L'impact d'une politique publique agricole européenne sur les acteurs et les territoires ruraux françaisEtude de l'application du programme français de développement rural dans six territoires ruraux

Anthony Tchékémian

▶ **To cite this version:**

Anthony Tchékémian. L'impact d'une politique publique agricole européenne sur les acteurs et les territoires ruraux françaisEtude de l'application du programme français de développement rural dans six territoires ruraux. Géographie. Université Joseph-Fourier - Grenoble I, 2008. Français. NNT : . tel-00373648

HAL Id: tel-00373648
https://theses.hal.science/tel-00373648

Submitted on 6 Apr 2009

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.

Université Joseph Fourier - Grenoble I
Institut de Géographie Alpine

Ecole doctorale 454 « Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire »
UMR 5194 PACTE - Equipe Territoires

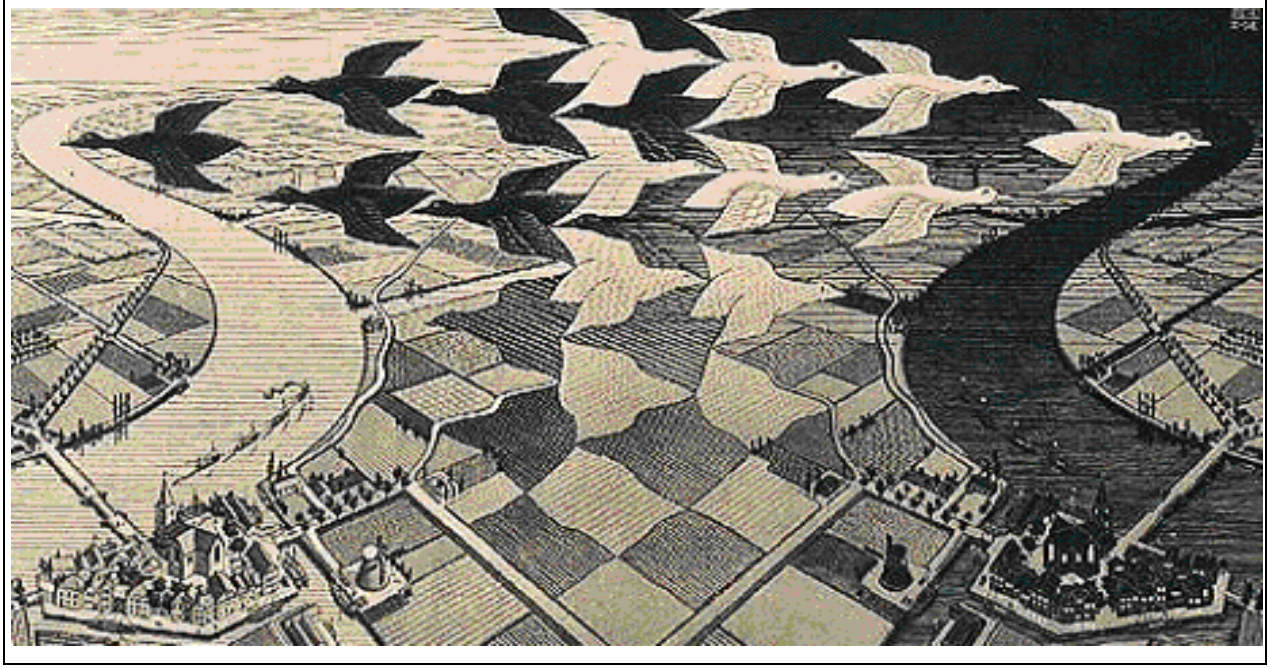
Thèse présentée et soutenue publiquement le 20 novembre 2008

par **Anthony TCHEKEMIAN**

pour l'obtention du Doctorat de l'Université Joseph Fourier
Discipline : Géographie

L'impact d'une politique publique agricole européenne sur les acteurs et les territoires ruraux français

Etude de l'application du programme français de développement rural dans six territoires ruraux



Membres du jury :

Marielle BERRIET-SOLLIEC, Professeur d'économie, ENESAD (rapporteur)
Claire DELFOSSE, Professeur de géographie, Université Lyon II (rapporteur)
Marie-Christine FOURNY-KOBER, Professeur de géographie, Université Grenoble I (examinateur)
Amédée MOLLARD, Directeur de recherches, INRA Grenoble (examinateur)
Hervé GUMUCHIAN, Professeur émérite de géographie, Université Grenoble I (directeur)

Dirigée par Hervé GUMUCHIAN
Professeur émérite de géographie, Université Grenoble I

Remerciements

Une thèse est le fruit d'un travail et d'une aventure humaine à laquelle beaucoup de personnes contribuent. Je remercie donc tous ceux qui ont permis la réalisation de cette recherche et fait de leur présence l'une de mes principales sources d'inspiration.

Cette thèse s'est matérialisée au sein de l'UMR PACTE CNRS/UJF n°5194 et notamment auprès du laboratoire « Territoires ». Elle a été rédigée à l'Institut de Géographie Alpine (Grenoble). Mes remerciements vont à Hervé GUMUCHIAN, Directeur de cette thèse, sans qui, par ses qualités scientifiques et humaines je n'aurais pu mener à bien ce travail. Merci à Martin VANIER, Professeur à l'IGA, qui m'a orienté vers la géographie, et Bernard PECQUEUR, Directeur du laboratoire Territoires, pour son soutien. Ma gratitude va également aux membres du jury, pour le temps consacré à la lecture de cette thèse.

Merci à l'ensemble du corps enseignant, au personnel administratif (ceux auprès de qui j'ai exercé les fonctions d'ATER et de vacataire à la scolarité), et à tous les doctorants rencontrés à l'IGA et au CERMOSEM. Tous ont contribué à rendre ces moments de thèse riches et conviviaux. Plus particulièrement, merci à Isabelle ANDRE-POYAUD, Elise BECK, Sylvain BIGOT, Sophie BONIN, Christophe CANCE, Josy GODON, Sonia CHARDONNEL, Gerardo CHAVEZVELAZCO, Nathalie DUBUS, Aurélien ESPOSITO-FAVA, Nicolle FRERRY, Marie-Christine FOURNY-KOBER, Annie-Pierre GARCIA, Aurélie GIACOMINI, Franck GIAZZI, Isabelle GOTTI, Sébastien GUIRADO, Catherine HERRERA ZIOTTI, Nassima HESSAS, Denise KHAN, Samya KALBAOUI, Latifa KOUBA, Nathalie LEARDINI, Michel MARIN, Alexandre MIGNOTTE, Thierry MORTURIER, Coralie MOUNET, Brigitte PALAMINI, Samuel PERIGOIS, Delphine RIGAL, Nicolas ROBINET, Sandra ROME, TABAKA Kamila, Céline TRITZ, Olivier TURQUIN, Olivier VALLADE, Pura VILLA, Marie WOSNIAK. Votre contact a été humainement et scientifiquement enrichissant.

Je remercie l'ensemble du personnel de la SOFRECO, plus particulièrement les responsables du département Agriculture et Développement Rural, dont Claude GUIBERT, Olivier KUPERMINC et François LUTHEREAU qui m'ont permis de réaliser mon travail de terrain. Travail qui n'existerait pas sans la disponibilité et la pertinence de tous les acteurs rencontrés, directeurs, techniciens, conseillers, exploitants, pour leurs patience et intérêt à ce sujet de recherche.

Merci également à l'ensemble du personnel de la DDAF de l'Isère et notamment les responsables du service Economie Agricole, pour leur accueil et disponibilité, notamment Christophe CASTANIER, Sandrine CHARRIER et Jean-Marc SCHUTZ.

Ma reconnaissance s'adresse aussi aux fondations CETELEM « Eduquer pour entreprendre » et DUFRENOY « Académie d'Agriculture de France » pour l'octroie d'une allocation de recherche, en 2003.

Je dédie cette thèse à mes proches : Aravnie, Huguette et Yves, Mardiros, Lucile et Maxime, Alis et Gilbert, Vartouhi, Benoit, Virginie, Prune, Adenis et Sylvain, Djali, Donald, Jean-Claude, Latifa, Lotfi, Marc, Sami : auprès de qui une heure est un présent.

J'adresse toute ma gratitude à mes professeurs de judo Paul DELORMAS et Philippe MARTIN, leurs enseignements m'ont apporté persévérance et concentration. Merci à tous mes partenaires des dojos de l'EJUG, Claix, Lans, Gières et à mes coéquipiers du JAG.

Puis, merci à Cécile ROBERT qui m'a permis de mener à bien cette aventure : son succès te revient, il nous appartient à tout jamais.

Je vous remercie tous, vous m'avez accompagné et soutenu. Il y a de vous dans cette thèse, j'espère que vous aurez autant de plaisir à la lire que j'en ai eu à l'écrire.

Illustration de couverture : estampe d'ESCHER Maurits Cornelis (1898-1972), *Jour et nuit*, xylogravure, 43,2 x 71,7 cm, 1938, Musée des beaux-arts, Canada.

« Ainsi le pere & la mere de famille vivans & mesnageans, non seulement ils entretiendront leur maison en l'estat qu'ils l'ont euë de leurs Ancestres, ains l'augmenteront en revenu : d'où sortiront les moiens de satisfaire à toutes les despenses honnestes, pour eux, leurs enfans, & amis. Et avec telles commodités, passans doucement ceste vie, s'acquerront l'honneur d'avoir vertueusement vescu en ce monde : laissans à leurs enfants, bien instruits & morigenés, leur terre en bon estat, avec l'exemple de leur belle vie, richesse à priser par sur toute autre. […] Et touchant les causes secondes (en bien labourant & espargnant) par la cognoissance des terroirs, qui est le fondement de l'Agriculture. ».

Olivier de SERRES (1605)

Le Théâtre d'Agriculture et Mesnage des Champs. Extrait de « Huictiesme lieu : De l'usage des alimens et de l'honneste comportement en la solitude de la campagne », conclusion. Ed. Securitas Publica, Paris, p. 1004.

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE…….....……..1

PREMIERE PARTIE

Premier chapitre.
Le territoire et le rural : des concepts aux territoires ruraux..…….....*16*

1.1. Les territoires : une appropriation de l'espace……..17

1.2. Le rural : un concept en constante évolution. ……..29

1.3. Les territoires ruraux : le lien entre les deux concepts……..38

1.4. En conclusion : les territoires ruraux sont l'expression du développement……..57

Second chapitre.
Des maillages territoriaux français à l'application des politiques publiques sur les territoires ruraux..…….....…….....*60*

2.1. L'imbroglio des maillages territoriaux français. ……..61

2.2. Les territoires comme support d'application des politiques publiques de développement rural en France..…….75

2.3. Les grandes orientations des politiques de développement rural en France……..…...98

2.4. En conclusion : la décentralisation ou la quête des territoires pertinents……...103

Troisième chapitre.
Le programme français de développement rural comme outil d'analyse des effets socioéconomiques sur les territoires.…….....…….....*108*

3.1. La présentation du programme français de développement rural……...109

3.2. Les attentes socioéconomiques du programme français de développement rural……..130

3.3. Les effets socioéconomiques du programme français de développement rural……..153

SECONDE PARTIE

Quatrième chapitre.
Les stratégies de développement des territoires ruraux étudiés……....*170*

4.1. Des bassins de vie aux territoires ruraux étudiés……170

4.2. La situation des six territoires ruraux étudiés……173

4.3. En conclusion : les enjeux des territoires ruraux étudiés. ……..195

Cinquième chapitre.
L'analyse des discours d'acteurs pour appréhender le développement des territoires ruraux…….……....……....……....*198*

5.1. Des entretiens pour recueillir les discours d'acteurs……..200

5.2. L'analyse manuelle et informatisée des discours d'acteurs……212

TROISIEME PARTIE

Sixième chapitre.
Une politique publique agricole permet-elle d'appréhender différemment les territoires ruraux ?.……....……..……...……....*229*

6.1. Les effets des aides du programme orientent les exploitants.……..……..…….230

6.2. Le programme de développement rural cherche à faire cohabiter les territoires urbains et ruraux....263

6.3. Des stratégies aux différentes formes d'agriculture dans les territoires ruraux……..……292

Septième chapitre.
De quelle manière une politique publique agricole modifie-t-elle les territoires ruraux ?.*322*

7.1. Le programme cherche à rémunérer certaines activités au sein des territoires ruraux……..….323

7.2. Le programme de développement rural modifie le profil des exploitants……..……357

7.3. Les démarches collectives favorisées par le programme de développement rural…….....386

Huitième chapitre.
Une politique publique agricole agit-elle comme un élément perturbateur de l'organisation des acteurs ?……...……...…….…..*420*

8.1. Le programme de développement rural renforce les disparités et les inégalités au sein des territoires…….……..…..421

8.2. Le programme comme élément perturbateur de l'équilibre existant…….…….……440

8.3. La complexification des procédures entraîne une sélection des bénéficiaires…….……..…..464

CONCLUSION GENERALE……...……..496

BIBLIOGRAPHIE ALPHABETIQUE……..……...…….508

BIBLIOGRAPHIE THEMATIQUE…….……...……...525

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES..…….…….……..541

TABLE DES ILLUSTRATIONS……...…….....548

TABLE DES MATIERES……...…….....552

ANNEXES...…..…….……..……...……560

- Introduction générale -

Introduction générale

Faire une thèse de géographie nécessite de s'interroger sur l'inscription de cette recherche au sein de la discipline. La géographie correspond au désir qu'a l'homme de se situer, de voir et comprendre ce qui l'entoure, à différentes échelles. L'apprenti chercheur est une personne dont le questionnement entre en résonance avec son éducation, sa culture. Il est dépendant, tant pour ses recherches que pour leurs interprétations, de son environnement social et culturel. De cette façon, les géographes ont introduit des études du développement territorial, pas seulement sous l'aspect topographique et statistique, mais en intégrant des analyses systémiques des territoires ruraux dans leur diversité. Les géographes ont donc intégré le facteur anthropique, l'homme, comme facteur d'explication de l'évolution des territoires. En ce sens, les territoires ruraux, ces *« espaces concrets du quotidien »*[1] sont observés, étudiés en tant que révélateur des attentes et pratiques sociospatiales.

Le cadre de recherche

En France, les territoires ruraux ont considérablement évolué depuis la Seconde Guerre mondiale. Des changements sont apparus dans la forme, notamment des paysages, des structures agraires, et dans les organisations sociales qui en découlent, tels les modes de vie. *« Suite à des phases de croissance forte puis de crise grave, les sociétés rurales se recomposent, s'intègrent et se réorganisent, en suivant des processus contradictoires de modernisation et de diversification, d'éclatement, de déracinement, de résistance »* (BENOIT-GUILBOT, 1986)[2]. Les territoires ruraux contemporains ne sont plus seulement considérés comme le support d'activités économiques productives, ils deviennent également des lieux de résidence et de loisir. Ils sont immergés dans une nouvelle ruralité, témoignant d'une *« renaissance rurale »*[3]. Depuis les années quatre-vingt-dix, les travaux menés par la DATAR confirment qu'un regain démographique, induit par la périurbanisation, concerne aussi certaines campagnes isolées, hors aire d'influence urbaine. Les territoires ruraux attirent tous ceux qui sont à la recherche d'un cadre de vie spécifique, exploitants, industriels, citadins. En vue de comprendre le fonctionnement et le développement des territoires ruraux français, nous identifierons ces territoires et les acteurs qui les animent, à l'aide d'un outil d'analyse. Cet outil est le programme français de développement rural, qui se

[1] Au singulier dans le texte de DI MEO G., 1996, *Les territoires du quotidien.* Paris, L'Harmattan, Coll. Géographie Sociale, 207 p.

[2] BENOIT-GUILBOT O., CABANES R., 1986, *L'esprit des lieux. Localités et changement social en France*. Programme Observation du Changement Social, Paris, Editions du CNRS, 352 p.

[3] KAYSER B., 1990, *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris, Armand Colin, 312 p.

matérialise par la mise en œuvre du Plan de Développement Rural National (PDRN) et des Documents Uniques de Programmation (DOCUP) pour la période 2000 à 2006, en France métropolitaine.

L'étude des effets de l'application de cette politique publique permet d'élargir la connaissance des fonctions et rôles des acteurs au sein des territoires ruraux, mais aussi d'observer les phénomènes qui émanent de l'application d'une politique publique agricole européenne et la régissent. L'étude d'une telle politique a pour objectif d'analyser le contenu des décisions et actes étatiques et gouvernementaux et la façon dont il influe sur le comportement des acteurs et oriente le développement des territoires ruraux. Pour cela nous nous sommes intéressés à l'ensemble des ressources mobilisées, aux procédures choisies, aux outils d'application, aux publics administrés et aux choix d'orientation déterminés par l'Etat français. Ainsi, l'ensemble des aides européennes transite des institutions jusqu'aux bénéficiaires à travers les différents échelons, national, régional, départemental et communal. L'utilisation de ces aides nous renseigne sur les intentions, les orientations, les choix et stratégies d'acteurs en matière de développement des territoires ruraux. Cette politique publique étudiée se présente ainsi sous la forme d'un programme d'action, lequel se caractérise par un ensemble de mesures d'application, dans un cadre réglementaire précis. Ainsi, l'analyse des modalités d'application du programme français de développement rural nous permet d'en comprendre le fonctionnement, les orientations et les répercussions sur les acteurs et les territoires ruraux en France métropolitaine. D'où une attention particulière portée sur les problématiques et orientations des territoires ruraux, sur les populations et les activités rurales, et sur les enjeux du développement des territoires ruraux.

L'évolution des territoires ruraux a souvent été abordée de façon manichéenne, alternant entre pessimisme et optimisme quant à leur devenir. En effet, certains auteurs qualifient ces évolutions de *« crise »* (BETEILLE, 1997 ; ROBIN, 2001)[4] et de *« désertification »* (DURIF, 2003 ; MIQUEL, 2004)[5], en insistant sur l'accentuation du déséquilibre démographique, du taux de chômage et de la marginalisation des populations rurales. A l'opposé, d'autres n'hésitent pas à parler de *« la fin du déclin rural »* (BREMOND et *al.*, 1990)[6], en soulignant le développement et la fragilité du rural. D'autres encore présentent de *« nouvelles campagnes »* (KAYSER, 1990, 1993)[7], et des *« campagnes vivantes »* (CROIX, 2000)[8], en insistant sur la reprise démographique des territoires ruraux, notamment ceux compris dans l'aire d'influence de centres urbains importants. Ainsi sont successivement annoncés

[4] BETEILLE R., 1997, *La Crise rurale*. Ed. Presses Universitaires de France, Que sais-je ? n°2914, 128 p. ROBIN J., 2001, *Au nom de la terre : La foi d'un paysan*. Presses de la Renaissance, 94 p.

[5] DURIF E., 2003, *Le plancher des vaches*. Ed. Actes Sud, Coll. Papiers, 43 p. MIQUEL P., 2004, *La France et ses paysans : Une histoire du monde rural au XX^{ème} siècle*. Ed. Archipel, Coll. Essais/Documents, 344 p.

[6] BREMOND C., GORGEU Y., 1990, « Le nouvel enjeu de l'espace rural », dans *Territoires.* Paris, Ed. ADELS, n°306, mars, pp. 20-25. DUPORT J-P., 1990, « Des territoires solidaires. Le monde rural est-il une priorité ? », *Op. cit.*, pp. 29-32 ; GORGEU Y., 1990, « Le développement du monde rural. Renforcer la coopération intercommunale », *Op. cit.*, pp. 51-61. LHUILLIER C., 1990, « Précieux mais fragile », *Op. cit.*, pp. 26-28.

[7] L'expression de « renaissance rurale » désigne le mouvement de recomposition et de redressement démographique des campagnes françaises. KAYSER B., 1990, *Op. cit.* KAYSER B., 1993, *Naissance de nouvelles campagnes*. Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues, 17 p.

[8] CROIX N., 2000, *Des campagnes vivantes : un modèle pour l'Europe ? Mélanges en hommage au professeur Jean Renard*, Nantes/Rennes, Cestan-Igarun/Presses universitaires de Rennes, 696 p.

l'*« abandon »* (JOUVE, 1991 ; CLOAREC, 1991)[9] et la *« friche »* (BARRUE-PASTOR, 1993 ; FOTTORINO, 1991)[10], les *« bouleversements »* (BERVAS, 2003)[11] et la *« reconquête »* (VISSAC, 2002)[12] des territoires ruraux.

De nos jours, en France, l'évolution et les perspectives d'avenir des territoires ruraux sont encore évoquées en fonction du taux de la population présente, et des visions contradictoires émergent selon les territoires. Nous verrons que le dynamisme d'un territoire ne se qualifie pas seulement par son évolution démographique, mais aussi par celle des activités sociales et économiques qui s'y développent et des acteurs qui animent ces territoires. Parmi ces acteurs, l'Union Européenne est devenue un acteur du développement territorial. Le territoire est de plus en plus invoqué dans un grand nombre de politiques publiques s'appliquant aux territoires ruraux.

L'application de la politique agricole européenne est mise en place au sein des territoires ruraux français par les acteurs des sphères agricoles et rurales (institutions, exploitants, citadins). Lors du sommet de Berlin en mars 1999, les Etats membres de l'Union Européenne ont adopté l'Agenda 2000 qui a réformé la Politique Agricole Commune (PAC). Malgré les nombreuses crises dont les territoires ruraux sont le théâtre, *« l'agriculture française a connu une modernisation technique, économique, sociale sans précédent. Maillon essentiel de la filière agroalimentaire, elle s'est insérée dans le jeu des échanges internationaux et a été, dès l'origine, une des pièces maîtresses de la construction européenne. L'ensemble de ces transformations, objet d'un souci constant des pouvoirs publics, a été mené par un monde agricole puissamment organisé, profondément renouvelé, mais souvent en proie au doute face aux incertitudes de l'avenir »* (DAUCE, 2003)[13]. En Europe, l'application du second pilier de la PAC se traduit au travers de l'application du Règlement de Développement Rural (RDR). En France, l'application de ce règlement se matérialise par le programme de développement rural qui se décline en deux outils. Le

[9] JOUVE H., GLASS B., 1991, *Les espaces naturels, un capital pour l'avenir*. Rapport du Commissariat Général du Plan. Paris, La documentation française, 352 p. Par ce rapport le groupe de prospective élabore des propositions de gestion pour les espaces menacés d'abandon en raison des difficultés de l'agriculture. CLOAREC J., LAMAISON P., 1991, « De l'agricole au paysage », dans *Revue Etudes rurales*, ENSP, CDU n°121-124, 296 p., où plusieurs articles abordent les problèmes de la société liés à l'abandon des campagnes et des friches.

[10] BARRUE-PASTOR M., 1993, « De la friche à l'agri-environnement : diversité des discours et des enjeux », dans les actes du colloque *L'espace rural, son paysage et sa société dans la durée,* Rodez. La Salvetat-Peyralès, Association Patrimoine, Art et Culture, pp. 70-75. FOTTORINO E., 1989, *La France en friche*. Paris, Lieu Commun, Saint-Amand-Montrond, Impr. SEPC, 208 p.

[11] BERVAS A, 2003, *La France rurale, commentaires de cartes*. Ed. Temps, Coll. Questions de géographie, 351 p. Cette étude de cartes dites « rurales » souligne que l'état des campagnes françaises a connu de grands bouleversements dus au remembrement, à la mécanisation et à l'intensification des modes de culture et d'élevage.

[12] VISSAC B., 2002, *Les vaches de la République. Saisons et raisons d'un chercheur citoyen*. INRA Editions, Coll. Espaces ruraux, 506 p. Cet ouvrage offre une vision systémique de l'élevage qui lie la reproduction, la sélection et l'alimentation animales à l'aménagement des territoires et à la qualité des produits, symbole de la reconquête des territoires ruraux.

[13] DAUCE P., 2003, *Agriculture et monde agricole*. La Documentation Française, Coll. Etudes de la DF – Economie, 160 p. MATHIEU N., BONTRON J-C., 1973, « Les transformations de l'espace rural. Problèmes de méthode », dans *Etudes rurales*, L'urbanisation des campagnes, n°49-50, pp. 137-159, ici, la méthode employée est essentiellement descriptive. Les auteurs attirent l'attention sur le rapport entre le type de production et l'utilisation de l'espace, et sur les processus sociaux mis en jeu par les transformations spatiales et démographiques.

premier, au niveau national, est le Plan de Développement Rural National (PDRN). Le second, au niveau régional, concerne les Documents Uniques de Programmation (DOCUP Objectif 2).

La mise en œuvre du programme français de développement rural est un outil de lecture, d'identification, de compréhension et de construction territoriale. Il convient donc de s'interroger sur la mise en place et les effets du programme français de développement rural sur les territoires concernés. Pour cela, est étudiée l'instrumentalisation du Plan de Développement Rural National (PDRN) et des Documents Uniques de Programmation (DOCUP) Objectif 2, par les différents acteurs ruraux et agricoles, institutionnels et bénéficiaires des aides.

Le questionnement de recherche

L'étude de l'application du programme français de développement rural, par les acteurs, a été choisie afin de répondre à la question centrale suivante :

Quels sont les impacts d'une politique publique agricole sur les acteurs et les territoires ruraux français ?

Cette question centrale peut être reformulée en quatre sous-questions :

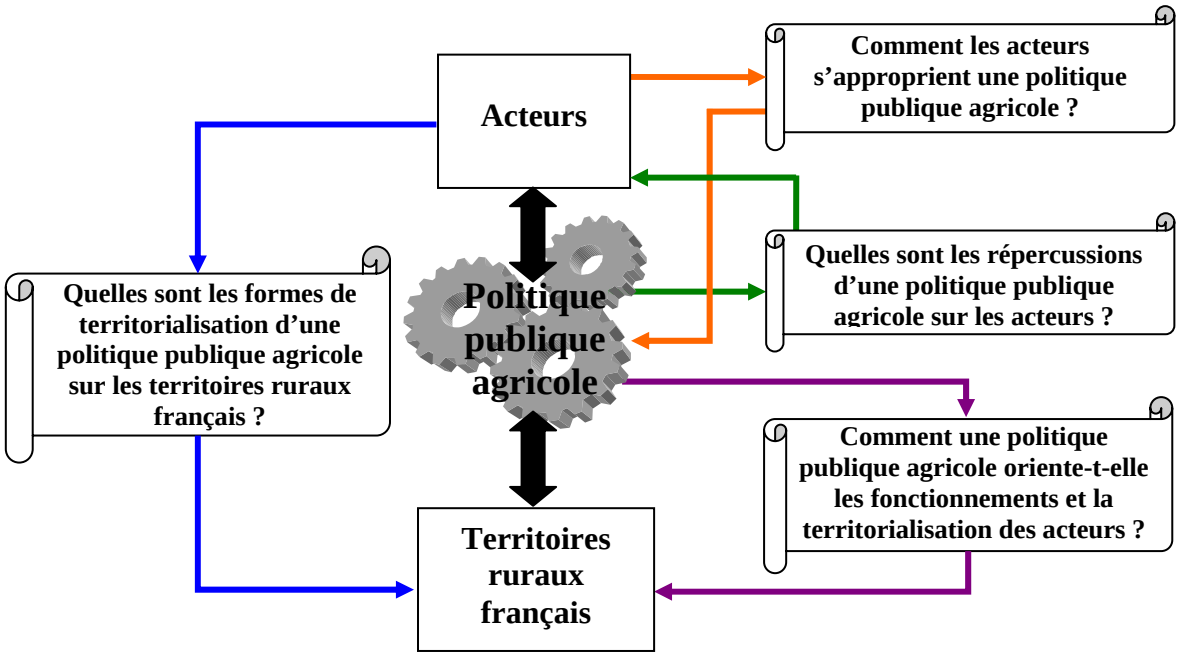
1. **Comment se caractérisent les formes de territorialisation issues et résultantes de l'application d'une politique publique agricole sur les territoires ruraux français ?**

2. **Comment les acteurs exerçant localement, à des échelles différentes, s'approprient-ils et instrumentalisent-ils une politique publique agricole ?**

3. **Quelles sont les répercussions de l'application d'une politique publique agricole sur les acteurs de la sphère rurale et agricole ?**

4. **Comment une politique publique agricole oriente-t-elle les types et modes de fonctionnement et de territorialisation des acteurs ?**

Le schéma suivant synthétise ce questionnement de recherche :



Source : TCHEKEMIAN, 2008

Figure 1 : Le questionnement de recherche schématisé

Les hypothèses de recherche

Afin de répondre à l'ensemble des questions suscitées par ce sujet de recherche, l'hypothèse centrale est la suivante :

En France, l'application d'une politique publique agricole par les acteurs modifie les pratiques et les fonctions des territoires ruraux.

De cet état initial, trois hypothèses secondaires structurent cette problématique de recherche :

- **Première hypothèse : le zonage d'application d'une politique publique agricole génère une nouvelle définition des territoires ruraux et permet de les appréhender différemment.**

Selon son cadre réglementaire, une politique publique agricole dans la mesure où elle s'applique à des zones géographiques précises, elle a une définition des territoires concernés qui lui est spécifique. Il est donc intéressant d'étudier comment s'opère sur les territoires l'application de cette définition sur un maillage administratif ancien et avec des politiques publiques agricoles déjà en place.

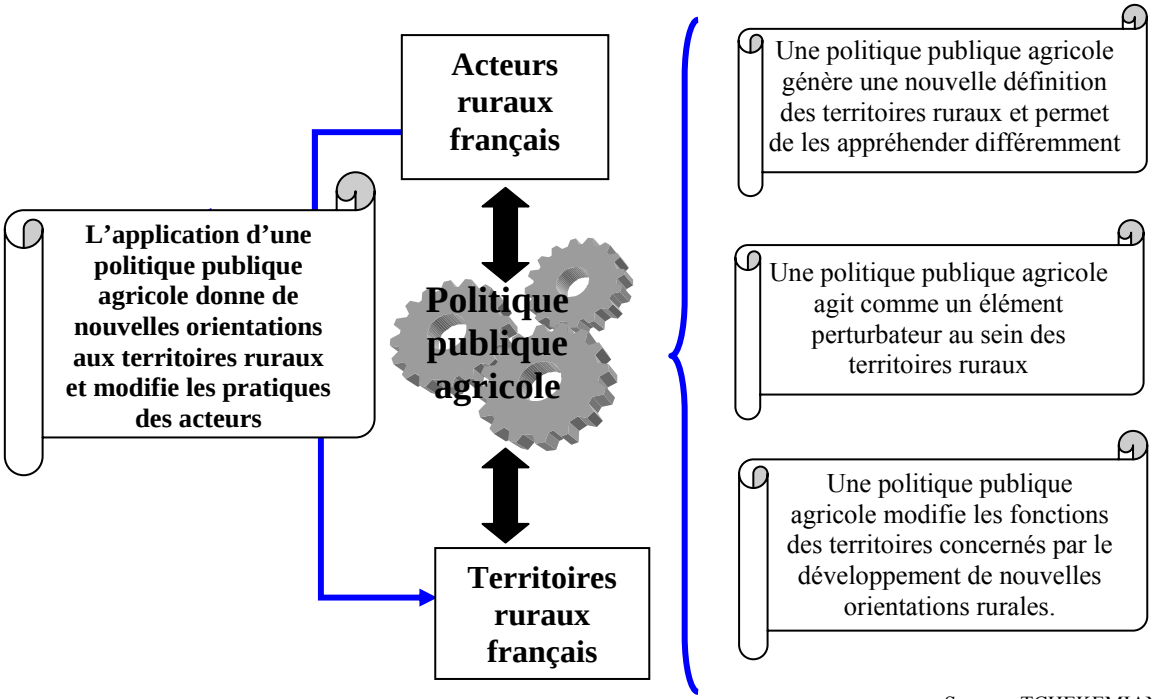
- **Seconde hypothèse : l'application d'une politique publique agricole, au travers des acteurs ruraux, modifie les fonctions des territoires concernés par le développement de nouvelles orientations rurales.**

En donnant de nouvelles orientations, l'application d'une politique publique agricole modifie les fonctions des territoires ruraux en favorisant le développement de certaines activités économiques (intensification des systèmes de production, financement de nouvelles activités grâce aux revenus extérieurs issus de la pluriactivité), sociales (émergence des femmes dans la profession, soutien des jeunes exploitants), mais aussi organisationnelles (valorisation des produits de terroir, entretien du paysage, actions culturelles rurales), et tend à modifier le profil et les pratiques des exploitants agricoles et non agricoles.

- **Troisième hypothèse : une politique publique agricole agit comme un élément perturbateur au sein des territoires ruraux et des organisations d'acteurs qui les instrumentalisent.**

En instrumentalisant une politique publique agricole, les acteurs doivent souvent l'articuler avec d'autres politiques déjà en place. Cette instrumentalisation peut entraîner des inégalités entre les différents acteurs intervenant sur un même territoire et entre les territoires ruraux. De plus, l'appropriation qui en est faite par les acteurs peut entrer en contradiction avec d'autres politiques publiques et programmes existants.

Le schéma suivant récapitule les hypothèses de recherche :



Source : TCHEKEMIAN, 2008

Figure 2 : Les hypothèses de recherche schématisées

En vue de mener à bien cette problématique de recherche nous avons choisi d'étudier l'application du Règlement de Développement Rural (RDR), second pilier de la Politique Agricole Commune (PAC), à travers l'application du programme français de développement rural. Ce programme comprend le Plan de Développement Rural National (PDRN) et des Documents Uniques de Programmation (DOCUP).

La démarche méthodologique

Afin de répondre aux questions de recherche et de vérifier la validité des hypothèses, une méthodologie est élaborée. Elle doit permettre d'étudier les effets d'une politique publique agricole sur les acteurs et les territoires ruraux. L'étude de cette politique se matérialise par l'application du programme de développement rural en France métropolitaine. La méthodologie élaborée a pour objectif d'appréhender les effets de l'application du programme français de développement rural sur les acteurs de la sphère rurale et agricole (institutionnels et exploitants agricoles), sur des territoires ruraux français aux particularités diverses, mais également l'articulation du programme avec d'autres politiques publiques, les comportements et stratégies des acteurs face à l'application et l'instrumentalisation de ce programme.

Des guides d'entretiens ont donc été élaborés et adaptés à chaque type d'acteurs, qu'il s'agisse des services instructeurs, de ceux participant à la mise en œuvre (comme les CDOA), des partenaires du développement rural ou des exploitants agricoles. Ces entretiens ont permis de recueillir des données, qualitatives et quantitatives, fondées sur l'utilisation des ressources FEOGA, sur les logiques d'acteurs et les procédures de mise en œuvre du PDRN et des DOCUP Objectifs 2, dans six terrains d'étude.

La justification des terrains d'étude

Dans ce travail de recherche, il ne s'agit pas d'étudier les activités agricoles ou rurales en France, mais l'impact d'une politique publique sur le développement des territoires ruraux français, selon les acteurs. Pour ce faire, six terrains d'étude composés chacun de plusieurs cantons, se référant au zonage du « bassin de vie », ont été retenus. Ces terrains représentent une diversité de territoires ruraux, et offrent un panel de situations et d'acteurs, qui eux-mêmes constituent un liant territorial entre différents bassins de vie mitoyens. Les territoires ruraux étudiés se distinguent par des caractéristiques et des contraintes de développement qui leur sont spécifiques. Ces terrains d'étude sont les suivants :

1. le territoire du Mené, en région Bretagne, département des Côtes-d'Armor, qui, en raison des pratiques agricoles atteint de forts taux de pollution des sols ;
2. le territoire d'Eure-et-Loir, en région Centre, département d'Eure-et-Loir, afin d'observer le changement d'orientation agricole entre les aides du premier pilier de la PAC, incitatives à la

production céréalière, et celles du second pilier, en faveur du soutien au développement rural ;

3. le territoire de l'Ardèche méridionale, en Rhône-Alpes, département de l'Ardèche, qui connaît une forte pression foncière et un tourisme important en période estivale ;
4. le territoire des Coteaux du lyonnais, également en Rhône-Alpes, département du Rhône, pour leur caractère périurbain ;
5. le territoire du plateau de Langres, en région Champagne Ardenne, département de la Haute-Marne afin d'étudier l'application du programme en « zone intermédiaire » ;
6. le territoire des Monts de Lacaune, en région Midi-Pyrénées, département du Tarn, classé « zone de montagne sèche », qui permet d'étudier les conditions et conséquences d'attribution de l'Indemnité Compensatoire des Handicaps Naturels (ICHN), une des mesures du programme, mise en œuvre afin d'homogénéiser l'équité entre des territoires ruraux isolés.

Par leurs spécificités, l'ensemble de ces six terrains d'étude représente un panel diversifié des problématiques de développement rencontrées au sein des territoires ruraux français.

Le plan de recherche

Trois parties structurent le plan de cette recherche. Chacune est composée de chapitres dont la numérotation est continue.

Le premier chapitre de la première partie propose une relecture des concepts mobilisés, à savoir « territoire » et « rural », puis leurs liens à travers les fondements des territoires ruraux en France. Dans un premier temps, le concept de territoire est présenté depuis son origine, laquelle est intimement liée au concept d'« espace ». Pour comprendre ce lien entre ces deux concepts, nous reviendrons sur les trois entrées qui donnent sens au territoire. La première est celle de l'appropriation et des limites d'un espace par des groupes sociaux. La seconde est celle des représentations que l'on se fait de cet espace. La troisième entrée, en relation avec les deux précédentes, est celle des acteurs qui font le territoire. Après cette entrée en matière, sont abordés la territorialisation, en tant que construction et appropriation des territoires, puis le territoire comme lieu d'expression de mise en scène des acteurs. Enfin, pour parfaire cette relecture, nous posons la définition que nous retenons du territoire en vue de la réalisation de cette recherche. Dans un second temps, le concept du rural est appréhendé au travers de deux grandes théories, permettant ainsi de poser la définition qui en est retenue au cours de cette recherche. Dans un troisième temps, le vocable du développement des territoires ruraux est posé. Il s'agit de définir les principaux termes employés au cours de cette recherche, tels que politique publique, développement rural, acteurs, institutions, exploitations et exploitants agricoles, puis agricultures. Ces définitions posées permettent de s'accorder sur le sens de ces termes dans cette recherche. Puis, sont abordés les liens entre ces deux

concepts au travers des spécificités des territoires ruraux français, à savoir le renversement des flux migratoires, le renouvellement des activités et usages, l'organisation des acteurs et leur développement.

Le second chapitre fait état de la complexité des maillages territoriaux français et de celle de l'application du programme français de développement rural. Tout d'abord, ce chapitre présente l'histoire des découpages territoriaux issus de la construction nationale ainsi que son évolution. Puis, la présentation des typologies employées permet de montrer que les territoires urbains sont définis aux dépends des ruraux. Ensuite, à travers l'illustration des territoires en tant que support d'application des politiques publiques de développement rural en France, sont exposées les différentes politiques publiques existantes et les outils législatifs nationaux en matière de développement des territoires ruraux, depuis les acquis de la Loi d'Orientation de 1995 et les avancées de celle de 1999, jusqu'à l'articulation entre les contrats de plan aux contrats de projet Etat-région et à celle entre le territoire de projet au contrat de pays. Enfin, sont présentées les grandes orientations des politiques de développement rural s'appliquant sur les territoires ruraux français. Cela permet de préciser les orientations pour la période 2000 à 2006, puis d'énoncer les évolutions pour la période 2007 à 2013. L'ensemble de ces éléments permet de conclure sur les effets de la décentralisation et la quête des territoires pertinents.

Le troisième chapitre présente le contexte, les objectifs et les innovations du programme français de développement rural français. Puis, en montrant ses particularités, ce programme est comparé avec ceux mis en place par d'autres pays membres de l'Union Européenne. Ensuite sont abordées les attentes socioéconomiques du programme français de développement rural à travers trois points, le premier présente le PDRN face à l'évolution de la population rurale, le second expose le zonage d'application du programme français de développement rural et le troisième aborde l'impact du PDRN sur les territoires ruraux. Cela permet de conclure sur la juxtaposition des zonages sur les territoires ruraux. Enfin est élaboré un bilan de la situation socioéconomique du programme français de développement rural, des activités agricoles et rurales. Ce bilan souligne une évolution contrastée de la population rurale, l'enjeu démographique des activités agricoles, des emplois et structures agricoles disparates, ainsi que la baisse des revenus et des produits agricoles. En conclusion, nous verrons que les effets socioéconomiques du programme sont mitigés en ce qui concerne le développement des territoires ruraux.

La seconde partie est structurée en deux chapitres, le quatrième consacré à la présentation des terrains d'étude, et le cinquième présentant la démarche méthodologique. Ainsi, le quatrième chapitre présente les six territoires ruraux étudiés et délimités selon le zonage des « bassins de vie » défini par l'INSEE. Chaque territoire fait l'objet d'un descriptif permettant de présenter le développement socioéconomique de la région et du département d'origine ainsi que les problématiques rurales et agricoles inhérentes aux territoires ruraux étudiés.

Le cinquième chapitre est réservé à la méthodologie mise en place en vue du traitement et de l'analyse des entretiens réalisés. Après avoir présenté le déroulement des entretiens, le choix des acteurs rencontrés et les guides d'entretien élaborés, deux méthodes d'analyse sont conjointement menées. La première est une méthode d'analyse textuelle, dite « manuelle », des entretiens, en fonction des thèmes abordés par les acteurs. La seconde, en complément de la première, est dite « informatisée », puisqu'elle nécessite l'utilisation d'un logiciel informatique de traitement et analyse statistique de données, « Sphinx Lexica ».

La troisième partie, composée de trois chapitres, repose sur l'analyse du traitement des matériaux quantitatifs et qualitatifs obtenus. Les chapitres six, sept et huit structurent l'argumentation en vue de vérifier la validité de nos hypothèses et de répondre à nos questions de recherche. Après avoir montré le zonage d'application et les impacts du PDRN sur les territoires ruraux, le sixième chapitre confirme que le zonage d'application des aides du programme modifie les territoires. Deux types d'aide ont un impact sur les territoires, il s'agit des aides de soutien aux investissements dans les exploitations agricoles et de celles en faveur du revenu des exploitants. En effet, les démarches administratives complexes et les conditions d'obtentions des aides révèlent des logiques et stratégies différentes selon les exploitants, une dépendance économique et des effets d'aubaine de certains bénéficiaires, notamment au travers des Mesures Agro-Environnementales (MAE), puis un usage détourné des aides selon les acteurs. Ce chapitre met en évidence le fait que ces aides agissent comme un frein aux projets innovants et limitent l'autonomie financière et d'action des bénéficiaires.

Le septième chapitre rend compte de la façon dont le PDRN cherche à faire cohabiter les territoires urbains et ruraux, au travers des effets de la pression foncière sur les territoires rurbains et périurbains et de la prise en compte par le programme de la déprise agricole, des demandes citadines. Cette cohabitation entre territoires urbains et ruraux, souhaitée par le programme français de développement rural, oriente les exploitants vers la multifonctionnalité, la traçabilité et les démarches de qualité. De ce fait, les limites entre certains territoires tendent à s'estomper, ce qui a des répercussions sur l'adaptation et le développement d'activités rurales et agricoles, ainsi que sur l'identité des territoires périurbains. Du fait des stratégies développées par les acteurs, des attitudes des exploitants face aux aides du programme, ce chapitre permet d'avancer que le PDRN transforme les territoires ruraux en un échiquier. Pour conclure sur les répercussions de cette cohabitation entre territoires ruraux et urbains, les trois figures de l'agriculture émergente sont présentées.

Le huitième chapitre permet de montrer que le PDRN agit comme un perturbateur de l'organisation des territoires ruraux. Tout d'abord, est avancé le fait que le programme français de développement rural renforce les disparités et inégalités au sein des territoires français, par une répartition inégale des aides et des comportements individualistes engendrés par son application. De plus, le PDRN s'articule difficilement avec d'autres politiques publiques déjà en place, et l'on constate que son appropriation

diffère selon les acteurs et les territoires concernés. Enfin, la complexité des démarches administratives, le ciblage de l'information vers un public précis, le mode de financement du programme et la sélection des projets entraînent une sélection des bénéficiaires des aides et tendent ainsi à sélectionner le profil des exploitants agricoles français.

La conclusion générale reprend les idées transversales de cette recherche, ce qui amène à se prononcer sur ses apports et les nouvelles questions suscitées par l'analyse. Enfin, une vision prospective du fonctionnement des aides de la Politique Agricole Commune est apportée.

Le schéma ci-après offre une vision synoptique de la démarche de recherche employée au cours de ce travail.

Cadre de recherche

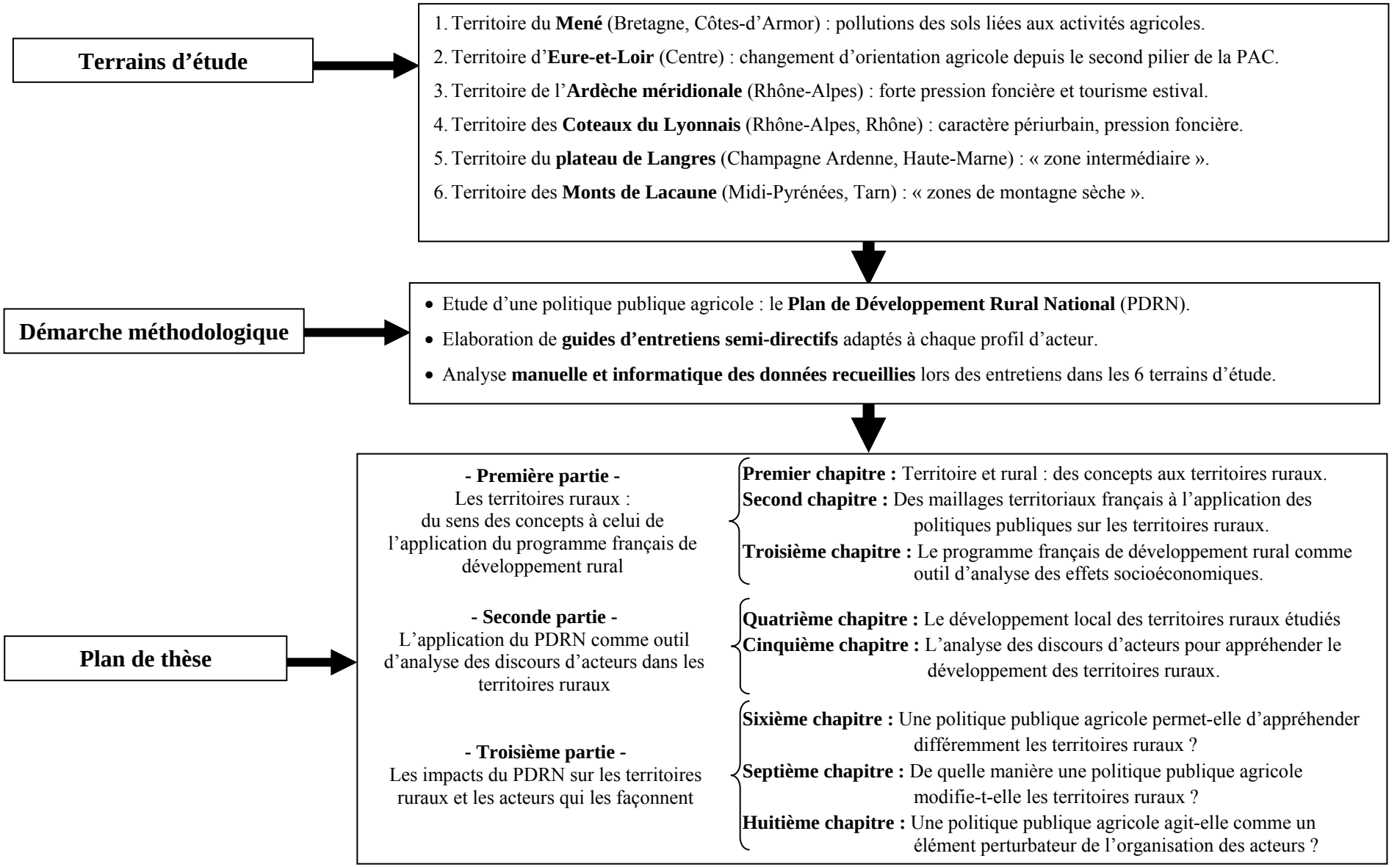
- **Le développement et l'évolution des territoires ruraux français.**
- **L'Union Européenne comme acteur du développement territorial.**
- **Le programme français de développement rural comme outil d'analyse est de compréhension des stratégies d'acteurs de la sphère rurale et agricole et d'évolution des territoires ruraux en France.**

Questionnement de recherche

- Quels sont les impacts d'une politique publique agricole sur les acteurs et les territoires ruraux français ?
  1. Comment se **caractérisent les formes de territorialisation** issues et résultantes de l'application d'une politique publique agricole, orientée sur le développement des territoires ruraux français ?
  2. Comment **les acteurs** exerçant localement, à des échelles différentes, **s'approprient-ils et instrumentalisent-ils une politique publique agricole** ?
  3. Quelles sont les **répercussions** de l'application d'une politique publique agricole **sur les modes d'appropriation des acteurs** ?
  4. Comment une politique publique agricole **oriente-t-elle les types et modes de fonctionnement et de territorialisation des acteurs** ?

Hypothèses de recherche

- L'application d'une politique publique agricole par les acteurs ruraux modifie les pratiques et les fonctions des territoires ruraux.
  1. Le zonage d'application d'une politique publique agricole **génère une nouvelle définition** des territoires ruraux et **permet de les appréhender différemment**.
  2. L'application d'une politique publique agricole, au travers des acteurs ruraux, **modifie les fonctions des territoires** concernés par le développement de nouvelles orientations rurales.
  3. Une politique publique agricole agit comme un **outil perturbateur** pour les acteurs ruraux qui les instrumentalisent, puis pour les territoires concernés.



Source : TCHEKEMIAN, 2008

Figure 3 : Le récapitulatif de la démarche de recherche employée

- Première partie -

Les territoires ruraux :

du sens des concepts à celui de l'application

du programme français de développement rural

Premier chapitre.

Le territoire et le rural :

des concepts aux territoires ruraux

Ce premier chapitre propose une relecture des concepts mobilisés, à savoir ceux de « territoire » et de « rural », puis leurs liens à travers les spécificités des territoires ruraux français. Préciser les concepts et notions utilisés apparaît comme une nécessité, pas seulement pour l'intérêt intellectuel que l'exercice recouvre, mais aussi parce que de leur précision peuvent dépendre, outre la pertinence d'une théorie scientifique, des choix politiques fondamentaux pour l'ensemble d'un pays, notamment en matière de développement économique, social des territoires ruraux. Pour cela, ce premier chapitre se structure en trois temps.

Dans un premier temps, le concept de territoire est présenté depuis son origine, laquelle est intimement liée au concept d'« espace ». Pour comprendre ce lien entre « espace » et « territoire », les trois entrées qui donnent sens au concept sont exposées, à savoir les pratiques, les représentations et les acteurs. Ensuite, la notion de territorialisation est abordée comme construction et appropriation des territoires. Puis, le territoire est présenté en tant que lieu d'expression et de mise en scène des acteurs. Enfin, en vue de la réalisation de cette recherche, la définition retenue du territoire est posée.

Dans un second temps, le concept du rural est abordé à travers ces fondements. Puis, deux grandes théories, l'une héritée des travaux de Bernard KAYSER, l'autre de ceux de Bertrand HERVIEU, permettent d'appréhender le concept du rural entre renaissance et recomposition. Le rural étant ainsi appréhendé, il devient plus facile d'en établir la définition retenue pour cette recherche.

Dans un troisième temps, après avoir défini les mots clés liés à cette recherche, tels qu'« acteur », « politique publique », « institution », « exploitation », « exploitant agricole » et « agriculture », les spécificités des territoires ruraux seront abordées à travers le renversement des flux migratoires, le renouvellement des activités et usages, les enjeux du développement agricole et l'organisation des acteurs. Enfin, en conclusion, les territoires ruraux seront présentés comme l'expression de l'action des acteurs en faveur du développement rural.

1.1. Les territoires : une appropriation de l'espace

Au sein de la géographie française, alors que le terme « espace » était conceptualisé par LEFEBVRE (1974) en *« produit social »*[1], celui de « territoire » n'était pas encore employé. Parmi les dictionnaires consultés,[2] seulement deux donnent une première définition du territoire, qui ne soit ni administrative, ni politique. Le premier, *Les mots de la géographie*, souligne le caractère polysémique du territoire : *« il est souvent synonyme d'espace, de lieu, d'espace socialisé, d'espace géographique, de territoire éthologique ou d'espace approprié »* (BRUNET, 1993)[3]. Le second, *Dictionnaire de la géographie*, rappelle que *« dans la production francophone, on peut en repérer l'entrée officielle avec l'édition de 1982 des rencontres Géopoint, "Les territoires de la vie quotidienne". »* (LEVY, 2003)[4]. L'usage du terme « territoire », dans le vocabulaire des géographes francophones, est donc récent, puisqu'il date d'environ une trentaine d'années.

Selon le *Dictionnaire de la géographie*, la définition de territoire est celle d'un *« espace géographique qualifié par une appartenance juridique (territoire national), ou par une spécificité naturelle ou culturelle (territoire montagneux, territoire linguistique) »* (GEORGES, 2006)[5]. Ce territoire implique la reconnaissance des limites, il fait donc référence à une entité bornée. La notion de territoire est de ce fait associée à celle de frontière. Cette notion a été l'objet de nombreuses réflexions de la part des géographes qui au fil du temps ont fait évoluer sa signification. L'idée de territoire est en lien avec la notion d'espace, et bien qu'utilisées souvent comme synonymes ces termes se distinguent sous plusieurs aspects et varient aussi de sens selon les conceptions. Alors, qu'est-ce qu'un territoire ? Un espace aménagé, façonné par l'histoire des interventions humaines ? Un espace vécu, pratiqué, approprié par des individus ou des groupes sociaux ? Un *« espace de pouvoir »* (AQUINO, 2002)[6] délimité et contrôlé par une institution ? Pour répondre à ces interrogations, voyons comment le terme de « territoire » a supplanté celui d' « espace », pour finalement s'imposer dans la géographie française.

[1] LEFEBVRE H., 1974, *La Production de l'espace*. Paris, Anthropos, 485 p. Selon l'auteur, *« le mode de production organise, produit - en même temps que certains rapports sociaux - son espace et son temps. C'est ainsi qu'il s'accomplit »* (p. IX). *« L'espace (social) est un produit (social). L'espace ainsi produit sert aussi d'instrument à la pensée comme à l'action. Il est, en même temps qu'un moyen de production, un moyen de contrôle donc de domination et de puissance »* (p. 35).

[2] Dictionnaires consultés : *Petit Robert* ; *Littré* ; *Les mots de la géographie : dictionnaire critique* ; *Dictionnaire de la géographie : de la géopolitique au paysage* ; *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*.

[3] BRUNET R., FERRAS R, THERY H., 1993, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*. Montpellier-Paris, Ed. Reclus - La Documentation Française, nouvelle édition, pp. 480-481.

[4] LEVY J., LUSSAULT M., 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris, Ed. Bellin, pp. 907-917.

[5] GEORGES P., VERGER F., 2006, *Dictionnaire de la géographie*. Ed. Presses Universitaires de France, Coll. Quadrige Dicos Poche, 2ème édition (1970), p. 457.

[6] AQUINO (d') P., 2002, « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », dans *L'Espace Géographique*. Paris, Ed. Belin, tome 31, n°1, pp. 3-22.

Dans les années soixante-dix, le débat des sciences sociales concerne, avant tout, l'espace. *« L'espace est un doute ; [...] les espaces se sont multipliés, morcelés et diversifiés. Il y en a aujourd'hui de toutes tailles et de toutes sortes pour tous les usages et pour toutes les fonctions » (*PEREC, 2000)[1]. En effet, l'espace peut être national, régional ou local, rural ou urbain, social ou industriel, comme il peut être musical ou pictural. Il s'agit de mettre en cause, de contester et de lutter contre l'aménagement du territoire. *« L'espace était social ; il fallait affirmer le droit à l'appropriation de l'espace, à sa pratique, librement décidée et mise en œuvre pour les individus alors que l'Aménagement du territoire était défini, commandé, mis en place par le pouvoir central et ses multiples représentants en province »* (SAVEY, 1994)[2]. Ce débat privilégie l'espace, et exclut le territoire.

A l'évidence, les deux vocables renvoient à des pratiques parfaitement opposées et à deux manières radicalement différentes de concevoir le maintien de la liberté des individus ou des groupes à travers la définition du bien collectif et la gestion de l'utilité publique. Ces deux vocables sont confrontés par le contenu social que chacun des groupes accorde à chacun d'eux : le « territoire » évoque le nationalisme, à travers la défense ou la surveillance (BARROS, 2006)[3], l'esprit de clocher s'il est communal (DOREL, 2002)[4], ou encore le comportement animal de marquage des lieux de vie (GOLDBERG, 1998)[5]. Au mieux, il incarne la technocratie lorsqu'il s'agit de l'aménager (BASSAND, 1999)[6].

L'espace est plus abstrait que le territoire. *« Quelle qu'en soit la définition, espace-distance, espace-lieu ou espace-vécu, il s'agit moins d'une étendue géographique que d'un élément de différenciation spatiale à partir d'une dimension économique. Le "territoire" est aussi plus précis que "l'espace", quoique l'espace-vécu soit très proche du territoire. Il en représente là aussi une généralisation et une abstraction. Pour les économistes, le territoire est la rencontre de l'histoire et de la géographie dans le champ de l'économie. Il s'agit d'un lieu de potentialités économiques (ressources, compétences, relations) et d'externalités porté par une histoire partagée qui fonde la proximité des acteurs. Comme chez les géographes, il y a une dimension subjective du territoire qui renvoie à cette identité collective, mais il y a surtout pour les économistes la projection collective par l'action dans le futur autour du projet*

[1] PEREC G., 2000, *Espèces d'espaces*. Paris, Ed. Galilée, « Espace critique », 124 p.

[2] SAVEY S., 1994, « Espace, Territoire, Développement local », dans *Territoires en mutation : à la mémoire de Jean Le Coz*. Sous la dir. DUCHE G., Montpellier, CIHEAM-IAMM, Cahiers Options Méditerranéennes, vol. 3, p. 39-41.

[3] BARROS M., SALAT N., SARMANT T., NOUVEL J., 2006, *Vauban : L'intelligence du territoire*. Ed. Service historique de la Défense, Paris, 175 p. *« Vauban s'attaque aux topos, s'accroche à la géographie, encercle des villes, les souligne, les protège. C'est un jeu sur la manipulation du territoire, sur l'ancrage. »* (extrait de la préface).

[4] DOREL G., 2002, « Le réaménagement des territoires pastoraux en France », dans *Les Actes du FIG*, « Religion et Géographie », table ronde préparée par Colette MULLER, Festival International de Géographie Saint-Dié-des-Vosges, en ligne le 26 février 2007 [http://fig-st-die.education.fr/actes/actes_2002/muller/table/article.htm].

[5] GOLDBERG J., 1998, *Les Sociétés animales. Communication, hiérarchie, territoire, sexualité*. Ed. Delachaux et Niestlé, Coll. La Bibliothèque Du Naturaliste, Paris, 345 p.

[6] BASSAND M., 1999, « Métropolisation et changement de société », dans *Humanisme et entreprise*. Ed. Association des anciens élèves de lettres et sciences humaines des Universités de Paris, n°233, pp. 1-20. L'auteur relie le phénomène de métropolisation à l'avènement d'une société informationnelle et programmée, comportant quatre aspects fondamentaux : technoscience, mondialisation, individualisation et nouvelle structure du pouvoir dans laquelle domine la technocratie. Il conclut sur les paramètres de la métropolisation et ses acteurs, parmi lesquels les politiques, les professionnels de l'espace et les usagers-citoyens.

de développement territorial. Ce ciment est assuré chez les géographes par la dimension politico institutionnelle du territoire. Cette dimension n'est pas absente chez les économistes, mais c'est beaucoup plus le jeu des acteurs qui constitue l'élément de "bouclage" du territoire, que l'action formelle des institutions » (SAMSON, 2003)[1].

L'espace évoque donc une forme d'organisation rassemblant tous les flux nécessaires au fonctionnement d'une société, quelle que soit l'échelle. Puis, l'adjectif « territorialisé » est employé en géographie où il est défini comme *« une relation polymorphe qui se tisse entre un groupe social et son environnement dans l'activité de production et de consommation »* (MAUREL, 1984)[2] et il implique une appropriation et un marquage de l'espace. Ce qui rend, le concept d'espace sans limite, tandis que celui de territoire est, quant à lui, délimité.

Dans les années quatre-vingt, la géographie, considérée alors comme la discipline de l'analyse territoriale, s'enrichit du mot « territoire ». Une multitude de définitions apparaît, et celles qui ont trait à la dimension politique ou éthologique deviennent plus complexes. Dès lors, la notion de « territoire » n'est plus seulement un espace sur lequel s'exerce une autorité limitée par des frontières politiques et administratives. Elle devient un système spatialisé, mettant en relation une multitude d'agents et d'objets matériels et immatériels. Le fait d'appropriation devient alors essentiel à son identification. Les trois types de territoires les plus usités sont ceux du politique, de l'éthologique et de l'appropriation de l'espace.

Au sens économique, le territoire naît souvent par l'acquisition de la population d'un territoire, d'une compétence économique spécifique, à partir d'avantages naturels ou humains (par exemple, les pôles de compétences ou de compétitivité). Bien qu'en écologie, un territoire désigne la zone de recouvrement d'une espèce végétale ou de peuplement d'une espèce animale, en science sociale, le territoire exprime aussi le milieu de vie de l'espèce humaine.

Au sens politique, le territoire a été défini comme « la tentative par un individu ou un groupe d'affecter, d'influencer ou de diriger les autres individus, les phénomènes et les rapports sociaux, en délimitant une autorité revendicatrice sur une région géographique donnée » SACK (1986)[3]. Un groupe d'individus détient un pouvoir, souvent économique, sur un territoire, il construit une organisation spatiale pour conforter son pouvoir et l'agrandir. Le territoire est un espace marqué par le politique, par tout ce qui structure la société. Le territoire est donc une construction sociopolitique sur un espace donné. Lorsque les institutions exercent des prérogatives de puissance publique à l'échelle de territoires, on parle de

[1] SAMSON I., 2003, *L'économie contemporaine en dix leçons*. Ed Sirey, Paris, Extrait de « Espace et territoire chez les géographes et les économistes », 675 p.

[2] MAUREL M-C., 1984, « Pour une géopolitique du territoire. L'étude du maillage politico-administratif », dans *Hérodote*, n°33-34, pp. 131-173.

[3] « *Territoriality will be defined as the attempt by an individual or a group to affect, influence or control people, phenomena, and relationships, by delimiting an asserting control over a geographic area. This area will be called the territory.* », SACK R-D., 1986, *Human territoriality*. Cambridge, University Press, p. 19.

territorialisation des politiques publiques. Il s'agit d'un modèle de régulation politique censé être plus proche des citoyens, mais plus adapté aux spécificités locales.

De nombreux géographes français ont enrichi le concept de territoire. LEVY et LUSSAULT (2003)[1] réunissent trois définitions générales du territoire, qui illustrent les grandes conceptions de la discipline. Pour LEVY (2003), le territoire est un *« espace à métrique topographique »*[2]. Selon DEBARBIEUX (2003) il s'agit d'un *« agencement de ressources matérielles et symboliques capables de structurer les conditions pratiques de l'existence d'un individu ou d'un collectif social et d'informer en retour cet individu ou ce collectif sur sa propre identité »*[3]. Puis, d'après FERRIER (2003), le territoire comprend *« toute portion humanisée de la surface terrestre »*[4]. Aujourd'hui, le « territoire » est au cœur des préoccupations des scientifiques, des politiques, et des économistes. Les géographes n'ont pas été les seuls à s'approprier ce concept, mais ils ont fait de l'espace leur entrée principale, ce qui les distingue quelque peu des approches des économistes et des sociologues.

Loin de remettre en cause cette tendance, comprenons pourquoi le concept de territoire est-il tant utilisé, en géographie, dans des sciences connexes et plus globalement en relation avec l'aménagement et le développement des territoires, et les différents acteurs qui en ont la responsabilité ? Selon MOINE (2005) ceci procède de quatre logiques combinées. La première est une logique d'aménagement propre à la France : *« dans les années 1960-1970 l'aménagement du territoire, très conquérant en France, s'est développé. L'Etat en occupant une position majeure a créé une réelle distance entre l'échelle de planification et d'intervention nationale et le développement local »*[5]. La seconde est une logique de conservation de lien : *« dans le cadre d'un monde global où l'on a tendance à perdre ses repères, avec le quotidien, les acteurs que l'on connaît, l'espace au sein duquel on évolue »*[6]. La troisième est due à la complexité du monde qui nous entoure, de l'échelle locale à l'échelle régionale : *« les différents acteurs pressentent cette complexité, ils peinent à la nommer, parlent plutôt de complications, considèrent avec perplexité l'infinité de relations qui lient les acteurs, les objets de l'espace géographique, la multitude de boucles de rétroaction qui font évoluer des systèmes imbriqués aux limites floues »*[7]. La quatrième est liée à l'essence même de la géographie : *« au sein de laquelle les anciens découpages thématiques sont progressivement abandonnés, au profit d'une approche phénoménologique »* (MOINE, 2005)[8].

1 LEVY J., LUSSAULT M., 2003, *Op. cit.*, pp. 907-917.
2 LEVY J., 2003, dans LEVY J., LUSSAULT M., 2003, *Op. cit.*, pp. 907-910.
3 DEBARBIEUX B., 2003, entrées « Haut Lieu » et « Territoire », dans LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés*. Paris, Belin, pp. 910-912.
4 FERRIER J-P., 2003, dans LEVY J., LUSSAULT M., 2003, *Op. cit.*, pp. 912-917.
5 MOINE A., 2006, « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », dans *L'espace géographique*, tome 35, n°2, pp. 115-132.
6 *Ibid.*
7 *Ibid.*
8 *Ibid.*

En définitive, le concept de territoire est étroitement lié à celui d'« espace » géographique, puisque leurs définitions laissent apparaître une certaine redondance, si l'on en juge à la lecture de ces deux définitions de géographes :

- la première est empruntée à LE BERRE (1992) selon lequel *« le territoire est la portion de surface terrestre appropriée par un groupe social pour assurer sa production et la satisfaction de ses besoins vitaux »*[1] ;

- la seconde définition est celle de BRUNET (1993) pour qui *« l'espace géographique est l'étendue terrestre utilisée et aménagée par les sociétés en vue de leur reproduction, non seulement pour se nourrir et s'abriter, mais dans toute la complexité des actes sociaux »*[2].

Le terme « territoire » se généralise, au point d'en devenir polysémique (LEVY, 2003)[3]. Mais il n'est ni un synonyme, ni un substitut du mot « espace ». On comprend plus facilement que selon LUSSAULT (2002) *« l'espace dans toutes ses manifestations est un ingrédient indispensable à la visibilité et donc à la compréhension des choses »*[4]. S'il y a bien entendu de l'espace dans le territoire, celui-ci n'est pas considéré comme un support neutre et isotrope. De multiples composantes (environnementales, sociales, économiques, institutionnelles) donnent de la spécificité et de l'identité à la configuration et au fonctionnement de cet ensemble. Comprendre un territoire, c'est mettre en évidence les interactions entre ses différentes composantes et non pas les considérer comme des couches successives. L'objectif de la partie suivante consiste à ouvrir la « boîte noire » du territoire, à rendre intelligible une partie des sous-systèmes qui le composent, afin de clarifier le concept.

1.1.1. Le territoire par les pratiques, représentations et actions

La référence spatiale est la composante centrale du concept territoire. Mais, il faut nuancer l'attitude qui consiste d'emblée à qualifier le territoire par l'espace (FREMONT, 1976), (BRUNET, 1993), (PUMAIN, 1997)[5], (MAIGROT, 1999)[6], ou par la matérialisation de l'étendue d'un pouvoir (MICOUD, 2000)[7].

---

1 LE BERRE M., 1992, « Territoires », dans *Encyclopédie de Géographie*, BAILLY A., FERRAS R., PUMAIN D. (dir.), Paris, Ed. Economica, pp. 620-621.

2 BRUNET R., FERRAS R., THERY H., 1993, *Op. cit.*, pp. 480-481.

3 LEVY J., LUSSAULT M., 2003, *Op. cit.*, p. 907.

4 LUSSAULT M., 2002, « Chapitre 1 : Action(s) ! », dans *Logiques de l'espace, esprit des lieux*. Géographie à Cerisy, LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), Ed. Belin, Paris, coll. Mappemonde, pp. 11-36.

5 PUMAIN D., SAINT-JULIEN T., 1997, *L'analyse spatiale : localisations dans l'espace*. Coll. Cursus, Ed. Armand Colin, pp. 155-156.

6 MAIGROT J-L., 1999, « Les dix postures du géographe agraire », *Actes des Quatrièmes Rencontres de Théo Quant*, 11-12 février 1999, Besançon, Presses Universitaires de Besançon, pp. 41-49.

7 MICOUD A., 2000, « Patrimoine et légitimité des territoires. De la construction d'un autre espace et d'un autre temps commun », dans *Utopies pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, GERBEAUX F. (dir.), Ed. de l'Aube, pp. 53-73.

Selon GUMUCHIAN (1991)[1] le territoire s'affirme comme un objet à triple entrées, rappelant les trois trames du système complexe énoncé par RIGALDIES (1996)[2]. Tout d'abord, une entrée de l'ordre des pratiques et des usages, il s'agit de la trame de nature socio-économique. Une seconde entrée de l'ordre des représentations, c'est la trame de nature géohistorique et géosymbolique. Puis, une troisième entrée, celle de la prise de décision et de l'action, qui correspond à la trame de nature institutionnelle. Ces trois entrées fonctionnent en concomitance, et c'est précisément par la variabilité et les spécificités de chacune d'entre elles que prennent corps les ambiguïtés internes aux territoires et les difficultés d'articulation de différents territoires. Le territoire est certes un enjeu politique, économique et social, mais il est aussi et en même temps, utopie, idéologie et mythe[3]. Pour comprendre ces trois entrées, reprenons l'analyse de MOINE (2005)[4].

La première entrée, par l'espace, s'appuie inévitablement par l'appropriation qui en est faite par des groupes d'individus, enfermant ainsi le territoire dans des limites assez rigides, administratives, bien que de plus en plus mouvantes autour d'une infinité de lieux (SACK, 1986, 1997)[5]. La construction du territoire est alors dominée par le rôle de l'Etat qui, d'après PINCHEMEL (1997) « *contrôle, maintient son intégrité […] exerce une autorité, une compétence* », l'étendue du territoire définissant alors le *« champ d'application du pouvoir »*[6].

La seconde entrée, celle au travers du vécu, du perçu, et des multiples filtres qui nuancent les représentations que l'on a d'une organisation spatiale, apporte un sens aux territoires (FOURNY, 1995)[7]. Cela se fait à travers une combinaison de caractéristiques issues d'un *« processus de synthèse intégrative »* (MUCCHIELLI, 1986)[8]. Ainsi, *« le territoire est un agencement de ressources matérielles et symboliques capable de structurer les conditions pratiques de l'existence d'un individu ou d'un collectif social et d'informer en retour cet individu et ce collectif sur sa propre identité »* (DEBARBIEUX, 2003)[9]. Le territoire serait donc un édifice conceptuel reposant sur deux piliers, souvent présentés comme antagonistes en géographie : le matériel et l'idéel. Le matériel, l'espace géographique, est un sous-système du territoire. Puis l'idéel, ou le symbolique est en relation avec les systèmes de représentation qui guident les sociétés, dans l'appréhension qu'elles ont de leur environnement.

1 GUMUCHIAN H., 1991, *Représentations et aménagement du territoire*. Ed. Economica, coll. Anthropos, Paris, 143 p.
2 RIGALDIES B., CHAPPOZ Y., 1996, *Le projet de territoire*. Ed. du Papyrus, coll. Les Guides Actelus, p. 27.
3 Pour GUMUCHIAN, l'idéologie est *« un système d'idées, un ensemble structuré de représentations, de valeurs, de croyances »*. GUMUCHIAN H., 1991, *Op. cit*.
4 MOINE A., 2006, *Op. cit.*
5 SACK R-D., 1986, *Op. cit.*, 268 p. SACK R-D., 1997, *Homo geographicus : a framework for action, awareness, and moral concern*. Baltimore, Londres, The Johns Hopkins University Press, 328 p.
6 PINCHEMEL G., PINCHEMEL P., 1997, *La face de la terre*. Paris, Ed. A. Colin, pp. 407-412.
7 FOURNY M.-C., 1995, « Identités territoriales et stratégies d'aménagement. Les réseaux de villes en Rhône-Alpes », dans *L'Espace Géographique*, Ed. Reclus, Montpellier, n°4, pp. 329-340.
8 MUCCHIELLI R., 1986, *L'identité*. Ed. PUF, Paris, 125 p.
9 DEBARBIEUX B., 2003, *Op. cit.*

Cette seconde entrée fait référence aux processus d'organisation territoriale, décrits par RAFFESTIN (1986)[1], qui s'analyse à deux niveaux distincts, mais fonctionnant en interactions : celui de l'action des sociétés sur les supports matériels de leur existence (le matériel), et celui des systèmes de représentation (l'idéel). Ajoutons, la définition de DI MEO (2003) pour qui *« le territoire est une appropriation à la fois économique, idéologique et politique (sociale, donc) de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire »*[2]. MIGNOTTE (2004) voit en l'idéologie un *« système global d'interprétation du monde est orienté vers un but dans le sens où elle a pour fonction de donner des directives d'actions individuelles et collectives »*[3]. Ainsi, pour DI MEO (1998), *« le territoire est souvent abstrait, idéel, vécu et ressenti plus que visuellement repéré »*[4]. Puis, d'après RAFFESTIN (1986)[5] *« le territoire est une réordination de l'espace dont l'ordre est à chercher dans les systèmes informationnels dont dispose l'homme en tant qu'il appartient à une culture. Le territoire peut être considéré comme de l'espace informé par la sémiosphère*[6] *»*. Puisque ce sont les idées qui guident les interventions humaines sur l'espace terrestre, les arrangements territoriaux constituent une *« sémiotisation de l'espace, espace progressivement « traduit » et transformé en territoire »* (RAFFESTIN, 1986)[7].

La troisième entrée, en relation avec les deux précédentes, c'est-à-dire l'espace géographique et les représentations que l'on se fait de cet espace, est celle des acteurs qui donnent sens aux territoires ruraux. Nous reviendrons plus longuement sur le concept d'« acteur », dans une partie ultérieure), mais à ce stade, retenons qu'il s'agit d'interrelations multiples qui lient ceux qui décident, perçoivent, s'opposent, s'allient, s'imposent pour finalement aménager les territoires. Cette dimension est essentielle, car *« le monde est institué par les individus en fonction de leurs actions et de leurs intentions »* DEBARBIEUX (1999)[8]. Pour D'AQUINO *« la référence du territoire n'est alors pas dans sa limite, mais dans la proximité spatiale »*[9], une partie du fonctionnement du territoire peut alors « *se réduire à un réseau extrêmement dense* » (LEVY, 1991)[10]. La complexité du sous-système apparaît alors. *« Il semble*

---

1 RAFFESTIN C., 1986, « Ecogenèse territoriale et territorialité », dans *Espaces, jeux et enjeux*, AURIAC F., BRUNET R. (dir.), Paris, Fayard, pp. 173-185.

2 DI MEO G., 2003, entrée « Territorialité », dans LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés*. Paris, Ed. Belin, p. 919.

3 MIGNOTTE A., 2004, *Les réseaux de sentiers : outils d'articulation de territoires hétérogènes ? Des effets structurants d'une forme réticulée en espaces naturels protégés de montagne*. Thèse de doctorat en géographie, Grenoble, Université Joseph Fourrier, p. 10.

4 DI MEO G., 1998, *Géographie sociale et territoire*. Coll. Fac Géographie, Nathan Université, pp. 42-43.

5 RAFFESTIN C., 1986, *Op. cit.*, p. 177.

6 LOTMAN (1990) définit la sémiotique par *« semiotic space necessary for the existence and functioning of languages, not the sum total of different languages »*, ce qui peut se traduire par l'espace nécessaire à l'existence et au fonctionnement des langues, mais il ne s'agit en aucun cas des langues dans leur globalité. Cet espace est la sémiosphère, laquelle devient une condition d'émergence, de maintien et de développement d'une culture. La sémiosphère est en perpétuel mouvement, ses parties se nouent et se dénouent ; elle construit de nouvelles relations, des rapports de force et de dépendance. LOTMAN Y., 1990, *Universe of the Mind. A semiotic theory of culture*. Bloomington, Indiana University Press, p. 123.

7 RAFFESTIN C., 1986, *Op. cit* p. 181.

8 DEBARBIEUX B., 1999, « L'exploration des mondes intérieurs », dans *Géographie, Etat des lieux*, KNAFOU R. (dir.), Ed. Belin, Paris, pp. 371-384.

9 AQUINO (d') P., 2002, *Op. cit.*

10 LEVY J., 1991, « A-t-on encore (vraiment) besoin du territoire ? », dans *Espaces Temps*, n°51-52, pp. 102-142.

impossible de prendre en compte tous les acteurs, sachant que tous entretiennent des rapports individuels aux lieux » (MOINE, 2006)[1].

Le territoire est donc un système complexe qui doit être abordé de manière globale. Les outils mis en œuvre pour étudier les territoires doivent intégrer la diversification et la complexification en coordonnant les dimensions sociales, politiques, économiques et environnementales. Il faut également considérer l'ensemble des usages du territoire, sur la base d'une occupation, d'une appropriation et participation de plus en plus active, de la population, des représentants de la société civile, des acteurs institutionnels ou professionnels, ruraux et urbains.

1.1.2. La territorialisation ou l'appropriation du territoire

Les territoires sont construits, façonnés, aménagés, selon des échelles variables, par l'occupation des sociétés, les divers projets, et leurs capacités à mener à bien des objectifs. Les multiples interactions entre les acteurs poursuivant des stratégies différentes et éventuellement contradictoires font de l'arrangement territorial, à un moment donné, le résultat de ces processus. *« Le territoire fait système avec l'ensemble des aspects du jeu social, c'est un fait social. […] La territorialité constitue un « moment », une « historiographique », mais ne nous y trompons pas, la territorialité est nouvelle qu'en apparence. Par exemple, en faisant référence aux systèmes de pouvoir, on parlait de « territorialité » sans réellement le savoir. La question territoriale est éminemment politique et mobilise les enjeux de pouvoir »* (MAYAUD, 2007)[2].

L'idée d'appropriation contenue dans un grand nombre de définitions du territoire, renvoie aux domaines décisionnels et organisationnels, ainsi qu'à la force des représentations sociales. Pour LEFEBVRE (1974) l'appropriation est *« la transformation d'un espace, par un groupe, en vue de servir les besoins et les possibilités de celui-ci »*[3]. Cette idée est souvent utilisée en anthropologie pour caractériser l'action des populations en vue de garantir l'accès, le contrôle et l'usage des ressources contenues dans une portion d'espace (GODELIER, 1984)[4]. De cette définition découle une conception du territoire assimilable au résultat d'un processus de production, incluant des stratégies d'organisation, mais aussi de domination et d'exclusion. L'appropriation du territoire par les acteurs permet de rendre compte de la façon dont sont structurées les relations entre les sociétés, et, dans le cadre des jeux sociaux internes, des relations entre les individus, qui se traduiraient dans le territoire.

1 MOINE A., 2006, *Op. cit.*
2 MAYAUD J-L., 2007, « La question territoriale dans le champ de la recherche ruraliste », intervention lors du séminaire *Prospective, Agricultures, Politiques Publiques Et Territoires*, le 25 janvier 2007, Pradel, Ardèche.
3 LEFEBVRE H., 1974, *Op. cit*.
4 GODELIER M., 1984, *L'Idéel et le Matériel*. Paris, Fayard, 348 p.

Le territoire où s'exerce l'appropriation est le support des investigations menées sur les intentionnalités des acteurs. Selon RAFFESTIN (1986), le territoire est analysé comme *« la projection d'un système d'intentions humaines sur une portion de la surface terrestre »*[1], et comme le résultat de l'articulation entre des projets, des intentions et des réalisations. Dans le domaine décisionnel, les acteurs sont censés être en mesure de faire valoir leurs préférences et de peser sur les choix collectifs. Cette approche demeure cependant imprécise sur la façon de pondérer et de hiérarchiser le rôle des différents acteurs dans le processus de territorialisation. De plus, elle est parfois ambiguë sur le ou les systèmes de valeurs servant de référentiels aux dits « processus ».

La territorialisation se réalise également dans la relation entre appropriation et identité. Chaque individu, dans son expérience vécue, possède une relation intime avec ses lieux de vie. Lieux qu'il s'approprie et qui contribuent à façonner son identité individuelle ou collective. Appropriation et enracinement se manifestent par des éléments matériels, mais aussi idéels, et certaines matérialités du territoire possèdent une forte valeur symbolique. Des éléments emblématiques renforcent les effets d'appropriation, qu'il s'agisse des lieux de mémoire, des hauts lieux ou des stéréotypes.

Par cette approche, il ne s'agit plus de construire un sens objectif, mais de permettre une compréhension à travers les manifestations extérieures qui sont censées traduire des intentionnalités cachées. L'étude des territoires, comme marqueur identitaire, consiste à révéler le projet qui permet de le penser. Les comportements et actes des acteurs peuvent être interprétés comme des signaux, qui, à condition d'être décryptés, ont un sens sur leur territorialité. Le concept de territorialité désigne donc le processus d'appropriation du territoire par les groupes sociaux.

PECQUEUR (1996), quant à lui, oppose à la notion de territoire celle de territorialité. *« Si le territoire est un résultat, une réalité qui se cristallise dans les configurations telles que les districts, les milieux innovateurs ou bien les systèmes productifs locaux, la territorialité est un présupposé. Elle est l'expression des comportements des acteurs qui font le territoire »*[2]. En portant le discours sur la territorialité, c'est l'espace vécu par les acteurs qui est posé au cœur même des processus de développement et de création de valeur. La notion de territorialité véhicule une dimension dynamique, absente dans la notion de territoire. Ce sont donc les dynamiques territoriales plus que les territoires qui sont confrontées aux mutations économiques.

Le territoire est un système complexe. Il s'insère dans un système spatial, au sein duquel il fonctionne selon une boucle de rétroaction avec la société, qui aménage, gère et organise le territoire, tandis qu'il rétroagit sur cette société. L'idée de complexité permet de relativiser l'idée d'appropriation, souvent mise en avant dans les processus de territorialisation. Cette étude bibliographique autour du concept de territoire montre qu'il existe des discordances entre les objectifs d'appropriation, d'aménagement,

1 RAFFESTIN C., 1986, *Op. cit.*, 173-185.

2 PECQUEUR B., 1996, « Processus cognitifs et construction des territoires économiques », dans Pecqueur B., (coord.), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*. L'Harmattan, Economica, Paris, pp. 209-226.

d'organisation d'un territoire, et les résultats sur le territoire concerné. D'autre part, des processus semblables n'aboutissent pas à des configurations territoriales identiques. Cette incertitude, quant aux résultats des interactions entre acteurs, autorise à considérer le territoire comme un ensemble auto organisé, où les logiques des différents acteurs ne produisent pas une organisation spatiale résultant de la synthèse des choix de chacun. A partir du consensus, de l'idée d'espace conscientisé, il y aurait autant de formes de territoires que de possibilités pour des groupes de partager un même rapport aux lieux, une même territorialité. Le territoire *« se repère à différentes échelles de l'espace géographique »* (DI MEO, 1998)[1].

1.1.3. Le territoire, la scène des acteurs

Le territoire n'est pas un ensemble fermé, servant au gré des utilités locales, du territoire à géométrie électorale au territoire de clocher. L'organisation d'un territoire n'est pas un tout figé, pas plus que le territoire est figé dans le temps et l'espace, dans ses représentations et ses modes d'organisation. Accepter cela, conduit à penser qu'il existe des niveaux territoriaux différents. Ces niveaux sont emboîtés les uns aux autres. Ils correspondent à la gestion de problèmes différents et impliquent donc des organisations différentes.

Avec une telle conception, la question est de savoir comment s'articulent ces organisations variables. Deux exemples, en lien avec le développement économique, illustrent ces propos. Le premier exemple concerne le tourisme rural. Il faut donc prendre en compte différents niveaux de territoires, lesquels s'entrecroisent pour la mise en œuvre d'une seule politique nationale : un niveau d'organisation des producteurs (produits de terroir labellisés) et des filières (viticoles, apicoles), des responsables de structures d'hébergement (gîtes ruraux, chambre d'hôtes), d'office du tourisme et bien d'autres. Le second exemple est celui de la coopération agricole, initiée par une solidarité locale, souvent communale, alors qu'aujourd'hui les grandes coopératives ont une envergure mondiale et sont devenues leaders sur des marchés internationaux.

Le territoire est également une *« construction sociale, il résulte des interactions entre les acteurs et les activités et peut s'analyser en tant que réseau de relations. C'est aussi un cadre, un contexte, un environnement au sein duquel s'inscrivent ces relations, c'est le support de ressources. C'est également un espace approprié par les acteurs et dont les ressources sont valorisées, qui conditionne le déroulement des activités et les capacités d'interaction entre les acteurs tout en générant de nouvelles potentialités et de nouvelles opportunités. Enfin, c'est un lieu d'enjeux »* (LARDON, 2001)[2].

---

1 DI MEO G., 1998, *Op. cit.*, 317 p.

2 LARDON S., MAUREL P., PIVETEAU V., 2001, *Représentations spatiales et développement territorial*. Paris, Hermès, 437 p.

Le territoire est un espace d'intermédiation entre les multiples trajectoires d'acteurs, il lie le « local » et le « global ». Dans cette perspective, le territoire n'est pas un lieu géographique limité avec des caractéristiques données, mais une entité mouvante dans l'espace et dans le temps, qui *« se nourrit de multiples gênes qui permettront ou non une certaine dynamique, une cohésion, une prise de conscience et de pouvoir »* (PECQUEUR, 1996)[1]. Le lieu local comme lieu de « résistance », et de « mobilisation contre » est défini, moins par une proximité physique, géographique et même organisationnelle, que par une proximité de problèmes ou d'appartenance à des préoccupations semblables.

1.1.4. Positionnement : les territoires mis en scène par les acteurs

A la lecture de ces positionnements théoriques, et si tant est que l'on puisse en quelques lignes se positionner sur la définition d'un concept, nous retenons que le « territoire » est un espace, ou fragment d'espace, caractérisé par une surface et des limites. Cet espace est *« composé et inscrit dans un emboîtement de territoires, il est doté de caractéristiques naturelles et culturelles. Il porte la marque des aménagements opérés au fil du temps par les sociétés humaines »* (TERRIEUX, 2006)[2]. Le territoire n'est donc pas figé dans l'espace, ni dans le temps.

Le territoire a assurément un fonctionnement économique, mais il a également une structuration politique, un maillage. Il a aussi une dimension, une identité culturelle, de lieux de mémoire et de symboles. Au-delà de ses composantes matérielles, il correspond donc à un niveau de représentation mentale. Les sociétés humaines, qui s'installent sur un territoire dans le but de s'y développer, l'aménagent et mettent en œuvre dans leurs territoires des réalités matérielles et des informations, socialisées et symbolisées. *« Le territoire est généré à partir de l'espace, il est le résultat d'une action conduite par un acteur syntagmatique (acteur réalisant un programme) à quelque niveau que ce soit. En s'appropriant concrètement ou abstraitement (par exemple, par la représentation) un espace, l'acteur « territorialise » l'espace. Le territoire, dans cette perspective, est un espace dans lequel on a projeté du travail […] et qui, par conséquent, révèle des relations toutes marquées par le pouvoir. L'espace est la "prison originelle", le territoire est la prison que les hommes se donnent.* » (RAFFESTIN, 2003)[3].

Placé au centre du processus de développement territorial, un acteur se définit par ses logiques et la façon dont elles sont mises en action au sein d'un groupe et d'un jeu d'acteurs. Deux approches, empruntées à la sociologie, permettent de considérer l'individu en tant qu'acteur. La première, de DURKHEIM

1 PECQUEUR B., 1996, *Op. cit.*, pp. 209-226.

2 TERRIEUX A., 2006, « Le territoire, quelles définitions ? » dans *L'enseignement agricole « pour et dans les territoires »*. Séminaire organisé par l'Ecole Nationale de Formation Agronomique et la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt Midi-Pyrénées, le 13 avril 2006. Restitution des échanges par la Mission Agrobiosciences, p. 6.

3 RAFFESTIN C., 2003, « Espace à métrique topologique », dans LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés*, Paris, Belin, p. 907.

(1987)[1], considère que les faits sociaux sont extérieurs à l'individu et résultent de l'assimilation inconsciente de représentations collectives, de schémas mentaux et de normes comportementales établis par la société qui les génère. L'individu devient acteur lorsqu'il agit dans les différentes fonctions de son existence, ses comportements ne sont pas construits individuellement, mais collectivement. La seconde approche est plus subjective, c'est celle de « l'individualisme » développée par ARON (1965), puis BOUDON (1982)[2]. L'acteur joue de multiples rôles et possède une capacité d'adaptation selon les mises en situation qu'il rencontre. L'individu agissant au sein d'une structure collective oriente ses actions selon ses valeurs et intérêts. Chaque acteur a des stratégies propres orientées en vue de poursuivre ses objectifs. Par cette approche, les actions de l'individu sont analysées par leurs liens aux critères subjectifs de valeurs et d'intérêts qui leur sont propres.

Plus que le lieu et le nom d'un territoire, c'est son appropriation par une société, un groupe d'individus, sous la responsabilité de ses représentants, les acteurs, qui en fait l'identité et la singularité. De fait, le territoire est perçu en tant que tel et intégré dans les structures mentales du groupe. Cependant, pour localiser et comprendre le territoire opérationnel il ne faut pas oublier ceux qui, par des interactions, créent, tissent, défont ses organisations : les acteurs. Ils sont au centre des territoires. Ils les animent par les multiples jeux, organisations spatiales, et intentionnalités. Par analogie au théâtre où une pièce prend forme par ses comédiens, ce sont souvent les acteurs qui déterminent le territoire.

L'emploi du terme « territoire » désigne un *« espace socialisé, approprié par ses habitants, quelle que soit sa taille. […] Un territoire est donc l'œuvre des hommes et on pourra appeler territoire, des espaces n'ayant pas forcément d'unité naturelle ou historique et n'étant pas polarisés par une ville ou organisé par un Etat »* (BAUD, 1995)[3], *« que se réserve une collectivité humaine qui l'aménage en fonction de ses besoins »* (LE BERRE, 1992)[4]. *« Le territoire est un espace approprié (…) : propre à soi et propre à quelque chose »* (BRUNET, 1990)[5]. Le territoire s'approprie à des activités, se spécialise, s'équipe, se travaille, se recompose. Il s'agit d'un espace construit et organisé par des acteurs. Dans cette recherche, le terme « territoire » est donc évocateur des diversités morphologiques et organisationnelles qui le constituent. Il n'existe donc pas un territoire, mais des territoires, au pluriel, et c'est en ce sens que l'on peut parler de territoires mis en scène par des acteurs. La mise en scène est la façon dont les acteurs, les détenteurs de pouvoirs politiques, d'un rôle social et économique, donnent sens à un ou plusieurs territoires, au regard de ceux qui y sont concernés et administrés.

1 DURKHEIM E., 1988, « Qu'est-ce qu'un fait social ? », dans *Les règles de la méthode sociologique*, chap. 1, Ed. Flammarion, pp. 95-97.

2 ARON R., 1965, *Démocratie et totalitarisme*. Paris, Ed. Gallimard, 370 p. BOUDON R., BOURRICAUD F., 1982, *Dictionnaire critique de la sociologie*. Paris, Ed. PUF, Coll. Quadrige, 714 p.

3 BAUD P., BOURGEAT S., BRAS C., 2006, *Dictionnaire de géographie*. Ed Hatier, Paris, 3ème édition, p. 139.

4 LE BERRE M., 1995, « Territoires », dans *Encyclopédie de la géographie*, BAILY A., *Al.* (dir.) Paris, Ed. Economica, pp. 601-622.

5 BRUNET R., 1990, *Le territoire dans les turbulences*. Ed. CNRS-GIP, Reclus, Montpellier, p. 23.

1.2. Le rural : un concept en constante évolution

Le « rural », du latin *rus*, désigne ce qui relève de la campagne. Le rural se rapporte donc à la campagne, aux espaces et milieux ruraux. Globalement, le rural désigne l'ensemble des espaces où prédominent les activités agricoles et rurales, par opposition aux espaces urbanisés, tels que les villes, agglomérations, zones industrielles. Mais le sens du mot rural ne cesse d'évoluer dans le temps. Le dictionnaire de BRUNET (1993) indique que : *« ce mot a eu une grande fortune en géographie. Il a pourtant plus d'un usage suspect. »* En géographie humaine, la campagne caractérise souvent un type de paysage formé de champs ouverts (*openfield*), sans clôtures ni haies.

Pendant longtemps, la distinction entre villes et campagnes a donné au concept de rural un caractère purement géographique. Les constructions mentales des formes de vie sociale associées à la campagne étaient liées au travail agraire, à la paysannerie et aux sociétés paysannes. Les premiers chercheurs à avoir défini le concept de rural sont les sociologues ruraux, tels que PREVOST, RAMBAUD, MENDRAS, JOLLIVET, JAKEZ HELIAS, MENDRAS, MAYAUD, LAMARCHE, HERVIEU, LAGRAVE, BILLAUD, VIARD[1]. Ces chercheurs ont su faire de l'observation des sociétés rurales un révélateur des changements qui affectent la société dans sa globalité. Les travaux de ces chercheurs sont *« proches de préoccupations pragmatiques, ce qui rend parfois difficile la distinction entre le concept scientifique et le drapeau du mouvement social »* (GUESLIN, HERVIEU, 1992)[2].

La réémergence du concept du rural dans les discours se fait souvent dans une certaine confusion. Parmi les discours, ceux des géographes sont fondamentaux, dans la mesure où ils s'ouvrent aux autres sciences sociales, et participent largement à la vie et à la connaissance du rural. Pour comprendre le sens de ce concept, ses fondements seront présentés, suivis de l'exposé deux grandes théories, complémentaires l'une à l'autre. Puis, le positionnement sur ce concept sera exposé, tout en soulignant le fait que le rural ne se résume et ne se limite pas aux seules activités agricoles.

---

1 PREVOST A., 1966, *Grenadou, paysan français*. Ed. du Seuil, coll. Points histoire, Paris, 217 p. RAMBAUD P., 1969, *Société rurale et urbanisation.* Ed. du Seuil, Paris, 2ème édition revue et augmentée, 1973, 343 p. JOLLIVET M., MENDRAS H., 1971, *Les collectivités rurales françaises* (1er vol.), 1974, *Etude comparative du changement social* (2ème vol.). Ed. Armand Colin/CNRS, Paris, 1er vol., 222 p., 2ème vol. 266 p. JOLLIVET M., 1974, *Sociétés paysannes ou lutte de classes au village*, Paris, Librairie Armand Colin, 266 p. JAKEZ HELIAS P., 1975, *Le Cheval d'orgueil*. Ed. Pocket, Terre humaine, Paris, 658 p. MENDRAS H., 1992, *La fin des paysans*. Le Paradou, Ed. Actes Sud, Coll. Babel, nouvelle édition (1967), 436 p. LAMARCHE H., 1987, *Les capacités d'adaptation de l'exploitation familiale agricole : comparaison*. Table ronde « Comparaison internationale des exploitations familiales agricoles », Ed. CNRS, Universite de Paris X, Nanterre, 349 p. MAYAUD J-L., 1999, *La petite exploitation rurale triomphante. France, XIXème siècle*, Paris, Ed. Belin, 278 p. HERVIEU B., VIARD J., 2001, *L'archipel paysan. La fin de la république agricole*. Paris, Ed. de l'Aube, 124 p. LAGRAVE R-M., 2004, « Les "petites Russies" des campagnes françaises », dans *Etudes Rurales*, EHESS, Paris, n°171-172, pp. 9-305.

2 GUESLIN A, HERVIEU B., 1992, « Un syndicalisme européen est-il possible ? », dans *Les syndicats agricoles en Europe*, HERVIEU B., LAGRAVE R. (dir), Paris, L'Harmattan, Alternatives rurales, 318 p.

1.2.1. Les fondements du rural

Pour comprendre le concept du rural, il est important d'en comprendre ses fondements. Ainsi, la partie suivante, inspirée notamment des travaux de BONTRON (2001)[1], présente sous un aspect historique et sociologique les trois principaux fondements du concept.

Le premier fondement relève du fait que le caractère rural est fortement structuré par les activités agricoles et les sociétés rurales qui ont contribué à la construction des territoires ruraux. Cependant, dans beaucoup d'esprits, l'idée que les activités agricoles définissent exclusivement les territoires ruraux est encore fortement présente. Un article de GAMACHE (2004)[2] identifie et décrit les facteurs de changement des représentations des territoires ruraux via le concept de paysage. Selon BONTRON (2001)[3], outre les facteurs liés directement aux modifications du cadre physico-spatial, deux facteurs essentiels sont étudiés pour la compréhension de ce qui influence les évolutions de ces représentations. Il s'agit de la recomposition sociodémographique des populations des espaces ruraux et la déprise agricole. Or, les chiffres révèlent le contraire. Les exploitants et salariés agricoles sont aujourd'hui minoritaires dans la société rurale. En 1999, ils ne représentaient que 7% des ménages ruraux, si l'on y ajoute les retraités agricoles, le taux concerne un peu moins de 20% des ménages.

Répartition de 100 ménages ruraux (en %)			
	1962	1990	1999
Agriculteurs + salariés agricoles	33,8	9,9	7
Artisans, commerçants	8,8	6,9	6
Cadres moyens et supérieurs	3,9	14,9	20
Employés, ouvriers	25,0	27,6	20
Retraités agricoles	7,1	11,1	12
Autres retraités	21,4	29,6	35

Source : INSEE RP (1999)

Tableau 1 : La répartition des ménages ruraux, entre 1962 et 1999, en France métropolitaine

La prédominance des activités agricoles est de plus en plus contestée, au niveau même de la gestion des territoires ruraux. Actuellement, 60% des territoires ruraux français sont entretenus par les exploitants agricoles. Mais, dans beaucoup de régions, notamment de montagne, la gestion purement agricole des

1 BONTRON J-C., 2001, « La notion de ruralité à l'épreuve du changement social », dans les *Actes des Assises, Du rural aux territoires : la contribution des associations*. Paris, Ed. CELEVAR, novembre 2001, pp. 14-22.

2 GAMACHE N., DOMON G., JEAN Y., 2004, « Pour une compréhension des espaces ruraux : représentations du paysage de territoires français et québécois », dans *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n°73, pp. 72-102.

3 BONTRON J-C., 2001, *Op. cit.*

territoires ruraux devient résiduelle (MOREL, 1998)[1]. De plus, selon le Centre d'Analyses Stratégiques, il y aurait en 2015, 50 000 agriculteurs en moins. Ces résultats sont à relativiser en fonction de la définition du métier d'agriculteur, car la double activité (vente directe transformation à la ferme) doit être prise en compte. Au regard de ces chiffres, une première remarque peut être formulée : dans les vingt prochaines années la moitié des exploitants devrait cesser leurs activités sans pour autant que cela entraîne la disparition des du rural. De ce fait, si la définition actuelle du rural ne peut plus être fondée sur la place prépondérante des activités agricoles, elle le sera encore moins demain.

Le second fondement du rural est établi sur l'idée que le rural repose sur un certain conservatisme, sur la spécificité d'un système de valeurs fondé sur la famille, la propriété et l'attachement à la terre. Dans les débuts de la sociologie rurale, une approche très répandue consistait à décrire et définir une société rurale à partir d'un système de valeurs propre. Aujourd'hui, le rural a connu de telles évolutions, sur le plan de sa composition et de sa distribution démographique, dans ses modes de consommation et de vie, puis dans ses modèles culturels de référence, que la seule expression de « société rurale » n'englobe pas l'ampleur du phénomène.

Des études montrent une grande « uniformisation des pratiques, mais aussi des aspirations, des personnes vivant en milieu rural avec celles demeurant en milieu urbain » (ALVERGNE et al., 2005)[2]. Cette tendance est d'ailleurs renforcée par l'installation de nombreux ménages venus de la ville, l'étendue des réseaux d'échange (viaire, eaux, ADSL) et les différents modes de construction du bâti en milieu rural. Dans ce cas, une seconde remarque peut être énoncée : s'il subsiste encore des disparités dans certains domaines, comme la consommation, les loisirs, cela semble être dû davantage à la différence des niveaux de revenu conditionnant les modes de vie, qu'au lieu de résidence urbain ou rural.

Le troisième fondement du rural repose sur le fait qu'en milieu rural, l'essentiel de l'économie s'appuie sur un usage extensif de l'espace et des ressources naturelles. L'urbain est un lieu de fortes concentrations, d'investissements, de prix élevé du foncier et de l'immobilier, d'artificialisation parfois excessive du cadre de vie. A l'inverse, le rural a un peuplement et une densité moindres. De plus, l'utilisation extensive du sol et le prix du foncier sont faibles (bien que ce dernier point doive être nuancé en fonction des lieux de résidence). Une dernière remarque peut ainsi être faite : contrairement aux deux précédents fondements, où des similitudes entre urbain et rural apparaissent, dans ce dernier un écart se

[1] MOREL S., 1998, « Quelle gestion de l'espace en montagne ? », dans *Montagnes Méditerranéennes*, La gestion de l'espace en questions, n°7, pp. 27-33.

[2] ALVERGNE C., ARLAUD S., JEAN Y., ROYOUX D., 2005, « Le regard de l'aménagement du territoire sur les nouvelles frontières entre l'Urbain et le Rural », dans *Rural-Urbain : nouveaux liens, nouvelles frontières*. Actes du colloque international de Poitiers, 4-6 juin 2003, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Espace et territoires, pp. 19-24.

crée. Parmi les trois fondements proposés, ce dernier semble le plus pertinent pour définir le rural, ce qui autorise davantage à parler de « territoires ruraux », que de « sociétés rurales ».

L'énoncé de ces trois fondements du concept de « rural » amène à un constat plutôt nuancé. Le contenu traditionnel du rural est en évolution, et pour autant ce n'est pas, la fin du rural ni même des territoires ruraux. Aujourd'hui, l'appartenance au rural est revendiquée non seulement par les ruraux de souche, mais aussi par de nombreuses personnes récemment installées dans les territoires ruraux. Les néoruraux ont le sentiment d'appartenir à un milieu de vie très différent de l'urbain, qu'ils ont précisément choisi comme tel, sans pour autant avoir rompu tout lien avec la ville. Par conséquent, des organisations vivantes et novatrices apparaissent dans les domaines économique, social et culturel. La politique rurale elle-même est fréquemment rénovée. Le rural est aussi le support de nombreuses revendications collectives, pour une meilleure intégration au processus général de développement et sa reconnaissance comme forme moderne de l'organisation sociale. Cette aspiration au progrès et à la modernité ne porte t'elle pas atteinte à ses spécificités ? Mais avant de répondre à cette question, intéressons-nous à deux grandes théories, plaçant le rural entre renaissance et recomposition.

1.2.2. Le rural entre renaissance et recomposition

La première théorie du rural est héritée des travaux de Bernard KAYSER, lequel utilise volontiers les expressions de continuum, de décomposition, de recomposition et de renaissance rurale. A l'occasion d'une étude pour la DATAR, en 1991, il ne craint pas d'affirmer : *« définir le rural ? Mission impossible »*[1]. En effet, le point de vue du géographe, responsable du groupe de recherche sur l'avenir des espaces ruraux, est éloquent :

> *« La ruralité est une notion qualitative. Elle est caractérisée par le mode spécifique de rapports que les ruraux entretiennent avec leur environnement, avec leur société, avec leur localité. [...] Tout Etat des lieux doit prendre en compte une typologie, qui établit trois catégories majeures. Le premier type est celui de l'espace périurbain, à affiner selon des couronnes de comportements très différenciés. Le troisième type est celui des espaces marginalisés ou en voie de marginalisation et désertification rapides. Mais c'est le second type, celui de l'espace rural productif, qui est le plus intéressant : c'est en son sein que se produisent la plupart des phénomènes de renaissance. [...] Les interventions publiques ne doivent-elles pas s'étendre, et même peut-être s'appliquer en priorité aux espaces du second type : ceux où des villages, des bourgs et des petites villes ont assez de ressources pour prétendre à un rôle décisif dans un nouvel ordonnancement du territoire ? [...] L'avenir du monde rural étant, en France, fonction*

[1] KAYSER B., 1994, *Campagnes sinistrées ou renaissantes ? De l'Etat des lieux à la perspective*. DATAR, Dossier Prospective et Territoires. Paris, Ed. La documentation Française, 163 p.

directe de sa densification, la question de l'installation est décisive : installation de jeunes exploitants et d'entrepreneurs, installation de résidents, de retraités. L'offre de territoire, d'équipements et de cadre de vie dépend, à cet égard, autant des initiatives locales que des procédures d'intervention publique. [...] La capacité de maîtriser l'évolution de l'espace, enfrichements, boisements dispersés, dégradation du paysage et du patrimoine bâti font peser sur la campagne des risques considérables de perte de ses aménités et potentialités. Les acteurs locaux, s'ils doivent jouer un rôle important, ne sont pas les seuls impliqués. Là encore, Il s'agit de choix de société » (KEYSER, 1994)[1].

Même si, selon Bernard KAYSER, le rural s'apprécie qualitativement, il base toutefois sa typologie sur des arguments quantitatifs, liés au développement économique du rural français. Selon lui, ce rural se décline essentiellement en trois grandes catégories, très apparentées aux classifications des textes réglementaires de la politique agricole française. Il s'agit du périurbain, du rural isolé, puis du rural « *productif* », c'est-à-dire celui qui comprend, selon l'auteur, les communes rurales les plus dynamiques sur les plans social et économique. D'après KEYSER, c'est sur ces derniers territoires ruraux que doivent s'appliquer les politiques publiques. Mais sont-elles symptomatiques des réalités, des diversités du rural français ? Selon l'auteur, ce *« rural productif »* est un terrain idéal d'observation des adaptations et évolutions du rural face aux attaques en tout genre (pression foncière, friches agricoles, dégradation du paysage).

La seconde théorie, complémentaire à la première, est extraite de l'analyse du rural, de Bertrand HERVIEU. En Europe, le rural français fait figure d'exception. Son modèle du rural s'oppose totalement à celui de l'Angleterre qui *« a empêché le développement de l'artisanat rural, les lois scélérates punissant de la peine de mort le vagabondage sur les chemins, et le mouvement des enclosures qui privent les bordages des servitudes collectives, ont très tôt vidé les campagnes du petit peuple et favorisé la concentration du prolétariat dans les centres urbains. La ville est le lieu de la production, les campagnes anglaises sont le territoire de l'aristocratie, le lieu de la chasse, des plaisirs et du paysage. A la différence de la France, il s'y développe plus un art de vivre qu'un art de travailler. Les pays du Nord, eux non plus, n'ont pas écrit leur identité à partir des campagnes. Ils se sont d'abord pensés autour des villes hanséatiques, du commerce, de l'échange, de la finance, tout en regardant le grand large. L'espace rural est resté un véritable no man's land. »* (HERVIEU, 2006)[2]. D'ailleurs, le mot « campagne » n'a pas le même sens pour les anglais, pour lesquels il englobe plus largement tout l'environnement non urbain.

1 KAYSER B., 1994, *Op. cit.*

2 HERVIEU B., 2006, « Après un siècle d'exode rural : urbanisation des campagnes ou renaissance du rural ? », dans *Actes des séminaires de l'IHEDATE*. Notes d'après l'exposé de Bertrand Hervieu [http://www.ihedate.com/generated/objects/ACTES%20SEMINAIRES/SEM1_ACTES_HERVIEU.htm], en ligne, le 02 mars 2007

Dans l'histoire de France, l'opposition entre les territoires ruraux et urbains est limitée : la ville du Moyen Age, enserrée de murs, s'isolait du reste des terres seigneuriales et la ville industrielle du XIX^{ème} siècle faisait contraste avec la campagne agricole qui l'entourait. Depuis la fin du XIX^{ème} siècle, la « ville conquérante » a mauvaise presse. Les livres d'école dénoncent cet espace sale et dangereux qui abrite la délinquance et la violence : *« la ville favorise la décadence des bonnes mœurs et accélère la ruine de la nation ». La Révolution nationale voulue par PETAIN recycle ce thème, faisant son fonds de commerce du mythe d'une ruralité vertueuse et immémoriale. Ce mythe ne disparaît pas avec l'étiage de l'exode rural des années soixante-dix, il prend de nouveaux atouts, ceux de la qualité de vie, du calme, des charmes de la nature »* (BLOCH, 1964)[1]. Avec la résidence secondaire et les migrations pendulaires, les campagnes proches des villes accueillent de plus en plus d'habitants. Les cultures rurales et urbaines parachèvent leur mouvement de convergence. Les modes de vie s'unifient à un rythme accéléré. Le périurbain, qui accueille de plus en plus de monde, repousse les limites de la ville, empiétant sans cesse sur les campagnes, préférant aux immeubles l'allure campagnarde de pavillons engazonnés. Cette convergence entre villes et campagnes est *« le dernier acte d'une histoire millénaire qui a connu une imbrication profonde entre les deux types d'espaces. Le XX^{ème} siècle est donc marqué par l'exode rural, mal vécu par une population française vivant encore sur l'imaginaire rural légué par son histoire »* (BLOCH, 1964)[2].

Ainsi, selon HERVIEU, la France rurale d'aujourd'hui, à la fin de l'exode, se décompose en quatre types d'espaces distincts, mais tous de changement et de mobilité.

Le premier type d'espace est « le périurbain », à la périphérie presque immédiate des grandes villes, dont les taux de croissance démographique y sont les plus élevés, principalement du fait de soldes migratoires positifs : certaines classes supérieures viennent y chercher un certain agrément, tandis que les ménages plus pauvres peuvent y trouver des logements à un coût plus modéré.

Le second est « le rural en voie de périurbanisation ». Il s'agit notamment des zones sous influence de la région parisienne, jusqu'à 200 km de Paris. Ces espaces sont jeunes, actifs et dynamiques sur le plan démographique. Ils font l'objet de conflits d'usage très forts entre les populations de souches rurales et les néoruraux, les nouveaux arrivants aux modes de vie urbains. Dans certaines des communes appartenant à ces espaces, la grande majorité des élus, les représentants, est souvent issue de ces nouvelles populations.

Le troisième type d'espace est le « rural intermédiaire » structuré autour de pôles urbains. Généralement, il s'agit des chefs-lieux d'arrondissement qui sont en forte croissance, au détriment des petites communes environnantes, dont la population est plus ou moins vieillissante.

---

1 BLOCH, M., 1964, *Les caractères originaux de l'histoire rurale française*. Paris, Ed. Armand Colin, 263 p.
2 BLOCH M., 1964, *Op. cit.*

Le quatrième est « l'espace rural compris dans la diagonale aride », de la plaine de la Meuse jusqu'aux Pyrénées centrales. Selon HERVIEU (2006)[1], à l'exception de la région Champagne-Ardenne, l'exode a là aussi cessé, mais ce tarissement est en partie dû au vieillissement de la population (Massif Central).

Il est à noter que pour les trois premiers espaces, la fonction résidentielle est dominante. De plus, par l'emploi du terme « espace », il faut entendre celui de « territoire », car HERVIEU décrit des espaces organisés construits par une société et dont la construction contribue à donner du sens, à donner des orientations à cette société.

Outre les changements et évolutions dans le rural français, le point de départ de ces deux théories est une réponse à l'inquiétude face à une désertification de certains territoires ruraux. Schématiquement, on peut dire que le syndrome de la « fin des terroirs » engendre deux types de réaction extrêmes. La première est celle du repli sur soi, de l'autonomisme à l'affirmation identitaire, c'est ce que des sociologues ont baptisé de « la surchauffe aux racines » (DUVIGNEAU, 2002)[2]. La seconde est celle de la vision « tout économie » ralliant les nouveaux conquérants, managers.

1.2.3. Des ruptures utiles à la recomposition du rural

Selon HERVIEU nous vivons le temps des ruptures. Une rupture entre la nature et l'agriculture, entre l'agriculture et son rôle traditionnel de pourvoyeur de nourriture, une rupture dans la famille, du fait que le conjoint du chef d'exploitation est de plus en plus salarié à l'extérieur. Puis, avec l'arrivée des néoruraux, une rupture dans la société villageoise, rurale, traditionnelle. Ainsi, pour HERVIEU, la recomposition des quatre types d'espaces ruraux s'est jouée autour de six ruptures identifiées de la façon suivante.

La première est « l'effacement du monde agricole » : l'agriculture, non seulement dans la société, mais dans les espaces ruraux eux-mêmes, est devenue minoritaire, y compris dans la diagonale aride. Il représentait plus de 50% de la population active en 1950, il représente aujourd'hui moins de 10% sur l'ensemble de la France. Ce recul conduit à une confrontation entre une logique productive et une vision résidentielle et moins travailleuse et s'accompagne de nombreux conflits d'usage.

La seconde rupture est liée à la modernisation de l'agriculture et l'amélioration de la productivité agricole. Le rôle nourricier de l'espace rural français s'est considérablement amoindri dans l'esprit des populations : les spectres de la famine se sont éloignés, « *pour la première fois dans l'histoire de nos*

1 HERVIEU B., 2006, *Op. cit.*

2 DUVIGNEAU M., 2002, *Art, culture et territoires ruraux. Expériences et points de vue*. Dijon, Ed. Educagri, Coll. Références, 322 p.

sociétés développées, deux générations ont vécu et vivent comme si elles avaient l'assurance de manger à leur faim tous les jours jusqu'à leur mort »[1].

La troisième naît de la revendication de mobilité et d'autonomie partagée par tous les individus, qu'ils soient résidents, ruraux ou agriculteurs. Les sociétés rurales sont passées de paradigmes patrimoniaux à des paradigmes fondés sur la mobilité.

La quatrième rupture concerne le rapport que les ruraux et notamment les agriculteurs entretiennent à la terre, le rapport au sol. Le monde agricole a effectué une révolution dont il n'avait pas mesuré les conséquences. Les nombreuses formules juridiques (groupement foncier agricole, SCI, société civile d'exploitation agricole, etc.) conçues pour préserver la propriété foncière et assurer la transmission des exploitations, ont engendré trois types de conséquences :

- d'abord, la séparation entre le capital exploité et la famille, au point que des agriculteurs sont à la tête d'exploitations plus en tant que salariés que propriétaires ;

- ensuite, le passage d'une vision collective du sol comme patrimoine privé à celle d'un sol devenu outil de travail, voire outil financier, pour les uns, espaces touristiques, ludiques ou environnementaux pour les autres ;
- enfin, la découverte de l'extraordinaire mobilité de la géographie agricole, avec les naissances et les délocalisations de bassins agricoles autorisées par la déréglementation des marchés et la diminution des coûts de transport, comme en témoignent, notamment, les productions porcines et viticoles.

La cinquième rupture est celle du rapport au travail : c'est dans les communes rurales que l'on rencontre les catégories sociales les plus précaires : un tiers des ouvriers, en général les populations les moins qualifiées et les plus fragiles, vivent dans les communes rurales. Pour ces populations, les difficultés, et, surtout, le coût du déplacement entre le lieu de résidence et le travail multiplient les risques de précarisation.

La sixième rupture est liée au basculement du mode de représentation de la nature. L'urbanité est le support de courants d'aspiration profonde à une nature « naturelle », dans le prolongement des espaces résidentiels, opposée à une nature productive et domestiquée. Le statut de l'animal depuis cinquante ans illustre parfaitement cette transformation : à l'après-guerre, disparition de l'animal sauvage (auquel on oppose l'animal domestique) et émergence de l'animal de rente ; dans les années soixante-dix, apparition de l'animal de compagnie qui devient, en 2000, l'animal thérapeutique.

[1] HERVIEU B., 2006, *Op. cit.*

D'après HERVIEU, le XX^{ème} siècle a apporté un renouveau aux campagnes françaises, dont le tournant se profile au début de ce XXI^{ème} siècle avec l'introduction de nouveaux enjeux. Le premier enjeu est celui de la gestion des espaces ruraux : la fonction résidentielle, sans intégration d'un projet agricole, ne peut prendre en charge cette gestion. Pour y remédier, « *il faut éviter l'effacement des territoires agricoles. Le débat sur la multifonctionnalité de l'agriculture n'est pas encore épuisé* »[1]. Le second repose sur le fait que le caractère rural de la fonction résidentielle interroge sur le lien social et l'appartenance citoyenne des individus (comme des Anglais ou Hollandais en Ardèche). Car, selon HERVIEU (2006), *« la citoyenneté ne peut être réservée à la stabilité »*[2]. Le dernier enjeu est celui de la relation culturelle entretenue avec la nature devenue un instrument de production.

Selon l'INSEE, les exploitants agricoles représentent environ 5% de la population active actuelle française. Ils ne sont plus majoritaires même dans la société rurale, déjà dépassés par les ouvriers. Il faut néanmoins considérer que, dans une société moderne qui n'est plus composée que de minorités, les agriculteurs représentent l'une des quatre grandes minorités socioprofessionnelles (avec la formation, la santé et les transports). Par ailleurs, les activités agricoles, noyau dur des territoires ruraux, n'ont jamais constitué l'entité homogène à laquelle voudraient nous faire croire ceux qui réunissent, sous les mêmes bannières revendicatives, céréaliers champenois, éleveurs ovins poitevins, viticulteurs languedociens et bordelais, etc. Une petite moitié d'exploitations modernes assurent les productions agricoles qui pèsent dans la balance commerciale. La terre n'est plus bien souvent qu'un support facultatif. La majorité des exploitants sont des agriculteurs à temps partiel, des retraités, des pluriactifs, des exploitants en difficulté financière.

Les besoins de l'ensemble de la société, traduits par une aspiration pressante à un environnement protégé, doivent se défaire des mythologies résiduelles alimentées par le bucolisme médiatique. Le terme agriculture regroupe l'ensemble des activités économiques ayant principalement pour objet la culture des terres, et d'une manière générale, l'ensemble des travaux transformant le milieu naturel pour les productions végétales et animales utiles à l'homme. Dans son sens économique, l'agriculture est un des produits du rural. Elle propose également des services qui ne sont pas en lien avec la production alimentaire, mais apparentés au secteur tertiaire. Parmi ces services figurent ceux de la vente et de l'hôtellerie, non traditionnels et de plus en plus courants, signe d'une modernité pour la grande majorité des activités agricoles commercialisées. La place actuelle de ces services dans l'activité agricole est telle qu'il est difficile d'envisager l'agriculture sans activité tertiaire, comme il est difficile de parler d'agriculture au singulier.

1 HERVIEU B., 2006, *Op. cit.*
2 *Ibid.*

1.2.4. Positionnement : le rural ne se limite pas à l'agricole

Le terme rural est de nature descriptive, voire émotive, idéelle. Par opposition à la ville, dont il est une sorte de symétrie, il renvoie à la disponibilité d'espace, aux faibles densités, mais il est aussi associé à diverses représentations et valeurs de type hédoniste des rapports différents au temps et aux territoires, comme le silence, le « naturel » et la « terre » (les champs, les bois et forêt). Sans se réduire aux seules manifestations économiques illustrées par l'ensemble des activités agricoles, le caractère rural d'un territoire se définit, dans cette recherche, comme l'ensemble des territoires ruraux dans leur diversité et complexité. Il n'y a donc ni similitude, ni opposition entre les termes « rural » et « agricole », car d'ailleurs ils n'ont pas de sens scientifique précis, tout comme ceux de « rural » et « urbain ». Le « rural » désigne le caractère, une appartenance au rural et évoque les campagnes dans leur globalité. Sans se réduire aux seules manifestations des activités agricoles, le rural désigne le caractère d'un territoire et il se définit comme l'ensemble des territoires ruraux dans leur complexité.

1.3. Les territoires ruraux : le lien entre les deux concepts

Avant tout, il importe de faire quelques remarques sur le statut des deux concepts géographiques, « territoire » et « rural », présentés précédemment. Tous deux appartiennent au langage courant et c'est par une construction théorique, qui établit des relations claires entre eux, qu'ils en deviennent des concepts. Individuellement, ses concepts ont un statut spécifiquement géographique et désignent des phénomènes sociaux historiques particuliers. Assemblés, ils donnent forment à l'expression de « territoires ruraux ».

Le territoire constitue un outil indispensable pour appréhender la complexité des espaces ruraux influencés par des instances nationales et européennes. Utiliser le concept de territoire c'est donc embrasser le local dans sa diversité. En France, le terme « rural » est couramment utilisé, bien qu'il n'ait aucun sens technique précis. Sauf celui, purement conventionnel, des statisticiens, pour lesquels est considérée comme rurale toute commune qui compte moins de deux mille habitants agglomérés. Pourtant, si chaque science sociale comporte un domaine de spécialisation, telles que la géographie rurale, l'économie rurale, l'histoire rurale, la sociologie rurale, on peut reconnaître, même de façon imprécise, des caractéristiques propres aux populations rurales.

L'entrée du rural dans le territoire permet d'étudier les logiques spatiales, car l'espace rural est le laboratoire de la territorialisation des phénomènes sociaux. Il constitue le phénomène principal de la lecture des territorialités. La question des territorialités, posée dans un contexte politique comme celui de l'application de la PAC dans les territoires ruraux français, apporte des éléments de réponse aux tendances sociétales françaises et européennes. De ce fait, la territorialité ou territorialisation est une

forme de réaction des acteurs à une conjoncture. Dans ce cas, la territorialisation peut être vue comme la résurgence du rural dans le contexte national et européen. Pour comprendre les spécificités des territoires ruraux français sont abordés le renversement des flux migratoires, le renouvellement des activités et des usages, puis l'organisation des acteurs. Mais avant tout, il nous faut définir le sens du vocable employé, au cours de cette recherche.

1.3.1. Le vocable du développement des territoires ruraux

Afin de s'accorder sur le sens des mots et expressions, à partir desquels s'articule notre recherche, il est important de les définir. Ainsi, pour cette recherche il est important de définir les termes suivants : politiques publiques, institutions, acteurs, exploitations et exploitants agricoles, ainsi qu'agricultures.

1.3.1.1. Les politiques publiques

Les politiques publiques, également appelées « stratégies publiques » se définissent comme un ensemble d'actions coordonnées dans l'objectif d'obtenir une modification ou une évolution d'une situation donnée. Les politiques publiques sont mises en œuvre par les institutions et les administrations publiques. Il s'agit d'un système d'action collective organisée visant à modifier les conduites d'acteurs, les activités individuelles et les organisations dans le cadre d'un contexte prescriptif établi par une autorité organisatrice dûment mandatée. L'emploi de l'expression « politiques publiques territoriales » signifie que celles-ci ont directement une action sur les territoires ruraux français, et non pas une action sectorielle. Comme la Loi d'Orientation Agricole de 1999, la Loi d'Orientation Forestière ou la Loi d'Orientation sur le Développement Durable du Territoire, qui s'appliquent en France.

L'objectif central de cette recherche est d'étudier les effets des politiques publiques agro-environnementales et de développement rural qui interviennent au travers du PDRN et de celles liées au développement rural dans le cadre des DOCUP, qui sont différemment proposées aux exploitants de chaque territoire étudié. L'étude de ces politiques publiques offre la possibilité de comprendre les stratégies et orientations des acteurs et les effets sur les territoires. Dans le cas des institutions et administrations publiques, qui les mettent en œuvre, ceci renseigne sur les intentions des décideurs, et dans celui des exploitants, cela permet de connaître les pratiques des bénéficiaires des aides allouées dans le cadre de l'application du programme français de développement rural.

Ce travail permet ainsi d'identifier les effets des politiques publiques de développement rural, en particulier celles qui visent à maintenir et développer de nouvelles activités rurales et à préserver et valoriser des aménités rurales. De plus, il s'agit d'étudier le rôle des institutions dans la mise en œuvre de

ces politiques publiques et dans la diffusion des informations des CTE, puis des CAD qui leur ont succédé.

1.3.1.2. Le développement rural

Dans « *Les mots de la géographie* », BRUNET (1998) définit le développement comme une *« amélioration des situations locales et régionales qui assure une certaine harmonie entre une croissance quantitative et une amélioration qualitative dans le domaine social et culturel en particulier »*[1]. Dans cette partie dédiée au vocable du développement des territoires ruraux, l'expression « développement rurale » est la seule écrite au singulier. En effet, cette expression est couramment employée sous cette forme, malgré le fait qu'il y a différentes formes et façon d'œuvrer au développement des territoires.

Le développement rural prend une place importante dans le débat politique. Aucune politique intégrée n'existe encore en la matière à l'échelon européen. L'espace rural demeure jusqu'à présent le terrain d'action de la Politique Agricole Communautaire d'une part et des politiques structurelles d'autre part. En 1992, l'article 158, du Traité de Maastricht, rappelle les objectifs de cohésion économique et sociale sur l'ensemble du territoire de l'UE en faisant explicitement référence aux zones rurales *« afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales »*. Ces objectifs sont repris ensuite en 1997, dans l'article 130A, du Traité d'Amsterdam.

Dans le cadre de l'Agenda 2000, élaboré en 1997, la Commission Européenne a élevé au rang de priorité la mise en place d'une politique de développement rural durable. Elle part du constat qu'à l'heure actuelle *« la politique rurale dans l'Union apparaît encore comme une juxtaposition d'une politique agricole de marchés, de la politique structurelle et de la politique environnementale, dotées d'instruments assez complexes et dénuées de toute cohérence générale »*[2], malgré quelques initiatives comme le programme LEADER. Dès lors, l'Union Européenne préconise que *« durant la décennie à venir, les zones rurales devront remplir des fonctions d'ordre écologique et récréatif de plus en plus importantes et les exigences liées à ces fonctions pourraient nécessiter de nouvelles adaptations de l'agriculture, principal exploitant de la terre. En même temps, l'importance croissante des activités d'ordre écologique et récréatif offrira de nouvelles possibilités de développement pour les exploitants agricoles et leurs familles. […] De l'avis de la Commission, cette évolution devrait être encouragée et soutenue par une réorganisation des*

[1] BRUNET R., FERRAS R, THERY H., 1993, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*. Montpellier-Paris, Ed. Reclus - La Documentation Française, nouvelle édition, p 157.

[2] ROGER C., 2000, « Agenda 2000 : un tournant pour les politiques européennes des structures agricoles et du développement rural ? », dans *Mieux comprendre l'actualité*, notes de synthèse, INRA, avril 2000, p. 4 [http://www.inra.fr/internet/Departements/ESR/comprendre/].

instruments financiers [c'est-à-dire le FEOGA et les Fonds structurels] actuellement disponibles en matière de politique rurale ».

Le code rural, quant à lui aborde le développement et l'aménagement de l'espace rural, comme suit : (Art. L. 111-1.) *« L'aménagement et le développement économique de l'espace rural constituent une priorité essentielle de l'aménagement du territoire.* (art. L. 111-2.) *Pour parvenir à la réalisation des objectifs définis en ce domaine par le présent titre, la politique d'aménagement rural devra notamment :*

- *favoriser le développement de toutes les potentialités du milieu rural ;*
- *améliorer l'équilibre démographique entre les zones urbaines et rurales ;*
- *maintenir et développer la production agricole tout en organisant sa coexistence avec les activités non agricoles ;*
- *assurer la répartition équilibrée des diverses activités concourant au développement du milieu rural ;*
- *prendre en compte les besoins en matière d'emploi ;*
- *encourager l'exercice de la pluriactivité dans les régions où elle est essentielle au maintien de l'activité économique ;*
- *permettre le maintien et l'adaptation de services collectifs dans les zones à faible densité de peuplement.* »[1].

Ces quelques définitions attestent de la volonté de moderniser les activités agricoles, de les rendre durables et compétitives, en vue d'œuvrer à la qualité, au dynamisme, à l'attractivité et à la multifonctionnalité des territoires ruraux.

Le Conseil Européen de Berlin réuni les 24 et 25 mars 1999, a décidé de compléter la dimension de la Politique Agricole Commune portant sur le soutien des marchés et des prix agricoles, ce qui correspond au premier pilier, par un second, consacré au développement rural. La programmation est centrée sur : l'amélioration de la compétitivité des activités agricoles et de leur multifonctionnalité ; la promotion de la protection de l'environnement en agriculture ainsi que des mesures forestières contribuant au développement durable ; la participation au développement des territoires ruraux. Ce second volet ou « pilier » de la PAC est une approche globale et coordonnée des territoires ruraux dans leurs composantes, sociale (tels que la démographie, les services), économique (les activités, les bassins d'emploi, les ressources) et la composante environnementale. Le développement rural a pour objet de mieux tirer parti des complémentarités entre ville et campagne et de valoriser les ressources spécifiques des territoires ruraux.

[1] JORF n°289 du 12 décembre 1992, p. 16954, Loi n°92-1283, du 11 décembre 1992 relative à la partie Législative du livre Ier du code rural, NOR: AGRX9100211L. Annexe, livre Ier, l'aménagement et l'équipement de l'espace rural, titre Ier, le développement et l'aménagement de l'espace rural, chapitre Ier, dispositions générales.

D'une part, le Règlement de Développement Rural (RDR) définit la politique communautaire de développement rural composée de mesures de restructuration du secteur agricole, et de financements portant sur l'environnement et la gestion de l'espace rural, l'économie rurale et le développement local. Ces différentes mesures peuvent être classées en deux grands groupes :

- les mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC de 1992 : préretraite, mesures agroenvironnementales et boisement, ainsi que le régime concernant les zones défavorisées ;
- les mesures de modernisation et de diversification des exploitations agricoles : investissement dans les exploitations agricoles, installation de jeunes agriculteurs, formation, soutien aux investissements dans les installations de transformation et de commercialisation, aide complémentaire à la sylviculture, promotion et reconversion de l'agriculture.

D'autre part, l'Union Européenne a édicté des directives sur la sécurité des denrées alimentaires, *« Paquet hygiène »*[1], qui concerne toute la filière agricole et agroalimentaire, *« de la fourche à la fourchette »*[2]. Il existe également toute une série de normes internationales sur la traçabilité des denrées alimentaires (comme la norme ISO 22000). Le RDR est décliné par les Etats membres en Plans de Développement Rural, le plus souvent au niveau des régions, comme en Italie ou en Espagne, exceptionnellement au niveau national, tel que c'est le cas en France avec le Plan de Développement Rural National (PDRN).

Une forte concordance existe entre ces définitions du développement rural, notamment la volonté affichée de développer des agricultures multifonctionnelle, durable, compétitive et intégrée aux territoires ruraux. Cette tendance marque un tournant majeur dans les politiques européennes, nationales, ainsi que dans leurs applications locales. Cependant, deux questions se posent. Tout d'abord, ces enjeux de développement territorial, du lien entre les activités agricoles et de la société, même s'ils ont une place centrale dans les discours agricoles, ne sont-ils pas éloignés des pratiques et des représentations des exploitants agricoles ? Ensuite, on peut s'interroger sur la place réelle du développement rural au sein de la politique agricole. Si la multifonctionnalité et le développement rural justifient 90% des discours des acteurs agricoles et ruraux, seulement 10% du budget leur est attribué. Quel est donc l'impact de ces politiques publiques sur les territoires ruraux ?

[1] En Droit européen, le paquet hygiène est un ensemble de cinq règlements communautaires, fixant des exigences relatives à l'hygiène des denrées alimentaires et des denrées animales : le règlement 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, appelée « Food law » ; le règlement 852/2004 relative à l'hygiène des denrées alimentaires ; le règlement 853/2004 relatif aux denrées d'origine animale ; le règlement 882/2004 relatif aux contrôles officiels ; le règlement 183/2005 établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux.

[2] Règlement CE 178/2002, *Traçabilité complète « de la fourche à la fourchette »*, [http://ec.europa.eu/research/news-centre/fr/agr/02-11-agr02.html

Encadré 1 : Du développement à la compétitivité des territoires

De récents changements dans la dénomination d'institutions étatiques sont significatifs de l'évolution des conceptions en France. En effet, en termes d'aménagement des territoires, nous sommes passés d'une phase de développement à celle de compétitivité.

Ainsi, à l'échelle nationale, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) est-elle devenue la Délégation à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT). Les Comités Interministériels d'Aménagement et du Développement du Territoire (CIADT) ont été remplacés par les Comités Interministériels d'Aménagement et de Compétitivité des Territoires (CIACT). Le CIADT du 14 septembre 2004 décidait un programme de sélection de « pôles de compétitivité » au plan national. A l'échelle européenne, les anciens Objectifs structurels de convergence 2 et 3 ont été remplacés par un « Objectif Compétitivité Régionale et Emploi ».

Autant que d'aménager, il s'agit de renforcer les capacités des territoires, afin de faire face à une compétition qui a lieu à des échelles élargies, européennes et mondiales. A ce jeu, certaines localisations sont beaucoup plus avantagées que d'autres avec des arbitrages délicats à la clef. Ainsi, de ce constat, faut-il renforcer les territoires qui bénéficient déjà d'avantages comparatifs dans la compétition internationale ou plutôt aider ceux qui sont déjà handicapés ?

1.3.1.3. Les acteurs ruraux et agricoles

Derrière chaque activité il y a des acteurs, individuels ou collectifs, certains utilisent, d'autres décident. A partir du moment où un individu s'inscrit dans un système, il est susceptible de subir et d'influencer, plus ou moins fortement, les composantes de ce système d'appartenance. De ce fait, tout individu habitant, utilisant, intervenant directement ou indirectement dans les territoires ruraux peut être considéré comme acteur de ces territoires.

Le développement, les aménagements et les usages des territoires ruraux dépendent étroitement des stratégies et des jeux d'acteurs, tels que des alliances, des conflits, des arbitrages, des compromis. L'Etat, les collectivités territoriales, les associations, les Organisations Professionnelles Agricoles (OPA), les exploitants agricoles et ruraux ont des intérêts, logiques et objectifs propres, inhérents à leur activité professionnelle. *« Ils ont également leurs représentations, leurs pratiques socio-spatiales des territoires. Ils participent ainsi aux "jeux d'acteurs" à l'œuvre, à travers les choix législatifs, réglementaires et les politiques d'aménagement adoptées. Les mutations des territoires en découlent »* (FAGNONI, 2008)[1].

Les acteurs sont à la fois concepteurs, décideurs et affectés par les actions mises en œuvre. Ils sont multiples et ont des intérêts plus ou moins convergents. Ils élaborent des stratégies (de conflit ou d'alliance) et choisissent des tactiques pour défendre leurs intérêts. « *Les acteurs agissent sur l'espace selon leurs moyens et leurs stratégies, qui dépendent en partie au moins de leurs représentations - y compris de leur représentation de l'espace même. Il s'ensuit des inégalités substantielles dans leurs effets*

[1] FAGNONI E., 2008, « Nouveaux territoires, nouvelles gouvernances dans la géographie de la France », dans *Journées d'étude « Enseigner la géographie de la France »*, 16-17 janvier 2008, Ressources pédagogiques, IUFM [http://hist-geo.paris.iufm.fr/spip.php?page=imprimer&id_article=128]

sur l'espace, et des décalages par rapport aux ambitions réelles des acteurs, ou aux qualités des lieux et des territoires » (BRUNET, 1993)[1]. Pour cette étude, sont appelés acteurs toutes les personnes, concernées territorialement ou en raison de leurs activités par l'application du programme français de développement rural (institutions et administrations publiques) et les exploitants impliqués, à titres divers, dans un processus de développement territorial.

Au vu de notre étude, le terme « acteurs » qualifie l'ensemble des personnes, physiques et morales concernées et intéressées par la mise en œuvre du programme français de développement rural. Les acteurs rencontrés sont principalement des représentants d'institutions publiques, parapubliques et privées, aux différents échelons infranationaux, et des chefs d'exploitations. Le choix des acteurs rencontrés a été défini selon les problématiques dominantes des zones d'études. Tel que nous l'employons, le mot « acteur » désigne l'ensemble des acteurs institutionnels qui contribuent et œuvrent à la mise en place de la politique agricole européenne, ainsi que les exploitants bénéficiaires ou non des aides du programme français de développement rural. A l'intérieur de ce groupe, on peut distinguer, différents acteurs institutionnels et différents profils d'exploitant.

La notion d'*« acteur territorialisé »* (GUMUCHIAN, 2003)[2] met en évidence la relation entre l'acteur et la dimension spatiale de la société (VESCHAMBRE, 2004)[3]. Il s'agit d'étudier les discours et les actions spatialement situés en faisant appel aux différents usages de la notion d'acteur en sciences sociales comme l'interactionnisme symbolique (GOFFMAN, 1974 ; LE BRETON, 2004)[4], la sociologie des organisations (CROZIER, FRIEDBERG, 1992)[5]. Cette notion marque la volonté d'une prise en compte des acteurs individuels ou collectifs, qui développent des stratégies, des capacités d'action, des intentions, rompant avec une conception de l'individu comme agent, réagissant plus qu'agissant (LEVY, 2003)[6]. Ces différentes approches sont parfois regroupées sous l'expression *« tournant actoriel »*[7].

---

1 BRUNET R, FERRAS R., THERY H., 1993, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*. Reclus, La Documentation Française, Paris, Nouvelle Edition, p. 17.

2 GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris, Coll. Anthropos, Ed Economica, 186 p.

3 VESCHAMBRE V., 2004, « L'approche dimensionnelle de l'espace : pour une géographie (sociale) de plain-pied dans les sciences sociales », communication au colloque *Espaces et sociétés aujourd'hui*, Rennes, 21-22 octobre 2004, en ligne [http://eso.cnrs.fr/evenements/contributions_10_2004/vv.pdf].

4 GOFFMAN E., 1974, *Les rites d'interaction*. Paris, Editions de Minuit, 230 p. ; LE BRETON D., 2004, *L'interactionnisme symbolique*. Paris, Coll. Quadridge, Ed. PUF, 249 p.

5 CROZIER, FRIEDBERG, 1992, *L'acteur et le système*. Les contraintes de l'action collective. Coll. Points essai, Ed. Seuil, 500 p.

6 LEVY J., 2003, articles « acteurs » et « agent », dans LEVY J., LUSSAULT M. (dir), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Ed. Belin, 1034 p.

7 Ecole d'été de géographie sociale, 2008, « Atelier "Acteurs" - Peut-on parler d'un tournant actoriel ? », dans *L'Espace social : méthodes et outils, objets et éthique(s)*. Rennes du 6 au 8 septembre 2006, ESO n°27, mars 2008, [http://www.univ-lemans.fr/lettres/eso/TELECHARGEMENT/ESO_27/3atelier_acteurs.pdf], consulté le 28 avril 2008.

Ainsi, dans notre développement, les acteurs ont, par définition et par fonction, un regard sur l'application du programme français de développement rural mis en place et agissent, par son instrumentalisation et leurs champs de compétence, sur les territoires ruraux. L'ensemble de ces acteurs constitue un système où se tissent des complicités et se dévoilent des antagonismes. Les acteurs agissent sur les territoires ruraux selon leurs moyens et leurs stratégies, qui dépendent de leurs représentations de ces territoires et de leur phénomène. Il s'ensuit des inégalités substantielles dans leurs effets et des décalages par rapport aux ambitions réelles des acteurs ou aux qualités des territoires. Ces écarts font à la fois la différence et le mouvement des territoires, leur évolution et développement.

1.3.1.4. Les institutions concernées par le développement rural

Une institution est une structure administrative résultant du régime politique mis en place par la Constitution, les lois, les règlements et les coutumes. Ces institutions fonctionnent selon un ensemble de règles, de tâches, articulées entre les personnes.

Le gouvernement français a articulé la mise en œuvre du Règlement de Développement Rural (RDR) selon sa structure politique et administrative. Cette articulation intègre la politique nationale de développement rurale à la politique régionale à travers deux outils : le Plan de Développement Rural National (PDRN), et les Documents Uniques de Programmation (DOCUP) qui constituent une déclinaison régionale. L'ensemble de l'articulation et de la complémentarité entre le PDRN et les DOCUP sont de la responsabilité de divers ministères : le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, le Ministère de l'Emploi et de la Cohésion Sociale.

La politique du développement rurale et agricole est définie et mise en œuvre par concertation entre l'Etat et d'autres institutions. Celles-ci peuvent être des structures administratives, telles que des établissements publics ou parapublics sous tutelle des ministères ou encore des organisations professionnelles agricoles. Les institutions retenues ont la double particularité d'être concernées par l'application du programme français de développement rural, et d'être présentes aux différents échelons administratifs français.

Ce découpage administratif se compose d'institutions politiques exerçant au niveau régional, départemental et communal, tel qu'au niveau régional on trouve les SGAR, DRAF, CNASEA, au niveau départemental les DDAF, ADASEA, CDOA, Chambres d'Agriculture, puis communal, les pays, mairies. Les institutions se répartissent donc en administrations et collectivités territoriales selon ce découpage administratif. Toutefois, dans le cadre de cette recherche, nous élargissons cette définition à l'ensemble des établissements et structures administratives et associatives, professionnelles, de consommateurs et de protection de la nature. L'ensemble de ces institutions est doté d'une mission spécifique (conseils,

animations) puisqu'elles sont impliquées, directement ou indirectement, par la mise en œuvre de l'application du programme français de développement rural.

1.3.1.5. Les exploitations et exploitants

Une exploitation, qu'elle soit agricole ou rurale, est une entreprise ou partie d'une entreprise, constituée en vue de la production agricole et de service. Une exploitation est caractérisée par une gestion unique et des moyens de production propres. En France, l'emploi du terme « exploitant » dans ce sens est recommandé par l'arrêté du 20 septembre 1993 relatif à la terminologie de l'agriculture, et son usage est obligatoire pour les administrations et services de l'Etat.

En France, il n'existe pas de définition juridique de l'exploitation agricole. Celle-ci est généralement une entreprise, le plus souvent à forme individuelle, mais elle peut parfois constituer l'atelier agricole d'une entreprise à vocation plus large, comme une porcherie annexée à une laiterie. On admet en général qu'une exploitation agricole doit avoir une dimension minimale afin de la distinguer du simple jardin familial. La statistique agricole française fixe ce minimum à un hectare de polyculture ou son équivalent économique. Certains réservent l'expression d'entreprise agricole aux exploitations les plus grandes ou les plus dynamiques, ce qui peut être source de confusion.

Une exploitation agricole est une entité économique, une unité distincte dans le sens fonctionnel et non juridique. C'est une entité de production agricole. Peu importe à qui appartient les parcelles ou les autres moyens et outils de production. Toutes les décisions sont prises au sein de l'exploitation par une seule personne ou un groupe travaillant en commun. Les exploitations sont dirigées par des exploitants agricoles ou ruraux.

Le Code rural définit un agriculteur comme *« toute personne physique âgée de vingt et un à cinquante-six ans ou toute personne morale exerçant une activité agricole »*, au sens de l'article L. 311-1 et 311-3. Les dispositions réglementaires exigent une qualification agricole (art. R. 341-7), obtenue par un diplôme ou une expérience. Elles exigent aussi, une situation régulière vis-à-vis des autorisations administratives et des contributions sociales et que le cocontractant n'ait pas fait l'objet de sanctions durant les trois années précédant la signature du contrat, pour des infractions notamment environnementales (réserves naturelles, périmètres de captage, pollution de l'eau, parcs nationaux, sites, installations classées). Quant aux personnes morales, leur objet doit être la mise en valeur d'une exploitation agricole (Code rural, art. R. 341-8).

Le terme « agriculteur » évolue au cours du temps. Selon MONDY (2007)[1] *« alors qu'il avait gagné en modernité par l'innovation du matériel et des techniques de production, il est à présent réinvesti de ce qu'il accomplissait autrefois, c'est-à-dire la figure du paysan et les méthodes ancestrales »*. Par exemple, la vente directe, qui est par essence ancrée dans l'histoire de l'agriculture, était autrefois le principal mode de commercialisation. Ou encore, l'invention des circuits courts, c'est-à-dire un système d'organisation où ne pouvant aisément vendre dans sa cour, l'exploitant vendait sur les marchés.

Afin de qualifier et d'inclure l'ensemble des corps de métiers exercés au sein de la profession agricole, nous employons le terme d'« exploitants ». Il peut s'agir d'exploitants éleveurs, viticulteur, céréalier, et autre filière de production, que nous qualifierons d'« exploitants agricoles ». Bien que cette expression puisse semblait être, au premier abord, une tautologie, elle a l'intérêt de désigner la part d'exploitants exerçant professionnellement et à titre principal une activité rattachée au secteur primaire agricole ou secondaire. Il peut également s'agir d'« exploitants ruraux », c'est-à-dire non agricoles ou pas seulement. Cette catégorie d'exploitants propose des services autres qu'en lien avec la production alimentaire, généralement, apparentés au secteur tertiaire. Parmi ces services figurent ceux de la vente et transformation à la ferme, de restauration et service hôtelier, tel que les gîtes ruraux. Ces services, de plus en plus courants, témoignent d'une évolution de la profession agricole. Les exploitants sont amenés à proposer des services tertiaires, ce qui implique que l'emploi du terme « agriculteur » serait trop simpliste et réducteur des réalités observées sur les terrains d'étude. Même s'il ne s'agit peut-être pas d'activités agricoles à proprement parler, ses réalités attestent que lorsqu'il y a production agricole, il y a souvent activité tertiaire (par exemple, la vente à la ferme).

L'expression « exploitant agricole », comme les termes « paysan », « fermier » et « agriculteur », désignent historiquement des personnes qui détiennent un droit à ferme. On peut résumer l'ancienne fonction du métier d'agriculteur au fait de produire de la nourriture, avec une attention économique**.** De nos jours et par extension ces synonymes qualifient aussi toute personne, qu'elle soit propriétaire ou locataire, exploitant un domaine agricole en vue de valoriser les richesses du sol, comme la culture, les capacités d'accueil, telles que vente à la ferme et les chambres d'hôte.

Pour donner un sens plus juridique, le terme d'« exploitant » désigne une personne responsable, capable de prendre les décisions de gestion inhérentes à l'exploitation agricole. Il peut s'agir du propriétaire ou du locataire de l'exploitation, ou encore d'un gérant engagé, y compris les personnes qui sont capables de

[1] Dans le cadre du « Plateau du J'GO », une émission coorganisée par la Mission Agrobiosciences, le restaurant le J'GO et Radio Mon Païs. Entretien réalisé par Jean-Marie GUILLOUX, Mission Agrobiosciences, auprès de Bernard MONDY, économiste à l'ENFA, Alimentation en débat : les Chroniques « Grain de Sel », de la Mission Agrobiosciences », le 4 juin 2007. Suite à la communication MONDY B., VINCQ J-L, 2007, « Evolution des formes de vente directe : Lorsque des agriculteurs du milieu périurbain s'organisent », Colloque international *Les agricultures périurbaines : un enjeu pour la ville. Vers des projets de territoires.* Nanterre, 10, 11 et 12 octobre 2007 (en cours de publication).

prendre des décisions de gestion touchant certains aspects de l'exploitation (les semis, la récolte, l'élevage, la commercialisation, la vente, l'achat de biens immobilisés et d'autres questions financières). Bien entendu, la catégorisation d'exploitant agricole ne comprend pas les experts-comptables, avocats, notaires, vétérinaires, conseillers en matière de cultures ou d'herbicides et autres, qui apportent certes leurs recommandations quant à l'exploitation agricole, mais qui, finalement, ne sont pas responsables de sa gestion. Le choix du terme « exploitant » à celui d'exploitations[1], permet de préciser les propos, car ce sont, en général, les exploitants qui constituent la population cible. Il est donc intéressant, afin d'avoir un panel représentatif d'exploitant agricole, d'interroger des personnes, aussi bien agriculteur, que non agriculteur, qui ont vu leur demande d'aide au titre du RDR acceptée ou rejetée en CDOA.

1.3.1.6. Les agricultures

Par l'emploi de la forme pluriel du terme « agricultures », nous entendons l'ensemble des pratiques et activités agricoles et rurales exercées par les exploitants agricoles et soutenues par le programme de développement rural français.

D'une part, il s'agit d'activités et de pratiques de production, de transformation et de commercialisation des marchandises, inhérentes à la culture et à l'élevage, sur ou hors sol. Les marchandises issues peuvent être soient des denrées destinées à l'alimentation et à l'industrie, comme le lait, le fromage, le beurre, la viande, les fruits, soient des produits non alimentaires tels que le bois, le liège.

D'autre part, il s'agit d'activités et de pratiques de biens et de services ancestraux ou nouvellement exercés par les exploitants agricoles. Ce peut être des services d'entretiens et d'aménagement des milieux, afin de lutter contre l'érosion des sols, les glissements de terrain, les avalanches, le bruit ou afin d'améliorer la qualité des eaux, de l'air. Il peut s'agir aussi de services commerciaux, tels que la vente directe, l'agrotourisme, ou de services hôteliers, comme les gîtes et les chambres d'hôtes. Ces services non traditionnels, apparentés aux secteurs secondaire et tertiaire, sont de plus en plus courants. Ils sont le signe d'une modernité pour la grande majorité des activités agricoles commercialisées. La place actuelle de ces services dans l'activité agricole est telle qu'il est difficile d'envisager l'agriculture sans activité tertiaire.

[1] En France, l'emploi du terme exploitation est recommandé par l'arrêté du 20 septembre 1993 relatif à la terminologie de l'agriculture, et il est obligatoire pour les administrations et services de l'Etat. Cependant, il n'existe pas en France de définition juridique de l'exploitation agricole. Celle-ci est généralement une entreprise, le plus souvent à forme individuelle, mais elle peut parfois constituer l'atelier agricole d'une entreprise à vocation plus large (comme une porcherie annexée à une laiterie). Afin de la distinguer du simple jardin familial, une exploitation agricole a une dimension minimale. La statistique agricole française fixe ce minimum à un hectare de polyculture ou son équivalent économique. Dans les discours, certains acteurs réservent l'expression d'entreprise agricole aux exploitations les plus grandes ou les plus dynamiques, ce qui peut être source de confusion et nécessite donc un éclaircissement.

Ainsi, dans cette étude, le terme « agriculture » doit être entendu dans le sens large, de l'ensemble des activités agricoles. Il comprend plus généralement l'ensemble des activités et pratiques de production au sens strict, mais aussi les activités de transformation, alimentaire ou non, de distribution, de commercialisation, y compris les services qui leur sont plus ou moins liés. Ces activités correspondent à un besoin de la société, procurent une satisfaction et valorisent les ressources naturelles et culturelles des territoires ruraux. A ce titre, l'ensemble de ces pratiques fait partie intégrante de ce champ d'investigation et est donc englobé sous le terme « agriculture ».

1.3.2. Les spécificités des territoires ruraux français

En France, à partir du XIX^{ème} siècle, les territoires perdent leur appellation paysanne (WEBER, 1983)[1]. Puis, sur le mode de la fallacieuse fin de l'histoire sont annoncées *« la fin des paysans »* (MENDRAS, 1992)[2] et globalement la fin de *« la France paysanne »* (DUBY, 1977 ; BRAUDEL, 1986)[3]. Ce scénario catastrophe serait incomplet si *« la fin des territoires »* (BADIE, 1995)[4] et plus généralement *« la fin de la géographie »* (O'BRIEN, 1992)[5] n'étaient pas prédis. En réalité, depuis les années quatre-vingt, la géographie rurale française, en concomitance avec son objet, les territoires ruraux, a considérablement évolué. Elle appréhende le rural, non seulement au travers des activités agricoles, mais aussi de façon globale, par des thèmes dominants tels que l'habitat, les paysages, les modes de vie, les relations entre villes et campagnes. *« Les territoires ruraux contemporains ne sont plus considérés comme le support d'activités économiques productives. Ils deviennent également un espace résidentiel, de loisir, et sont immergés dans une nouvelle ruralité, témoignant d'une renaissance rurale »* (KAYSER, 1990)[6].

En France, le monde rural demeure une réalité géographique et sociale significative. Sans entrer dans les controverses de sa définition, les territoires à dominante rurale, tels qu'ils sont définis par l'INSEE, couvrent 70% du pays et regroupent 13,6 millions d'habitants soit 23,3% de la population française (c'est l'étendue des régions l'Ile-de-France et Midi-Pyrénées). Certes, le poids économique est sensiblement plus faible, 20% de l'emploi national, mais c'est aussi un lieu de patrimoine naturel, architectural et

1 WEBER E., 1983, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale 1870-1914*. Paris, Fayard (édition originale 1976) 688 p.

2 MENDRAS H., 1992, *La fin des paysans*. Le Paradou, Ed. Actes Sud, coll. Babel, nouvelle édition, 436 p.

3 DUBY G., 1977, « La fin de la France paysanne : de 1914 à nos jours », dans *Histoire de la France rurale*, sous la dir. de DUBY G., WALLON A., Paris, Seuil, tome 4, 665 p. BRAUDEL F., 1986, « Les hommes et les choses », dans *L'identité de la France*. Paris, Arthaud, tome 2, pp. 267-306.

4 BADIE B., 1995, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect.* Paris, Fayard, 276 p. Toutefois, une nuance doit être faite car BADIE ne conçoit pas la fin de la géographie et de l'espace. Il soutient que la structure politique actuelle des Etats, issue d'un modèle qu'il qualifie de westphalien, allait disparaître sous les effets de la mondialisation. En aucun cas, il ne prétend que la dimension spatiale n'est plus pertinente.

5 O'BRIEN R., 1992, « Global Financial Integration : The End of Geography », review author DALE R., july 1992, *International Affairs.* Royal Institute of International Affairs, Chatham House, Londres, vol. 68, n°3, p. 531.

6 KAYSER B., 1990, *op. cit.*

culturel important. A ce propos, l'INSEE ne différencie pas « espace » de « territoire », et ne propose donc pas de définition des « territoires ruraux ». Selon l'INSEE, *« l'espace à dominante rurale, comprend les aires d'emploi de l'espace rural et les autres communes de l'espace à dominante rurale. Les aires d'emploi de l'espace rural sont constituées d'un pôle d'emploi et d'une couronne : le pôle d'emploi de l'espace rural est une commune ou une unité urbaine n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine et offrant au moins 1 500 emplois et la couronne d'un pôle d'emploi de l'espace rural comprend l'ensemble des communes ou unités urbaines n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine dont au moins 40% des actifs résidants ayant un emploi vont travailler dans le reste de l'aire d'emploi de l'espace rural. Les autres communes de l'espace à dominante rurale sont les communes n'appartenant ni à l'espace à dominante urbaine ni à une aire d'emploi de l'espace à dominante rurale »*[1].

Selon BONTRON (2001)[2], depuis les années soixante, les territoires ruraux sont animés par quatre mutations majeures : le renversement des flux migratoires, le renouvellement des activités et des usages et l'organisation des acteurs.

1.3.2.1. Le renversement des flux migratoires

D'après BONTRON (2001), la population des communes rurales[3], qui n'avait cessé de diminuer depuis le XIX^{ème} siècle, a commencé à se stabiliser au début des années soixante, pour augmenter par la suite à un rythme supérieur à la moyenne nationale. Ce renversement de tendance se produit alors même que s'affaiblit la dynamique naturelle, compromise par un vieillissement qui engendre maintenant un excédent quasi général des décès sur les naissances. Fait intéressant, la balance des migrations devient positive dans les communes rurales qui accueillent plus de nouveaux habitants qu'elles n'en perdent. L'exode rural laisse en quelque sorte place à l'exode urbain. Le mouvement ne se limite pas à la périphérie des villes, il est significatif par son ampleur et sa généralisation. Selon l'INSEE, environ 70% des communes rurales françaises bénéficient d'un solde migratoire positif entre 1982 et 1990, ces chiffres sont également confirmés pour la période 1990-1999.

Avec un taux annuel de croissance de 0,2% par an, les zones rurales se développent certes moins vite que les aires urbaines (0,42%). Mais ce taux est proche de celui des seuls pôles urbains (0,27%). Cependant, la reprise démographique n'est pas générale et certaines zones enclavées, à structure démographique

1 [www.insee.fr/fr/insee_regions/rhone-alpes/zoom/Aide%20méthodologique%20synthèses%20locales.doc] en ligne le 02 mars 2007.

2 BONTRON J-C., 2001, *Op. cit.*

3 Pour suivre cette mutation importante et rare dans l'histoire de la localisation, BONTRON (2001) se base sur l'évolution démographique de l'ensemble déterminé par l'INSEE, rassemblant les communes définies comme communes rurales : c'est-à-dire réunissant moins de 2000 personnes agglomérées. Définition statistique que l'auteur qualifie d'objective, voire de simpliste, mais qui à l'avantage d'être pratique.

dégradée ou encore tributaires d'activités agricoles ou industrielles en crise, sont à l'écart du mouvement. C'est le cas dans les départements des Côtes-d'Armor et en Champagne-Ardenne.

Pour expliquer ce changement, deux causes sont à souligner, chacune illustrant les nouvelles vocations des territoires ruraux. La première est due à, l'accroissement résidentiel périurbain qui, avec la volonté des individus d'accéder à la propriété et la diffusion de réseaux (de circulation mais aussi de communication et d'échange) concerne des territoires ruraux de plus en plus éloignés des villes. La seconde, est liée au fait que l'INSEE propose une nouvelle définition des territoires ruraux qui regroupe les zones périurbaines avec les villes, et classe dans les territoires à dominante rurale ceux qui sont hors des zones périurbaines ainsi que les petites villes. Ces territoires mi-ville, mi-campagne connaissent des croissances très rapides (leur apogée s'est située dans la période 1975 à 1982) qui posent souvent des problèmes d'ajustement de services et d'équipements publics, parfois même des problèmes sociaux.

Cependant, les territoires ruraux s'inscrivent dans des mobilités résidentielles beaucoup plus larges. Au regard des données de l'INSEE, ces mobilités concernent des cadres, des jeunes ménages, des retraités, des personnes en situation d'exclusion, y compris dans les communes rurales isolées, comme en Ardèche méridionale et dans le Tarn. Ce constat met en échec le poncif selon lequel en dessous d'un seuil minimum de densité de population, la désertification devient irréversible. Par exemple, les migrations de retraités ont amené ou ramené dans les campagnes dites « profondes » un grand nombre d'habitants en provenance des grandes cités, plus particulièrement de l'Île-de-France. D'abord alimentées par les retours au village natal des citadins de la génération passée, elles comportent de plus en plus de gens sans attaches locales, venus parfois d'autres pays d'Europe.

1.3.2.2. Le renouvellement des activités et des usages

Accompagnant parfois la délocalisation de leurs entreprises, des actifs changent de région, d'autres viennent tenter leur chance en créant leur propre activité dans les territoires ruraux. Les exemples de sont nombreux : un cadre licencié qui investit son indemnité de licenciement dans le rachat d'un hôtel, un passionné d'informatique qui crée son petit atelier dans un village, un écrivain ou un journaliste qui travaille au calme et envoie ses écrits à son éditeur parisien, un pharmacien ou médecin qui n'a pu trouver de place en ville, une infirmière qui constate l'immensité des besoins dans les campagnes, un citadin venu réhabiliter une ferme en gîte rural. Tout ceci n'est pas anecdotique, car démultiplié cela crée de l'emploi, augmente la population résidente et dynamise des villages. Dans le même temps, un redéploiement de l'entrepreneuriat s'opère autour de la très petite entreprise, dans des logiques de localisation qui se révèlent souvent déterminées par le choix d'un cadre agréable de résidence.

Le développement de l'agritourisme et, plus encore, celui du tourisme rural, crée de nouveaux emplois dans les services liés à l'hébergement, la restauration, les activités de loisirs. Ces emplois sont parfois

occupés par des personnes extérieures aux communes rurales. Les nouvelles activités sont surtout tertiaires et leur développement transforme les économies rurales. Dans certaines zones de montagne, le secteur tertiaire peut atteindre des taux supérieurs à ceux des villes. Ainsi, il n'y a plus de corrélation entre l'évolution de la population agricole et celle de la population rurale. Cette dernière dépendant essentiellement de ce qui se passe en dehors du secteur agricole.

Au-delà de sa fonction principale de production agroalimentaire et forestière, les territoires ruraux doivent maintenant répondre à des besoins de plus en plus divers, qui intéressent ses habitants aussi bien que les non-résidents. Ces territoires doivent, en effet, accueillir des activités hors du tissu urbain, faire face à une forte demande de terrains constructibles, être un lieu récréatif et de loisirs, constituer la toile de fond des paysages, contribuer aux grands cycles de renouvellement de l'eau et de l'air, puis au maintien de la biodiversité, et participer à la préservation du patrimoine culturel que constituent l'architecture vernaculaire et les savoir-faire traditionnels. L'accomplissement de ces fonctions, qui concernent isolément ou simultanément tels ou tels territoires ruraux, multiplie les enjeux d'appropriation et d'usages. Cet accomplissement implique d'établir une « relecture » des potentialités des territoires ruraux dans ces nouvelles perspectives. Les fonctions de l'agriculture doivent être « redéfinies » pour une meilleure participation à cet objectif d'intérêt public.

La modernisation du cadre de vie des populations rurales est aussi un facteur à mettre en relation avec la relance démographique. Elle a commencé par l'amélioration de l'habitat qui a apporté dans le rural profond de confort indéniable. Après plusieurs décennies de stagnation, depuis 1975, plus de 100 000 logements par an ont été construits dans les communes rurales. Dès lors, le parc immobilier est en voie de modernisation, même si des insuffisances subsistent, notamment en matière de logements locatifs.

Les équipements collectifs, quant à eux, se sont adaptés pour la plupart, bien que cela signifie parfois un éloignement physique plus grand, surtout dans les zones de très faible densité de population. Alors que certains services se retirent du rural (comme l'enseignement, la poste), d'autres se déploient comme tout ce qui touche à la santé. L'amélioration des infrastructures et des moyens de transport et l'introduction des nouvelles technologies de communication ont désenclavé la plupart des régions rurales. Vivre à la campagne n'est plus systématiquement aujourd'hui synonyme d'isolement et de conditions de vie difficile.

1.3.2.3. Les enjeux du développement agricole

La prise en compte du rural est désormais devenue une nécessité qui résulte de la conjonction de plusieurs facteurs, concernant aussi bien les politiques rurales et agricoles que celles d'aménagement et de

développement des territoires ruraux. L'intérêt porté à ces problématiques de développement des territoires ruraux a une ampleur nationale et internationale. A titre d'exemple, on peut citer, tout d'abord, les crises agricoles successives, amplifiées lors de la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de 1992, tout comme les négociations du GATT, témoignaient de profonds désaccords entre les Etats membres et l'Union Européenne, ont propulsé les territoires ruraux sur le devant de la scène politique française et internationale. Ensuite, on peut citer la constante évolution des grandes métropoles et en parallèle l'accentuation des difficultés de développement de certains territoires ruraux marqués par des phénomènes de déprise. On constate également des déséquilibres régionaux, voire même entre départements d'une même région, parfois importants, engendrés par le système d'attribution des aides en faveur du développement agricole et rural. Puis, il existe une demande croissante de prise en compte et de respect de l'environnement, par la qualité du cadre de vie, qui met en avant les territoires ruraux.

Les enjeux du développement harmonieux et équilibré des territoires ruraux français au sein des régions géographiques sont mis en œuvre par des programmes européens et les fonds communautaires en faveur du développement rural. En France, les territoires ruraux couvrent environ 80% de l'espace national, mais ils ne concernent qu'environ 25% de la population totale française. Les attentes de la société ainsi que les fonctions du rural sont telles qu'il est devenu primordial de définir des politiques et des stratégies cohérentes en matière de développement et de revitalisation économique et sociale de ces territoires. La superposition des activités sociales et économiques, aux demandes sociales et aux facteurs environnementaux, permet de dégager quatre fonctions des territoires ruraux.

La première est le fait que les territoires ruraux soient le support d'activités économiques, de par les activités agricoles, mais aussi industrielles et de plus en plus présentes, les activités de services, en raison de l'arrivée de néoruraux, ainsi que du développement du tourisme rural. Un redéploiement des activités économiques s'opère donc sous l'impulsion de politiques nationales ou communautaires en faveur du développement rural, comme le soutien financier de projets d'installation d'entreprises.

La seconde fonction du rural est résidentielle et récréative. Les territoires ruraux attirent les populations urbaines, en raison du cadre de vie et du paysage qu'ils offrent. Ils représentent une alternative aux inconvénients de la vie urbaine et de ces rythmes accélérés, sa promiscuité sociale et autre. Même si la progression des pôles urbains et de leurs couronnes périurbaines se poursuit, il n'en demeure pas moins que la « campagne » est le choix de résidence de certaines catégories sociales, telles que les cadres, les retraités, sachant que le développement des réseaux de communication a largement profité à ce processus. Dans ce cas, la civilisation urbaine s'en trouve diversifiée dans ses choix et inscriptions spatiales et sa recomposition en milieu rural. Ces processus induisent une modification des relations rural-urbain, jusqu'alors organisées sur un modèle centre-périphérie. Cette imbrication met fin à la traditionnelle dichotomie entre le rural et l'urbain et de ce fait, l'organisation des territoires se révèle bien plus complexe à appréhender. Par ailleurs, ces processus de recomposition sociale modifient l'ordre établi des sociétés rurales. Avec l'installation des néoruraux, la fonction agricole n'occupe plus à elle seule le

devant de la scène. Le nombre d'exploitants diminue et il leur faut aujourd'hui s'adapter aux attentes de ces nouveaux groupes sociaux.

La troisième fonction des territoires ruraux est environnementale. Le rural présente des fonctions vitales pour la société et il est le garant des équilibres écologiques. Par exemple, il permet d'absorber les émanations polluantes liées aux activités humaines, il assure le renouvellement des ressources biologiques. Dès lors que l'on admet que l'espace rural représente le principal patrimoine de ressources naturelles, et en ce sens qu'il constitue un capital valorisable, il faut reconnaître que ce capital prend aujourd'hui de la valeur. Ainsi, sa préservation doit être assurée, le coût de son entretien évalué et rémunéré.

En conséquence des diverses fonctions qui leurs sont attribués, les territoires ruraux sont porteurs d'enjeux qui se traduisent par l'occupation de l'espace, avec le maintien et le développement du tissu social, des activités économiques, et par l'entretien du rural et la préservation de ses qualités environnementales. On comprend aisément que d'après les modalités de l'utilisation des territoires ruraux les objectifs d'occupation et d'entretien de ces territoires intéressent les acteurs ruraux, institutions et exploitants agricoles.

1.3.2.4. L'organisation des acteurs

Les territoires ruraux sont caractérisés par un émiettement des communes qui, s'il est facteur d'une meilleure participation des citoyens à la vie collective et aux décisions publiques, est en même temps une tare pour affronter les défis d'une évolution globale de plus en plus concurrentielle et mondialisée. Le pouvoir communal, comme le budget, relève souvent du symbolique. Signe d'une évolution, car longtemps réfractaires à l'intercommunalité, les communes rurales partagent aujourd'hui une partie de leurs compétences avec des communautés ou des districts.

En réponse à ces perspectives ou par simple volonté de vouloir inverser le cours des choses, les acteurs locaux des territoires ruraux (élus, responsables d'institutions, professionnels, etc.) s'organisent. Ils se réunissent, s'associent afin d'analyser leurs problèmes, évaluer leurs potentiels, bâtir des stratégies et des programmes de développement visant à renforcer l'attractivité de leurs territoires et de promouvoir l'initiative économique et sociale. La montée en puissance des « pays » instaurés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, le succès de l'initiative communautaire Liaison Entre Actions de Développement en Economie Rurale (LEADER) et l'application du Plan de Développement Rural National (PDRN) sont des exemples du mouvement qui rénove les territoires ruraux français.

Ces évolutions conduisent à une modification radicale de la société rurale, de ses modes de vie et de ses attentes pour de nombreux besoins : économie, services aux personnes, loisirs, culture. Un nouveau « rural » est en construction, avec une société rurale renouvelée, des territoires multifonctionnels qui s'ouvrent sur de nouvelles valeurs d'usage pour la société, une dynamique complètement articulée avec celle de la ville. Le rural n'est plus un monde à part, il est au contraire traversé par l'ensemble des problèmes de la société, sans y être toujours préparé. De ce fait, les conséquences pour l'organisation des acteurs engendrent-elles une technicité accrue ou une proximité, en vue de retrouver le sens des territoires et de mieux répondre aux besoins sur le terrain ? Engendrent-elles une souplesse afin de s'adapter à la diversité des situations (car la diversité rurale condamne les modèles et les solutions passe-partout) ? Ou une ouverture aux multiples partenariats qui se construisent ? Ou encore une innovation dans tous les domaines (économie, organisation, solidarité) ?

La société rurale, aujourd'hui, constitue pour une part la société agricole et para agricole d'auparavant, au sein de laquelle les rapports familiaux, comme la cohabitation de plusieurs générations, les rapports sociaux, comme la solidarité obligatoire pour la survie économique, tissaient un mode de communauté villageoise spécifique. La sociabilité des espaces ruraux ne provient-elle pas simplement d'un effet d'échelle, aussi bien valable dans certains quartiers de ville que l'urbanisme du siècle n'a pas encore « massifiés » ? L'interrogation sur la ville ne peut ici être disjointe de l'interrogation sur le rural. En tout Etat de cause, on peut admettre que les nouvelles catégories sociales qui décident de vivre à la campagne, dans la mesure où elles en ont fait un choix, optent pour la construction d'une société où un certain type de rapports constitue encore une valeur. On peut considérer que cette volonté, qui est aux antipodes d'une conception « héritière », radiculaire, constitue l'embryon d'un nouveau type de société à dimensions réduites qui rejette la métropole, mais ne compte sans doute pas revenir à une mythique « communauté villageoise ».

Plutôt que d'opposer rural et urbain, il semble plus intéressant de raisonner en termes de développement et d'aménagement des territoires. L'INSEE utilise l'expression de « bassin de vie » pour désigner *« le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements et à l'emploi »*[1]. Il s'agit donc d'un territoire présentant une cohérence géographique, sociale, culturelle et économique, exprimant des besoins homogènes en matière d'activités et de services. La délimitation d'un bassin de vie correspond à des zones d'activité homogènes reposant sur des besoins locaux et structurés à partir du flux migratoire quotidien de la population et de la capacité d'attraction des équipements et services publics et privés (transport, enseignement, santé, action sociale).

[1] Site Internet de l'INSEE [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/bassins_vie/bassins_vie.htm] consulté le 21 mai 2006.

Il ne faut pas perdre de vue que l'aménagement des territoires ruraux est lui-même dépendant de celui des pays de l'Union Européenne. D'ailleurs, selon DUVIGNEAU (2002)[1], ceci est particulièrement vrai, en Europe, pour les zones rurales à développement agricole compétitif, celles à forts handicaps de développement, les zones fragiles. Cette dernière catégorie tend à recouvrir ce qu'on appelle communément le « rural profond ». En France, plus de la moitié des régions administratives métropolitaines sont présentes dans les listes de zones rurales structurellement fragiles ou à fort handicap de développement, ce qui doit aiguiller les réflexions à mener. II n'y a pas un monde rural, mais des mondes ruraux.

Si les chiffres n'expriment pas tout sur la réalité du développement et de l'aménagement des territoires ruraux français, ils ont le mérite d'attirer l'attention sur des éléments important : la distance, la difficulté d'accès, l'enclavement, l'isolement. Néanmoins, pour appréhender plus complètement le rural, on ne doit pas se limiter aux seuls chiffres, mais prendre en compte les discours de ceux qui sont plus proches des réalités de terrains, les acteurs, tout en prenant en compte la part de subjectivité de ces propos. Dans notre démarche de recherche, nous avons donc choisi d'étudier, à travers l'application du Règlement de Développement Rural (RDR), le budget alloué par l'Union Européenne en vue du développement socio-économique des territoires ruraux en France métropolitaine.

De façon tendancielle, les démarches d'aménagement et de développement sont concurrentes. Les premières se préoccupent de « maillage », de territoire dans sa globalité, c'est la France vue du ciel, avec ses zones d'ombre et de lumière. Les secondes démarches cherchent à valoriser le développement économique et social, l'élan créatif, à canaliser l'initiative locale, vers l'intérêt collectif. Ces deux démarches sont de toutes évidences nécessaires, et bien des malentendus proviennent de ce que parfois l'une semble nier l'autre. En 1991, dans ses travaux et par sa synthèse, le Groupe d'Etudes et de Mobilisation (GEM) s'est employé à garder l'équilibre entre les deux démarches :

> *« En milieu rural, il n'est de projets que d'hommes, il faut donc mieux former les hommes. [...] Le temps du développement endogène seul et magnifié est révolu. [...] Les échelles du rural sont trop petites et ses attitudes obsolètes. [...] Le développement rural ne doit pas être seulement l'affaire des élus locaux. Il convient d'associer à la gestion des territoires les acteurs de la vie économique, sociale et culturelle, et plus largement le secteur associatif. »* (PELLERIN, 1991)[2].

Ainsi, l'expression de « territoires ruraux » intègre la diversité morphologique et organisationnelle des territoires de montagne, du rural isolé, périurbains. Les territoires ruraux ne correspondent pas nécessairement à une subdivision juridique. Il s'agit davantage de périmètre dans lequel se développent

1 DUVIGNEAU M., 2002, *Op. cit.*

2 PELLERIN C., 1991, *Comment préparer le territoire français à la compétition européenne : Europe 1993, rapport sur les régions.* Rapport du Groupe d'Etude et de Mobilisation. Paris, Syros Alternatives, 129 p.

des dynamiques de projets à finalité de maintien et de développement d'activités sociales et économiques agricoles et rurales. En effet, les territoires ruraux se situent sur des processus à long terme qui visent la cohésion sociale et impliquent une grande diversité d'acteurs, telle que des institutions, des entreprises en lient avec les sphères agricoles et rurales, et des exploitants agricoles et ainsi des cellules familiales rurales.

1.4. En conclusion : les territoires ruraux sont l'expression du développement

Si le concept de territoire suscite un grand intérêt auprès des chercheurs, les acteurs institutionnels se sont depuis largement appropriés, sinon le concept, du moins la notion. Le territoire évoque le support de nouvelles modalités de développement et d'aménagement socio-économique de l'espace, s'appuyant sur des valeurs et des principes collectivement partagés. En se référant aux études théoriques précédentes, le territoire constitue pour le rural un vecteur de développement en réponse aux demandes sociales actuelles envers les territoires ruraux. Dans ce sens, l'étude du développement des territoires ruraux permet, d'une part, de chercher le sens de ces territoires, d'autre part, de situer le « référentiel habitant » (GUMUCHIAN, 1991)[1] au cœur de la démarche de réflexion.

Selon BERRIET-SOLLIEC (2007), *« le territoire peut être considéré comme un espace donné, institué, souvent issu d'un héritage historique et culturel »*, c'est le cas du territoire administratif. Puis, il *« peut être conçu comme un espace d'action, construit, révélé par l'action des acteurs et qui peut constituer un cadre collectif pour l'intervention publique ».* Dans ce sens, c'est un *« espace socialement et historiquement construit qui donne un sens à l'action des acteurs ».* BERRIET-SOLLIEC explique que du point de vue :

- *« de l'objet d'étude, les politiques agricoles voient leur cible d'intervention élargie aux autres activités rurales. Les objectifs des politiques intègrent de plus en plus une dimension spatiale tant dans la définition des enjeux que dans celle des modalités d'intervention. Les contours entre politique agricole et politique de développement rural se redéfinissent. Cette évolution est observable à différentes échelles géographiques (Union Européenne, Etat, Collectivités locales) ;*
- *conceptuel, les outils d'analyse (secteur, territoire, régulation) méritent d'être repensés pour mieux analyser et interpréter ces transformations »*[2].

[1] GUMUCHIAN H., 1991, *Op. cit.*

[2] BERRIET-SOLLIEC M., 2007, *Reconfiguration de l'intervention publique en agriculture*. Dossier pour l'obtention du diplôme d'habilitation à diriger des recherches, Université de Paris 7, ENESAD, CESAER, soutenu publiquement le 25 mai 2007, p. 18.

Ainsi, le développement territorial repose donc sur deux aspects. Le premier est l'importance des discours d'acteurs. En effet, les territoires sont investis et se développent par les discours et les aménagements, et c'est par l'étude de ce discours que l'on pourra légitimer l'existence du territoire auprès des individus concernés. Le second aspect consiste à s'interroger sur la façon dont les individus vivent et investissent un territoire. Cela revient à inscrire les acteurs au centre des préoccupations de développement et d'aménagement territorial.

De ce fait, le système territorial se caractérise par la capacité de ses acteurs à définir et réaliser des projets. Ces projets résultent d'un diagnostic global qui permet d'identifier les forces et faiblesses d'un territoire, d'en connaître ses ressources et les attentes des sociétés qui l'utilisent. Bien entendu chaque groupe d'utilisateurs construit sa propre représentation de l'espace. Il peut donc y avoir plusieurs territorialités sur un même espace, correspondant aux sens et valeurs que les individus lui confèrent. En ce sens, le territoire est donc un enjeu du développement, et il peut abriter des intentions variées et différentes, parfois sources de tensions entre les groupes. Ainsi pour qu'un territoire soit légitimé, il doit être reconnu, identifié et investi par les acteurs, afin que le partenariat entre le territoire, les acteurs fonctionne et qu'il soit le siège d'un développement équilibré.

Les rapports « urbains et ruraux », « villes et campagnes » comme ceux entre « agriculture et campagnes ont, depuis plusieurs décennies évolué. En 1994, Jean-Pierre CHARVET évoquait une *« France agricole en Etat de choc »*[1]. En 2005, les ondes de ce choc continuent à se propager. La mondialisation et les réformes de la PAC, en cours ou à venir, vont, à plus ou moins court terme, avoir de nouveaux impacts sur le monde rural.

La promotion, à partir des années quatre-vingt, de la notion de développement durable**,** invitait à repenser la place et les missions des agriculteurs dans les campagnes françaises. A côté de la seule production de biens alimentaires, la gestion « raisonnée » des territoires ruraux et de leurs ressources pouvait être reconnue par les pouvoirs publics. C'est dans cet esprit que les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), rebaptisés en 2004 en Contrat d'Agriculture Durable (CAD) sont apparus. Le principe est simple, l'Etat rémunère les exploitants agricoles pour les fonctions qui ne sont pas prises en compte par le marché. S'ouvre alors un débat puisque certains exploitants qualifient de rétrogrades ces nouvelles missions de « paysagistes » assignées à la profession.

Dans un rapport de la DATAR, en date de 2003, *Quelle France rurale pour 2020 ?*[2], la DATAR proposait une typologie du rural. On y trouve tout d'abord, les « campagnes des villes », denses, aux dynamiques démographiques positives, à la ruralité choisie. Puis, les « campagnes fragiles » qui cumulent les handicaps d'une faible densité de population, du déclin démographique, des activités menacées, à la

[1] CHARVET J-P., 1994, *France agricole en Etat de choc*. Paris, Ed. Liris, 223 p.
[2] DATAR, 2003, *Quelle France rurale pour 2020 - contribution à une nouvelle politique de développement rural durable*. Etude prospective de la DATAR, CIADT du 3 septembre 2003, Paris, La Documentation française, 70 p.

ruralité subie. Enfin, les « nouvelles campagnes », multifonctionnelles, bénéficiant d'aménités climatiques, paysagères, au potentiel touristique, en recherche d'équilibre. L'usage agricole des sols a diminué de 5% entre 1984 et 2004 au profit des terrains urbanisés et des infrastructures, du défrichement, des sols sans usages, et surtout du reboisement, en réponse à la déprise agricole. Mais il faut remarquer que le nombre d'actifs agricoles a diminué beaucoup plus que la Superficie Agricole Utilisée (SAU).

Du découpage administratif aux politiques publiques, le territoire est largement employé dans un grand nombre de documents officiels. Nous allons le constater, l'approche du développement des territoires ruraux a évolué pour tenir compte des processus d'urbanisation et de métropolisation, pour prendre en compte les aspirations au développement des territoires et des populations. Les oppositions entre Paris et la province, tout comme le rural et l'urbain ne sont plus pertinentes pour orienter les stratégies adoptées. Au demeurant, les projets d'aménagement et de développement des territoires, inspirés des logiques d'agglomération, de réseaux, de pays, de dépassement de maillages sont hérités de découpages anciens. De plus, fait intéressant, c'est en définissant l'urbain que l'on a défini les territoires ruraux.

Ainsi, les définitions anciennes et nouvelles utilisées pour le Zonage en Aires Urbaines et son Complément rural (ZAU-R) sont présentées dans le chapitre suivant où il sera exposé les différentes typologies employées afin de circonscrire les catégories d'espaces urbains et ruraux en France. Ceci, dans l'objectif de comprendre comment s'articule le programme français de développement rural sur le maillage existant et de quelle façon ce programme oriente vers une cohabitation entre les territoires urbains et ruraux.

Second chapitre.

Des maillages territoriaux français

à l'application des politiques publiques sur les territoires ruraux

En France, l'aménagement des territoires est de la compétence de l'Etat, dont l'objectif principal est le redéploiement équilibré des équipements et des activités sur l'ensemble du pays. Les années cinquante et soixante voient l'arrivée d'ambitieux programmes d'aménagement, notamment en vue du développement des infrastructures de communication, comme les réseaux routiers, ferroviaires, et les aménagements hydrauliques, tels que la construction de barrages électriques et l'endiguement et la canalisation des principaux fleuves. La logique de l'aménagement du territoire est descendante. L'Etat initie, décide et réalise les aménagements des différents territoires. Cet acte traditionnel suit le mouvement allant du global vers le local. Les grandes politiques sectorielles et d'aménagement, longtemps centralisées par le pouvoir Etatique et européen, ont façonné les sociétés urbaines et rurales tout comme les territoires urbains et ruraux.

Dans les années quatre-vingt, un élan de territorialisation s'amorce et les différentes politiques communautaires, nationales, mais aussi régionales tendent d'appréhender le local par ses spécificités et ses logiques d'acteurs. Avec la loi de décentralisation de 1982 et celle constitutionnelle de 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, apportent des évolutions qui associent les compétences des Régions en matière d'aménagement. Dès lors, les Régions sont des collectivités territoriales de plein droit et sont à même de définir leurs propres politiques de développement régional. Les régions œuvrent davantage à la mise en place d'une politique globale de développement de leurs territoires, plutôt que celui de l'aménagement de l'espace, comme le concevaient les politiques nationales. En ce sens, elles s'engagent donc dans une logique de concertation avec les élus et autres acteurs locaux et instaurent une politique globale qui se veut ascendante, allant du local au global. Dès lors, les Régions se positionnent comme les partenaires privilégiés de l'Union Européenne, et coordonnent ainsi la mise en œuvre des politiques européennes de développement en faveur des territoires ruraux. Outre le fait de réduire les dépenses de l'Etat, cette réforme permet aussi la mise en place d'initiatives locales. Un transfère de compétence se produit entre l'Etat et le niveau local, permettant une plus forte adéquation des actions avec la réalité de terrain. Cette recherche de territorialisation des politiques publiques se fait de plus en plus forte, des expériences de développement local émergent. Puis les lois Pasqua, en 1995, Voynet et Chevènement en 1999 renforcent ces intentions de territorialisation. Les créations des pays, des contrats

d'agglomération donnent au concept de « territoire » une application où la localisation de ses limites est un enjeu fort.

Vecteur de développement potentiel, le « territoire » est désormais un outil privilégié de justification et de légitimation de l'action publique de développement localisé. Alors que la politique d'aménagement du territoire consistait initialement en la définition de règles de répartition des activités sur l'ensemble du pays, l'Etat élabore depuis une *« ingénierie institutionnelle »* (DOUILLET, 2002)[1] qui, par l'intermédiaire des lois, permet une prise de décision localisée. Les politiques de développement territorial offrent la possibilité aux acteurs locaux d'élaborer des actions adaptées aux différents territoires ruraux français. Mais quels sont ces territoires concernés par les politiques de développement rural ? Quelles sont les différentes politiques existantes au sein des territoires ruraux ? Et de quelle façon s'applique le Programme de Développement Rural National sur ces territoires ?

Ce second chapitre aborde, tout d'abord, les maillages territoriaux français et les typologies employées afin de déterminer les territoires selon leur caractère urbain ou rural. Ainsi est justifié l'emploi de la structuration des bassins de vie, en tant qu'outil d'analyse du développement des territoires ruraux, en vue des études de terrain. Ensuite sont présentées les politiques publiques qui, de différents échelons, œuvrent au développement des territoires ruraux français. Enfin, les grandes orientations des politiques de développement rural mises en place en France depuis 2000 et jusqu'en 2013, sont exposées. L'ensemble de ce chapitre permet de souligner sur les effets de la décentralisation en France et de statuer sur le territoire en tant que support des politiques de développement rural en France.

2.1. L'imbroglio des maillages territoriaux français

Le sens usuel du terme « maillage » évoque une disposition, une organisation en réseau et renvoie de ce fait à celui de « maille ». La maille désigne à la fois un objet et son contour, tandis que le maillage indique un ensemble de formes et une grille permettant de saisir ces formes. Cette polysémie du terme « maille » se retrouve en géographie.

Dans le *Dictionnaire de la géographie*, le terme « maillage » n'est employé que dans un sens réticulaire, il est le *« tracé d'un réseau de collecte ou de distribution (eau, électricité, voies ferrées, etc.) dont les tronçons enveloppent des espaces de tailles variées. Le maillage atténue les incidents dus à la mise hors service d'un tronçon »*, GEORGE (1970)[2]. Dans *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, BRUNET (1993) définit le maillage comme un *« ensemble des filets qui situent les lieux dans les mailles*

[1] DOUILLET A-C., 2003, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », dans *Revue française de science politique*, Presses de Sciences Po., vol. 53, n°4, août 2003, pp. 583-606.

[2] GEORGES P., VERGER F., 2006, *Dictionnaire de la géographie*. Ed. Presses Universitaires de France, Coll. Quadrige Dicos Poche, 2ème édition (1970), p. 254.

de l'appropriation et de la gestion du territoire, et principe de partition opératoire et socialisé de l'espace. Le maillage va de la parcelle à l'Etat à travers toute l'échelle géographique ». […] L'espace est "parti" de mailles. C'est l'une de ses caractéristiques fondamentales. Les processus d'appropriation produisent, par définition, des partitions. La maîtrise du territoire, et de ses ressources tant humaines que physiques, nécessite sa partition dès lors que l'on atteint une certaine masse et un certain degré de complexité. Il s'agit en effet :

1. de partager entre les familles le sol, pour exploiter ses ressources : cela fait les parcelles, les concessions, les exploitations agricoles.

2. d'assurer une base aux groupes élémentaires en lesquels se divise un peuple : cela fait les finages de villages, les territoires des tribus.

3. de disposer de relais du pouvoir, en leur attribuant une étendue qu'ils aient les moyens de maîtriser ; c'est alors une question de distance et de masse : le pouvoir "se rapproche" des citoyens en morcelant le territoire en niveaux successifs. Ce découpage facilite aussi bien les inventaires et les bilans que la police et le contrôle de l'application des lois. La première voie de la partition trouve son expression achevée dans le cadastre. La seconde et la troisième dans les circonscriptions administratives. [...] »[1]. Toutefois, dans cette définition, le sens réticulaire du maillage, proposé par GEORGE, en 1970, est absent.

Selon RAFFESTIN (1980), la caractéristique fondamentale du terme de maillage est son ambiguïté puisque, il désigne simultanément, *« des réseaux de conjonction et des réseaux de disjonction »*[2]. Dans un sens plus général, les maillages, en l'occurrence, territoriaux, constituent des grilles de lecture, des filets permettant de saisir les réalités, du monde physique et humain. Comme le suggère GRASLAND (1997) *« il faut donc s'interroger à la fois sur la pertinence des maillages territoriaux, en tant que grille d'observation des sociétés et de leurs territoires, puis sur leur signification, dans la mesure où ils sont généralement établis par un pouvoir en fonction de certains objectifs, enfin sur leurs effets sociaux et spatiaux dans la mesure où ils constituent non seulement des niveaux d'observation, mais aussi des niveaux potentiels d'organisation de la vie en société »*[3]. Les maillages ne sont pas de simples niveaux d'observation établis par un pouvoir scientifique ou politique, mais constituent parfois des enjeux essentiels pour la société. *« Le chercheur en sciences sociales ne peut donc ni accepter d'emblée les*

[1] BRUNET R., FERRAS R, THERY H., 1993, *Les mots de la géographie*, dictionnaire critique. Montpellier-Paris, Ed. Reclus - La Documentation Française, 3ème édition, pp. 312-314.
[2] RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*. Ed. Litec, Paris, 249 p.
[3] GRASLAND C., 1997, « A la recherche d'un cadre théorique et méthodologique pour l'étude des maillages territoriaux », dans colloque *Les découpages du territoire*. Séance : De l'aire au réseau. Lyon, 8-10 décembre 1997, [http://www-census.ined.fr/debat/Contributions/Avant-Fevrier-1999/Grasland-2.html], consulté le 19 mars 2008.

maillages comme cadres d'observation de la société, ni refuser de prendre en compte les informations qu'ils fournissent au premier comme au deuxième degré sur le fonctionnement des sociétés concernées »[1].

Pour BOULINEAU (2003) *« rapprocher le maillage administratif et le territoire fonctionnel fait d'emblée surgir la notion d'Etat. Le maillage administratif constitue une architecture mise en place par un Etat pour exercer ses compétences sur le territoire national »*[2]. Découper pour gérer, tel serait le mot d'ordre Etatique. Cette définition liminaire insiste sur le principe fonctionnel qui préside à tout découpage territorial. La territorialité politique de l'Etat entre ici en résonance avec la territorialité identitaire de la société. En cela le découpage administratif n'est pas neutre sur le territoire. *« Lorsque les détenteurs du pouvoir modifient le maillage administratif, ils perturbent les repères territoriaux des populations »* (RAFFESTIN, 1980)[3]. L'appropriation de la maille administrative comme repère territorial par la population relève du processus de territorialisation, et le cas du département français en est un exemple. Cette appropriation relève d'une temporalité longue, celle de la durée nécessaire à l'inscription du maillage administratif sur le territoire. A son tour, l'administration invente le territoire. *« Le système administratif n'est pas le pur produit d'une soumission hiérarchique au centre, il installe la durée au cœur du territoire »* (ALLIES, 1980)[4].

A l'occasion du colloque « Les nouveaux territoires de la France et de l'Europe », BAUDELLE (2005) définit le territoire selon deux acceptations. La première est une *« portion de l'espace terrestre administrée par une autorité investie de pouvoirs »*[5]. Elle exerce ses compétences sur le territoire qu'elle a en charge. Il s'agit d'une tutelle de nature juridique, mais aussi fiscale, policière, voire politique et militaire, comme le signifie l'expression « territoire national » qui faisant référence à l'aménagement du territoire, renvoie à l'Etat. Ce territoire, par définition, a des limites, il est délimité par des frontières. La seconde acceptation est celle d'une *« portion de l'espace terrestre à laquelle les habitants s'identifient »*. Dans les deux cas, il s'agit d'une appropriation, *« il faut donc que le territoire devienne un espace dont les habitants se sentent membres »*. D'après BAUDELLE (2005), un « nouveau territoire » est une nouvelle maille de gestion, *« un territoire existant aux limites modifiées et un territoire d'un nouveau genre s'appuyant sur des formes nouvelles d'administration et de gestion »*[6]. Le débat se situe, d'une part, entre la recherche d'un optimum territorial, qui serait la parfaite adéquation entre territoire de vie et territoire de gestion, qu'elle soit administrative ou élective (BAUDELLE, 2000), d'autre part, entre la

[1] *Ibid.*
[2] BOULINEAU E., 2003, « Etat, territoires et maillage. La construction de l'Etat bulgare en Europe », contribution au dossier scientifique *Territoires européens : régions, Etats, Union*, [www.ENS LSH.fr/geoconfluence/doc/etpays/Europe/EurScient.htm] site consulté le 19 mars 2008.
[3] RAFFESTIN C., 1980, *Op. cit*.
[4] ALLIES P., 1980, *L'invention du territoire*. Ed. Presses Universitaires de Grenoble, Coll. Critique du droit, Grenoble, n°6, 188 p.
[5] Conférence de Guy BAUDELLE, sur le thème des « nouveaux territoires : une nouvelle frontière pour l'Europe ? », colloque de Caen *Les nouveaux territoires de la France et de l'Europe : perspectives et prospectives*, Caen, CDDP, les 10 et 11 mars 2005, site consulté le 28 février 2007 [http://www.etab.ac-caen.fr/discip/lettres-histoire/colloquedatar.htm#conf8].
[6] *Idem*.

mise en avant d'une complexité territoriale, témoin et ferment de la vitalité des territoires de projets (GIRAUT, 1999)[1].

Pour LAJARGE (2000) *« cette nouvelle catégorie de territoires que l'on appelle « de projet », qui se calent dans les interstices laissés libres par la maille administrative française et qui expliquent la complexité croissante des processus de développement territorial »*[2]. Le débat porte plus généralement sur la réforme des maillages, des zonages et des circonscriptions. Il s'agit donc de découpages territoriaux qui se « surimposent » et renvoient à la question de leur légitimité. Entre structures administratives, structures électives et structures de projet, LAURENT (2002)[3] propose la suppression de l'échelon départemental. Critiqués ou non, les départements sont l'une des créations les plus tangibles des premiers mois de la Révolution, affichant la volonté de rompre avec les Provinces de l'Ancien Régime. Alors, certes, les départements sont ancrés dans l'histoire du pays, mais peut-être qu'ils auraient pu être repensés par le législateur quand la France s'est engagée dans la décentralisation ? Il en est de même pour les communes, cadre référent pour la population actuelle, dont la formalisation du découpage date de 1790. Là encore un paradoxe peut être souligné, celui de l'ancienneté de la carte communale avec l'extraordinaire résistance au changement et à la rationalisation. Car, en fait, il n'y a eu que peu de changement, puisqu'on relève quelques opérations de fusion, mais cela concerne seulement 3% des communes (selon l'INSEE). Là encore, il s'agit de référents identitaires qui proviennent d'une construction territoriale ancrée dans l'histoire française.

2.1.1. Les découpages territoriaux issus de la construction nationale

En France, les communes et les départements sont deux découpages ancrés dans l'histoire des territoires. En effet, depuis la Révolution, le découpage en département, initié par THOURET[4], vise à rationaliser les territoires.

Ainsi, en 1970, quatre-vingt-trois départements sont créés par l'Assemblée Constituante, le plus souvent sur les limites des anciennes généralités, afin d'unifier la gestion administrative. Le découpage des

[1] GIRAUT F., VANIER M., 1999, « Plaidoyer pour la complexité territoriale », dans *Rapport final Gouvernance et territoire*, Agence Rhône-Alpes pour les Sciences Sociales et Humaines, pp. 95-116.

[2] LAJARGE R., GRASSET E., 2000, « Les mutations en marche 1999 : l'aménagement du territoire français en débat », dans *Revue Canadienne de Sciences Régionales*, n°22, pp. 277-295.

[3] LAURENT L., 2002, *La fin des départements, le recours aux pays*. Presses Universitaires de Rennes, 220 p. A partir de son expérience en tant que Président du Comité de liaison pour l'action locale et régionale, l'auteur défend la démocratie participative dans les espaces de proximité. Considérant que le niveau départemental n'est pas l'échelle appropriée pour poursuivre cet objectif, il préconise de s'appuyer sur trois cents bassins de vie dans lesquels les choix collectifs pourront être débattus et mis en œuvre.

[4] THOURET prononce devant l'Assemblée Nationale Constituante, cette phrase évocatrice : *« lier et subordonner les différentes parties de l'Etat au tout, c'est-à-dire la nation en corps »*, selon LALLEMENT G., 1823, *Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la Tribune nationale depuis 1789 jusqu'à ce jour. Année 1815*. Tome 1er. 2ème série. Textes recueillis dans un ordre chronologique et historique. Séance du 28 mars 1789, Paris. Ed. A. Eymery, pp. 75-85.

départements s'oppose alors à la reconstitution de puissantes institutions politiques locales. Le nombre initial de départements varie au fil des années. Les réorganisations de la région parisienne en 1964 et la division de la Corse en 1976 ajoutèrent six départements. Avec les quatre autres départements d'outre-mer[1] actuels, créés en 1946, le nombre total s'élève à cent départements.

Quant au découpage en communes, il crée un maillage d'ensemble homogène. Il renvoie à l'organisation des communautés villageoises, à la trame de leurs activités sociales et économiques. De plus, le maintien de ce découpage suit une logique symbolique du triomphe des communes sur l'église et le seigneur local, à la place d'établissement de la souveraineté populaire[2]. En France, la commune est une division administrative, la circonscription la plus petite du territoire français[3]. Une commune correspond généralement au territoire d'une ville ou d'un village. Sa superficie et surtout sa population peuvent varier considérablement (de deux millions d'habitants à zéro). Le premier mars 2008, il existait 36 783 communes[4] en France.

La France est donc réputée pour la complexité de ses maillages territoriaux, pour leurs superpositions jugées redondantes (BAREL, 1979)[5]. Sans remettre en cause la cohérence et le primat accordé à la logique territoriale, cette redondance soulève une question : celle de la coordination des différentes actions et dynamiques territoriales. Les risques de non-mutualisation des moyens, mais aussi de redondance, voire de concurrence sont possibles entre des projets intervenant sur les mêmes territoires. De fait, les découpages territoriaux sont nombreux et de nature variée. Toutefois, ils répondent à des objectifs qui ne se coordonnent pas toujours et il convient donc de relativiser les discours sur leurs enchevêtrements. Pour cela on peut distinguer deux types de maillages. Le maillage de nature élective, qui comprend les circonscriptions électorales, tels que les cantons et les circonscriptions législatives. D'autre part, le maillage administratif, qui permet de cadrer les actions des pouvoirs publics, puis les zonages d'intervention et d'application, comme ceux du Plan de Développement Rural National (PDRN).

Les maillages de nature élective et administrative, en communes de la France métropolitaine, sont une première strate à grande échelle. La formalisation du découpage communal date de 1790. Indéniablement leur émiettement peut-être un handicap, mais le mouvement de l'intercommunalité change progressivement la donne et leur administration peut être un gage de proximité avec les administrés. Le département, cadre territorial hérité de la Révolution, est une collectivité territoriale siège de l'institution

[1] Les DOM ont le statut de région à département unique.

[2] En effet, le 14 décembre 1789, la commune devient la cellule administrative de base. La loi unifie le statut des communes mais leur délimitation est largement reprise de celle des 44 000 paroisses constituées dès le Moyen Age.

[3] Toutefois, Paris, Lyon et Marseille sont des communes françaises subdivisées en arrondissements.

[4] Selon l'analyse des comptes 2003 des communes, du *Rapport du ministère des finances*.

[5] Au sens de BAREL (1979) la redondance se caractérise par la présence d'éléments analogues dans plusieurs parties d'un ensemble, d'une structure ou d'un système, de telle sorte que la structuration et le fonctionnement d'une partie donnent une idée de la structuration et du fonctionnement des autres parties, ainsi que de la totalité. Elle est à la fois un principe d'action, mais aussi un principe de représentation et parfois d'explication des choses. BAREL Y., 1979, *Le paradoxe et le système : essai sur le fantastique social*. Presses Universitaires de Grenoble, 276 p.

préfectorale et d'un grand nombre de services extérieurs des différents ministères, tels que les DDAF, DDE, et autres institutions).

La France est divisée en vingt-six régions, dont vingt-deux sont situées en France métropolitaine (l'une d'entre elles, la Corse, étant plus spécifiquement une collectivité territoriale) et quatre autres d'outre-mer. Mayotte devrait devenir une région d'outre-mer en 2011. La division de la France en régions s'est faite, en 1955 et en 1962, en combinant plusieurs critères, dont la taille, comprise entre 10 000 et 50 000 km², et la cohésion sociale, par l'héritage culturel, la tradition historique ou les modes de polarisation. La loi de décentralisation du 2 mars 1982 permet aux régions de devenir des collectivités territoriales, puis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, consacre clairement la région dans l'article 72. La région devient donc une collectivité territoriale de la République au même titre que la commune et le département. Ce découpage régional pose aujourd'hui certains problèmes, et à l'échelle de l'Union Européenne, les régions françaises peuvent paraître d'un niveau insuffisant, ne serait-ce qu'au regard de la richesse économique et de la démographie. Le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre du Président CHIRAC, de 2002 à 2005, a présenté en mars 2004 un plan controversé visant à transférer aux régions la gestion de certaines catégories de personnels non éducatifs. Les critiques de ce plan assurent que les régions n'ont pas eu les ressources financières nécessaires pour supporter cette charge et qu'une telle mesure aggraverait les inégalités entre régions.

Les deux principaux découpages remis en cause sont ceux des communes et des départements. En effet, le découpage communal est contesté pour son archaïsme. Le recensement de l'INSEE, de 1990, révèle que la moitié des communes compte moins de 400 habitants. Depuis plus de trente ans, on entend régulièrement des appels réclamant la fusion des communes, mais jusqu'à présent les conservatismes locaux restent les plus forts. Les partisans du regroupement des communes font remarquer que les villes françaises ont un poids ridiculement faible en regard des autres pays membres de l'Union Européenne. Leurs limites, définies il y a 200 ans, ne sont plus d'actualité. Les maires des villes françaises regrettent aussi que leur pouvoir soit sous-évalué quand ils se trouvent confrontés à leurs confrères européens. En effet, ils ne dirigent le plus souvent que le cœur historique de l'agglomération qu'ils représentent. De plus, des communes rurales, notamment celle du « rurale isolé » ont perdu une grande partie de leur population. Elles sont maintenant dans l'incapacité de financer les services de base tels que l'adduction de l'eau courante, le ramassage des ordures ménagères ou l'entretien des chaussées. Les communes ne semblent donc plus correspondre aux logiques territoriales et cela incite certains partisans en la révision de la carte des communes. Quant aux départements, ils font partie du paysage national et local. Mais leur rayonnement initial, qui voulait que soit relié, en une journée à cheval, n'importe quel point à son chef-lieu, est devenu désuet. Le découpage des départements est à la fois devenu trop grand pour la vie quotidienne et trop petit pour permettre des actions d'envergure. Aujourd'hui, la Commission pour la libération de la croissance française, dite Commission Attali, voulue par le président Nicolas SARKOZY, recommande, au nom d'une réforme des politiques économiques publiques, la suppression des

départements. Au premier janvier 2009, les plaques d'immatriculation des automobiles n'indiqueront plus automatiquement le numéro des départements.

Les communes sont, aujourd'hui encore, le cadre de référence de la population, et l'on constate qu'il y a eu peu de changements, mis à part quelques opérations de fusions entre communes. Mais là encore, il s'agit d'une construction ancrée dans le territoire français et les référents identitaires. Les pays et les provinces n'ont pas de valeur administrative. Les pays trouvent leur unité dans un fonctionnement autour d'un marché rural. La fonction économique qui les fondait a disparu, bien que le découpage en canton, cellule de base électorale, reprenne ce découpage. D'autre part, le sentiment d'appartenance vis-à-vis de ces territoires incite la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT) à les intégrer dans des projets d'aménagement. Quant aux provinces, ce sont d'anciens fiefs rattachés progressivement à la couronne de France. Les traitements particuliers administrés à ces provinces sont à l'origine de particularismes qui se traduisent aujourd'hui par des dialectes et un mode de vie propre à chacune d'elles. L'emploi du terme « province » est actuellement utilisé, dans un esprit de simplification, pour désigner les divisions géographiques, culturelles, ethnologiques, historiques, parfois administratives, de la France antérieurement au découpage départemental de 1790.

Depuis les municipalités de canton du Directoire[1] jusqu'aux récentes Communautés de Communes, en passant par les syndicats des débuts de la III^{ème} République, l'intercommunalité est restée, en France, plus vivace qu'il n'y paraît, mais très imprécise sur le plan territorial. L'Etat a toujours préféré laisser le libre choix des formules de regroupement aux élus locaux. De ce fait, les stratégies affinitaires et politico-administratives l'emportent. Le nombre des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple (SIVOM) ou de districts ne cesse de croître. En 1992, les communautés de communes sont reconnues par la loi. Mais ce qui dicte le plus souvent les tracés est un désir de faire correspondre le périmètre de la coopération avec celui de l'élection. Autre obstacle, aucune des instances de représentation des structures intercommunales n'est élue au suffrage universel direct. De ce fait, le citoyen est le plus souvent plongé dans une certaine opacité. Ainsi, on peut distinguer deux niveaux : le premier est un niveau élémentaire communal, largement ouvert à la prise en compte des intérêts privés, le second est un niveau supérieur, animé par les logiques politico-administratives.

Un autre niveau territorial intermédiaire existe, il s'agit des régions. L'aménagement du territoire sous la Quatrième République conduit cependant à repenser ces groupements supra-départementaux. Un décret[2] du 30 juin 1955 décide le lancement de programmes d'action régionale afin de promouvoir l'expansion économique et sociale des différentes régions. Ainsi, les régions ont d'abord été l'affaire du pouvoir central dans ses objectifs d'aménagement de la France. Ce niveau territorial intermédiaire a été renforcé

[1] Le Directoire est le régime politique français chargé du pouvoir exécutif entre le 26 octobre 1795 (4 brumaire an IV) et le 9 novembre 1799 (18 brumaire an VIII). Il succède à la Convention nationale.

[2] Décret 55-873 du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale, publié au Journal officiel du 2 juillet 1956, 6638 p.

par la construction européenne, pour ensuite être reconnu en tant que collectivité territoriale en 1982 par la loi de décentralisation. L'élection du Conseil régional au suffrage universel peut susciter l'enthousiasme des populations et un sentiment d'appartenance à un territoire. Ce découpage en régions pose la question de l'équilibre entre les traditions jacobines et la logique de la décentralisation.

Depuis, la régionalisation a été instaurée dans pratiquement l'ensemble des Etats de l'Union Européenne au cours des trente dernières années. Mais, selon les pays membres, il y a une diversité des échelons concernés, c'est le cas en Allemagne des *Länder* et en Espagne des *communidades automas*, plus vastes que ceux de certains Etats membres. La politique régionale communautaire place donc la région en position nodale, en suscitant une régionalisation de l'action publique dans les secteurs de l'agriculture, de l'action sociale et de l'aménagement du territoire. La volonté d'unification nationale est à l'origine du découpage territorial français. Cette unification a été impulsée par la Révolution française puis renforcée sous la Troisième République, notamment par le développement des services publics, tel que les chemins de fer, la poste, l'instruction publique et la démocratisation de la langue française.

2.1.2. L'évolution des découpages territoriaux urbains et ruraux

Le caractère urbain ou rural des communes françaises et, par extension celui de la population résidente, est appréhendé à travers la notion d'« unité urbaine » élaborée par l'INSEE. La typologie des unités urbaines permet ainsi de distinguer les communes urbaines et rurales. Les communes urbaines sont inclues dans une « unité urbaine ». La population urbaine est donc la population résidant dans une commune urbaine. Les communes ne relevant pas de cette première catégorie appartiennent à la catégorie des communes rurales. Selon la définition qu'en donne l'INSEE, une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes, dont plus de la moitié de la population réside dans une zone agglomérée de plus de 2 000 habitants dans laquelle aucune habitation n'est séparée de plus de 200 mètres d'une autre habitation. En France, les découpages des territoires urbains se font selon différents critères de définition de l'urbain.

Si la typologie des « unités urbaines » repose uniquement sur le critère de continuité de l'habitat, la délimitation des Zones de Peuplement Industriel ou Urbain (ZPIU) répond à un concept plus extensif qui tient également compte du niveau des migrations pendulaires domicile-travail, de l'importance de la population non agricole, ainsi que du nombre et de la taille des établissements industriels, commerciaux et administratifs. Selon l'INSEE, chaque « unité urbaine » appartient à une seule et même ZPIU. La classification des ZPIU a été utilisée pour la dernière fois à l'occasion de la diffusion des résultats de recensement de la population de 1990. Les ZPIU concernent trois types de communes, les « unités urbaines », les « communes industrielles », qui peuvent concerner des communes rurales possédant au moins un établissement industriel de plus de vingt salariés, et les « communes dortoirs ».

Ainsi, une « aire urbaine » est un ensemble de communes d'un seul tenant, sans enclave, constitué par un pôle urbain et une couronne périurbaine. Le pôle urbain se définit comme une unité urbaine offrant au moins 5 000 emplois, à condition qu'elle ne soit pas, elle-même, attirée à plus de 40% par une autre unité urbaine. En 1990, il y avait 361 pôles urbains en France métropolitaine, en 1999, l'INSEE en dénombrait 354. Une « couronne périurbaine » se compose de « communes rurales » ou d'« unités urbaines » dont au moins 40% de la population résidente possédant un emploi travaille dans le reste de l'aire urbaine. Les pôles urbains constituent donc un sous-ensemble des unités urbaines, environ cinq fois moins important. Mais suite au recensement de l'INSEE de 1990, où il apparaît que 96% de la population résident en ZPIU, un nouveau découpage a semblé nécessaire.

Depuis 1997, l'INSEE a substitué ce découpage et cette nomenclature spatiale aux ZPIU pour étudier les villes et leur territoire d'influence. Ce zonage décline le territoire en quatre catégories. Les trois premières constituent l'« espace à dominante urbaine », c'est le cas des « pôles urbains », « couronnes périurbaines » et « communes multipolarisées ». La quatrième catégorie est « l'espace à dominante rurale », qui n'est pas dans le domaine d'influence d'un pôle urbain. Le zonage en aires urbaines regroupe l'ensemble des communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou des unités urbaines dont au moins 40% de la population résidente exerçant un emploi travaille dans le pôle ou dans les communes attirées par celui-ci. Selon le RGP de 1999, 48 millions de personnes habitent dans une « aire urbaine à dominante urbaine ».

Jusqu'en 1970, l'expansion des territoires urbains progresse lentement. Depuis, le desserrement des villes s'est accéléré, comme l'illustrent les phénomènes de rurbanisation et de périurbanisation, ainsi que l'apparition de nouvelles populations telle que les néoruraux qui partagent leur vie de manière fonctionnelle entre les territoires urbains et ruraux. Toutefois, dans les départements dépourvus de métropole, la limite départementale freine nettement l'étalement urbain. L'appropriation des territoires ruraux par les citadins ne relève plus d'une logique de rendement, mais de l'apparition d'un mode de vie : les résidences secondaires se multiplient. Globalement, on compte un tiers des résidences secondaires dans les régions littorales, un tiers à la montagne et un tiers diffusé de manière homogène dans le reste du territoire. Cette convoitise des territoires périurbains au potentiel touristique fort a conduit à l'adoption de la Loi d'Orientation Foncière (LOF)[1] qui exige des communautés rurales l'adoption d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU).

[1] Adoptée le 30 décembre 1967, la loi n° 67-1253 dite « d'orientation foncière » (LOF) a établi en France les principaux documents d'urbanisme qui ont servi à l'aménagement local, comme le Plan d'Occupation des Sols (POS), le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), remplacé ultérieurement par le Schéma Directeur, la taxe locale d'équipement, le Coefficient d'Occupation des Sols (COS) et la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC). Codifiée dans le Code de l'urbanisme comme toutes les grandes lois concernant ce domaine, et souvent amendée, ses dispositions ont été profondément transformées par la loi Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000, qui instaure notamment les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) en lieu et place des POS et des schémas directeurs.

2.1.3. Les typologies : l'urbain défini au dépend du rural

NICOT (2005)[1] démontre qu'en France, la distinction, entre ce qui relève de l'urbain et du rural, dépend de caractéristiques différentes selon l'usage des termes associés (milieu, espace). Les définitions d'unité urbaine et de communes urbaines sont à la base de cette distinction entre les deux adjectifs. En France, le caractère urbain ou rural des communes et par extension, de la population qui y réside, est appréhendé au travers de la notion d'« unité urbaine » élaborée, depuis le recensement de population de 1990 par l'INSEE. La typologie des unités urbaines, qui repose essentiellement sur une distinction morphologique, permet ainsi de distinguer les communes urbaines et rurales. Les communes qualifiées d'urbaines sont inclues dans une unité urbaine.

La « population urbaine » est donc la population résidant dans une commune urbaine. Les communes ne relevant pas de la catégorie des communes urbaines appartiennent, de ce fait, à la catégorie des communes rurales. En France, selon la définition qu'en donne l'INSEE, une « *unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. En outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, l'ensemble de ces communes forme une agglomération multi communale ou agglomération urbaine. Si l'unité urbaine s'étend sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée. Ces seuils, 200 mètres pour la continuité de l'habitat et 2 000 habitants pour la population, résultent de recommandations adoptées au niveau international* »[2]. Une commune urbaine « *est une commune appartenant à une unité urbaine. Les autres communes sont dites rurales* »[3] et réciproquement pour la définition d'une commune rurale.

Selon NICOT (2005), *« le seuil de 2 000 habitants utilisé pour la définition des unités urbaines ne signifie pas, bien sûr, que toutes les communes de plus de 2 000 habitants sont urbaines. […] Il signifie encore moins que toutes les communes urbaines ont plus de 2 000 habitants »*. D'après l'auteur, les communes urbaines forment des unités urbaines en métropoles, dont certaines ne sont formées que d'une seule commune (et sont appelées « villes isolées »). Les autres ont en général un centre et une banlieue (chacun étant formé d'une ou de plusieurs communes), parfois seulement un centre. Des unités urbaines peuvent être contiguës, mais cependant distinctes, si les zones agglomérées ne sont pas attenantes. « *L'élaboration du Zonage en Aires Urbaines (ZAU) au milieu des années 1990 a conduit l'INSEE à ajouter aux notions d'urbain et de rural au sens strict les notions d'espace à dominante urbaine et d'espace à dominante rurale, en commençant par définir les aires urbaines. Une aire urbaine est un*

[1] NICOT B.H., 2005, *Urbain-rural : de quoi parle-t-on ?* Document de travail, Université de Paris XII, juin 2005, 11 p., [http://www.sirius-upvm.net/doc/geo/urbain-rural.pdf], en ligne le 5 novembre 2007.

[2] Voir INSEE [http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/html/unite-urbaine.htm], en ligne le 5 novembre 2007.

[3] D'après la définition de l'INSEE, [http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/html/communeurbaine.htm], en ligne le 5 novembre 2007.

ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. Un pôle urbain est une agglomération de communes offrant 5 000 emplois ou plus », NICOT (2005)[1].

La « population rurale » est définie par opposition à la population urbaine. A l'occasion de chaque recensement de la population, l'INSEE détermine le contour des agglomérations urbaines. Comme citée précédemment, l'agglomération urbaine, ou unité urbaine est un ensemble de communes liées par la continuité de l'habitat, sur lesquelles s'étend une agglomération d'habitations abritant 2 000 habitants ou plus. Les communes concernées sont dites urbaines. Les autres communes sont dites rurales, leur population constituant la population rurale. Depuis les dernières décennies, le phénomène d'urbanisation transforme en communes urbaines des communes autrefois rurales. La population rurale de plusieurs recensements peut donc être présentée soit à territoire constant, en prenant comme référence unique le zonage urbain et rural d'un des recensements, soit à territoire évolutif en utilisant le zonage propre à chaque recensement.

En 1998, dans l'ouvrage « *Les campagnes et leurs villes* »[2], des chercheurs de l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) proposent une typologie des territoires ruraux. Cette typologie est fondée sur l'organisation territoriale de l'emploi, qui distingue dans l'espace à dominante rural défini par l'INSEE, quatre sous-espaces, désignés sous le nom de Zonage en Aires Urbaines et de son complément Rural (ZAU-R) :

1. les « pôles ruraux », sont des unités urbaines ou des communes rurales appartenant à l'espace à dominante rurale, offrant de 2 000 à moins de 5 000 emplois et dont le nombre d'emplois offerts est supérieur ou égal au nombre d'actifs résidents ;
2. le « rural sous faible influence urbaine », est l'ensemble des communes rurales et des unités urbaines appartenant à l'espace à dominante rurale, qui ne sont pas pôle rural et dont 20% ou plus des actifs résidents travaillent dans des aires urbaines ;
3. la « périphérie des pôles ruraux », est constituée par l'ensemble des communes rurales et des unités urbaines de l'espace à dominante rurale, n'étant ni pôle rural ni sous faible influence urbaine, et dont 20% ou plus des actifs résidents travaillent dans les pôles ruraux ;
4. le « rural isolé » est formé de l'ensemble des communes rurales et unités urbaines de l'espace à dominante rurale et n'étant ni pôle rural, ni sous faible influence urbaine, ni périphérie des pôles ruraux.

[1] NICOT B.H., 2005, *Op. cit.,* p 2.

[2] SCHMITT B., PERRIER-CORNET P., BLANC, M., HILAL, M., 1998, *Les campagnes et leurs villes*. Portrait social. Coll. Contours et Caractères, Paris, INSEE, 203 p.

Il est à noter que dans cette typologie, l'« espace à dominante rurale » comporte de nombreuses communes urbaines, lesquelles se répartissent dans les quatre catégories de la typologie de l'espace rural, y compris dans le « rural sous faible influence urbaine » et même dans le « rural isolé ».

D'après l'INSEE, l'« espace à dominante rurale » est le regroupement de l'ensemble des petites unités urbaines et communes rurales (c'est-à-dire les communes ayant moins de 2 000 habitants) n'appartenant pas à l'« espace à dominante urbaine ». Pour l'INSEE, le périurbain est rattaché à l'« espace à dominante urbaine ». Il comprend des paysages de campagne où l'agriculture et la forêt y occupent une place importante (53,2% de la superficie sont en surface agricole). Plus de 35% des exploitations agricoles se situent en milieu périurbain. Ainsi, selon l'INSEE, les territoires ruraux se caractérisent par une densité de population relativement faible, par un paysage à couverture végétale prépondérante (champs, prairies, forêts, autres espaces naturels), puis par une activité économique agricole et rurale dominante.

L'ensemble des définitions et typologies présentées a pour objectif de rendre plus intelligibles les données de l'INSEE, sur lesquelles s'appuie l'étude suivante à propos de la situation socio-économique des activités agricoles et rurales françaises. A l'exception du territoire étudié du Mené, qui correspond entièrement au « rural isolé » selon le zonage INSEE, nous ne ferons pas une telle distinction au sein des territoires ruraux étudiés. En effet, l'échelle des six zones d'études rassemble plusieurs typologies. D'ailleurs, afin d'éviter toute confusion, le mot « zone » dans cette thèse qualifie l'ensemble des terrains d'étude. Ces six zones d'études ont été qualifiées en fonction de leur localisation, unité géographique (à l'échelle du bassin de vie) et particularité dans l'application du programme français de développement rural. Nous conserverons donc la nomenclature du programme de développement rural français, de « zones de montagne », « zones défavorisées », « zones périurbaines », « zones intermédiaires » et « zones de rural isolé ».

2.1.4. En conclusion : les bassins de vie comme révélateurs des territorialités du rural

Par son découpage en communes, cantons, départements, régions, l'image des structures traditionnelles administratives françaises peut sembler archaïque, voire complexe, par l'idée d'émiettement administratif qu'elle évoque. Mais dans un contexte européen, on constate des évolutions, notamment avec l'idée d'une Europe des régions, une nouvelle définition peut alors être donnée à l'échelon régional, en France. Il en est de même lorsqu'on oppose la mondialisation et le désir de retour au local afin de renforcer le sentiment identitaire. Puis, l'arrivée des pays, ne témoigne-t-elle pas de la constitution d'une nouvelle forme de découpage ?

En France, la grande mutation des campagnes actuelles et la persistance de découpages anciens montrent que la diversité des découpages territoriaux ne tient pas seulement à la diversité physique de la France. Le parcellaire, comme forme d'organisation du sol, témoigne des types d'exploitation et des appropriations du sol et de leurs modifications. De ce fait, le remembrement opéré dès la fin de la Seconde Guerre mondiale n'a toujours pas effacé les traces des anciennes exploitations.

Selon BRUNET (1992)[1], le découpage se définit par le maillage du territoire dans un processus d'appropriation qui revêt deux aspects : le premier, celui d'un Etat de fait par le maillage, le second, celui de découper les territoires. Il s'agit donc de prendre en compte les visions d'acteurs à chaque niveau de ce découpage. Car découper peut être un acte Etatique, du pouvoir, réalisé par les acteurs institutionnels et un acte scientifique, réalisé par chercheurs, géographes, statisticiens ou autres, en vue d'une hiérarchisation.

Si le discours sur la désertification des campagnes françaises est toujours d'actualité, l'accent est désormais mis sur la diversité des situations de ces territoires, des territoires ruraux isolés aux nouveaux territoires périurbains. La répartition inégale des habitants, environ 4% du rural isolé sur 20% de l'ensemble de la France, laisse craindre une fragmentation nationale. Certes, les exploitants sont devenus minoritaires, mais des formes renouvelées de rural voient le jour, dans un contexte de mobilisation des collectivités locales.

Il existe une concurrence entre les différents niveaux de gestion territoriale, l'Europe, l'Etat, la région, le département, la commune, comme en attestent la question des subventions européennes et le choix des zones à aider en priorité, telles que les zones éligibles à l'objectif 5b. Il existe donc un décalage entre l'évocation d'une France immuable, une mosaïque de fiefs et de micro-territoires comme sanctuarisés par la décentralisation, et le constat très différent des réalités économiques, sociales, voire administratives, beaucoup plus dynamiques. Ce décalage pose la question du redécoupage du territoire, à l'image du nouveau découpage en bassins de vie, bassins d'emplois ou d'« espace vécu » comme développé par FREMONT (1999)[2]. Mais souvent, on observe une inadéquation entre ces nouveaux découpages, qui se fondent sur des pratiques territoriales, comme les déplacements liés aux loisirs, au domicile-travail, aux lieux les plus fréquentés, et les autres découpages, anciens, fondés sur des critères administratifs. Il y a donc une opposition entre d'anciens découpages, dans leur dimension statique, avec des limites fixées, bornées, tels que les départements, les régions, et de nouveaux découpages, fondés sur des critères dynamiques, comme les flux de personnes, aux limites plus souples, voire évolutives. Il se crée donc une discordance entre les zones à cohérence économique et les structures administratives.

[1] BRUNET R., FERRAS R., THERY H., 1992, *Les mots de la géographie - dictionnaire critique*. Ed. Reclus-Documentation Française, Paris, p. 144.
[2] FREMONT A, 1999, *La Région, espace vécu*. Ed. Flammarion, Coll. Champs, nouvelle éd., 288 p.

Il existe également une inadéquation entre les bassins de vie, ou les bassins d'emploi, et les départements. Par exemple, le bassin de vie de Langogne, au nord-est de la Lozère, se situe au carrefour de trois départements, mais aussi de trois régions, dont la Haute-Loire en Auvergne, l'Ardèche en Rhône-Alpes et la Lozère en Languedoc-Roussillon. Un projet de constitution d'un territoire intercommunal englobant ce « bassin de vie » a vu le jour en 1996, par les élus des communes et cantons concernés. Durant dix ans, ce projet a été reporté du fait de l'orientation divergente et respective des politiques départementales et régionales des différentes entités de ce bassin. Les découpages administratifs traditionnels se sont dans ce cas posés en opposition à la constitution d'un nouveau territoire, fondé pourtant sur des pratiques territoriales et même sur une structure administrative, comme le canton, mais cette structure était moins forte que les échelons administratifs supérieurs[1].

Ainsi, on peut qualifier les découpages territoriaux selon deux catégories. D'une part les découpages issus de la construction nationale. Il s'agit là d'une logique exogène puisqu'il y a intervention de l'Etat, d'acteurs politiques et institutionnels qui ont pour fonction la gestion des territoires. Et d'autre part les découpages liés à l'aménagement urbain. Là encore, il s'agit d'une logique exogène puisque l'Etat, la DIACT, l'INSEE, et d'autres acteurs politiques, institutionnels ou scientifiques interviennent selon une fonction de gestion et de savoir. Par exemple, les découpages de l'INSEE, en bassins de vie ou en bassins d'emplois sont aussi faits selon une fonction de gestion et de savoir. Deux découpages des territoires sont donc élaborés à partir de statistiques de flux, tels que les déplacements domicile-travail pour les « bassins d'emplois », et la fréquentation de commerces et services pour les « bassins de vie ». Pour ces découpages, l'unité de base est la commune. Ils prétendent tous deux rendre compte de la structuration de l'espace, découlant ou non de l'organisation administrative, et plus précisément de la façon dont les territoires sont vécus par les habitants. Ils font donc abstraction des limites administratives supra-communales, comme les départements, les régions. Ainsi, la diversité des découpages est à mettre en relation avec celles des acteurs, comme avec celle des critères administratifs, fonctionnels du découpage.

Cette étude des territoires ruraux repose donc à la fois sur des considérations conceptuelles développées en amont, puis sur les définitions de l'INSEE. Mais comme beaucoup de termes du langage courant repris dans le domaine des sciences, celui de « rural » n'a pas de définition précise. Les interminables définitions ne sont pas des plus opérationnelles quant à sa délimitation quantitative. Les nomenclatures spatiales de l'INSEE cherchent donc à mesurer les phénomènes économiques et sociaux sur les territoires où la « campagne », autre terme nébuleux, prédomine. Deux nomenclatures viennent d'être abordées. La première, qui date des années cinquante, oppose les « communes urbaines » aux « communes rurales », fondée sur les normes du bâti. La seconde est la nomenclature en ZAU, élaborée par l'INSEE, à la fin des années quatre-vingt-dix, qui tout en étant fondée sur la première, intègre des niveaux d'emploi et de taux d'attraction par emploi. Pour sa partie rurale, cette nomenclature a été complétée par l'INRA, et désignée par Zonage en Aires Urbaines et aires d'Emploi de l'espace Rural (ZAUER).

[1] Depuis le 7 décembre 2006, Langogne est le siège de la communauté de communes du Haut Allier.

Sans remettre en cause les approches par les nomenclatures, il est nécessaire de dépasser la traditionnelle dichotomie « urbain et rural », essentiellement pour deux raisons. La première est la suivante, dans les deux nomenclatures précitées, le rural est défini de façon négative, comme la partie autre qu'urbaine. La seconde est liée au fait que les « espaces périurbains », c'est-à-dire « couronne périurbaine » et « communes multipolarisées », sont encore fortement dédiés aux activités rurales et agricoles, car environ 55% de leur superficie sont de la SAU. Parallèlement, ces « espaces périurbains » accueillent 35% des exploitants agricoles et 36% de la SAU en France métropolitaine. Leur densité de peuplement est donc relativement faible et leurs environnements et activités sont liés au rural, *« ce qui amène leurs habitants à déclarer fréquemment "vivre à la campagne". De plus, le caractère rural des « espaces périurbains » est d'autant plus marqué qu'aujourd'hui les modes de vie urbains et ruraux sont proches : le poids du paysage devient donc déterminant dans la différenciation spatiale »* (INSEE, 2003)[1].

Ainsi, sous la dénomination de territoires ruraux seront retenus, d'une part, l'espace à dominante rurale (soit 58,8% du territoire) et le périurbain (soit 33,1% du territoire) définis par l'INSEE, puis, d'autre part, la réactualisation du ZAU-R, employé à partir du RP de 1999. De ce fait, l'ensemble des typologies des territoires ruraux concernées par l'application du programme français de développement rural, sont reprise dans cette étude sous les termes de « zones de montagne », « zones défavorisées », « zones périurbaines », « zones intermédiaires » et « zones de rural isolé ». De ce fait, l'écriture au pluriel de l'expression « territoires ruraux » prend tout son sens.

2.2. Les territoires comme support d'application des politiques publiques de développement rural en France

Face à l'évolution des territoires ruraux, aux attentes de la société, aux velléités de territorialiser les politiques publiques au local dans un contexte international, aux enjeux agricoles, les politiques agricoles doivent s'adapter aux nouvelles exigences. Ainsi, l'agriculture est appréhendée, non plus par sa seule fonction de production, mais dans sa globalité.

Depuis le traité de Rome de 1957, et la mise en place de la Politique Agricole Commune (PAC) de 1960, les orientations politiques ont bien changé. A cette époque, la volonté des dirigeants européens était essentiellement d'augmenter la productivité des agricultures, par le développement des techniques, de permettre un niveau de vie équitable aux populations agricoles, de stabiliser les marchés intérieurs et d'assurer des prix « raisonnables » aux consommateurs, tout en garantissant la sécurité des approvisionnements. Aujourd'hui, ces grandes orientations ont évolué, et la diversité des territoires, des

[1] INSEE, 2003, *Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie.* Rapport de l'INSEE pour la DATAR, avec la participation de IFEN, INRA, SCEES, DATAR, juillet 2003, Paris, 2 vol., p.8, en ligne le 7 novembre 2007, [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/bassins_vie/rapport.htm].

activités, des ressources agricoles et rurales, sont les nouvelles préoccupations de la PAC. L'ensemble de ces dispositifs repose sur une régulation sectorielle des marchés. Il a donc permis une modernisation des outils ainsi qu'une concentration importante des moyens de production. En parallèle, il s'est développé une puissante industrie agroalimentaire et des filières de productions structurées, en amont et en aval des exploitations, organisées en grandes coopératives et regroupées dans les bassins les plus productifs.

Le rôle des politiques européennes et nationales, dans les processus de restructuration de l'agriculture est important, et il a ainsi entraîné de profondes mutations dans le secteur agricole. De plus, ce même secteur a une place prépondérante dans l'économie française et ainsi au sein de la politique nationale, en raison du poids de l'électorat agricole. Aujourd'hui, l'influence des exploitants agricoles se situe entre 10% et 12%, alors que les familles d'exploitants représentent 3,5% de la population française. Isabelle BOUSSARD, chercheuse au Centre d'études de la vie politique française, rappelle que *« le poids politique des agriculteurs est bien supérieur à leur poids numérique »*[1]. Actuellement, les politiques agricoles encouragent les stratégies de développement agricoles à s'orienter sur la recherche de systèmes permettant une forte accumulation de capitaux en vue d'une productivité accrue. Les conséquences de ces évolutions sont une homogénéisation des systèmes et des productions, ainsi qu'une concentration des agricultures et des richesses qu'ils génèrent dans les territoires, et une logique de territorialité qui est à étudier. Mais quels sont les territoires concernés par ces politiques ? Correspondent-ils aux cadres théoriques et conceptuels abordés précédemment ? Pour y répondre sont succinctement exposés l'adaptation et les effets de la Politique Agricole Commune en France. Puis, sont présentés les outils législatifs nationaux et les différentes politiques de développement rural s'appliquant sur les territoires ruraux français.

2.2.1. L'adaptation de la Politique Agricole Commune en France

2.2.1.1. Les grandes périodes de la Politique Agricole Commune en France

En France, pour comprendre les transformations du rural, il faut connaître les étapes que l'agriculture, sans aucun équivalent dans les autres secteurs, dans une logique européenne, a subies depuis les années cinquante. Pour cela, GASQUET (2002)[2] distingue quatre grandes périodes.

La première période, de 1945 à 1969, est fortement marquée par l'influence française au sein de l'agriculture européenne. Cette période est placée sous le signe de la politique de reconstruction et de modernisation de l'après-guerre, puis de la mise en œuvre du Marché commun pour les campagnes

1 DUPONT G., 2002, « Le monde paysan reste un enjeu politique important », dans *Le Monde*, article publié le 26 février 2002, p. 7.

2 GASQUET (de) O., 2002, *Comprendre notre agriculture et la PAC : Stratégie, vérités et mensonges de 1945 à nos jours*. Ed. Vuibert, coll. Gestion Internationale, p. 226.

européennes. Dans ce contexte, le 14 janvier 1962, les ministres européens (de France, d'Allemagne, d'Italie, des Pays-Bas, de Belgique et du Luxembourg) adoptent les premiers règlements de la Politique Agricole Commune (PAC). Très habilement, la France conditionne l'abaissement des barrières douanières entre pays européens à l'instauration d'une PAC dotée de moyens considérables. L'accroissement de la productivité qui en résulte participe à la grandeur du pays telle que la conçoit le Général de Gaulle et favorise par la sorte au dynamisme de l'agriculture européenne.

Avec le soutien de la PAC, la France devient le premier producteur européen, et le premier exportateur mondial de produits transformés. *« Des siècles durant, la France s'est donc démarquée des autres pays européens en pensant le rural comme le lieu par excellence de la production et de la richesse nationales, le lieu de la construction de la République à travers la propriété privée de la terre, du patriotisme et des identités. Le XX*^{ème} *siècle est donc marqué par une transformation et un exode rural, mal vécu par une population française vivant encore sur l'imaginaire rural légué par son histoire »* (HERVIEU, 2006)[1]. Il faudra à la société française une bonne douzaine d'années et quelques crises politiques pour donner forme à un projet politique sur l'agriculture au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Pour voir émerger les lois de 1960-1962, qui sont des lois d'après-guerre, il faudra attendre quelques années.

La seconde période, de 1970 au début des années 1980, est celle des crises de croissance. La Politique Agricole Commune continue à déployer tous ses effets, alors que les débouchés commencent à se saturer, mais les agriculteurs ont pris goût à l'Europe et aux avantages qu'elle leur procure. Considérant désormais les soutiens et la protection comme acquis, ils s'opposent aux réformes. Les dépenses budgétaires s'envolent et la surproduction s'installe. En France, les pouvoirs publics temporisent : guidés par les revendications agricoles, ils sont tentés de prolonger la période précédente, laquelle avait abouti au financement du développement de l'agriculture française par les pays membres de l'Union Européenne.

Puis, au cours de la décennie des années quatre-vingt, arrivent les quotas laitiers, puis d'une certaine façon les crises alimentaires, de la « vache folle », à la maladie de Creutzfeldt Jacob. Ces crises sont emblématiques et elles entraînent de nombreux et houleux débats, actuellement non achevés. Car lorsqu'on parle de politique publique, bien sûr il y a les politiques publiques nationales, mais les politiques publiques sont aussi européennes. Et elles relèvent aussi largement d'accords politiques et commerciaux internationaux.

La troisième période est marquée par le déclin de l'influence de la France, et des groupes de pression agricoles, alors que celle d'autres pays membres se renforce. Cette période débute en 1984, avec l'accord conclu lors du Conseil européen de Fontainebleau, par Margaret THATCHER. Ce nouveau système se trouvait complété par un régime particulier obtenu au bénéfice du Royaume-Uni : le « chèque britannique ». Il se justifiait par le fait que la prise en compte des bases de TVA aboutissait à une surestimation de la richesse du Royaume-Uni. Dans ce cas, les partenaires de la Grande-Bretagne ont

[1] HERVIEU B., 2006, *Op. cit.*

accepté de lui assurer le remboursement d'une part de sa contribution. Le système a bien fonctionné pendant une quinzaine d'années, puis s'est de nouveau enrayé : les nouvelles ressources avaient été conçues comme complémentaires et provisoires, car on pensait que les niveaux de richesse des Etats membres convergeraient et que les dépenses liées à la PAC diminueraient. Mais l'adhésion de plusieurs Etats et la mise en place de nouvelles politiques communautaires ont déjoué ces prévisions. Cette troisième période prend fin en 1994, avec la signature de l'accord commercial de Marrakech qui consacre la fin de l'exception agricole européenne. Au cours des dix années qui suivent, les gouvernements européens imposent des révisions déchirantes, à rebours du souhait des agriculteurs. Ces gouvernements contribuent au renforcement de la puissance économique de l'agriculture européenne, dans un contexte de mondialisation et de libéralisation des échanges.

La quatrième période, dans laquelle nous sommes entrés au milieu des années quatre-vingt-dix est citoyenne. Elle est en continuité de la précédente, par les crises alimentaires, les débats sur les organismes génétiquement modifiés, mais ces évènements ne sont en fait que l'écume d'une prise de conscience plus profonde. Entrées dans le nouveau millénaire, les activités agricoles renvoient à des préoccupations environnementales, sanitaires, et à des angoisses face à la mondialisation.

La politique agricole commune (PAC) relève de la compétence exclusive de la Communauté Européenne. Elle vise à assurer des prix « raisonnables » pour les consommateurs européens et une rémunération équitable aux agriculteurs, notamment par l'organisation commune des marchés agricoles et au respect des principes suivants : l'unicité des prix, la solidarité financière et la préférence communautaire. Les dépenses agricoles représentent environ 45% du budget communautaire. La PAC a permis à la Communauté de devenir rapidement autosuffisante. Cependant, son fonctionnement est devenu de plus en plus coûteux en raison de prix européens trop élevés par rapport au marché mondial et de la surproduction. La réforme de 1992 a corrigé cette situation moyennant une baisse des prix agricoles garantis, compensée par des primes aux facteurs de production et par la création de mesures dites « d'accompagnement ».

Dans la perspective de l'élargissement, une nouvelle réforme a été adoptée en 1999 pour la période 2000-2006. Elle renforçait les modifications introduites en 1992 et met l'accent sur la sûreté des denrées alimentaires, la poursuite des objectifs environnementaux et la promotion de l'agriculture durable. Les objectifs ne relevant pas de la politique de marché ont été regroupés au sein du développement rural qui est devenu le second pilier de la PAC. Par ailleurs, elle cherchait aussi à augmenter la compétitivité des produits agricoles communautaires, à simplifier la législation agricole et son application, à renforcer la position de l'Union lors des négociations au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et à stabiliser les dépenses. Cette évolution s'accompagne d'un changement profond de la PAC. Les exploitants reçoivent de moins en moins d'aides à la production et de plus en plus d'aides directes au

revenu. La réforme du 26 juin 2003 poursuit celles antérieures en tentant de résoudre le problème des difficultés de financement lié à l'élargissement. Désormais, les aides ne seront plus liées à la production. Les agriculteurs perçoivent un paiement unique par exploitation et à la condition de respecter des normes européennes en matière d'environnement et de sécurité alimentaire. En rompant le lien entre les aides d'une part, le volume et la nature de la production d'autre part, les exploitants ne sont plus incités à choisir leurs productions en fonction des subventions espérées, mais en fonction de la demande à satisfaire.

La PAC est financée par le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA), qui est divisé en deux sections. La première est le FEOGA G désignant la section « Garantie » qui finance les dépenses afférentes à l'organisation commune des marchés et les actions de développement rural (DOCUP Objectif 2 et PDRN). La seconde est le FEOGA O, qui est la section « Orientation » du fond à finalité structurelle qui contribue aux réformes agricoles et au développement des zones rurales (Leader+). Dès lors, s'intéresser à la diversité des activités agricoles des territoires ruraux français, dans un contexte européen, c'est aller à la rencontre des aspirations de la société.

Après des décennies sous la logique de compétition économique, l'essentiel du débat politique porte maintenant sur la solidarité à y apporter, car les citoyens français, voire européens, se soucient aujourd'hui de qualité et d'éthique. Pour cela, les activités agricoles sont de formidable moyen de mesure et de compréhension. Produisant du vivant et agissant sur les milieux, l'environnement, elles sont un ensemble d'activités économiques sensibles. Cela conduit ces activités agricoles à intégrer des préoccupations non économiques dans des processus de décision complexes, voire parfois contraignants. Bien évidemment, les priorités sociétales ne se substituent pas aux impératifs économiques, mais s'y ajoutent. Ainsi pour étudier l'agriculture française dans sa globalité, il faut intégrer l'ensemble de ces paramètres dans l'analyse et prendre conscience que l'agriculture européenne est l'une des plus performantes du monde, mais qu'elle suit des objectifs contradictoires. L'Europe est placée dans une logique libérale qui la conduit à démanteler les instruments qui lui avaient permis de se construire en tant que puissance agricole. Dans ce schéma, l'agriculture française, par l'intermédiaire de ses acteurs, tente de déjouer les manœuvres des autres continents, en veillant à conserver pour ses agricultures les moyens de lutter dans un marché de plus en plus ouvert. Politiquement, le citoyen européen fait entendre ses exigences, qui agissent dans le sens d'une reconversion de la PAC, vers des objectifs qualitatifs et environnementaux.

Au travers des grandes étapes des politiques agricoles européennes, l'idée du changement d'orientation de la PAC, du modèle productiviste vers celui de développement rural, semble en marche. Néanmoins, les mutations successives des politiques agricoles mettent en avant de nouveaux objectifs pour les agricultures et les territoires ruraux. La majorité du montant des aides est versée selon la superficie des exploitations et la taille des troupeaux. Ni y a t'il pas là une incitation vers une intensification des pratiques agricoles ? Malgré le découplage des aides, qui se calcule à partir de la moyenne des revenus

perçus, la politique mise en place ne privilégie-t-elle pas les gros exploitants au détriment des plus petits ? En revanche, les aides accordées à la multifonctionnalité, au respect des bonnes pratiques environnementales, sont encore faibles au regard de celles liées à la production, même si dans les faits leur part augmente.

Les politiques agricoles ont évolué d'une conception « a-territorialisée » vers une politique « intentionnelle », orientée vers la territorialité. C'est-à-dire cherchant à prendre en compte les multiples dimensions des territoires, à lier les activités agricoles avec leur environnement. Cette évolution des politiques agricoles a donné naissance à de nouvelles procédures, cherchant à valoriser les agricultures dans leurs diversités avec les aménités des territoires ruraux. Il y a donc bien une intention de territorialiser les actions et les procédures des politiques agricoles. Mais le cadre opérationnel s'applique t'il à cette évolution ?

2.2.1.2. La PAC, la politique structurelle du développement rural français

Les politiques structurelles agissent sur les structures économiques et sociales, *« elles exercent donc de ce fait une influence sur le volume et les caractéristiques de l'emploi »* (ALLAIRE, 1998)[1]. Le secteur agricole et les territoires ruraux sont également concernés par ces impacts, d'autant plus qu'ils constituent depuis longtemps un champ privilégié d'intervention de ce type de politiques. En outre, *« les mécanismes en jeu et les effets des politiques y sont relativement spécifiques, compte tenu de la dynamique structurelle particulière des secteurs ou des territoires concernés »*, ALLAIRE (1998).

Parmi les interventions publiques, ALLAIRE (1998) différencie deux catégories de politiques structurelles. La première est constituée de politiques structurelles agricoles. *« Elles correspondent aux mesures mises en place à l'échelon national dans les années 1960 et relayées ensuite par les actions dites sociostructurelles de la PAC. Elles visent à modifier la combinaison productive (les rapports entre facteurs de production), en fonction des objectifs du moment de la politique agricole »*. Elles sont souvent opposées, mais *« la distinction était surtout pertinente jusqu'à la réforme de la PAC de 1992, à la politique de soutien des prix et des marchés, dont elles seraient en quelque sorte le parent pauvre »* (DAUCE, 1994)[2]. *« Si des mesures proprement nationales subsistent encore aujourd'hui, par exemple en France dans le domaine du "contrôle" des structures foncières, l'essentiel des interventions structurelles relève d'une « cogestion » et d'un cofinancement entre Bruxelles et les Etats membres »* (ALLAIRE, 1998).

[1] ALLAIRE G., BLANC M., DAUCE P., LEON Y., 1998, « Les politiques structurelles et l'emploi agricole et rural », Journée d'étude *Emploi et insertion dans l'agriculture et dans le monde rural*, le 29 octobre 1998, Paris, INRA, Délégation Interministérielle à l'Insertion des Jeunes, Paris, 13 p.

[2] DAUCE P., PERRIER-CORNET P., WEBER V., 1994, « Adaptation des structures agricoles et réforme de la PAC. Quelle efficacité de la politique structurelle communautaire ? », *Actes et communications*, INRA, n°12, pp. 263-279.

La seconde catégorie de politiques structurelles est celle des politiques de développement rural, pour laquelle les Etats et les régions ont gardé une autonomie d'intervention plus forte que dans le domaine agricole. *« Il existe cependant à l'échelon européen, depuis la réforme des fonds structurels de 1988, une politique communautaire visant à favoriser la revitalisation économique des territoires ruraux les plus en difficulté, au travers notamment ce qui est appelé l'objectif 5b. Dans ce cadre, les politiques nationales et régionales, regroupées au sein de programmes régionaux pluriannuels, bénéficient d'un cofinancement communautaire substantiel (DATAR). Elles sont constituées pour l'essentiel de financements incitatifs en faveur d'opérateurs économiques individuels ou collectifs »* (ALLAIRE, 1998). Des actions plus locales sont également mises en place à travers les programmes LEADER, initiés par l'Union Européenne.

Comme d'autres politiques structurelles, la politique agricole s'articule entre les notions de projet de territoire et de territorialisation des politiques. L'élaboration de la première PAC, en 1962, était plutôt « a-territorialisée ». En effet, les préoccupations territoriales locales étaient loin des conceptions politiques. Puis, les réformes européennes et françaises ont insufflé ce processus, affectant ainsi, d'une part, les cadres de l'action, comme en témoigne l'usage répétitif du terme de « projet » dans les expressions telles que « projet de territoire », « projet d'installation », « projet d'exploitation », « projet de modernisation ». D'autre part, avec la mise en place du second pilier de la PAC, les procédures instituées depuis 1992, cherchent à insérer l'exploitation dans son environnement économique, social et culturel immédiat, c'est-à-dire dans son territoire, comme en attestent les divers programmes, tels que Plan de Développement Rural National (PDRN), les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), puis les Contrats d'Agriculture Durable (CAD) et les Mesures Agro-Environnementales (MAE).

Selon ALLAIRE (1998), *« avec les accords de Berlin de mars 1999 ou Agenda 2000, le dispositif communautaire a été sensiblement modifié. La PAC comprend désormais deux volets, le volet prix et marchés et le volet développement rural, où l'on retrouve pour l'essentiel les mesures sociostructurelles agricoles ; quant à la politique de développement régional, elle est réorganisée autour de trois grands objectifs*[1]*, dont le nouvel objectif 2, qui inclut entre autres des mesures en faveur des zones rurales en difficulté »*. Ainsi, l'ensemble des politiques structurelles mobilise des ressources importantes, en termes de compétences et de moyens financiers. Leur efficacité est donc parfois mise en doute.

Le développement rural est intimement lié aux évolutions du monde rural et à la place de l'agriculture au sein de ces territoires. Ainsi par l'étude des aides du second pilier de la PAC (PDRN et DOCUP Objectif 2), nous cherchons à comprendre les impacts de cette politique sur le développement des territoires ruraux

[1] 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.

et l'efficacité lors de sa mise en place. On peut se poser la question de l'articulation entre la politique structurelle agricole et la politique de développement rural et de leur contribution commune au maintien, voire, à l'essor économique des activités agricoles dans les territoires ruraux. De ce fait, cette question renvoie, outre à celle des fonctions des activités agricoles dans les territoires ruraux, à celle du rôle des acteurs ruraux, et au final des exploitants, dans la société française.

2.2.2. Les outils législatifs nationaux de développement rural

Le programme de développement français de développement rural s'applique sur l'ensemble du pays ainsi que sur les Départements d'Outre-Mer (DOM). Parmi l'ensemble de ce zonage d'application du PDRN, des zones sont classées selon deux objectifs, « 1 » et « 2 », auquel viennent s'ajouter des zones dites de « soutien transitoire ». Ces zones ne sont pas considérées comme une entité territoriale homogène, et sont indépendantes du reste de la zone Objectif 2.

Afin de comprendre l'architecture du programme français de développement rural, il est nécessaire d'étudier le lien entre différentes politiques publiques existantes et les outils législatifs nationaux, au sein de ce programme, et leur rôle sur le développement des territoires ruraux.

Selon VIGNON (2008)[1], depuis le début des années soixante-dix, la décentralisation des compétences et des responsabilités financières de l'Etat français s'est orientée vers des échelles géographiques plus petites. Pour DELFOSSE (2003)[2], les années 1970 marquent la fin de l'exode rural et le renversement des courants migratoires. Cette décentralisation à l'échelon régional a été fortement encouragée par les pratiques des politiques structurelles de l'UE. Les objectifs étaient de mieux gérer l'argent public pour le développement économique et se rapprocher du citoyen.

À partir du début des années quatre-vingt, ce procédé du haut vers le bas modifie les processus multiformes de développement local. A la différence de la décentralisation, le développement local n'épouse pas a priori un découpage administratif territorial préétabli. Il met en relief des territoires considérés comme pertinents, comme les plus proches des réalités économiques, sociales ou culturelles, vécues par ceux qu'on nomme désormais les acteurs locaux. Il peut s'agir d'élus, d'agents de l'administration publique en association étroite (on parle alors de partenariat) avec des entreprises

1 VIGNON J., 2008, « Réseaux et projets, à la recherche des territoires pertinents », dans *Territoires et institutions*. La reconstruction européenne. AIDA, Le Courrier de la planète, Montpellier, n°56, dernière modification le 11 Janvier 2008 [http://www.courrierdelaplanete.org/56/article1.php].

2 DELFOSSE C., 2003, « Géographie rurale, culture et patrimoine. Volume I : Texte de synthèse. Volume II : Dossier de publications », dans *Ruralia*, n°12/13, mis en ligne le 9 juillet 2004, consulté le 15 janvier 2008 [http://ruralia.revues.org/document350.html].

agroalimentaires, des associations, des représentants d'un syndicat, tous étant motivés par des enjeux de revitalisation locale. D'après VIGNON[1] *« les concepts de "projet", "d'intégration" entre diverses fonctions sectorielles ainsi que les outils de diagnostic (en amont) ou d'évaluation (en aval) donnent lieu à une dynamique entièrement nouvelle qui rompt doublement avec les cloisonnements de la simple décentralisation. D'abord en raison de l'approche "intégrée", comme dans les pactes territoriaux pour l'emploi à l'échelle des bassins d'emplois. Ensuite, par le souci de s'organiser en réseau avec d'autres territoires poursuivant une démarche similaire de développement local.* ». Les acteurs locaux prennent en charge le développement local. De ce fait, dans le milieu des années quatre-vingt, l'Union Européenne met en réseau ces initiatives locales de développement, comme avec les programmes de développement rural LEADER. A partir des années quatre-vingt-dix, l'Union légitime et généralise ces actions de développement local en les intégrant dans le courant des politiques structurelles.

2.2.2.1. Les acquis de la Loi d'Orientation de 1995 au Contrat de Projets Etat-Région

La politique d'aménagement du territoire a récemment évolué, redéfinissant ses priorités et rénovant son cadre juridique et opérationnel. Le cadre législatif de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) était, jusqu'à l'été 1999, défini par la loi n°95-115 du 4 février 1995. Certaines dispositions ont été maintenues, d'autres améliorées. Cette loi, appelée aussi « loi Pasqua », instaure divers dispositifs dont les six principaux concernant le développement des territoires ruraux sont présentés ci-après.

Le premier dispositif est la création d'un Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire (FNADT), substitué à plusieurs fonds préexistants. Ce fond constitue désormais l'un des principaux instruments financiers de mise en œuvre de la politique d'aménagement de développement du territoire. Le second est la reconnaissance de « pays », désignés comme des *« territoires pertinents d'émergence de projets de développement* [2]». Ce territoire de projet est caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, pour le développement de contrats de pays. Le découpage et l'échelle des territoires de projet sont souvent inspirés des pays traditionnels[3]. Le troisième

1 VIGNON J., 2008, *Op. cit*.

2 Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006, *Plan de Développement Rural National*. Mise à jour avec les révisions 2006 approuvées par la Commission, C 5364 du 3 novembre 2006, Paris, Ministère de l'Agriculture, p. 137.

3 Le « pays traditionnel » ou « région naturelle de France » est une région d'étendue souvent limitée (quelques dizaines de kilomètres) avec des caractères physiques homogènes (géomorphologie, géologie, climat, sols, ressources en eau) associés à une occupation humaine également homogène (perception et gestion de terroirs spécifiques, développement de paysages et d'une identité culturelle propre). Ces pays ont été à la fois reconnus par des géographes, en particulier par l'école de Vidal de la Blache. La définition de pays peut aussi être issue des travaux d'une société savante ou d'érudits locaux, comme le Chinonais étudié par les « Amis du Vieux Chinon » ou le Lochois décrit dans les travaux de l'érudit local Jacques-Marie ROUGE, illustré par le « musée

dispositif concerne les Zones de Revitalisation Rurale (ZRR), exposées à un déclin démographique, éligibles de façon prioritaire à diverses mesures de soutien. Le quatrième concerne les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) dont les orientations, élaborées dans quelques grands secteurs géographiques, s'imposeront aux Plans Locaux d'Urbanisme. Les DTA permettent à l'Etat, en association avec les collectivités, de fixer et de faire respecter ses orientations fondamentales sur des territoires ayant d'importants enjeux en matière d'aménagement et d'équilibre entre le développement économique, la protection et gestion de l'environnement. Les DTA abordent les problématiques de maîtrise de la périurbanisation, pour partie dans des contextes littoraux ou de montagne, et de gestion de certains espaces ruraux susceptibles de déprise. Le cinquième dispositif est l'existence de Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT). Ils déterminent les orientations de niveau régional, dont la déclinaison en mesures est en liaison avec les Contrats de Plan Etat-Région, nouvellement appelés Contrats de Projets Etat-Région (CPER). Puis, le sixième dispositif est celui des commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics. Ces commissions traitent localement de la répartition des services, notamment dans les territoires ruraux.

2.2.2.2. Des avancées de la Loi d'Orientation de 1999 au Contrat Territorial d'Exploitation

La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, n°99-533 du 25 juin 1999, conjugue pour la première fois les orientations nationale et européenne. Cette loi, dite « loi Voynet », vient en complément de la LOADT n°95-115 du 4 février 1995. La LOADDT redéfinit les objectifs et les outils de planification stratégique et d'organisation des territoires de la politique nationale d'aménagement. La loi positionne la politique nationale d'aménagement dans une perspective de développement durable, en donnant la priorité à l'emploi, à la réduction des déséquilibres entre les territoires et au renforcement de la cohésion sociale. La LOADDT fonde le développement sur la valorisation des ressources des territoires, en privilégiant les territoires de projet, les pays, pour le milieu rural et périurbain, puis les agglomérations, pour le milieu urbain.

La LOADDT, tout en maintenant pour l'espace rural différentes mesures de la LOADT, a apporté des dispositifs plus spécifiques aux territoires ruraux ou sur lesquels ils peuvent appuyer leur développement. Parmi ces dispositifs, un premier est l'élaboration de neuf schémas de services collectifs ayant pour thème : l'enseignement supérieur et la recherche, la culture, la santé, l'information et la communication, le transport de voyageurs et de marchandises, l'énergie, le sport, les espaces naturels et ruraux. Le

du terroir » de Loches. Ils peuvent également prendre racine dans la longue histoire d'un fief féodal, par exemple le Vendômois, qui est aujourd'hui regardé comme un exemple type de pays traditionnel. L'origine de certains pays peut aussi être liée à la présence d'anciennes populations rurales, notamment depuis le XVI^{ème} siècle, comme l'expose SCHWEITZ D., 2001, *Aux origines de la France des pays : Histoire des identités de pays en Touraine (XVI^{e}-XX^{e} siècle)*. Paris, Ed. L'Harmattan, 463 p.

« schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux » est un nouvel outil de planification stratégique et de lisibilité de l'action de l'Etat, fondé sur les besoins des usagers à l'égard des fonctions assumées par ces espaces, et faisant notamment référence aux CTE ou CAD instauré par la loi d'orientation agricole. Un second dispositif consiste en la redéfinition du concept de pays. La LOADDT a créé la notion de contrats de pays qui permet à ces territoires d'obtenir des financements dans le cadre des contrats de plan Etat-Région. L'Etat cherche ainsi à inciter les collectivités locales à se regrouper pour définir un projet de développement, en cohérence avec les priorités stratégiques nationales et européennes. La création des « conseils de développement du pays » vise à fédérer les collectivités locales, les acteurs socioprofessionnels et associatifs, et aussi à inciter une participation plus grande de la société civile à la définition et au suivi de la « charte de pays ». Dans certains contextes, les pays s'attachent à la reconquête paysagère et à la préservation des espaces agricoles et forestiers. Un troisième dispositif est la prise en compte des Zones de Revitalisation Rurale (ZRR) dans les schémas de services collectifs et les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, l'organisation des services publics et les contrats de pays[1]. Un quatrième dispositif est la création d'un Fonds de Gestion des Milieux Naturels (FGMN). Puis, un cinquième concerne également des dispositions spécifiques sur le maintien du service public en milieu rural. Ces mesures visent en particulier le développement de sites communs de regroupements de certains services, afin de maintenir et d'améliorer l'offre de services publics de proximité en milieu rural. Cette politique prolonge le moratoire de fermeture des services publics en milieu rural mis en place en 1993.

La Loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole est donc une loi importante dans l'évolution des activités agricoles en France. En effet, c'est la première fois que sont prises en compte par la politique agricole, les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture. Selon l'article premier de la loi d'orientation agricole,[2] les objectifs, en lien avec ceux de la Politique Agricole Commune, intègrent ceux affichés dans le Plan de Développement Rural National, à savoir :

- l'installation des exploitants, notamment les jeunes, et le développement de l'emploi ;
- l'amélioration des conditions de production, du revenu et du niveau de vie des exploitants ;
- la production des biens agricoles, alimentaires et non alimentaires, de qualité et diversifiés ;
- le renforcement de l'organisation économique des marchés, des producteurs et des filières ;
- la valorisation des terroirs par des systèmes de production adaptés à leurs potentialités ;

[1] Pour mémoire, les ZRR, créées par la LOADT du 4/02/95 sont des zones rurales caractérisées par des difficultés particulières en matière de démographie et d'activité économique. Elles concernent une population d'environ 4,4 millions d'habitants. Elles bénéficient de certaines mesures d'allégements fiscaux pour inciter à la création et à l'extension d'activités et également pour favoriser l'embauche de salariés avec une qualification professionnelle faible.

[2] Loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole (nor : AGRX9800053L) version consolidée au 06 janvier 2006, loi modifiée par la Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 - art. 49. Site de Légifrance, consulté le 28 janvier 2008 [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=09EA7D0EBBA01F83D6A1F6E86C26B679.tpdjo16v_3?idArticle=LEGIARTI000006600331&cidTexte=LEGITEXT000005628181&dateTexte=20080128]

- le maintien de conditions favorables à l'exercice de l'activité agricole dans les zones de montagne ;
- la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité et l'entretien des paysages.

Le CTE était l'un des instruments centraux de Loi d'Orientation Agricole. Pour le CTE un appui important du FEOGA G était sollicité, au titre du règlement CE 1257/99 et qui sera dans les années suivantes l'outil essentiel de la politique agricole française. Depuis 2003, le CTE a été remplacé par le CAD. Puis, depuis le 1er janvier 2007, les deux sections FEOGA[1] « garantie » et « orientation » sont devenues autonomes. Désormais, il s'agit du Fond Européen Agricole de Garantie (FEAGA) pour la section « garantie » et du Fond Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) pour la section « orientation ».

Lors de la mise en œuvre du Règlement de Développement Rural, la France a opté pour la mise en place d'un dispositif en cohérence, d'une part, avec les orientations actuelles des politiques nationales agricole, forestière et de développement rural et, d'autre part, avec son organisation politique et administrative. Il a été ainsi proposé un Plan de Développement Rural National (PDRN) unique, complété par une déclinaison régionale au niveau des DOCUP des zones d'objectif 2 et de soutien transitoire. Le programme de développement rural français ne constitue pas pour autant l'unique outil du développement rural qui s'appuiera également sur les fonds structurels mis en œuvre au niveau des DOCUP ainsi que sur les divers instruments nationaux. La configuration du PDRN est liée à celle du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), aujourd'hui remplacé par le Contrat d'Agriculture Durable (CAD), à la mise en œuvre nationale de la stratégie forestière communautaire, à la poursuite d'un certain nombre d'actions structurelles agricoles, au soutien d'investissements stratégiques en matière d'industries agroalimentaires, ainsi qu'à la mise en œuvre de la directive Habitats. Pour toutes les actions correspondantes, il était indispensable de garantir une cohérence des objectifs et des moyens au niveau national. Pour cela, la mise en œuvre du PDRN a fait l'objet d'une déconcentration importante aux niveaux régional et départemental.

[1] Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole était jusqu'en 2007 le principal instrument financier permettant de mettre en œuvre la PAC. Créé en même temps que celle-ci en 1962, le FEOGA s'est constitué en 1964 de deux sections : la section « Garantie », et la section « Orientation ». La section « garantie » finance principalement la politique des marchés et des prix (Organisations communes de marché) : les restitutions à l'exportation vers les pays tiers ; les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles ; la contribution financière de la Communauté à des actions vétérinaires ponctuelles, à des actions de contrôle dans le domaine vétérinaire et à des programmes d'éradication et de surveillance des maladies animales (mesures vétérinaires) de même qu'à des actions phytosanitaires ; les actions d'information sur la politique agricole commune ; l'aide à la préretraite ; les mesures de reboisement des terres agricoles ; certaines mesures relatives à l'exploitation des ressources halieutiques ; les mesures d'aide à l'investissement dans le domaine agro-alimentaire. La section « orientation » encourage les investissements favorables au développement rural : promotion, labellisation et investissements en faveur des produits du terroir de qualité ; amélioration des infrastructures rurales ; rénovation et développement des villages, protection du patrimoine rural et de l'environnement ; ingénierie financière ; activités forestières ; recherche et développement des technologies agricoles et sylvicoles ; formation professionnelle des exploitants agricoles ; amélioration des conditions de vie. Le FEOGA Orientation finance aussi les projets LEADER+.

Lors de la période d'étude de terrain, en 2003, le Contrat d'Agriculture Durable, fondé par le décret n°2003-675 du 22 juillet 2003, a été lancé. Ce contrat repose sur le même principe que celui du CTE. Il porte sur la contribution de l'activité de l'exploitation *« à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation rationnelle et à l'aménagement de l'espace rural en vue notamment de lutter contre l'érosion, de préserver la fertilité des sols, la ressource en eau, la diversité biologique, la nature et les paysages. Il peut également comprendre des objectifs économiques et sociaux, notamment en matière de diversification d'activités agricoles, de développement de filières de qualité et d'emploi. »*[1]. Ainsi, le CAD repose sur une reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture. Il est conçu comme un outil d'orientation et de développement au sein des territoires définis par rapport à un ou deux enjeux agroenvironnementaux.

Dès lors qu'il entre dans le champ d'application du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole, le contrat comprend au moins une action prévue au chapitre VI de ce règlement ou une action pluriannuelle portant exclusivement sur la protection de l'environnement prévue dans l'article 33. Le Contrat d'Agriculture Durable définit donc les engagements de l'exploitant, ainsi que la nature et les modalités des aides publiques accordées en contrepartie, qui bénéficient d'un encadrement national.

Les Contrats d'Agriculture Durable sont élaborés à la suite d'un diagnostic d'exploitation et comportent une ou plusieurs des actions prévues aux contrats types arrêtés par le Préfet. L'arrêt de ces contrats types a fait l'objet d'une concertation locale et ils sont chacun rattachés à un territoire. Les cahiers des charges sont arrêtés par le Préfet après avis de la commission départementale d'orientation de l'agriculture. Ils s'inscrivent dans le cadre des projets agricoles départementaux et du plan de développement rural national en application du règlement (CE) n°1257/1999 du 17 mai 1999, ainsi que dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

2.2.2.3. Des contrats de plan aux Contrats de Projet Etat-Région

Le contrat de plan Etat-Région est, en France, un document par lequel l'Etat et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants tels que la création d'infrastructures ou le soutien à des filières d'avenir. Les Contrats de Projet Etat-Région (CPER) succèdent aux contrats de plan, créés par la loi du 29 juillet 1982, portant sur la réforme de la planification. Le gouvernement, par l'intermédiaire du Préfet de région représenté par son Secrétaire Général aux Affaires Régionales (SGAR) s'accorde avec l'exécutif de la région sur la réalisation de projets relatifs à l'aménagement du territoire régional et sur la part de chaque instance dans le financement. D'autres collectivités, comme les Conseils généraux, les Communautés urbaines, peuvent

[1] Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006, *Op. cit.*, p. 8.

s'associer à un CPER à condition de contribuer au financement des projets qui les concernent. Les CPER sont élaborés de manière simultanée pour toutes les régions et leur durée est identique.

Les Comités Interministériels d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) sont l'occasion pour le gouvernement d'engager périodiquement des actions particulières en matière d'aménagement du territoire et de développement régional. Le CIADT du 23 juillet 1999 a arrêté les dispositions concernant la prochaine génération de Contrats de Plan Etat-Région pour la période 2000-2006. Les priorités de l'action gouvernementale sont : l'emploi, une plus grande solidarité sociale et territoriale, et le développement durable.

Selon la DIACT (2006)[1], le montant global engagé par l'Etat, dans les contrats de plan Etat-Région « stricts » (volets régional et territorial) de 2000 à 2006 s'élève à 19,5 milliards d'euros. Parmi ce montant, 18,9 milliards d'euros sont engagés pour les contrats régionaux, et 0,6 milliard d'euros correspondent à la somme versé pour les programmes interrégionaux. Ces montants sont en hausse de 56% par rapport à la génération précédente de contrats de plan (1994-1999). A ces montants, il faut ajouter la participation de l'Union Européenne. En effet, certains des contrats de plan Etat-Région entrent dans le cadre des DOCUP d'objectifs 1 et 2, poursuivis par la politique régionale de l'Union Européenne. Les fonds structurels européens ont ainsi complété les fonds nationaux des CPER 2000-2006, pour un montant total de 10,2 milliards d'euros. Si les nouveaux contrats sont conclus pour une durée de sept ans, c'est pour être en cohérence avec le calendrier des fonds européens (FEDER, FSE). Ce qui explique que la date de lancement des CPER 2000-2006 coïncide également avec celle du programme de développement rural national.

Lors de la quatrième génération de contrats de plans Etat-Région 2000-2006, la contribution du ministère de l'Agriculture était de 1,24 milliard d'euros (hors TOM). Elle a été répartie autour des axes majeurs de la loi d'orientation agricole et du projet de loi forestière, portant sur le développement durable des emplois, la création de valeur ajoutée et la gestion durable des ressources et des milieux en complète cohérence également avec la stratégie développée pour le plan de développement rural national. Cette quatrième génération de contrats de plan vise également à mettre en place un volet territorial substantiel par la contractualisation autour des projets de pays et d'agglomérations, tels que mis en place par la loi d'aménagement du territoire. L'objectif du ministère, pour l'attribution des fonds publics, est de substituer progressivement la notion de projet à la logique de guichet. Les zones rurales sont particulièrement concernées par cette nouvelle approche. D'une part, les pays, majoritairement ruraux, intègrent les zones rurales et les petites villes au sein d'un même projet. D'autre part, à la proximité des grandes villes, des solidarités urbaines et rurales peuvent se développer autour de projets communs.

[1] DIACT, 2006, *Dossier de presse du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 6 mars 2006*. Paris, Hôtel de Matignon, p. 4. Consulté le 28 janvier 2008 [http://www.diact.gouv.fr/IMG/File/CIACT060306.pdf].

Depuis, la Cour des comptes a critiqué la gestion des contrats de plan Etat-Région dans des observations relatives aux CPER 2000-2006 remises au gouvernement le 17 février 2006. En mars 2006, le gouvernement a annoncé une modification du régime pour la cinquième génération de contrats (2007-2013). La cinquième génération de contrats Etat-Régions a démarré au 1er janvier 2007, elle est instaurée pour une durée de sept ans, de 2007 à 2013. Depuis, selon le CIACT du 6 mars 2006, les contrats de plan Etat-Région sont devenus des Contrats de Projet Etat-Région (CPER) et leur contenu a été restreint aux objectifs suivants : compétitivité et attractivité du territoire, promotion du développement durable et cohésion sociale et territoriale[1].

2.2.2.4. Du territoire de projet au contrat de pays

La politique des contrats de pays amène dans les discours les premières évocations de la dimension territoriale du développement rural. Le pays, tel qu'il est défini dans le LOADT de 1995 est *« un territoire qui présente une cohésion culturelle, économique ou sociale […]. Il se base par ailleurs sur un projet commun de développement défini par les collectivités territoriales […] en concertation avec les acteurs concernés »*[2]. Cette reconnaissance des pays en tant que territoires présentant *« une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale »*[3] est confirmée par la LOADDT de 1999, qui y associe les dimensions du développement durable.

Le pays est donc un territoire de projet, fondé sur une volonté locale et instaurant aussi une solidarité entre territoires ruraux et urbains. Le projet de pays vise à étendre les compétences et coopérations sur des territoires. Au travers de la politique de pays, une réalité territoriale semble donc exister. De prime abord, cette politique semble répondre aux exigences du développement territorial, mais le problème majeur se situe au niveau de la définition et de la légitimité de ce territoire. Sur quelle cohésion se base-t-on réellement sur le terrain ?

Par exemple, le territoire d'étude du pays de Langres s'est constitué progressivement, sur des bases géographiques, historiques et culturelles, à la suite de l'apparition des premières intercommunalités. La nécessité de la création d'un pays résulte de deux évolutions : d'une part, l'existence séculaire de Langres et du territoire qui se rapporte à cette ville, le sud du département de la Haute-Marne et d'autre part, la naissance, très récente, des structures intercommunales, puis d'une démarche de développement local menée dans le cadre du programme européen Leader, dont le terme était le 31 décembre 1999. Le pays de Langres recouvre à peu près le territoire de l'arrondissement, c'est-à-dire celui des trois Groupes d'Action Locale (GAL) du programme Leader II. Il se compose de dix cantons. Cet ensemble peut être considéré

1 DIACT, 2006, « Dossier de presse du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires ». Paris, Hôtel de Matignon, 6 mars 2006, p. 8. Site consulté le 28 janvier 2008 [http://www.diact.gouv.fr/IMG/File/CIACT060306.pdf].

2 LOADT n°95-115 du 4 février 1995, art. 22 et 23.

3 LOADDT n°99-553 du 25 juin 1999, art. 25.

comme le noyau dur fondateur. La dynamique de pays devra poursuivre le rééquilibrage entre les différents éléments de ce territoire, autour du pôle de la ville de Langres.

Construit par vocation sur une base territoriale, le pays de Langres regroupe à présent le territoire de trois GAL LEADER 2 et s'aligne sur l'arrondissement de Langres. Ce dispositif a le mérite d'être cohérent avec le bassin de vie et avec les découpages administratifs préexistants ce qui lui donne à la fois force et légitimité. L'analyse conduite dans sa Charte est très large, considérant à la fois des problèmes de logement, de déplacement, de services de proximité, d'offre culturelle et de cadre de vie (de vrais problèmes de la vie quotidienne en zone rurale), avec la recherche du développement de l'activité économique, industrielle et artisanale et de l'emploi.

Il est faut préciser que, si l'activité agricole est considérée dans ce projet, elle ne fait pas l'objet d'une attention toute particulière. Les exploitants agricoles et les organisations professionnelles doivent définir et mettre en œuvre tous les moyens pour maintenir et diversifier les productions agricoles tout en respectant l'environnement. Le pays soutiendra les programmes d'actions collectives visant cet objectif et aidera les organisations compétentes à mobiliser les moyens nécessaires à leur réalisation. Par cette déclaration le pays souligne qu'il n'a pas vocation à entreprendre par lui même, mais à initier et à faciliter.

Le pays a pour objectif de ne pas se disperser sur une multiplicité de pistes, mais d'adopter une stratégie claire. Il affirme vouloir respecter le principe de subsidiarité : les communes gèrent, sur leur territoire, les équipements de base et les services de proximité et sont maîtres d'ouvrage des programmes qui les concernent dans ce cadre. Les structures intercommunales assurent la conception et la maîtrise d'ouvrage des actions menées sur leur territoire, selon les compétences dont elles se sont dotées, que ce soit ou non dans le cadre du pays. A leurs compétences s'ajoute l'action culturelle.

Enfin, le pays de Langres assure la programmation et la mise sur pied des actions qui concernent le pays dans les secteurs prioritaires qu'il s'est fixé et négocie leur financement. Le pays articule ses programmes avec ceux du département et de la région et intervient dans la préparation et la négociation des contrats de plan. Dans certains cas, le pays pourra être directement maître d'ouvrage. Il faut remarquer que la plupart de ces thèmes d'action - développement économique, insertion, services aux personnes, culture, identité communautaire et développement touristique - figuraient déjà dans le programme Leader II, qui a représenté un financement de soixante mille euros.

Pourtant, la mise en place des pays se poursuit et même s'ils ne sont à ce jour que des espaces de réflexion et de projet, ils deviennent progressivement des lieux de coordination voire de programmation. Cela se vérifie en Haute-Marne, où à côté des approches de la région et du département, qui sont déterminées par des arbitrages financiers, celles du RDR, orientées vers une nouvelle vision de l'agriculture et celle de la profession, très centrée sur les problèmes de revenu des agriculteurs, le pays de Langres recherche une approche globale et une méthode de mise en œuvre. On retrouve ici l'héritage de

la méthode LEADER. Pour autant la constitution des pays est vécue par certains élus comme trop rapide. Ainsi au Conseil général de la Haute-Marne, le président de la Commission agricole estime que *« cela crée une incertitude, on viole la conscience de la ruralité »*, ce qui témoigne pour le moins d'une certaine réticence envers ce nouvel instrument territorial.

La reconnaissance des pays et des agglomérations et de la possibilité qui leur est offerte de contractualiser est une innovation majeure de la LOADDT du 25 juin 1999. Parallèlement, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a donné un nouvel essor à la solidarité territoriale en instaurant les communautés d'agglomération. La mise en place de ces territoires est un exercice redoutable par sa nouveauté, même si le terrain n'était pas vierge en la matière et si les procédures s'étaient déjà multipliées (plans d'aménagement rural, chartes intercommunales de développement et d'aménagement, conventions de développement).

Pour l'élaboration d'un pays, le risque le plus fréquent est celui de la délimitation d'un périmètre pertinent. Si définir un seuil a priori n'a pas de sens, on peut toutefois considérer que le périmètre des pays pourrait se rapprocher des bassins d'emploi ou des territoires vécus. Pour les agglomérations, la multiplicité des définitions de l'INSEE, de la LOADDT, loi du 12 juillet 1999 et projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, est une source de complexité. Une autre difficulté est la juxtaposition des contrats de pays, d'agglomérations, de villes, des contrats de plan Etat-Région. Ce phénomène d'enchevêtrement sur un même territoire comporte des risques de redondance ou de non recouvrement. Les territoires ne parviennent d'ailleurs pas toujours aisément à s'insérer dans le paysage existant. Quant aux différents acteurs concernés, ils devront évoluer. La territorialisation va bousculer les pesanteurs administratives, car les politiques de l'Etat restent trop souvent verticales et cloisonnées, alors qu'elles devraient être transversales. Les régions devront s'habituer à insérer leur politique territoriale dans le contrat de plan. La tentation reste grande pour certains départements de contrôler la montée en puissance du pays.

Les propos d'acteurs, rencontrés dans le territoire d'étude du Mené, sont édifiants. Les acteurs institutionnels impliqués dans la mise en place du pays ont voulu que cette structure s'intègre dans le cadre existant sans perturber les projets en place et sans freiner le développement d'autres structures. Ainsi, selon la directrice et le président de l'Association Centre Bretagne Développement : *« le pays a comme structure juridique le Syndicat Mixte du pays du Centre Bretagne. Dans le pays il y a un conseil de développement car tous les partenaires impliqués dans la démarche étaient d'accord pour structurer les pays grâce à la création d'une structure de droit public, sans casser la montée en puissance des communautés de communes. Puis aussi pour maintenir à l'échelle du pays une instance permettant l'expression de l'ensemble des composantes du territoire (élus, socioprofessionnels, représentant d'illustrations...). […] Dans le pays Centre Bretagne, l'emploi est essentiellement de l'industrie agroalimentaire. Le secteur rural est autour d'une mono industrie agroalimentaire ce qui est une force, car nous avons peu de chômage. […] On parle de pourvoir des emplois diversifiés sur tout le territoire,*

car toute l'économie du territoire est basée sur l'agriculture et il faut la diversifier. L'ensemble du territoire et en excédent. La difficulté est que nos réseaux routiers, ferroviaires sont restreints et que l'aménagement du centre breton est peu équipé. ».

Il est intéressant de noter l'emploi des mots « territoire » et « pays », utilisés consécutivement comme synonymes lors de la présentation du développement agricole et rural de la zone d'étude du Mené, par cette institution. Ces acteurs considèrent en effet le pays comme étant la délimitation de leur territoire. La définition des territoires varie donc d'un acteur à un autre en fonction de l'étendue de son domaine d'action. En conséquence, cette manière aléatoire de délimiter les territoires rend difficile la gestion de projets collectifs dans le cadre de l'application d'un programme à échelle nationale.

2.2.2.5. La Loi littoral

La France possède un littoral important, avec 5 500 km de côtes en métropole et plus de 1 500 km pour l'outremer. L'aménagement de ces espaces doit concilier la préservation et le développement des activités économiques, agricoles et touristiques, avec la protection du patrimoine naturel souvent fragile et menacé par l'urbanisation et les pollutions des sols. Tel était l'objet de la loi du 3 janvier 1986, relative à « l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ».

La politique du littoral s'inscrit ainsi dans une perspective de « développement durable » qui suppose d'articuler l'action de nombreux acteurs. Depuis une vingtaine d'années, la pression foncière s'est exercée principalement au détriment de l'activité agricole. Les superficies agricoles ont diminué en 20 ans de 50% environ et l'activité s'est recentrée sur des cultures spécialisées à forte valeur ajoutée et de potentiel polluant souvent élevé.

« Malgré les phénomènes de concurrence spatiale dont elle fait l'objet, l'agriculture demeure cependant la première forme d'utilisation de l'espace littoral. » (PDRN, 2003)[1]. L'agriculture joue donc un rôle essentiel dans la mise en valeur des façades maritimes. La mise en place d'espaces protégés par l'article L.146-6 du code de l'urbanisme peut rendre difficile le maintien des activités agricoles et ne règle pas le problème de la gestion de ces espaces. La protection des terres agricoles qu'affiche la Loi littoral reste une nécessité. La diversification des activités agricoles, notamment l'« agritourisme »[2], se trouve limitée, voire impossible, sur l'ensemble des territoires soumis aux dispositions de l'article L.146-6, alors que bon nombre de départements littoraux ont une vocation touristique forte.

1 Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006, *Op. cit.*, p. 97.

2 L'agritourisme correspond aux activités d'accueil à la ferme, hébergement, restauration, et autre, que des exploitants agricoles peuvent développer, dans une perspective de diversification économique, dans le prolongement de leurs activités de production agricole et dans les cadres civils, sociaux et fiscaux qui délimitent ces activités.

2.2.2.6. La Loi montagne

La loi de janvier 1985, relative au développement et à la protection de la montagne précise que les spécificités des espaces montagnards étaient reconnues par la nation et devaient être prises en considération par l'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales. Cette particularité territoriale devait s'appliquer aussi bien à la prise en compte des handicaps importants auxquels sont confrontées les activités humaines d'altitude qu'aux atouts et potentialités de valorisation d'espaces ayant conservé des qualités paysagères et environnementales remarquables. Pour ce faire, l'ensemble des politiques publiques devait être réexaminé afin d'assurer une plus grande cohérence dans la gestion d'un territoire couvrant près du quart de la superficie du pays et occupé par 8% de la population nationale. Quatre objectifs principaux ont ainsi été plus particulièrement visés : le maintien des populations montagnardes, la maîtrise et le développement des activités économiques par une mise en valeur équilibrée des ressources disponibles, la parité des revenus et des conditions de vie entre les populations montagnardes et le reste de la nation, puis la préservation de l'environnement et la gestion durable des sites et des paysages de montagne.

Cette loi mérite d'être précisée dans le domaine plus spécifique de l'agriculture, qui constitue l'un des secteurs vitaux de l'économie montagnarde. Tout d'abord, sans que l'on puisse considérer ce résultat comme positif dans l'absolu, on notera néanmoins que le rythme de disparition des exploitations de montagne est comparable à celui qui est constaté dans le reste du territoire français (-42% de 1979 à 1995). Localement, la diminution du nombre d'exploitations a pu avoir des effets positifs sur l'efficacité économique des systèmes. Cependant, les effets de la déprise qui se font tout particulièrement sentir dans les zones les plus enclavées et pentues procèdent de processus de dévitalisation de vastes régions montagneuses. Pour contrecarrer ces évolutions, près de 75% des moyens mobilisés dans le cadre des Mesures Agro Environnementales (article 19, 21, puis le règlement européen 2078/92) ont été affectées aux zones de montagne. Le renforcement des aides à l'installation, le soutien aux investissements d'exploitation, souvent plus lourds en montagne, ont contribué à maintenir l'activité agricole. Le développement de filières de qualité, atout majeur d'une agriculture extensive et ancrée dans des territoires, s'est poursuivi au cours de cette période. Les zones de montagne produisent ainsi plus de 70% du tonnage de fromage sous appellation d'origine contrôlée. La mention « provenance montagne », introduite par la loi de 1985 a connu quelques vicissitudes, mais devrait se développer dans les prochaines années. Les territoires de montagne restent composés d'espaces propices au ressourcement des populations urbaines et aux loisirs de toutes saisons. A ce titre la diversification des activités exercées par les exploitants constitue un axe complémentaire de développement des systèmes agraires de montagne.

2.2.3. Les différents échelons des politiques publiques de développement rural

2.2.3.1. Les DOCUP, une politique de cohésion régionale

De par l'ensemble de nos entretiens, nous constatons, et plus encore lorsque nous avons rencontré des exploitants, que l'action de l'Union Européenne reste encore largement méconnue. C'est notamment le cas de la politique de cohésion économique et sociale qui représente pourtant le deuxième poste de dépense du budget de l'Union, après la PAC.

Les trois objectifs de cette politique régionale entre 2000-2006 sont, pour le premier objectif, d'aider les régions en retard de développement (dont le PIB est inférieur à 75% de la moyenne communautaire) et les régions ultrapériphériques ; concernant le second objectif, de soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficultés structurelles ; et pour le troisième objectif, de promouvoir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi.

Destinée à cofinancer des actions en faveur de publics en difficulté et des régions européennes rencontrant des problèmes de développement, elle comprend la politique de cohésion, financée par le fonds de cohésion, qui s'adresse uniquement aux pays rencontrant les handicaps les plus lourds. Elle comprend également la politique régionale, financée par les fonds structurels européens, et s'appliquant dans l'ensemble des pays de l'Union. Cette politique régionale intervient dans le cadre de programmes pluriannuels. Elle est en lien avec notre étude de terrain couvrant la période 2000-2006. A ce titre, la France a reçu 16 milliards d'euros pour cette période.

2.2.3.2. Les zones relevant de l'objectif 1

L'Objectif 1 vient en aide aux régions en retard de développement, en particulier celles qui ont un produit intérieur brut par habitant inférieur à 75% de la moyenne européenne. En France, les zones concernées par ce programme sont les quatre DOM, la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion et la Guyane, soit 3% de la population. Celles relevant du « soutien transitoire » sont le Hainaut, au nord de la France, et la Corse qui ne sont plus éligibles à l'objectif 1, sur la période 2000-2006. Néanmoins, afin que ces zones ne soient pas brutalement privées de l'aide européenne, elles bénéficient du « soutien transitoire ». A ce titre, on peut parler d'aide dégressive. « *Sur une dotation communautaire de 136 milliards d'euros, la France bénéficie de 3,9 milliards au titre de l'Objectif 1 (y compris le soutien transitoire)* » [1].

[1] Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 2006, « La politique européenne de cohésion économique et sociale en France : 2000-2006 », Séminaire *Les fonds structurels 2007-2013 : priorité à l'innovation*. Paris, Bercy, 29 mai 2006, en ligne le 2 juin 2006 [http://www.lsi.industrie.gouv.fr/infopres/presse/fonds2000-2006.pdf].

Dans ces zones, selon les dispositions de l'article 31 du règlement du Conseil, le Plan de Développement Rural National s'applique pour les seules mesures d'accompagnement, soit : la mesure « d » (la préretraite), la mesure « e » (les indemnités compensatoires, la mesure « f » (l'agroenvironnement) et la mesure « h » (le boisement de terres agricoles). Les zones relevant de l'objectif 2 sont l'ensemble des régions de la France métropolitaine, à l'exception de la Corse, qui comporte des zones d'Objectif 2 et de soutien transitoire.

2.2.3.3. Les zones relevant de l'objectif 2

L'Objectif 2 a pour but de soutenir la reconversion économique et sociale de zones qui connaissent des difficultés structurelles. Ces zones sont celles dont l'industrie ou les activités de services sont en période d'évolution, de changement économique. Elles concernent aussi les zones rurales en déclin, zones urbaines en difficultés, et celles dépendantes de la pêche. C'est le principal programme dont bénéficie la France puisqu'il concerne 32% de sa population, soit près de 19 millions d'habitants. Par ailleurs, 14% de la population française est éligible au « soutien transitoire ». Sur le même principe que celui de l'Objectif 1, il vient soutenir financièrement les territoires qui ne sont pas éligibles à l'Objectif 2, mais l'étaient à des programmes similaires sur la période 1994-1999. « *La France reçoit 6,2 milliards d'euros au titre de cet Objectif sur une dotation communautaire de 22 milliards (y compris le soutien transitoire)* »[1]. Ces programmes peuvent cofinancer des projets dans des domaines aussi variés que le développement économique, la formation, les transports, l'environnement, la culture, etc., qu'ils soient portés par les collectivités locales, des associations ou des entreprises.

Encadré 2 : La nouvelle politique européenne de cohésion pour la période 2007 – 2013

Plusieurs décisions relatives à la mise en place en France de la nouvelle politique de cohésion européenne économique et sociale, pour 2007-2013, ont été adoptées lors du CIACT du 6 mars 2006[2]. Les traditionnels DOCUP de la période 2000-2006 sont remplacés par des Programmes Opérationnels (PO) qui sont, chacun, financés par un seul fond. Le CIACT a permis de clarifier certains aspects de leur mise en œuvre.

Les trois objectifs de la politique régionale de 2000-2006 sont répartis au sein de trois nouveaux objectifs dits de « Convergence », de « Compétitivité régionale et emploi » et de « Coopération territoriale européenne ». De plus, seuls trois fonds interviennent dans le financement des objectifs : le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion. En outre, depuis le 1er janvier 2007, le FEOGA a été remplacé par le Fonds Européen Agricole de Garantie (FEAGA) et le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER).

1 Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 2006, *Op. cit.*

2 Informations recueillies sur le site Internet [http://www.touteleurope.fr/fr/union-europeenne-en-action/les-politiques-europeennes/regions/programmes-2007-2013.html] consulté le 31 janvier 2008.

2.2.3.4. Les Programmes d'Initiatives Communautaires

Au côté de ces grands programmes généralistes, des Programmes d'Initiatives Communautaires (PIC) s'appliquant en France, mobilisent une part restreinte des fonds structurels sur des thématiques plus ciblées pour soutenir des actions à caractère expérimental et novateur. Il en existe quatre pour la période 2000-2006 : « Urban II » pour les zones urbaines en difficulté, « Equal » pour lutter contre les discriminations sur le marché du travail, « Interreg III » pour la coopération avec les autres pays de l'Union Européenne et « Leader+ » dédié au développement local en milieu rural.

Ainsi, les fonds structurels qui cofinancent ces programmes en complément des financements nationaux, sont au nombre de quatre. Le premier est le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) qui aide les investissements productifs, comme les machines, équipements, et aussi des infrastructures de transport, d'énergie, de télécommunication, ou encore des aides à destination des Petites et Moyennes Entreprises. Le second est le Fonds Social Européen qui soutient des actions de formation, de qualification professionnelle et de promotion de l'emploi. Le troisième est le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA), dans sa section « orientation » qui cofinance des opérations de développement rural. Puis le quatrième est l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP) pour les secteurs de la pêche et de l'aquaculture.

En France, la gestion des fonds structurels est principalement assurée par les services de l'Etat. Mais dans le cadre de la nouvelle phase de la décentralisation, l'association des collectivités territoriales, principalement les régions, a été renforcée. Certaines régions se sont ainsi vues transférer, à titre expérimental, les fonctions d'autorité de gestion des programmes. De ce fait, dans le cadre de cette thèse, les deux derniers nous intéressent car ils sont sollicités au titre du développement rural régional et sont souvent cités à titre d'exemple par les acteurs rencontrés. De plus, leur période de mise en œuvre est inclue dans celle du PDRN, entre 2000 et 2006. Enfin, lors de la réalisation de nos entretiens en 2003, les acteurs faisaient souvent référence à L'initiative communautaire Interreg III et au programme Leader +. En effet, des régions, au sein desquelles dépendent les territoires d'étude, sont impliquées dans de tels programmes, c'est le cas : de la région Bretagne, pour le territoire du Mené ; de la région Centre pour celui d'Eure-et-Loir ; de la région Rhône-Alpes, pour l'Ardèche méridionale et des Coteaux du lyonnais. Une petite particularité toutefois pour la région Champagne-Ardenne, où est située le territoire du Plateau de Langres, qui à la date des entretiens était concerné par les programmes structurels d'objectifs 2 et 3, puis par les PIC, dont Interreg III et Leader +.

Encadré 3 : Suppression des Programmes d'Initiative Communautaires

Développés en 2000, les PIC n'ont pas été repris pour la période de programmation 2007-2013. Le financement des questions urbaines, jusqu'alors assuré par le programme Urban II, est financé par le FEDER. Le financement des actions de lutte contre les inégalités et les discriminations sur le marché du travail, jusqu'alors assuré par le programme Equal, est pris en charge par le FSE. Le financement des actions pour le développement local en milieu rural, jusqu'alors assuré par le programme Leader +, entre dans le cadre du FEADER.

2.2.3.4.1. L'initiative communautaire Interreg III

L'initiative communautaire « Interreg III » a pour finalité de contribuer à une intégration territoriale harmonieuse dans toute l'Union Européenne, par le développement de la coopération transnationale (volet A), transfrontalière (volet B) et interrégionale (volet C). Elle vise de manière générale à susciter une réelle mobilisation des acteurs de terrain, en soutenant des projets collectifs impliquant des partenaires de différents pays. Elle couvre la période 2002-2006 et se prolonge jusqu'en 2008. Cette initiative est financée par le FEDER, soient 4,9 milliards d'euros pour la période 2002-2006, dont 397 millions d'euros pour la France. Toutefois, à compter du 25 octobre 2007, les fonds FEDER étant épuisés, la programmation de nouveaux dossiers et leur dépôt sont donc clos[1].

L'Interreg III permet d'améliorer et de développer l'animation et la promotion du tourisme à la ferme entre les divers pays concernés, d'atteindre des effets de synergie et des économies d'échelles dans un souci d'accroître le service aux exploitants agricoles, d'encourager la diversification en valorisant l'image de l'agriculture multifonctionnelle, d'aboutir à une meilleure santé économique et financière des exploitations agricoles par une augmentation de la valeur ajoutée des produits ainsi commercialisés, de favoriser les répercussions sur le rural notamment par la dynamisation des territoires ruraux suite à l'accroissement des flux de visiteurs. De plus, le principal enjeu pour le programme INTERREG est de développer progressivement des structures destinées à étendre ce type de coopération au sein de la Communauté Européenne et aux relations avec les pays voisins.

La région Champagne-Ardenne, où se situe le territoire du Plateau de Langres, est concernée par les trois volets de l'initiative communautaire Interreg III. Tout d'abord par le volet A « **t**ransfrontalier **»**, le département des Ardennes est éligible à l'espace de coopération France-Wallonie-Flandre. L'objectif de ce programme de coopération est le développement de centres économiques et sociaux transfrontaliers grâce à des stratégies communes de développement. La Région, partenaire du programme, participe à sa mise en œuvre en étant représentée aux comités de pilotage et de suivi. Elle cofinance également de nombreux projets et abrite dans les locaux du Région Relais Info des Ardennes (RRIA) l'équipe technique locale. Ensuite, le volet B **«** transnational **»,** la Champagne-Ardenne appartient à l'espace de

[1] Informations obtenues dans les Actualités Interreg, sur le site Internet Interreg 3, consulté le 31 janvier 2008 [http://www.interreg3.com/FR/homepage.asp].

coopération Europe du Nord-Ouest (ENO). La formation de grands groupes de régions européennes comme la zone ENO vise une meilleure intégration territoriale au sein de l'Union Européenne. Puis, le volet C **«** interrégional **»** vise l'amélioration de l'efficacité des politiques et des outils de développement régional par la constitution de réseaux de coopération et par un partage d'expériences au sein de l'espace européen.

2.2.3.4.2. Les programmes Leader+

Le programme « Leader + » a pour vocation de soutenir les projets de développement rural, novateurs et partenariaux, coordonnés par les Groupes d'Action Locale (GAL), afin de revitaliser les zones rurales, de les rendre attractives et d'y créer des emplois. Il concerne l'ensemble des zones rurales de l'Union Européenne ayant de 10 000 à 100 000 habitants. Pour la période 2000-2006, les 2 milliards d'euros de dotation pour l'Europe proviennent du FEOGA Orientation. La France quant à elle bénéficie de 268 millions d'euros, répartis sur 140 territoires. LEADER + est mis en œuvre par la DIACT, anciennement la DATAR, et sa gestion financière est assurée par le CNASEA.

Il existe donc un certain nombre de Programmes d'Initiatives Communautaires qui permettent d'appréhender les territoires en fonction de leurs champs d'application et de leurs objectifs propres. De par nos entretiens dans les six zones d'étude, nous avons constaté que les programmes communautaires, LEADER et INTERREG rencontrent un franc succès auprès des collectivités territoriales. C'est essentiellement le cas de celles de niveau infra territorial, qui se sont appropriées les deux PIC et qui mènent des projets dans le cadre de ces deux programmes. Ainsi, la mise en place d'un nouveau programme de développement sur les territoires ruraux soulève un certain nombre de problématiques dont l'appropriation du nouveau champ d'application du programme par les différents acteurs.

2.3. Les grandes orientations des politiques de développement rural en France

2.3.1. Les orientations pour la période 2000 à 2006

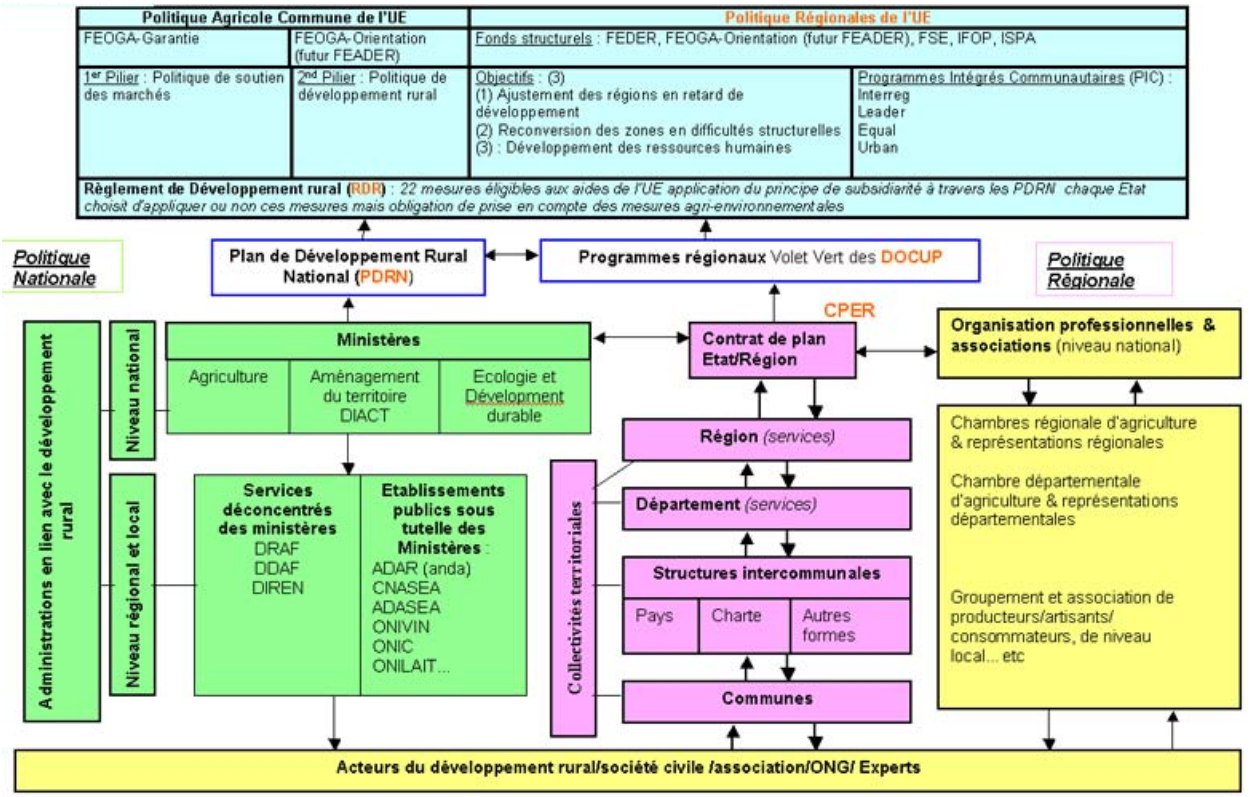
La structure du développement rural en France est fortement influencée par les politiques de soutien de l'UE et plus particulièrement la Politique Agricole Commune et la politique régionale ou politique des fonds structurels. Le premier pilier de la PAC correspond aux mesures de soutien des marchés. Il contribue au maintien des exploitations agricoles et donc d'une grande partie du tissu économique des zones rurales. Le second pilier de la PAC définit les grandes orientations du développement rural à travers

le Règlement de Développement Rural (RDR), lequel sert de cadre aux politiques de développement des Etats membres.

Les politiques régionales ont pour objectifs d'assurer la cohésion du développement et l'harmonisation des territoires y compris les territoires ruraux. Ce soutien se traduit par le financement des Programmes d'Initiatives Communautaires (PIC). Ces derniers permettent d'appuyer des initiatives qui représentent un intérêt particulier pour l'UE, dans le cadre de thématiques et de champs d'intervention ciblés. Il s'agit notamment du programme Leader+ qui soutient les actions et partenariats innovants en milieu rural.

La description des mécanismes d'appui au développement rural relève du système mis en place pour la période 2000-2006. Ce qui correspond à la mise en place de l'Agenda 2000, lequel a fortement mis l'accent sur le développement rural, devenu ainsi le « deuxième pilier » de la PAC, en prenant pour principale mission le respect de l'environnement par la baisse des prix, une prime unique a l'hectare, la redistribution des aides de développement rural.

Certains éléments de la programmation 2007-2013 sont déjà pris en compte (comme la mise en place du FEADER). Le schéma suivant présente l'organisation des structures en lien avec le développement rural et celle des politiques de développement rural en France pour la période 2000 à 2006, puis un second schéma présente ceux de la période 2007 à 2013.



Source : FORMDER (2008)

Figure 4 : La synthèse des politiques et acteurs du programme français de développement rural, pour la période 2000 à 2006

Ce schéma illustre le lien entre les politiques de soutien européennes (PAC et politiques régionales) et les politiques nationale et régionale mises en place en France. L'application de ces politiques doit être en conformité avec les 22 mesures décrites dans le RDR et en conformité avec les objectifs fixés par les politiques régionales (objectifs 1, 2 ,3) et les programmes d'initiatives communautaires. La France a mis en place un système original qui intègre la politique de développement rurale à la politique régionale à travers deux outils :

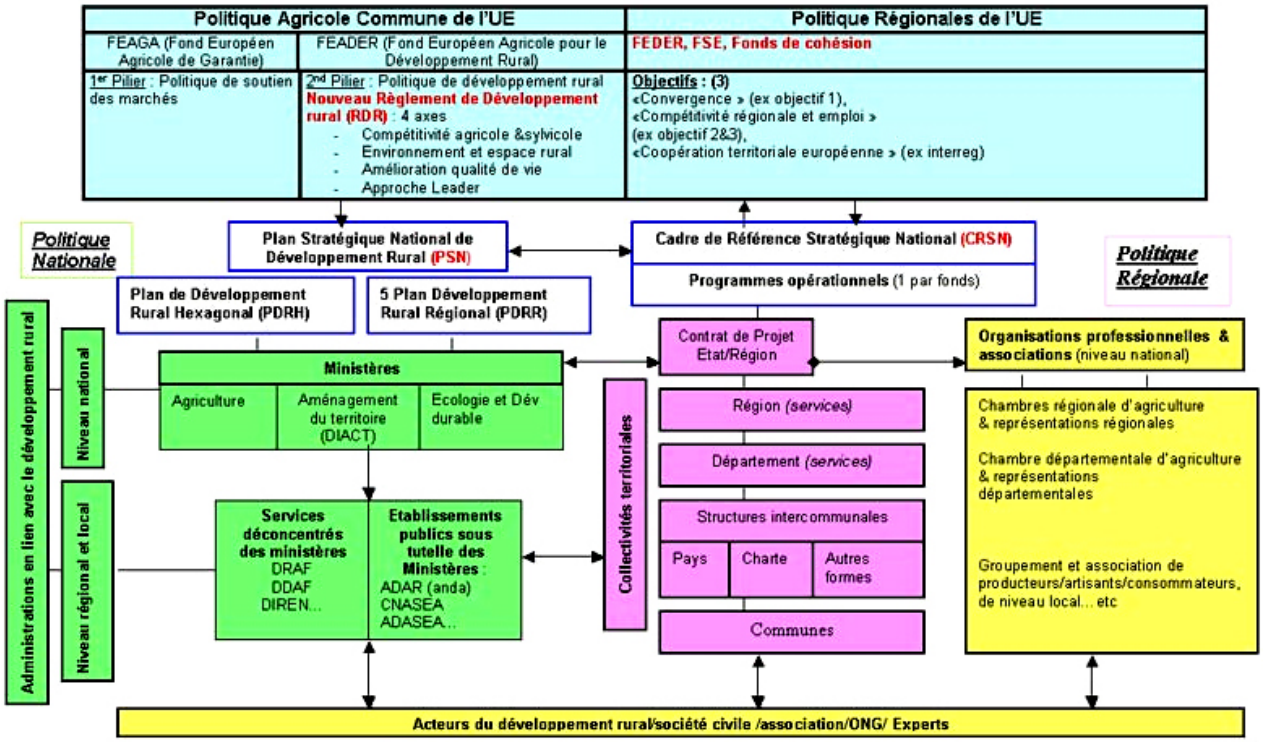
- le Plan de Développement Rural National (PDRN) financé par le FEOGA-Garantie ;
- les programmes régionaux qui correspondent à une approche plus territoriale et qui sont élaborés à partir de documents uniques de programmation (DOCUP) pour les zones en difficultés structurelles éligibles à l'objectif 2.

A travers ce système complexe, la France visait quatre objectifs : le premier, de garantir un encadrement national pour la mise en œuvre de certains dispositifs ; le second, de rassembler, au niveau du PDRN, l'ensemble des actions agricoles individuelles ; le troisième, de maintenir au niveau régional, un partenariat avec les collectivités locales en couplant programmes régionaux et contrat de plan Etat-Région ; enfin, le quatrième est de concentrer les moyens financiers sur les zones rurales en difficultés.

L'application de ce système est ensuite relayée par les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales en respectant les principes du cofinancement des actions imposées par l'UE. La politique nationale de développement rurale est donc fortement influencée par l'UE. Elle accorde aussi une part très importante à l'aspect territorial du développement et à la participation des acteurs locaux qui relève des mécanismes mis en place depuis les grandes lois de décentralisation du début des années quatre-vingts. Depuis cette période, les compétences des collectivités locales se sont considérablement développées et on assiste à une multiplication, des coopérations intercommunales et des structures associées représentant des collectivités et acteurs de la société civile.

2.3.2. Les évolutions pour la période 2007 à 2013

La structuration et les grandes orientations de la politique de développement rural en France sont toujours déterminées par les orientations de l'UE en ce qui concerne le second pilier de la PAC et la politique régionale. Cette nouvelle programmation se situe dans le contexte de l'élargissement à 25 puis 27 Etats membres, qui a modifié le paysage économique et social de l'union et nécessité une réorientation des politiques communautaires.



Source : FORMDER (2008)

Figure 5 : La synthèse des politiques et acteurs du programme français de développement rural, pour la période 2007 à 2013

Avec l'intégration de ces nouveaux pays, les zones rurales représentent dorénavant près de 90% du territoire de l'union, faisant ainsi du renforcement de la politique de développement rural une priorité générale pour l'UE. De même, les disparités régionales entre anciens et nouveaux Etats membres ont nécessité une refonte des objectifs de la politique de cohésion. Les changements opérés visent à atteindre une plus grande efficacité en matière de gestion des fonds et à simplifier les procédures.

2.3.2.1. Les nouveaux programmes de développement rural

Les grands principes de cette nouvelle programmation ont été définis lors du conseil européen de Lisbonne (en mars 2000) et du sommet de Goëterborg (en juin 2001). La nouvelle politique de l'UE en matière de développement rural s'oriente autour de quatre axes : le renforcement de la compétitivité du secteur agricole et sylvicole ; l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural par le soutien à la gestion des terres ; l'amélioration de la qualité de vie ; la promotion de l'approche ascendante Leader+.

Sur la base de ces objectifs généraux, un nouveau règlement de développement rural (CE n°1698/2005), a été établi détaillant les mesures éligibles au cofinancement européen et un cadre unique de financement a été créé, avec un fond spécifique dédié, le FEADER (Fond Européen Agricole pour le Développement Rural). Chaque Etat membre établit ensuite un Plan Stratégique National de Développement Rural

(PSNDR), celui-ci doit être en conformité avec les orientations stratégiques communes de l'UE, c'est à dire une économie fondée sur la connaissance et l'innovation et qui soit respectueuse des principes du développement durable. Une fois ce cadre stratégique établit le pays membre détermine, en fonction des mesures éligibles au RDR, les modalités de mise en œuvre de sa politique à travers un Programme de Développement Rural. Le pays membre peut choisir d'élaborer ce programme à l'échelon national ou d'établir des programmes régionaux sur des territoires spécifiques. La France a opté pour cette seconde option, en définissant six programmes de développement rural. Un Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH) s'applique à la France métropolitaine, hors la Corse. Ce programme comprend un volet régional adapté aux priorités locales et relayé par les collectivités territoriales et un socle national qui concerne des mesures communes à l'ensemble de l'hexagone tel que la compensation des handicaps naturels, l'installation des jeunes agriculteurs, la forêt. Puis cinq Programme de Développement Rural Régionaux (PDRR) dont un concerne pour la Corse et les quatre autres s'appliquent à chacun des départements d'outre-mer (Réunion, Guadeloupe, Martinique et Guyane).

2.3.2.2. La mise en place d'un réseau rural national

Le nouveau RDR prévoit également la mise en œuvre dans chaque Etat membre d'un réseau rural national ayant pour objectif de regrouper l'ensemble des organisations et administration travaillant dans le domaine du développement rural (art. 68 du RDR). Les objectifs sont de permettre l'inventaire et l'analyse des bonnes pratiques transférables, l'échange d'expériences et de savoir-faire, l'élaboration de programmes de formation destinés aux GAL en constitution, l'assistance technique pour la coopération interterritoriale et transnationale. Ce réseau est ensuite relayé au niveau d'un réseau européen, chargé d'appuyer l'action des réseaux nationaux et de développer la coopération transnationale (art. 67 du RDR).

En France, le réseau rural est en cours de création, les priorités d'actions ont été définies dans le Plan Stratégique National (PSN), dont y figure l'approche intégrée des enjeux du développement rural, l'amélioration de l'ingénierie de projet, l'adéquation entre projets FEADER et projets de territoire. L'architecture définitive du réseau s'organisera autour d'une cellule nationale d'animation qui développera les actions relatives au socle national du PDRH et des antennes régionales permettant d'adapter les actions menées avec les priorités définies dans les cinq programmes régionaux.

2.3.2.3. Les changements de la politique régionale

L'application de la politique régionale suit le même schéma que celui du développement rural. L'Union Européenne a défini des orientations stratégiques, comme encourager l'innovation et l'esprit d'entreprise, favoriser la croissance de l'économie de la connaissance et créer des emplois mieux qualifiés et plus

nombreux. Ces orientations sont reprises dans un document-cadre au niveau de chaque Etat membre, appelé Cadre de référence Stratégique National (CRSN). Les Etats présentent également des Programmes Opérationnels (PO) qui déterminent les priorités de l'Etat et des régions, puis la manière dont les programmations doivent être menées. Dans cette nouvelle programmation, les objectives 1, 2, 3 tels qu'ils étaient définis dans la programmation 2000-2006 disparaissent ainsi que les Programmes d'Initiatives Communautaires (Interreg, Equal, Leader et Urban).

Au niveau des structures de financement, une simplification a été opérée, à partir de 2007 trois fonds seulement assurent le fonctionnement de la politique régionale. Il s'agit du FSE, du FEDER et du Fond de Cohésion. Au total le budget alloué à la politique de cohésion pour la période 2007-2013 est de 347 milliards d'euros, soit 37,5% du budget total de l'Europe. Le budget alloué à la France est de 14,3 milliards d'euros.

2.4. En conclusion : la décentralisation ou la quête des territoires pertinents

La présentation de l'ensemble des politiques publiques utilisant le territoire comme outil d'application permet de se rendre compte de la difficulté de mise en œuvre des politiques publiques territorialisées. Le problème dominant réside dans la définition des territoires de projets pertinents, en vue d'un développement, qui bien souvent, ne concerne pas toutes les dimensions du territoire. Cette présentation pose également la question de la légitimité des territoires existants alors que de nouvelles échelles de projets ne cessent d'être élaborées. La multiplication de ces périmètres d'action conduit à une superposition des procédures sur un même espace, sans qu'il y ait, toujours, de cohérence interne. *« La légitimité politique ne semblant plus suffire, quels sont les nouveaux modes de justification, donc de construction et d'administration des territoires ? »* (GRASSET, 1999)[1].

La décentralisation marque le changement de l'échelle territoriale d'action de l'Etat. Les lois de décentralisation ont transféré aux collectivités territoriales de nombreuses compétences exercées jusqu'alors par l'Etat. Cela a permis aux acteurs locaux, régionaux, départementaux et communaux de pouvoirs intervenir sur l'ensemble des secteurs de la vie locale. En effet, les collectivités territoriales ont élargi leurs champs d'actions et de compétences en prenant ainsi des responsabilités dans de nombreux secteurs. Si la contractualisation explique ces délégations de pouvoir et ce dynamisme local, il convient de rappeler qu'elle est aujourd'hui une des raisons de la complexité des procédures et réglementations.

[1] GRASSET E., LAJARGE R., 1999, « LOADDT : histoire d'une nouvelle rupture », dans *Montagnes Méditerrannéennes*, Grenoble, n°9, pp. 9-13.

Face à cette acceptation politico administrative, le territoire local apparaît comme celui émanant d'acteurs autochtones. *« On peut évoquer une conception hybride où le territoire n'est pas exclusivement administratif, ni exactement un territoire de projet et où les acteurs peuvent être définis par leurs territorialités »* (LAJARGE, 2000)[1]. Territoire « politique » et territoire « pratique » sont là encore mis en opposition. Il s'agit de trouver les bons territoires, les bons cadres d'action. Les textes réglementaires et législatifs actuels reflètent cette culture de projet. Un des problèmes soulevés est celui de l'échelle territoriale. Les territoires sont alors emboîtés, en témoignent les maillages territoriaux et les nombreuses politiques publiques qui s'y appliquent. Certains estiment que *« l'intérêt des territoires est qu'ils sont multi-échelles »* et *« les échelles sont sans vertus propres, seul compte la capacité des sociétés à construire sur tel ou tel niveau le système de régulation »* (VANIER, 2000)[2]. On perçoit donc la nébuleuse autour du terme de territoire. Des notions ambivalentes, complémentaires illustrent cette multiplicité de territoires. L'enjeu pour l'action publique semble être celui de la recherche du bon « territoire », permettant d'optimiser ses cadres, de mobiliser ses forces vives.

La frénésie du projet de territoire comme moyen de conception des territoires et des modes d'interventions nous amène à la notion de développement territorial. L'étude bibliographique ainsi que l'examen des textes de loi (LOADT, LOADDT, RDR et autre) montrent qu'il existe des acceptations multiples des termes de « territoire » et de « projet de territoire ». La conséquence directe est que ces projets de territoires inventent de nouveaux territoires qui se superposent aux territoires existants, qu'ils soient administratifs, politique, sans toujours s'y opposer. *« Construction sociale, le projet de territoire est une image d'une situation à atteindre, une parole publique où territoire et projet sont liés »* (LAJARGE, 1999)[3]. Cette analyse renvoie à tout ce qui donne corps au territoire, les acteurs, les représentations, les objectifs, les stratégies d'intervention en vue de son développement. Selon LAJARGE (1999)[4] *« le territoire n'est pas un objet neutre, décidé dans l'abstraction et déconnecté du réel. Il est avant tout bricolé par les acteurs en fonction d'un grand nombre de paramètres en permanente mutation »*. L'auteur révèle que dans la construction de « projet de territoire », aucun acteur ne prend réellement le pas sur l'autre, *« tous coexistent, mais il y a bien des luttes de pouvoirs pour être dans les tuyaux du financement. Non figé, chacun tend à prendre à l'autre des spécificités »* (LAJARGE, 1999)[5]. C'est donc sur l'analyse des jeux d'acteurs des territoires et de leurs attachements, différents, à l'ensemble des projets qui œuvre au développement des territoires, qu'il convient de se pencher.

---

1 LAJARGE R., ROUX E., 2000, « Territoires de projet et projets d'acteurs : la complexité nécessaire. Les territoires locaux construits par les acteurs ». Acte de colloque *Les territoires locaux construits par les acteurs*, ENS Lettres et Sciences Humaines, Géophile, pp. 229-238.

2 VANIER M., 2000, « S'adosser au pouvoir économique de l'Etat », intervention au *Colloque de Morsang sur Orge*, ATTAC, 29 janvier 2000, 5 p.

3 LAJARGE R., 1999, « Quatre modalités pour faire du territoire », dans GERBAUX F., *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ? »*, Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues, pp. 79-100.

4 *Idem.*

5 *Ibid.*

Le développement territorial dans les politiques publiques s'est affiné avec la décentralisation. Néanmoins, des compétences sectorielles où chacun des niveaux, régional, départemental, communal, ont leurs fonctions, la décentralisation a évolué avec cette quête du territoire pertinent. La logique de projet tend à complexifier l'emboîtement des échelles, et, bien que l'Etat reste très présent, chaque acteur est concerné par tous, dès lors que cela concerne son territoire. L'action politique territoriale est encore fortement marquée par ce modèle gaullien centralisé, en dépit de ses effets limités sur l'aménagement de la France métropolitaine. La spécificité de ce modèle tient par le principe d'emboîtement spécialisé et hiérarchisé des niveaux territoriaux. Malgré son importance, la décentralisation ne remet pas totalement en cause ce modèle. De plus, elle insiste sur la non-subordination de chacun des niveaux de collectivités territoriales. Mais en instaurant des compétences spécialisées pour chacune d'elles, la décentralisation confirme un principe fonctionnel d'emboîtement des niveaux territoriaux, du moins dans les textes. En affectant à chaque niveau une fonction spécialisée, la cohérence de l'action publique n'apparaît qu'au niveau global de la nation. Enfin, le caractère descendant de cette régulation interscalaire fait que les effets d'entraînement et de redistribution sont toujours attendus du niveau supérieur. Ce modèle territorial est, encore aujourd'hui, une référence conceptuelle. Le développement urbain est régi, via les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), la mise en œuvre du développement rural par le RDR, le PDRN et les CTE, puis CAD. Mais à l'heure où l'on prône la transversalité et l'interministérialité, la fin de la dichotomie « urbain » et « rural », qu'elle peut être la cohérence territoriale avec des outils qui ne s'articulent pas toujours ?

Cet emboîtement spécialisé des échelles est souvent remis en cause. *« L'Etat a renoncé à avoir une vision d'ensemble du territoire et à quadriller le local. Il a resserré son intervention sur les territoires en crise »* (BEHAR, 2003)[1]. Ce retrait de l'Etat autorise les collectivités territoriales à ignorer l'affection ordonnée des compétences issues de la décentralisation afin d'organiser en un système où les grandes villes s'autogouvernent : les régions se mettent en relation avec les villes moyennes, les bassins de vie et les pays, alors que les départements s'intéressent aux territoires ruraux et aux chefs-lieux de canton. En faisant de sa nouvelle loi sur l'aménagement du territoire l'instrument du passage d'une logique de guichet à une logique de projet, le gouvernement exprime clairement sa volonté de voir inverser le sens de la régulation territoriale, au profit d'une démarche ascendante où le projet local prime. *« Un territoire, un projet, un contrat »*, favorise la superposition des différents niveaux de projets, mais dénote la fin de la spécialisation des niveaux, car chaque niveau ne constitue pas un tout, mais une entité autonome.

Selon BEHAR (2003) *« La territorialisation consiste à ajuster les politiques en termes de contenus et de modalités aux nouveaux des territoires »*[2]. Cette exigence de prise en compte du territoire ne concerne pas seulement l'Etat, également les collectivités territoriales qui développent des démarches de territorialisation et de nouveaux modes d'interventions techniques. Les valeurs de proximité et de

[1] BEHAR D., ESTEBE P., 2003, « Intercommunalité : le local entre en politique », dans *L'Etat des régions françaises*, CORDELLIER S., NETTER S. (dir.), Paris, La Découverte, 268 p.

[2] BEHAR D., ESTEBE P., 2003, *Op. cit.*

transversalité confiées au territoire en font l'outil de la modernisation des institutions publiques, en témoigne la réorganisation de nombreuses institutions rencontrées lors de cette recherche. Ainsi, la territorialisation oppose le proche au lointain et exprime la proximité. Pour les politiques publiques, l'enjeu est de compléter ce mouvement descendant. De plus, l'approche territoriale rendrait caduques les logiques verticales sectorielles au profit d'une transversalité de l'action, elle serait donc globale et décloisonnée. Ainsi, la politique de développement rural, qui se proclame d'une approche territoriale, serait à la fois globale et transversale. Elle permettrait d'assurer la viabilité économique des exploitations agricoles et le développement social, économique en lien avec l'environnement des territoires ruraux. Le sens du terme territoire, ainsi paré de vertu, change de statut pour l'action publique. Ce qui amène BEHAR (2003) à écrire que le territoire est le *« support pour le développement des interventions ou même objet, il est le moteur de la transformation de l'action publique. […] Le territoire fournit à la fois du sens et le sens à l'action publique. Il est érigé simultanément en finalité et en méthode pour cette dernière »*[1].

En proposant de mettre en œuvre la formule « un territoire, un projet, un contrat », laquelle permettrait à chacun d'être acteur sur son territoire vécu », la multiplication des procédures contractuelles apparaît comme une réponse rationnelle à l'impossibilité d'aménager le territoire, dans un cadre où l'Etat serait l'unique chef de file. L'Etat se décharge de l'obligation d'énonciation en donnant aux collectivités territoriales des boîtes à outils diversifiées, elles sont alors des productrices de politiques publiques, du moins dans le respect de la procédure établi souvent en amont en sans réelle concertation avec les collectivités. Les services déconcentrés se heurtent aux collectivités territoriales sur le chemin de l'énonciation politique au niveau local et l'organisation de la cohabitation des contraires reste un exercice certes primordial, mais complexe quand chacun des acteurs locaux revendique son rôle, sa légitimité sur son territoire et refuse toute hiérarchie. De la formule « un territoire, un projet, un contrat », on passe à celle « à chaque territoire, son projet, son acteur, son contrat ». Proximité et transversalité, démocratie participative, projet local dans un développement global sont donc limités. La solution est-elle alors dans le local ?

La réforme de la Politique Agricole Commune de 1999 prolonge celle engagée en 1992, fondée sur une agriculture multifonctionnelle, répondant aux exigences de qualité et de sécurité des produits, l'animation, la gestion durable des territoires ruraux, elle doit contribuer à leur développement. Les territoires ruraux ne sont plus sous l'exclusivité des activités agricoles, d'autres revendications se sont affirmées, tels que le patrimoine, le paysage, l'environnement. Ces nouvelles valeurs tendent à recomposer la gestion des territoires ruraux et à les requalifier. Si le développement rural apparaît comme une source de modernisation pour les activités agricoles, elles vont devoir trouver leur place au sein des projets de territoires, et plus globalement dans la société. Les défis de cette remise en œuvre de la politique publique de développement rural sont une territorialisation accrue de la politique agricole, une approche

[1] *Idem.*

interministérielle recouvrant désormais la diversité des fonctions assignées à l'agriculture, l'inscription des aides agricoles dans le développement rural, et enfin une définition de modalités nouvelles de concertation avec la profession agricole et les autres acteurs ruraux. L'Etat français et ses services déconcentrés, les collectivités territoriales et locales, puis les acteurs des sphères rurale et agricole doivent s'adapter à cette nouvelle donne. Evoluer vers une utopie de projet global d'exploitation inscrit dans u projet de territoire nécessite certainement des adaptations dans l'organisation de la gestion des agricultures sur les territoires ruraux. Certes, une cinquantaine d'années de cogestion des intérêts agricoles entre l'Etat et la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA) ne s'effacent pas avec l'arrivée de la multifonctionnalité, via les CTE et CAD, ni même par les Commissions Départementales d'Orientation de l'Agriculture (CDOA) élargies.

Cependant, la modernisation de la gestion de l'agriculture se met en place, dans une gestion plus concertée des territoires ruraux multifonctionnels, où les agricultures doivent composer avec les forces vives des territoires. Face à cette complexité dénoncée, la volonté de simplification ne doit pas servir d'alibi à la préservation d'un système qui se doit d'innover. Non pas parce qu'une utopie du projet de territoire ressort comme un mythe mobilisateur, ni parce qu'une étique du développement territorial s'impose, mais parce qu'elle constitue un moyen de mettre en œuvre des politiques publiques où « le cadre juridique est énoncé, les acteurs désignés, mais non le sens de l'action, laissé au jeu des négociations des délibérations collectives »[1]. L'intérêt de cette logique est alors de favoriser les croisements entre les différents acteurs, revendiquant leurs rôles et leurs conceptions du développement rural. Les limites restent la complexité engendrée par cette gestion concertée des territoires ruraux multifonctionnels. La question de la méthode de son organisation reste également posée.

Les territoires ruraux ne sont pas neutres, ils sont des espaces d'enjeux, des espaces multifonctionnels sur lesquels les logiques d'action différenciées sont protées par des acteurs multiples à intérêts divers. Il convient donc de trouver les moyens de cette mise en cohérence, de cette synergie des politiques sectorielles qui s'y appliquent, dans une approche territoriale adaptée. Cette échelle semble aujourd'hui floue et complexe à appréhender, car fluctuante selon le jeu des acteurs et transcendant parfois les limites administratives ou territoriales. Passer d'une politique sectorielle à une politique de projet sous-tend une réorganisation du système d'acteurs en place. L'émergence de nouveaux modes de partenariat, de contractualisation, de complémentarité entre l'urbain et le rural, de démarches collectives et territoriales visent à répondre aux enjeux sociaux, économiques et environnementaux du développement des territoires ruraux.

[1] PLANTE S., 2007, « Gouvernance territoriale et gouvernance participative : Gestion concertée ou gestion intégrée ? », intervention au Colloque *Ensemble pour une vision régionale de développement durable*, Bonaventure, Québec, 23-24 mai 2007, en ligne [http://www.cregim.org/fichiers_vision/Steve_Plante.pdf], consulté le 24 septembre 2007.

Troisième chapitre.

Le programme français de développement rural comme outil d'analyse des effets socioéconomiques sur les territoires

Après avoir mis en adéquation les découpages territoriaux issus de la construction nationale, et les différentes politiques publiques en faveur du développement des territoires ruraux français, il est primordial de présenter à ce stade le programme français de développement rural, d'étudier le zonage d'application du programme sur les maillages et découpages territoriaux et ses effets socioéconomiques sur les territoires ruraux français.

Tout d'abord sont présentés le contexte, les objectifs et les innovations du programme français de développement rural. Puis, en montrant ses particularités, ce programme est comparé avec ceux mis en place par d'autres pays membres de l'Union Européenne.

Ensuite, sont abordées les attentes socioéconomiques du programme français de développement rural à travers l'évolution de la population rurale, le zonage d'application du programme français de développement rural et l'impact du PDRN sur les territoires ruraux. Cela permet de conclure sur la juxtaposition des zonages du programme.

Enfin, est élaboré un bilan de la situation socioéconomique du programme français de développement rural, des activités agricoles et rurales. Ce bilan met en évidence l'une évolution contrastée de la population rurale, l'enjeu démographique des activités agricoles, des emplois et structures agricoles disparates, ainsi que la baisse des revenus et des produits agricoles. En conclusion, nous verrons que les effets socioéconomiques du programme sont mitigés en ce qui concerne le développement des territoires ruraux.

3.1. La présentation du programme français de développement rural

3.1.1. Le contexte et le cadre stratégique du programme français de développement rural

La politique européenne de développement rural a évolué au fil d'une réflexion marquée notamment par la Conférence de Cork, de 1996, qui propose :

- des objectifs : dont la revitalisation des zones rurales, l'amélioration des conditions de vie dans ces zones (réussite professionnelle, 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 par exemple la prise en compte de la durabilité dans les politiques mises en œuvre ;

- des principes d'action : telles que la reconnaissance de la diversité des situations rurales, ce qui implique le respect du « principe de subsidiarité »[1], une approche territoriale c'est-à-dire multisectorielle, intégrée est préconisée, appuyant la diversification des activités économiques et favorisant les initiatives locales. L'intérêt manifesté en faveur d'un aménagement équilibré du territoire est ainsi souligné.

Ces principes sont partiellement repris dans l'Agenda 2000, qui propose une nouvelle évolution de la Politique Agricole Commune, en fixant pour objectifs : une agriculture moderne et compétitive, une agriculture durable, au service des communautés rurales, et une politique agricole simplifiée. Au second pilier de la PAC, relatif au développement rural, est assigné 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 Rural (1257/99)[2] est directement issu de ces orientations, et rassemble à l'intérieur d'un instrument juridique unique, en les complétant, les dispositions de neuf règlements antérieurs.

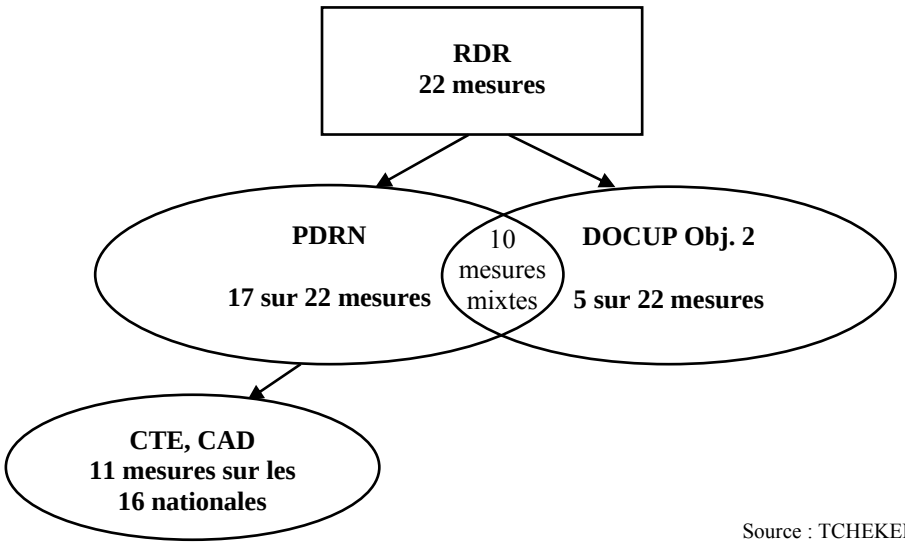
Parallèlement à l'évolution de la politique européenne, depuis le début des années quatre-vingt-dix, une réflexion s'est développée en France, autour d'une politique d'appui aux activités agricoles. Cette politique repose sur un contrat entre le monde agricole et la société, et vise à prendre en compte et à développer la dimension multifonctionnelle de l'agriculture. Ces réflexions (MANGIN, 1993 ; Groupe de

[1] Le « principe de subsidiarité » signifie que la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même.

[2] 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).

Seillac, 1994)[1] se concrétisent dans la Loi d'Orientation Agricole de 1999, concomitante au Règlement communautaire 1257, et 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.

La France a fait le choix de mettre en place un vaste programme national, intitulé le Plan de Développement Rural National (PDRN) pour la période 2000-2006, puis le Plan de Développement Rural Hexagonal (PDRH), pour la période 2007-2013. Dans le cadre de cette recherche, le programme étudié est donc le Plan de Développement Rural National (PDRN), en vigueur lors des études de terrain en 2003. Le PDRN inclut près de 90% des aides prévues. Ce choix a été justifié lors de l'élaboration 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 de ce programme national, et seule parmi les autres pays européens, la France a fait le choix d'intégrer un certain nombre de mesures (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 (FEDER et FSE) intervenant dans le cadre des DOCUP.



Source : TCHEKEMIAN (2008)

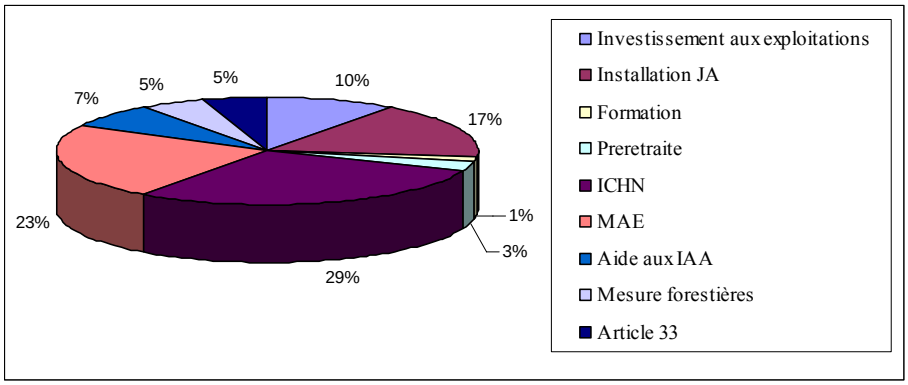
Figure 6 : La déclinaison française du programme de développement rural et les mesures programmables, en 2003

Du fait de cette double programmation, la mise en œuvre du RDR en France[2] fait intervenir, outre le programme national, vingt volets régionaux comprenant des mesures retenues au titre du FEOGA-

[1] MANGIN P., GUELLEC J., BOURGET B., BARLIER A., HY (Le) A., 1993, *France rurale : vers un nouveau contrat*, La Documentation française, Paris, 172 p. PISANI E., 1993, *Agriculture, société et territoires. Pour une politique européenne*. Groupe de Seillac, Paris, 32 p.

[2] Il y a une mise en œuvre du Règlement Développement Rural par les DOCUP d'Objectif 1 (Corse, Hainaut et

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 : dix-sept des vingt-deux mesures du règlement 1257 ont été retenues au titre du PDRN, cinq mesures étant programmable par les DOCUP d'Objectif 2, dix autres mesures sont mixtes (cf. Annexe 1 et 2, liste des mesures du RDR et des MAE). La part des différentes mesures dans la programmation initiale est présentée dans le graphique suivant :



Source : d'après CNASEA (2003)

Figure 7 : La part des différentes mesures dans la programmation initiale du FEOGA G sur la période 2000-2006 pour le PDRN (hors DOCUP et hors modulation)

Il convient de noter le rôle important des Commissions Départementales d'Orientation de l'Agriculture (CDOA), présidées par les Préfets de départements, pour l'agrément des projets relevant du PDRN, en particulier, avant 2003, des CTE, puis des CAD.

Dans la mise en œuvre des DOCUP, le rôle important est assuré par le comité régional de suivi, co-présidé par le Préfet de région et le président du Conseil régional. Le paiement du FEOGA garantie, pour le PDRN et les DOCUP est assuré par le CNASEA qui a été agréé comme l'unique organisme payeur. Pour les mesures relevant du PDRN, le taux de participation du FEOGA garantie s'exprime en fonction du total des dépenses publiques et le CNASEA assure également le paiement du financement national. En revanche, pour les mesures relevant des DOCUP, le taux de participation du FEOGA garantie s'exprime en fonction du coût total (dépenses publiques + part restant à la charge du bénéficiaire) et il y a paiement « dissocié » du FEOGA et des aides nationales.

DOM) avec 18 mesures, financées par le FEOGA-Orientation ; ce qui constitue une obligation européenne dans ces zones. Les quatre autres mesures (d, e, f et h) sont intégrées dans le PDRN et donc financées par le FEOGA-Garantie.

Les trois tableaux suivants présentent les objectifs du RDR et ceux du PDRN, en présentant la correspondance entre les priorités du PDRN et les objectifs du RDR.

Le premier tableau présente les actions soutenues par le RDR et les mesures correspondantes du PDRN. La première colonne répertorie les objectifs du RDR, tels qu'ils sont présentés à la lecture du règlement 1257 et des articles du règlement (certains chapitres comportent un énoncé des objectifs spécifiques de chaque mesure). La seconde colonne concerne les actions de soutien définies par le RDR, en relation avec chaque objectif détaillé identifié (la même action pouvant évidemment correspondre à plusieurs objectifs). La troisième colonne met en parallèle les mesures du PDRN français correspondant à l'action définie dans le RDR.

La formulation proposée de l'objectif stratégique découle à la fois du RDR et de sa traduction française par le PDRN[1]. Il s'articule autour d'une double finalité (adaptation au marché en termes de compétitivité et de qualité, contribution à un développement rural durable et équilibré) présente dans le concept de multifonctionnalité, et s'inscrit dans les principes généraux de la politique agricole commune, tels qu'énoncés dans la présentation de l'Agenda 2000 sur le site Internet *Europa*), c'est-à-dire :

- une agriculture moderne et compétitive, capable de saisir les opportunités de marché, tout en 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 de respect de l'environnement ;
- une agriculture au service des communautés rurales, et 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.

La déclinaison en objectifs spécifiques ou détaillés oblige, de façon implicite, à proposer des définitions (qui peuvent paraître arbitraires ou parfois, réductrices) de certains concepts tels que l'agriculture, le développement durable ou la multifonctionnalité. L'ensemble du tableau a donc pour objectif de mieux cerner la logique d'ensemble du RDR, et de souligner la pluralité d'objectifs auxquels correspondent la plupart des mesures.

[1] On note des différences minimes de formulation des objectifs entre ces deux documents : le RDR fait référence au « développement durable » et le PDRN à l'« agriculture durable ». Quant au concept de « multifonctionnalité » il n'est pas mentionné explicitement dans le RDR, même s'il en est fait allusion implicitement.

Le second tableau permet de faire le lien entre les priorités du PDRN et les mesures, ce qui n'est pas toujours évident à la lecture du PDRN car certaines sont décomposées en sous mesures s'adressant à des priorités différentes.

Le troisième tableau, résultant des deux premiers, fait le lien entre les priorités du PDRN, les résultats attendus pour chaque mesure (tels qu'ils sont mentionnés dans le PDRN) et les objectifs du RDR.

En priorisant les mesures du RDR pour établir le plan national, la France a regroupé les mesures en « priorités ». Elles se distinguent les unes des autres autant par le mode opératoire (utilisation des CTE pour la priorité 1, par exemple), que par les « bénéficiaires cibles » (propriétaires forestiers, pour la priorité B, par exemple) ou par les objectifs attendus.

Finalités	Actions soutenues par le RDR	Mesures correspondantes du PDRN[1]
Objectif stratégique : Un développement durable et équilibré des territoires ruraux, fondé sur des activités agricoles[2] compétitives, multifonctionnelles, répondant aux attentes des consommateurs		
Objectifs détaillés		
1 : **Un développement rural durable :**		
- 1.a : **socialement acceptable** par les principaux acteurs (en termes de revenus, de qualité de vie, de conditions de travail, d'égalité des chances)	Aide à l'investissement dans les exploitations pour l'amélioration des revenus agricoles et des conditions de vie, de travail e de production (chapitre I ; 4)	Investissement dans les exploitations (a)
	Aide à l'installation des jeunes agriculteurs (ch II ; 8)	Installation des jeunes agriculteurs (b)
	Aide pour offrir un revenu aux exploitants âgés désirant cesser leur activité (ch IV ; 10)	Préretraite (d)
	Aide à l'investissement visant à l'amélioration ou rationalisation de la transformation et de la commercialisation, en vue d'accroître la valeur ajoutée au niveau des exploitations (ch VII ; 25)	Amélioration commercialisation et transformation des produits (g)
	Soutien à la diversification des activités agricoles en vue de créer des activités multiples et des alternatives de revenu (ch IX ; 33)	Diversification des activités agricoles (p)
	Reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par catastrophes naturelles et mise en place des instruments de prévention (ch IX ; 33)	*Dédommagement des catastrophes naturelles (u)*
	Soutien aux services essentiels pour l'économie et la population rurale (IX ; 33)	*Services essentiels pour l'économie et le développement rural (n)*
- 1.b : respectueux de l'environnement (en termes d'utilisation des ressources non renouvelables, de pollution, de maintien de la biodiversité, de la qualité des paysages, de la prévention des catastrophes naturelles)	Former les agriculteurs sur des méthodes de production compatibles avec l'entretien et l'amélioration des paysages et la protection de l'environnement (ch III ; 9)	Formation (c)
	Former les sylviculteurs aux pratiques permettant d'améliorer les fonctions écologiques des forêts (ch III ; 9)	Formation (c)
	Maintenir et promouvoir dans les zones à handicaps naturels des modes d'exploitation durables, tenant compte des exigences environnementales (ch V ; 13)	Zones défavorisées et soumises à contraintes environnementales (e)
	Garantir le respect des exigences environnementales dans les zones à contraintes environnementales (ch V ; 13)	Zones défavorisées et soumises à contraintes environnementales (e)

[1] Apparaissent en *italiques*, les mesures non incluses dans le PDRN, mais possibles dans les DOCUP.
[2] Le terme d'agriculture inclut les activités sylvicoles.

	Soutien aux mesures agro-environnementales visant à promouvoir : - des formes d'exploitation compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement, du paysage, des ressources naturelles, des sols et de la diversité génétique, - l'extensification des modes d'exploitation agricole favorables à l'environnement, - la gestion des systèmes de pâturage à faible intensité, - la conservation d'espaces cultivés à haute valeur naturelle menacée, - l'entretien du paysage et des caractéristiques traditionnelles, - la prise en compte de la planification environnementale dans la pratique agricole	Agroenvironnement (f)
	Aide à l'investissement dans la transformation et la commercialisation et visant l'élimination des sous-produits et déchets ou à la protection de l'environnement (ch VII ; 25)	Amélioration commercialisation et transformation des produits (g)
	Gestion et développement durable des forêts (ch VIII ; 29)	Autres mesures forestières (i)
	Préservation et amélioration des ressources forestières (ch VIII ; 29)	Autres mesures forestières (i)
	Protection de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture et la sylviculture et la gestion de l'espace naturel, ainsi que l'amélioration du bien-être des animaux (ch IX ; 33, 11ème alinéa)	Protection de l'environnement (t)
	Soutien aux mesures visant à la gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture (ch IX ; 33)	Gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture (q)
2 : Un développement rural équilibré (équitablement réparti)	Assurer l'exploitation continue des superficies agricoles en zones à handicaps naturels, de manière à contribuer au maintien d'une communauté rurale viable (ch V ; 13)	Zones défavorisées et zones à contraintes environnementales (e)
3 : Des activités agricoles compétitives	Soutenir l'investissement pour la réduction des coûts de production (ch I ; 4)	Investissement (a)
	Former pour la qualification professionnelle nécessaire à la gestion d'une exploitation économiquement viable (ch III ; 9)	Formation (c)
	Former les sylviculteurs pour l'amélioration des fonctions économiques des forêts (ch III ; 9)	Formation (c)
	Favoriser le remplacement des exploitants âgés (ch IV ; 10)	Préretraite (d)
	Réaffecter les terres agricoles non économiquement viables à d'autres usages (ch IV ; 10)	Préretraite (d)
	Aider l'investissement visant à l'amélioration ou rationalisation de la transformation et de la commercialisation (ch VII ; 25)	Amélioration commercialisation et transformation des produits (g)
	Aider l'investissement visant à l'application de nouvelles technologies (ch VII ; 25)	Idem (g)
	Soutien à l'amélioration des terres (IX ; 33)	Amélioration des terres (j)
	Remembrement (IX ; 33)	Remembrement (k)
	Soutien au développement des fonctions économiques des forêts (VIII ; 29) Soutien au développement et à l'amélioration des infrastructures liées au développement de l'agriculture (ch IX ; 33)	Autres mesures sylvicoles (i) *Développement et amélioration des infrastructures liées au développement de l'agriculture (r)*

4 : Des activités agricoles répondant aux attentes des consommateurs :		
- 4.a : à la demande de qualité	Aide à l'investissement dans les exploitations pour l'amélioration de la qualité (ch I ; 4)	Investissement (a)
	Aide à l'investissement pour l'amélioration et la réorientation de la production (ch I ; 4)	Investissement (a)
	Préparer les agriculteurs à la réorientation qualitative de leur production (ch III ; 9)	Formation (c)
	Aide à l'investissement pour améliorer et contrôler la qualité (ch VII ; 25)	Amélioration commercialisation et transformation des produits (g)
	Aide à l'investissement pour la présentation et le conditionnement des produits (ch VII ; 25)	Idem (g)
	Aide à l'investissement pour orienter la production en fonction de l'évolution prévisible des marchés ou favoriser l'émergence de nouveaux débouchés (ch VII ; 25)	Amélioration commercialisation et transformation des produits (g)
	Soutien pour la commercialisation des produits agricoles de qualité (ch IX ; 33)	Commercialisation des produits agricoles de qualité (m)
- 4.b : aux exigences d'hygiène	Aide à l'investissement pour l'amélioration des conditions d'hygiène (ch I ; 4)	Investissement (a)
	Aide à l'investissement pour améliorer et contrôler les conditions sanitaires (ch VII ; 25)	Amélioration commercialisation et transformation des produits (g)
- 4.c : aux normes en matière de bien-être des animaux	Aide à l'investissement pour l'amélioration du bien-être des animaux (ch I ; 4)	Investissement (a)
	Formation pour l'application des normes concernant le bien-être des animaux (III ; 9)	Formation (c)
	Protection de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture et la sylviculture et la gestion de l'espace naturel, ainsi que l'amélioration du bien-être des animaux (ch IX ; 33, 11ème alinéa)	Protection de l'environnement (t)
5 : Des activités agricoles multifonctionnelles, produisant également des biens publics non marchands, tels que : - la conservation du patrimoine physique et culturel, - l'entretien des paysages, - la contribution à la préservation de l'environnement global	Soutien à l'extension des surfaces boisées (ch VIII ; 29)	Boisement des terres agricoles (h)
	Formation des sylviculteurs pour l'amélioration des fonctions sociales des forêts (ch III)	Formation (c)
	Soutien aux mesures visant à encourager les activités touristiques ou artisanales (ch IX ; 33)	*Encouragement des activités touristiques et artisanales (s)*
	Protection de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture et la sylviculture et la gestion de l'espace naturel, ainsi que l'amélioration du bien-être des animaux (ch IX ; 33, 11ème alinéa)	Protection de l'environnement (t)
	Soutien aux mesures visant à la rénovation et au développement des villages et à la conservation du patrimoine rural (ch IX ; 33)	Rénovation et développement des villages et protection et conservation du patrimoine rural (o)

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 2 : Les actions soutenues par le Règlement de Développement Rural et les mesures correspondantes du Plan de Développement Rural National, en France pour la période 2000-2006

Chapitre	Mesure	Libellé	Priorité A		Priorité B	Priorité C	Priorité D	Priorité E	Priorité F
			Orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle		**Valoriser et développer les ressources forestières**	**Développer la valeur ajoutée et la qualité des produits agricoles et forestiers**	**Equilibrer l'occupation du territoire et réduire les inégalités économiques**	**Protéger et mettre en valeur le patrimoine écologique**	**Formation**
			CTE	**Hors CTE**					
I	**a**	**Investissement dans les exploitations**	Toutes les autres			PAM + bâtiments d'élevage et serres			
II	**b**	**Installation de JA**					Totalité		
III	**c**	**Formation**							Totalité
IV	**d**	**Préretraite**	Transmission des exploitations				Autres		
V	**e**	**Zones défavorisées et à contraintes environnementales**					Totalité		
VI	**f**	**Agroenvironnement**	Totalité	A partir de 2002, possibilité de MAE hors CTE (tournesol)					
VII	**g**	**Transformation et commercialisation**				Totalité			
VIII	**h**	**Boisement des terres agricoles**	Forêts paysannes		Totalité sauf CTE				
	i	**Autres actions forestières**	Forêts paysannes		Aide aux propriétés	Aide aux entreprises		Natura 2000 forestier	

					forestières	forestières			
IX	**j**	**Amélioration des terres (pastoralisme)**						Totalité	
	k	**Remembrement des terres**					Totalité		
	m	**Commercialisation des produits de qualité**	Totalité						
	N	**Services essentiels pour l'économie et la population rurale (aide aux CUMA)**	Totalité						
	O	**Protection et conservation du patrimoine rural**	Totalité						
	P	**Diversification des activités agricoles**	Totalité						
	Q	**Gestion des ressources en eau**	Totalité						
	T	**Protection de l'environnement**	Totalité sauf RTM et Natura 2000					RTM + Natura 2000 hors agriculture et forêt	

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 3 : La correspondance entre les mesures et les priorités du Plan de Développement Rural National, en France pour la période 2000-2006

	Mesures concernées	Bénéficiaires cibles	Résultats attendus	Objectifs RDR[1]
Priorité A : Orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle (à travers une approche contractuelle intégrée, le CTE)	**a- Investissement dans les exploitations**	Agriculteurs	Exploitations adaptées aux donnes du marché et attentes de la société	4a, 4b
	d- Préretraite (transmission des exploitations)	Agriculteurs	Facilitation de l'installation des jeunes agriculteurs (hors cadre familial)	3 1.a
	f- MAE	Agriculteurs	Une agriculture contribuant à la réservation et à l'amélioration de l'environnement, tout en répondant aux attentes des consommateurs dans ce domaine (notamment produits bio)	4.a 1.a
	h- Boisement des terres agricoles (forêts paysannes)	Agriculteurs	Idem priorité B	5 1.a 4.a
	i- Autres mesures forestières (forêts paysannes)	Agriculteurs	Idem	
	m- Commercialisation des produits de qualité	Agriculteurs	Développement des démarches de certification et de commercialisation adaptée aux produits de qualité	4.a 4.b
	n- Services essentiels pour l'économie et la population rurale (aide aux CUMA)	Agriculteurs	?	
	o- Protection et conservation du patrimoine rural	Agriculteurs	?	5
	p- Diversification des activités agricoles	Agriculteurs	Amélioration du revenu des exploitants et maintien de l'emploi agricole	1.a
	q- Gestion des ressources en eau	Agriculteurs	?	1.b
	t- Protection de l'environnement	Agriculteurs	?	1.b
Priorité B : Valoriser et développer les ressources forestières	**h- Boisement des terres agricoles**	Propriétaires forestiers	Contribution à la lutte contre l'effet de serre Contribution au maintien des activités économiques, de la valeur ajoutée, et donc de l'emploi rural Réponse à la demande de qualité pour les produits de la sylviculture Prise en compte de la demande sociale et environnementale dans la gestion des forêts	5 1.a 4.a 5
	i- Autres mesures forestières			
Priorité C : Développer la valeur ajoutée et la qualité des produits agricoles	**a- Investissement dans les exploitations (PAM et bâtiments d'élevage)**	Exploitants agricoles	Accroissement de la valeur ajoutée sur l'exploitation, afin de maintenir ou de développer l'emploi agricole Réponse aux attentes des consommateurs en matière de qualité et d'hygiène	1.a 4.b

[1] Les numéros des objectifs détaillés se réfèrent au premier tableau.

et forestiers	**g- Commercialisation et transformation**	IAA	Idem + renforcement du tissu industriel local	1.a, 4.b 1.a
	i- Autres mesures forestières	Sylviculteurs	Idem + amélioration de la compétitivité de la transformation	3
Priorité D : Equilibrer l'occupation du territoire et réduire les inégalités économiques	**e- ICHN**	Agriculteurs	Activités agricoles dans les zones défavorisées ou à handicap naturel	2
	d- Préretraite (agriculteurs en difficulté)	Agriculteurs	Réduction des inégalités économiques entre régions	2
	k- Remembrement (aménagement foncier)	Agriculteurs	Constitution d'exploitations agricoles et forestières viables (notamment dans zones de déprise ou zones à pression foncière)	1.a, 2
	b- Installation des jeunes agriculteurs	JA	Contribution à l'équilibre territorial	2
Priorité E : Protéger et mettre en valeur le patrimoine écologique	**i- Autres actions forestières (sites Natura 2000)**	Propriétaires ou ayants droit sur sites Natura 2000	Maintien de la biodiversité Réponses à attentes sociales en ce qui concerne les usages récréatifs	1.b 5
	j- Amélioration des terres (aide au pastoralisme)	Propriétaires de terres pastorales	Prévention des incendies Renaissance du tourisme de nature	5 5
	t- Protection de l'environnement (restauration des terrains de montagne)	Propriétaires privés ou collectivités locales	Maîtrise des risques naturels Développement des activités économiques en aval	5 3 et 1.a
Priorité F : Formation	**c- Formation**	Exploitants et personnes engagées dans les activités agricoles et sylvicoles	Amélioration des compétences en matière de gestion durable des milieux naturels et de développement durable des activités	1.b, 3 et 1.a

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 4 : La correspondance entre les priorités du Plan de Développement Rural National, en France pour la période 2000-2006,

les résultats attendus et les objectifs du Règlement de Développement Rural

3.1.2. Les objectifs du Plan de Développement Rural National

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, en répondant aux attentes du marché.

Finalité	**Contribuer au développement rural** *(y compris via la priorité B du PDRN sur les forêts)*					
Objectif de niveau 0	**Orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle** *(cf. priorité A du PDRN)*					**3. Assurer un développement équilibré du territoire** (ou cohésion économique et sociale) *(cf. priorité D du PDRN)* -- Attentes en termes 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, amélioration des conditions de travail) y compris ce qui correspond à la priorité C, développer la valeur ajoutée et la qualité des produits *(cf. priorité C du PDRN)* -- Attentes en termes économiques			**2. Développer et mettre en valeur les aménités de l'agriculture** (sauvegarde et promotion de l'environnement, bien-être des animaux) *(cf. la priorité E du PDRN)* -- 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 (même formulation 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)

NB : 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.

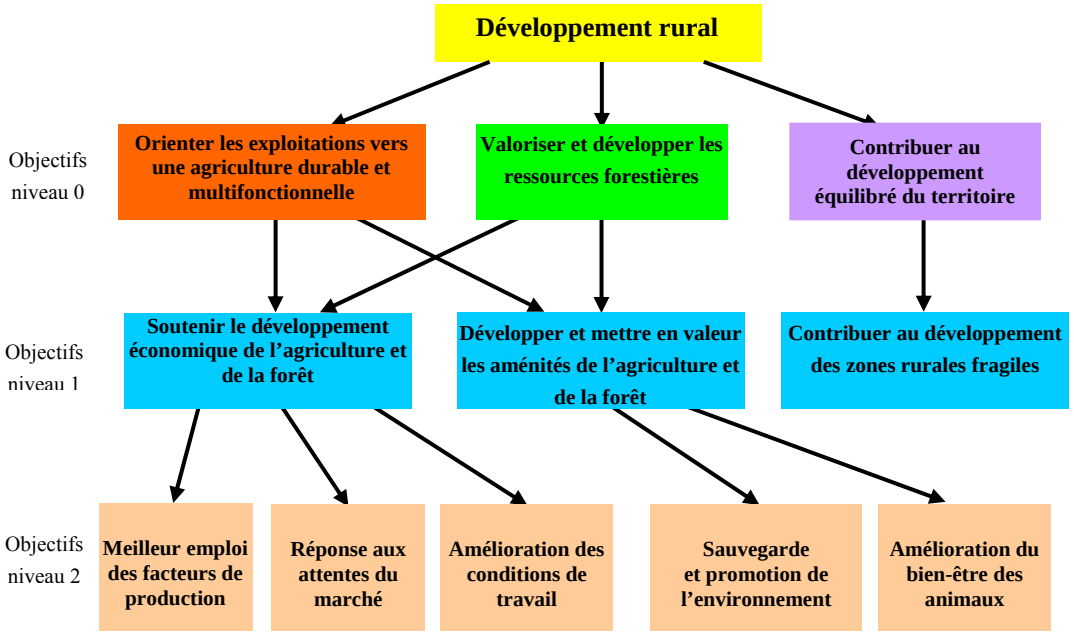
Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 5 : Le cadre stratégique du programme français de développement rural

Les objectifs qui ressortent de ce cadre stratégique 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 respectueux 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. Les objectifs du programme peuvent être explicités et hiérarchisés par le schéma suivant :



Source : TCHEKEMIAN (2008)

Figure 8 : Les objectifs du programme français de développement rural

Les objectifs du programme de développement rural, représentés sur ce schéma s'insèrent dans les objectifs généraux assignés à la politique de développement rural par l'Agenda 2000. Toutefois, la notion de multifonctionnalité ne figure pas dans ces objectifs, ni même dans ceux du 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 qui correspond à l'objectif de niveau 1 et concerne tous les objectifs détallés) soit 39% de l'enveloppe totale ;
- priorité « B » : « valoriser et développer les ressources forestières », (priorité qui concerne également, à des degrés divers, les trois objectifs de niveau 2) soit 3% ;
- priorité « C » : « développer la valeur ajoutée et la qualité des produits agricoles et forestiers » (priorité qui concerne essentiellement les objectifs socioéconomiques 2.1, mais aussi l'objectif d'équilibre du territoire 2.3) soit 14% ;
- priorité « D » : « équilibrer l'occupation du territoire et réduire les inégalités économiques en promouvant l'emploi dans la mesure du possible » (priorité qui correspond à l'objectif 2.3) soit 41% ;

- priorité « E » : « protéger et mettre en valeur le patrimoine écologique » (priorité qui correspond à l'objectif 2.2) soit 2%.

A ces cinq priorités, le document du PDRN ajoute une priorité « F », dite « transversale », concernant « la formation », qui s'intègre à tous les objectifs, et dont le poids budgétaire représente 1%.

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 au moyen des 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, par l'éco-conditionnalité et les investissements environnementaux, à l'objectif de sauvegarde et de promotion de l'environnement, puis, par les ciblages, à l'objectif de développement équilibré du territoire.

Suite à la loi d'orientation agricole de 1999, les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) ont été mis en place afin de soutenir l'orientation des exploitations vers une agriculture durable et multifonctionnelle. La mise en place des CTE correspond pour l'essentiel à cette première priorité « A » du PDRN, présentée précédemment. Les objectifs finaux du PDRN, y compris ceux relatifs aux six priorités (de « A » à « F »), sont exprimés en termes qualitatifs, sans objectifs chiffrés précis; certains objectifs plus opérationnels sont quantifiés (nombre de CTE agréés d'ici 2006, nombre d'hectares de forêt à améliorer ou reboiser). Le PDRN a été présenté le 18 novembre 1999 et approuvé par la Commission le 7 septembre 2000. Des premières demandes de modification ont été approuvées par la Commission le 17 décembre 2001. Les DOCUP Objectif 2 ont été rédigés par les régions durant l'année 2000 puis validés par les services de la Commission à la fin de mars 2001.

3.1.3. Les innovations et évolutions du programme français de développement rural

De façon générale, la plupart des mesures du programme français de développement rural sont en continuation directe avec les programmes antérieurs, tels que les investissements dans les exploitations, les aides aux installations, aux préretraites, aux IAA, l'ICHN, les mesures forestières. Les innovations concernant des points importants, qu'on peut classer soit en « innovations à portée générale », soit en « innovation par mesure » :

- les « innovations à portée générale » :
    - le financement par le FEOGA G, qui conduit à redéfinir les procédures ;
    - la création du CTE, comme outil principal d'utilisation de différentes mesures pour orienter les exploitations vers une agriculture durable et multifonctionnelle ;
    - une innovation également significative, quoique liée à la loi d'orientation agricole plutôt qu'au programme lui-même, est l'élargissement des CDOA aux représentants de la société civile ;

- les « innovations par mesure » :
    - pour la plus grande partie des mesures forestières, le passage au cofinancement européen, alors quelles étaient auparavant financées nationalement (fonds forestier national), d'où une refonte en profondeur des procédures ;
    - pour les MAE, l'élargissement considérable du nombre de mesures-type, l'élargissement du champ d'application à tout le territoire, la forte augmentation de l'enveloppe financière, l'obligation, sauf exception (PMSEE, PHAE, MAE rotationnelle et tournesol), d'inclure les MAE à l'intérieur des CTE, et l'obligation de prise en compte des BPA sur toute l'exploitation et non sur la seule superficie contractualisée ;
    - pour les ICHN, le changement du mode de calcul (à la surface et non plus par tête) et l'inclusion de conditions de BPA ;
    - pour le chapitre IX, l'inclusion partielle dans les DOCUP d'Objectif 2.

En ce qui concerne les évolutions intervenues en cours de programme, il convient de noter l'arrêt de la contractualisation de nouveaux CTE, à partir de l'été 2002, et le remplacement du dispositif CTE par le Contrat d'Agriculture Durable (CAD), suite à l'audit du dispositif entrepris à la demande du Ministère de l'Agriculture. Les nouveaux CAD, dont les modalités d'application sont définies par le décret du 22/7/2003, présentent, par rapport au CTE, les différences suivantes :

- le volet investissement n'est plus obligatoire : un CAD peut se baser seulement sur des MAE,
- il y a un seul contrat-type par territoire, ainsi qu'un contrat-type départemental,
- pour chaque territoire, seuls deux enjeux environnementaux peuvent être retenus, chaque enjeu se déclinant au maximum en trois actions prioritaires, dont certaines peuvent être obligatoires,
- les contrats font l'objet d'un encadrement budgétaire, à travers la définition d'enveloppes régionales de « droits à engager ».

Dans cette étude, il est fait référence aux CTE, puisque que le travail de terrain a été réalisé en 2003, date de l'arrêt des CTE, au profit des Contrats d'Agriculture Durable (CAD). Toutefois, il est intéressant d'expliquer les continuités et corrections apportées entre le CTE et le CAD. Les premiers CAD ont été contractualisés en 2004. A ce sujet, on peut noter un léger retard par rapport aux objectifs du Ministère, ce

qui laisse donc une inaccessibilité de plusieurs mois, au cours de laquelle les contractualisations ont pratiquement été interrompues.

Différents travaux d'évaluation des CTE ont révélé des dysfonctionnements importants dans cet outil. Notamment dans le fait que la finalité économique des CTE a été souvent privilégiée au détriment de la fonction écologique (NADEAU I., 2003)[1]**.** Après une phase de démarrage très difficile (induite par la complexité des procédures, la multiplicité des conditions d'éligibilité et la réticence de certains acteurs), les CTE ont connu une progression importante, tant en termes de nombre de contrats que de montant moyen par contrat. Au-delà de ce dérapage de la dépense, lié à l'absence d'instrument de régulation budgétaire, d'autres problèmes sont apparus, révélés par l'audit demandé par le Ministre au Comité Permanent de Coordination des Inspections (COPERCI)[2] du ministère de l'Agriculture. Ce rapport souligne en effet le manque d'efficacité en matière d'environnement, d'un dispositif qui offre trop de mesures aux agriculteurs, sans privilégier celles qui ont le plus de pertinence pour répondre à un enjeu donné[3]. C'est la raison pour laquelle, la procédure a été suspendue, une première fois (le 6 août 2002), arrêt de l'examen des CTE par les CDOA, puis arrêt des signatures de CTE, sans encadrement budgétaire, par le Préfet (le 15 octobre).

En vue de répondre aux attentes de la société et aux demandes de la profession agricole, le Ministère de l'Agriculture a souhaité conserver le principe de la démarche contractuelle et l'approche qui consiste à rémunérer les missions économiques, sociales et de préservation de l'environnement menées par les exploitants. L'administration a donc engagé avec la profession agricole et les collectivités territoriales, un travail de réforme en profondeur du régime. Un nouveau dispositif contractuel, a été défini, le Contrat d'Agriculture Durable (CAD). Le CAD comprend d'importantes adaptations comme :

- la simplification des procédures : contenu et déclaration des engagements, instruction des dossiers, financement, articulation avec d'autres dispositifs ;
- le recentrage territorial du dispositif par : la définition d'enjeux environnementaux prioritaires par territoire, le recentrage sur un petit ensemble de mesures pertinentes pour répondre à ces enjeux et la limitation du nombre de mesures agri-environnementales pouvant être contractualisées par partie d'îlot ;
- l'encadrement budgétaire : avec le respect d'une moyenne départementale par contrat (plafond maximum et gestion par enveloppes régionales).

[1] NADEAU I., 2003, « Des contrats en jachère », dans *Environnement Magazine*, mars 2003, n°1615, pp. 18-21.

[2] COPERCI regroupant l'Inspection générale de l'Agriculture, le Conseil général du Génie rural, des Eaux et Forêts et le Conseil général vétérinaire.

[3] *« La perspective d'un CTE non plafonné, ouvert aux 600 000 agriculteurs de France était un leurre pré-électoral. Aucun gouvernement, quelle que soit sa sensibilité, n'aurait été en mesure de dégager les crédits nécessaires pour le financer. 45 000 euros, montant moyen actuel, multipliés par 600 000 contrats, puisque le CTE était réputé accessible à tous, répartis sur 5 ans, cela représente 5,4 milliards d'euros par an, soit plus que le budget actuel du Ministère »*, discours du Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales au colloque « Acteurs de nos montagnes », Clermont-Ferrand, 5 décembre 2002.

Le CAD doit être l'aboutissement du projet d'un exploitant dans les domaines économique, social et environnemental. Il est constitué de deux volets : d'une part économique et social et d'autre part territorial et environnemental. Toutefois, le choix est laissé aux exploitants de prévoir des engagements dans les deux volets ou de contractualiser uniquement des mesures agri-environnementales. Le CAD est recentré, pour son volet environnemental, sur les enjeux prioritaires des territoires : un à deux enjeux maximums par territoire, trois mesures maximum par enjeu (pour chaque zone géographique et chaque système de production), et deux mesures maximum contractualisées par partie d'îlot. Quant aux aides du volet économique, il s'agit d'établir des règles claires et simples d'articulation avec les autres sources de financement, en particulier les collectivités territoriales et les offices d'intervention agricoles. L'encadrement budgétaire de ce nouveau dispositif repose principalement sur :

- le respect d'une moyenne départementale, fixée au niveau national, à 27 000,00 euros,
- la gestion du fond par des enveloppes régionales de droits à engager sur la base des critères suivants : nombre d'exploitations, pourcentage des GAEC, SAU, nombre d'UTA par exploitation, superficie en zones défavorisées, potentialité en conversion à l'agriculture biologique, SFP, superficie en sites proposés au titre de Natura 2000 ou opération locale agro-environnementale.

Dans ces enveloppes, une part réservataire sera définie au niveau régional pour être consacrée aux mesures de conversion à l'agriculture biologique.

Cet outil permet aussi une articulation CAD et PHAE **(**Prime herbagère agri-environnementale). Pour permettre aux producteurs des zones herbagères, bénéficiaires traditionnellement de la « prime à l'herbe » (PMSEE) et ensuite de la PHAE, d'accéder au nouveau dispositif contractuel. Les nouveaux CAD, dont les modalités d'application sont définies par le décret du 22/7/2003, présentent, par rapport au CTE, les différences suivantes :

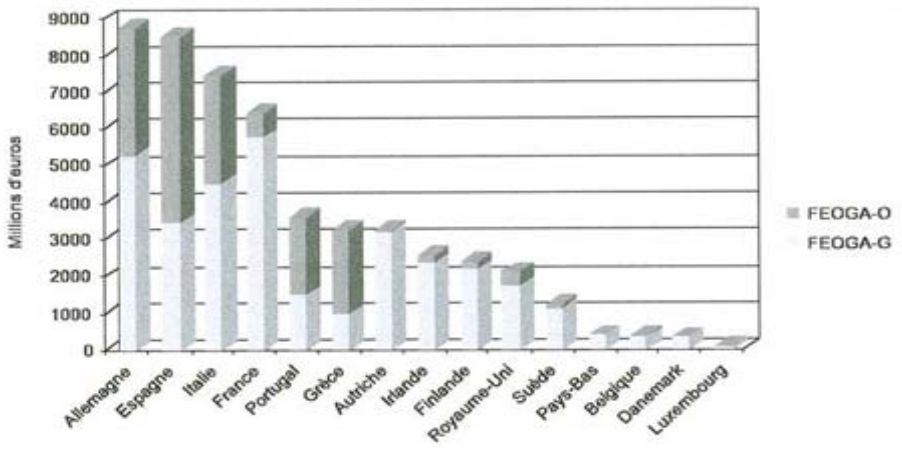
- le volet investissement n'est plus obligatoire : un CAD pourra ne porter que sur des MAE ;
- il y aura un seul contrat-type par territoire, ainsi qu'un contrat-type départemental ;
- pour chaque territoire, seuls deux enjeux environnementaux pourront être retenus, chaque enjeu se déclinant au maximum en trois actions prioritaires, dont certaines pourront être obligatoires ;
- les contrats font l'objet d'un encadrement budgétaire, à travers la définition d'enveloppes régionales de droits à engager.

Une autre évolution est à signaler, il s'agit de la création de la Prime Herbagère Agro-Environnementale (PHAE). Elle succède à la Prime au Maintien de Systèmes d'Elevage Extensif (PMSEE), dont la reconduction n'a pas été acceptée par la Commission Européenne. La PHAE diffère de la PMSEE dans le fait qu'elle constitue une mesure généralisable dont les modalités d'application sont largement

déconcentrées, et que les taux de chargement, de spécialisation herbagère et les montants de la rémunération par hectare (supérieurs en moyenne à ceux de la PMSEE) diffèrent selon les départements.

3.1.4. La comparaison avec les programmes des autres pays membres

Au sein de l'Union Européenne, la France est le premier pays bénéficiaire du RDR en termes de contribution du FEOGA G. Les allocations ont été calculées selon une grille de critères définis au conseil européen de Berlin. Toutefois, si l'on ajoute les contributions au titre du FEOGA O en faveur des zones d'objectif 1 (très réduites dans le pays), la France est le troisième bénéficiaire, derrière l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie. Ces trois derniers pays disposent de zones objectif 1 beaucoup plus importantes, que celles de la France, comme l'illustre le graphique suivant.

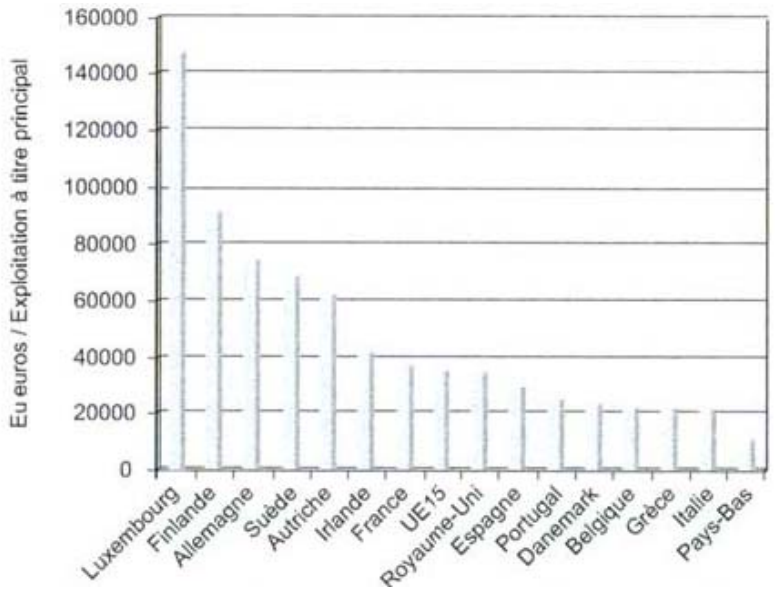


Source : CNASEA (2003)

Graphique 1 : Les contributions du FEOGA Orientation et Garantie en vue du développement rural, par pays européens, pour la période 2000-2006

En termes de « coûts publics totaux »[1], ramenés au nombre d'exploitations, la France se situe, pour l'ensemble des aides en application du RDR, dans la moyenne des pays européens, autour de 37 000,00 euros par exploitation à titre principal, en atteste le graphique suivant.

[1] On entend par « coût publics totaux », les cofinancements nationaux et les éventuels financements additionnels non obligatoires ajoutés par les pays membres, le « top up ».



Source : Commission Européenne, d'après EUROSTAT, enquête Structure (2002)

Graphique 2 : Le coût public du développement rural, par pays européens, pour la période 2000-2006

Pour la période 2000-2006, la France se situe parmi les pays ayant opté pour une programmation mixte avec une nette dominante nationale. Cela la différencie de la plupart des grands pays membres, qui ont opté pour une programmation régionale plus affirmée, comme le présente le tableau suivant.

Type de programmation	Pays membres	Programmes de développement rural
Nationale	**Danemark**	PDRN
	Grèce	PDRN
	Luxembourg	PDRN
	Portugal	3 PDR : Continent, Madère, Acores
	Suède	PDRN
Dominante nationale	**Autriche**	PDRN + mesures régionales
	France	PDRN + DOCUP Obj 1 et 2
	Pays-Bas	PDRN + mesures provinciales
Mixte	**Finlande**	2 plans horizontaux + 1 PDR îles Aaland
	Espagne	2 plans horizontaux+ 17 PDR
	Irlande	2 PDR + 1PDRN
Dominante régionale	**Allemagne**	1 plan cadre fédéral + 16 PDRR
	Belgique	1 plan fédéral + 2 PDRR
Régionale	**Italie**	21 PDRR
	Royaume-Uni	4 PDRR

Source : D'après CNASEA (2003)

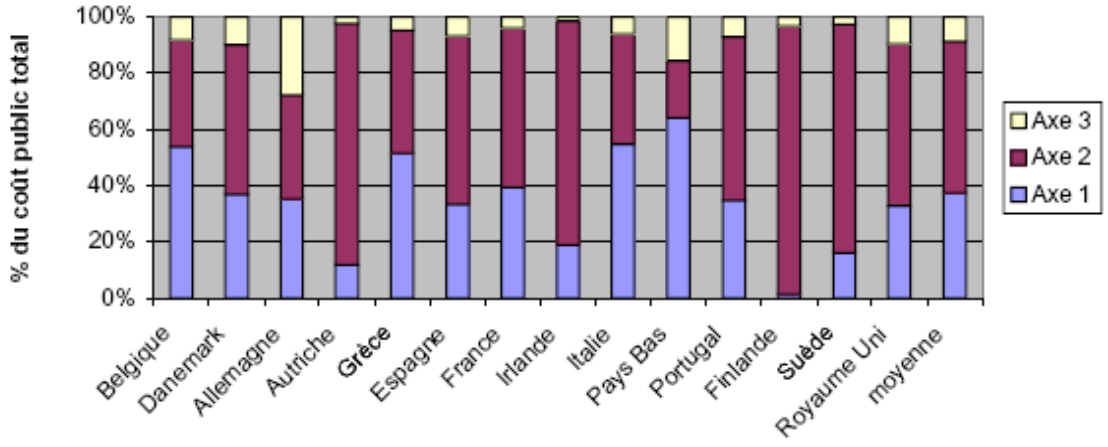
Graphique 3 : Le coût public du développement rural, par pays européens, pour la période 2000-2006

La France se distingue par la complexité du dispositif élaboré, en raison du nombre important de mesures incluses dans le programme. Elle se situe parmi les pays qui ont retenu le plus grand nombre de mesures. En effet, l'ensemble des mesures européennes, soit les vingt-deux, ont toutes été retenues, soit dans le PDRN, soit dans les DOCUP. La complexité est donc accentuée par le nombre de sous-mesures définies. Par exemple, dans le cadre des MAE, plus de 150 sous-mesures existent en France, alors que la plupart des autres pays membres en comptent pas plus d'une trentaine, cas extrême l'Autriche en compte seulement trois.

Afin de rendre plus compréhensible les orientations stratégiques du programme, on peut distinguer trois grands axes :

- l'axe 1, correspond aux mesures destinées à améliorer la compétitivité des exploitations ;
- l'axe 2, à l'environnement et à la forêt (y compris les MAE, les ICHN et les aides à la forêt) ;
- l'axe 3, au développement rural intégré.

La répartition des financements programmés est comparée pour les différents pays membres sur le graphique suivant. On constate une grande diversité de situation selon les pays, qui atteste de la relative souplesse du cadre communautaire. Certains pays ont nettement plus privilégié l'axe environnemental que la France, laquelle se situe dans ce domaine à la moyenne européenne (soit autour de 56%). L'axe « développement local » n'est enfin guère plus développé, sauf exception, dans les autres programmes (Allemagne, Pays-Bas).



Source : D'après CNASEA (2003)

Graphique 4 : La répartition comparée des programmes selon les axes stratégiques, par pays européens, pour la période 2000-2006

Dans tous les pays européens, la mise en œuvre et la gestion du programme se caractérise, par une lourdeur administrative certaine, quel que soit le système de paiement adopté, qu'il soit centralisé ou régional.

A l'image de la France, les programmes des autres pays européens correspondent pour l'essentiel à des mesures reconduites de l'ancienne programmation. On trouve, en revanche, dans les autres pays membres, peu de dispositifs innovants comme celui du CTE. A l'exception, toutefois, du « rural entreprise scheme » anglais, qui se traduit par le « schéma d'entreprise rural ». Ce dispositif est proche du CTE, dans la mesure où il associe également des mesures agro-environnementales et des mesures socio-économiques à l'intérieur d'un même dispositif contractuel. Le bénéfice de ce dispositif n'est toutefois pas réservé exclusivement aux exploitants agricoles, et peut être ouvert à des collectivités.

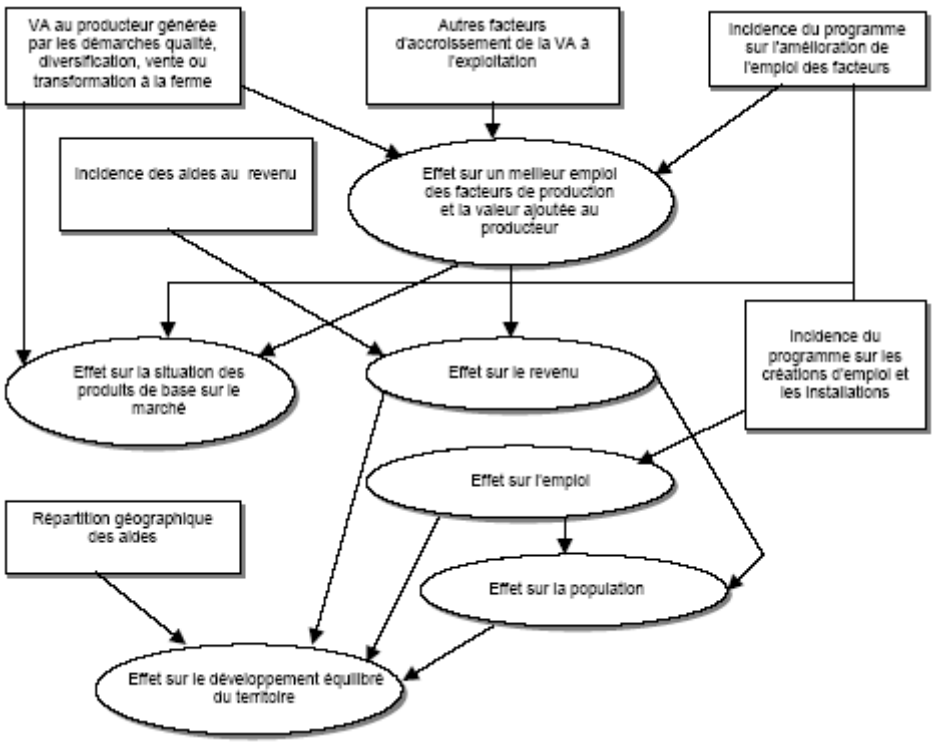
3.2. Les attentes socioéconomiques du programme français de développement rural

Un des objectifs du programme français de développement rural est de « promouvoir un développement rural équilibré à travers une agriculture durable et multifonctionnelle ». Le concept de développement rural est le fruit de profondes évolutions des territoires ruraux depuis les années cinquante. Cette nouvelle approche se traduit dans un certain nombre d'actes et de textes de référence, telles que la Communication de la Commission COM 588PC0501 1988, la Loi d'Orientation et d'Aménagement du Territoire (LOADT), la Déclaration de Cork et le Règlement Européen 445/2002. Le concept de développement rural est fondé sur une double approche économique et sociale, dans une assez forte opposition et construction des rapports entre villes et campagnes. Cette approche était tout d'abord construite sur une problématique essentiellement agricole, puis sur la recherche d'un équilibre national visé par la politique d'aménagement du territoire, constitué de deux volets : un volet économique intégré dans la Politique Agricole Commune, et un volet social prenant en compte l'ensemble des caractéristiques des territoires ruraux (zones défavorisées, zone d'handicaps naturels, zone de montagne, etc.) à travers un ensemble de mesures adaptées à chacun d'entre eux.

Les effets socioéconomiques attendus du programme français de développement rural visent d'une part au maintien des revenus, des emplois et à la stabilisation de la population rurale. D'autre part, il en est attendu l'amélioration des emplois agricoles, des facteurs de production et des conditions de travail des exploitants et salariés agricole. Enfin, le programme doit favoriser le développement des produits sous les signes de qualité, par des démarches de production « bio », de diversification, d'activité alternative, de vente et de transformation à la ferme, dans le triple objectif d'accroître la valeur ajoutée des producteurs,

de répondre à la demande des consommateurs en matière de qualité et de sécurité alimentaire, et d'améliorer l'environnement.

Le schéma suivant souligne les effets socioéconomiques du programme par rapport aux objectifs et au cadre stratégique présentés au début de ce chapitre. Ces différents effets socioéconomiques sont fortement imbriqués et le cheminement d'analyse est complexe.



VA : Valeur Ajoutée

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Schéma 2 : Le cheminement d'analyse des effets socioéconomiques du PDRN

Le programme représente une fraction minoritaire de l'aide à l'agriculture et ne constitue pas la seule politique publique qui ait des impacts économiques territoriaux dans les territoires ruraux. Il n'a donc pas pour vocation un rôle décisif du point de vue quantitatif concernant les variables socioéconomiques, tant agricoles que rurales. En revanche, ce programme a un rôle qualitatif, en ce qu'il vise le développement des territoires défavorisés, et l'évolution des systèmes de production agricole. C'est le cas pour les productions de qualité spécifique, la diversification des activités, la satisfaction des demandes locales, les bonnes pratiques environnementales. Ainsi, les objectifs du PDRN sont moins de peser sur les variables socioéconomiques que sur leur répartition, particulièrement sur l'ensemble du pays.

3.2.1. Le PDRN face à l'évolution de la population rurale

Le PDRN stipule que *« l'évolution de la population rurale n'est plus déterminée par la seule population agricole, mais dépend beaucoup des autres activités économiques et du solde migratoire. En effet, grâce à un solde migratoire positif depuis 1975, (le solde naturel restant négatif), la population de l'espace à dominante rurale est, depuis cette date en légère augmentation alors que la population agricole décroît régulièrement. Même l'espace appelé « rural isolé » enregistre, depuis 1990, un solde migratoire positif si bien que sa population ne connaît plus qu'une diminution très légère »*[1]. Le denier recensement de la population de 1999 de l'INSEE[2], montre une diminution des écarts d'évolution de population entre les différents types de territoires urbains et ruraux. Au vu des propos recueillis lors des études de terrain, actuellement, cette tendance se poursuit, avec une extension des territoires urbains sur les ruraux.

Années du RGP	Population urbaine (en millions)	Population rurale (en millions)
1982	39,9	14,5
1990	41,9	14,7
1999	44,2	14,3

Source : INSEE, recensement global de la population[3]

Tableau 6 : La population urbaine et rurale de 1982 à 1999, en France métropolitaine

En consultant le site de l'INSEE[4], on apprend qu'entre 1936 et 1999, la population des villes françaises a doublé : passant de 22 à 44 millions d'habitants, alors que l'ensemble de la population n'augmentait que de 40%. Désormais, les trois quarts des Français vivent dans les unités urbaines, qui occupent 18,4% du territoire. La tendance à l'étalement urbain, amorcée depuis les années soixante, s'est poursuivie par l'inclusion dans les zones urbanisées de communes auparavant rurales. Entre 1990 et 1999, la population urbaine s'est accrue de 2,3 millions de personnes. A l'inverse, la population rurale a diminué de 400 000 personnes. La population augmente le plus autour des pôles urbains, dans les couronnes périurbaines. Cet espace périurbain abrite 12,3 millions de personnes ; depuis vingt-cinq ans, il a gagné plus de trois millions d'habitants. Dans ce même temps, les pôles urbains n'en ont gagné que deux millions, alors qu'ils étaient trois fois plus peuplés.

Depuis 1970, on assiste toujours à une urbanisation des territoires ruraux en lien avec le développement des mobilités quotidiennes domicile-travail. *« Deux phénomènes ont été soulignés par les analyses menées à partir du dernier recensement de population : le glissement de la périurbanisation vers une*

1 Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006, *Op. cit.*, p. 150.

2 Le recensement général de la population de 1999 est le dernier recensement de l'INSEE concernant toute la population en même temps. Au moment de la rédaction de cette thèse, les données exploitables sont donc issues des différentes analyses de ce recensement. Depuis janvier 2004, le recensement de la population résidant en France est annuel. Cette nouvelle méthode, qui remplace le comptage traditionnel, est fondée sur une estimation continue.

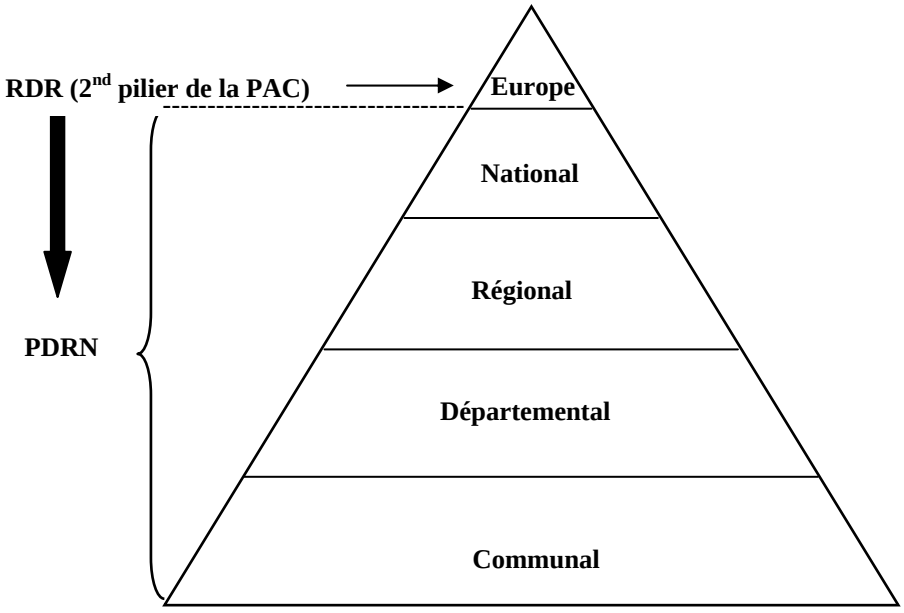
3 Source : INSEE, recensements de la population, mis à jour en septembre 2005, en ligne le 5 novembre 2007 [2005http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATTEF01205&tab_id=174].

4 Chiffres-clés : thème Territoire/Régions, départements et villes de France, en ligne le 5 novembre 2007, [http://81.255.68.41/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?tab_id=201].

rurbanité quasi généralisée ; l'accentuation d'effets régionaux dans les dynamiques de population » (PERRIER-CORNET, 2003)[1]. Les territoires ruraux deviennent urbains lorsque les limites entre territoire urbain et territoire rural sont redéfinies à l'occasion de chaque recensement de la population. La population rurale, en 1999, totalise un peu plus de 14 millions de personnes, soit le quart de la population totale.

3.2.2. Le zonage d'application du programme français de développement rural

Cette partie est consacrée à la présentation du zonage d'application du programme français de développement rural en vigueur, en 2003, lors de l'étude de terrain. A cette période, et jusqu'en 2006, c'est le Plan de Développement Rural National (PDRN) qui est en application sur l'ensemble des territoires français. L'étude suivante examine la façon dont ce programme s'intègre dans le maillage des politiques publiques déjà existantes. En effet, parmi ces politiques, certaines sont effectives depuis quelques années et adoptées par les acteurs. De ce fait l'arrivée du PDRN sur les maillages territoriaux, permet d'appréhender différemment les territoires. Ainsi, la mise en place d'un nouveau programme a un impact à la fois sur les territoires et les acteurs qui les façonnent. Nous verrons successivement la difficulté d'appropriation du zonage du PDRN associé à différents types d'aides, le rapport qui s'établit entre les acteurs et le programme et les différentes stratégies qui se mettent en place au sein des territoires d'application du PDRN.



Source : TCHEKEMIAN (2008)

Figure 9 : L'application du RDR et du PDRN sur les différents maillages territoriaux

[1] PERRIER-CORNET, P., 2002, *Op. cit.*

3.2.2.1. Le zonage territorial d'application du PDRN

Le PDRN stipule que *« l'importance des mobilités de la population et l'évolution démographique tendent à estomper progressivement en France la distinction traditionnelle entre le rural et l'urbain. Le développement des zones rurales doit donc désormais mieux tirer parti des complémentarités entre villes et campagnes, et s'alimenter davantage de la valorisation des ressources spécifiques des territoires ruraux, en réponse notamment à la demande urbaine »* (PDRN, 2006)[1]. Cette citation illustre la façon dont le PDRN tend à appréhender les atouts, disparités, lacunes et potentialités des territoires ruraux métropolitains. La formule *« valorisation des ressources spécifiques des territoires ruraux »*, signifie que le PDRN doit permettre le développement des secteurs agricoles et des activités industrielles et tertiaires qui leur sont liées. *« Ces secteurs occupent en effet une place évolutive, mais déterminante dans l'économie et la gestion […] et qu'il s'agira dans les prochaines années de consolider ou renforcer »* (PDRN, 2006)[2]. Le PDRN a pour objectifs, de faire évoluer ces secteurs par une valorisation des différentes potentialités des territoires ruraux, de leurs produits et des services qu'ils rendent à la société, en réponse à ses attentes, notamment dans le cadre de partenariats entre les différents acteurs du développement rural.

De ce fait, dans le PDRN, les territoires ruraux sont appréhendés en fonction de leurs dimensions, économique, sociale et environnementale, par : leur situation démographique, également les activités, les emplois, les ressources humaines et les services du milieu rural, puis la richesse et la diversité des espaces et paysages ruraux, enfin la situation environnementale, en particulier au plan des ressources naturelles et de la biodiversité. A cela, le PDRN croise des descriptions plus spécifiques de la situation des activités agricoles et des industries agro-alimentaires puis de la filière sylvicole afin de préciser les enjeux à la base de la stratégie de mise en œuvre nationale du Règlement de Développement Rural.

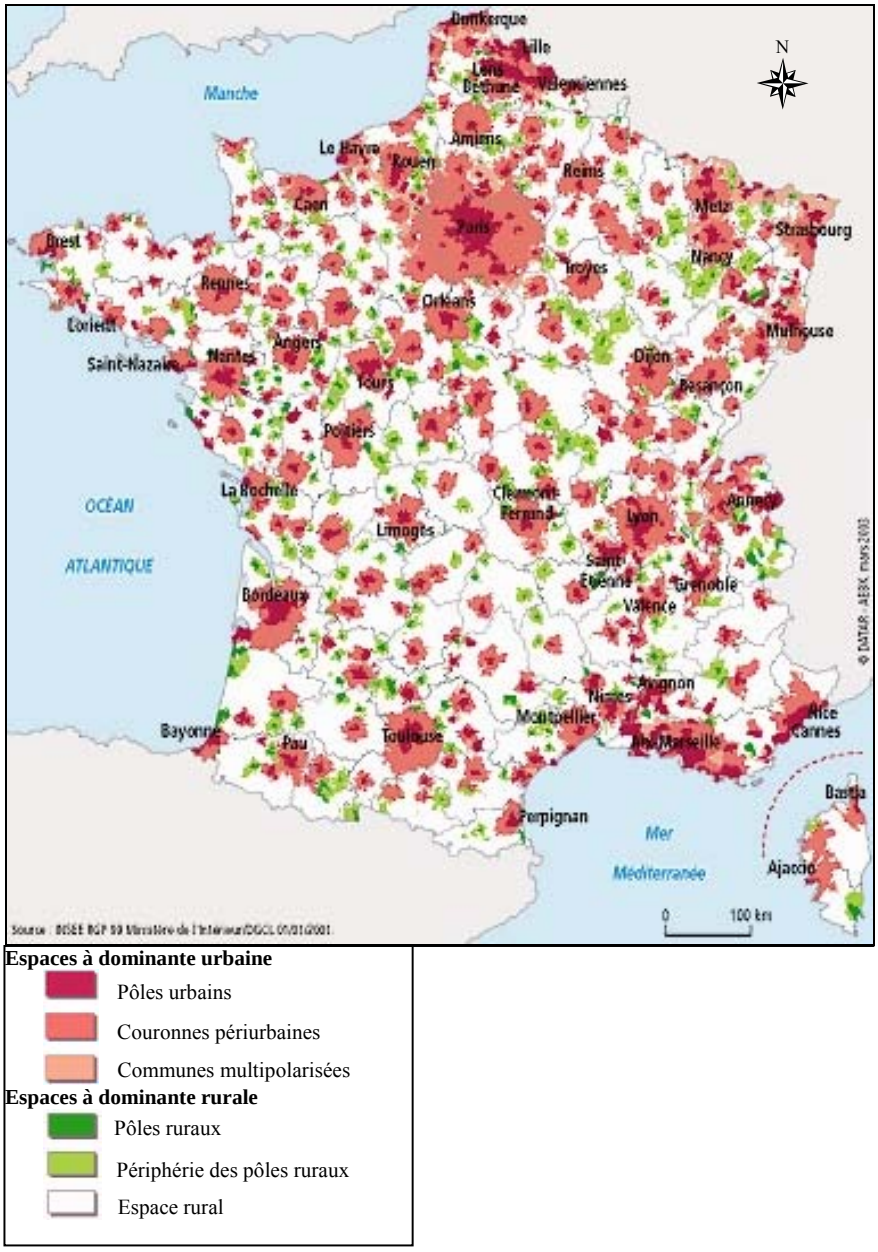
En vue de rendre compte de la situation du peuplement, de plus en plus marqué par l'interpénétration entre les espaces ruraux et urbains, le PDRN, dont le lancement a débuté en 2000, reprend le zonage de l'INSEE, établi à partir des données du Recensement Global de la Population (RGP) de 1999 :

- le « zonage en aires urbaines » (ZAU) fondé sur une approche plus restrictive de la ville et de l'espace périurbain,
- les « pôles urbains » sont d'importantes unités urbaines, offrant au moins 5 000 emplois,
- les « communes périurbaines » comptent 40% au moins de leur population travaillant dans les pôles urbains ou dans d'autres communes périurbaines sous influence de ces pôles.

La situation de la répartition du peuplement français a longtemps présenté un contraste entre une forte expansion de l'agglomération parisienne et des grandes villes, et une tendance au dépeuplement des

1 Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006, *Op. cit.*, p. 12.
2 *Ibid.*

territoires ruraux. La situation actuelle, marquée par la mobilité accrue des populations entre différentes parties de la France métropolitaine, reste nettement dessinée par ce contraste mais il importe de le nuancer. En effet, comme nous l'avons retracé dans la première partie de cette thèse, le long processus d'urbanisation a entraîné une diminution de moitié de la proportion de ruraux dans la population totale, d'environ 40% en 1954, 20% en 1999. Puis, au cours des dernières décennies, l'effectif de la population rurale était resté relativement stable, autour de 13 millions d'habitants, tandis qu'augmentaient les populations urbaine et totale, mais il a diminué depuis, au moins dans certaines parties du rural.



Carte 1 : La France métropolitaine, une imbrication de territoires à dominante urbaine et rurale, en 2003

Afin d'appréhender la situation du peuplement, de plus en plus marqué par une imbrication entre les territoires ruraux et urbains, l'INSEE a conçu en 1996, le Zonage en Aires Urbaines (ZAU) fondé sur une approche plus restrictive de la ville et du périurbain. Les « pôles urbains » sont les 361 unités les plus importantes (offrant au moins 5 000 emplois). Les « communes périurbaines » comptent 40% au moins de leur population travaillant dans les pôles urbains ou dans d'autres communes périurbaines sous influence de ces pôles. Selon ce découpage, l'« espace à dominante urbaine », les « pôles urbains » et les « communes urbaines », regroupent 13 300 communes et près de 80% de la population totale en 1999.

L'« espace à dominante rurale » rassemble 23 300 communes où vivent 13 millions d'habitants, répartis entre des espaces « sous faible influence urbaine », des « pôles ruraux », la « périphérie des pôles ruraux », et enfin des « espaces ruraux isolés ». Tout d'abord, les « espaces ruraux sous faible influence urbaine » représentent, comme les « communes périurbaines », environ 24% du territoire national et 5 millions d'habitants dont une partie récemment venue des pôles urbains. Les agriculteurs et retraités y sont relativement plus nombreux que dans les « communes périurbaines » plus proches du pôle urbain. Ensuite, les « pôles ruraux et leur périphérie » sont de petites unités, dispersées, de 2 000 à 5 000 emplois. Ils comptent plus d'emplois que d'actifs résidents. Ils exercent une certaine attraction et une structuration de leur périphérie, et aident au maintien de la population et des activités, notamment tertiaires. Ces pôles et leur périphérie représentent environ 3 millions d'habitants. Puis, le « rural isolé » qui représente 37% de la France métropolitaine et 10 900 communes. En 1999, il connaît, avec environ 5 millions d'habitants et une densité de 25 habitants par km², une situation démographique défavorable qui s'exprime par une faible natalité, un vieillissement de la population. Le départ des jeunes ruraux vers la ville (pour leurs études et emplois), puis un dépeuplement progressif, conduisent potentiellement à une désertification humaine. Cependant, le « rural isolé » compte la plus forte proportion d'exploitants agricole et non agricole, que les autres ensembles.

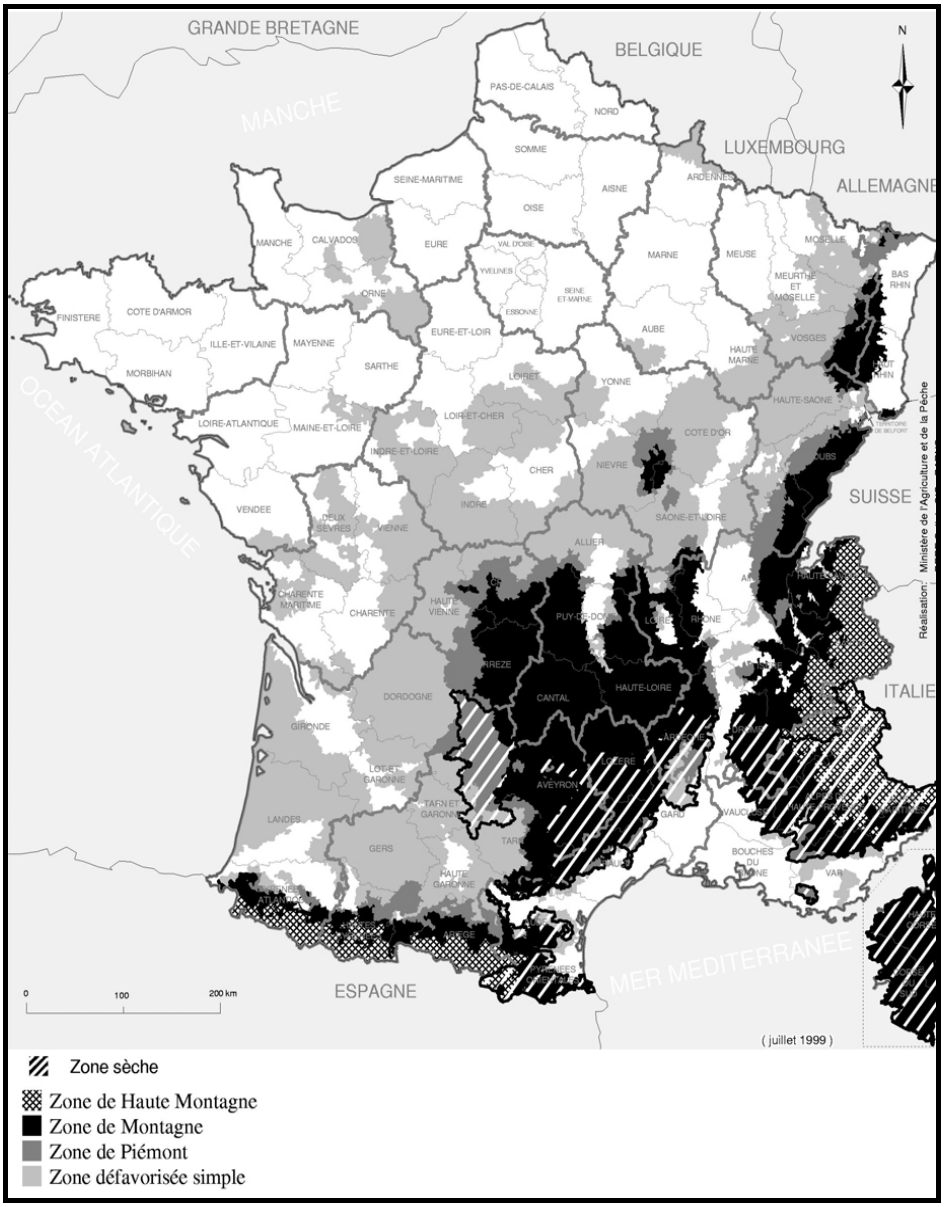
Pour rappel, la directive CEE 75/268 a déterminé les critères et limites de classement des communes en zones de montagne et en zones défavorisées hors montagne. Ces critères ont été repris intégralement dans le règlement CE 950/97 du Conseil du 20 mai 1997 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures agricoles. Le RDR reprend les critères de détermination de ces zones. Cette réglementation communautaire est complétée par un classement national afin d'appréhender les spécificités des zones agricoles défavorisées[1]. Parmi ces zones y figurent, dans le PDRN :

- les « zones de haute montagne » : qui sont les territoires à l'intérieur de la « zone montagne », définis par la directive communautaire et complétée par les dispositions nationales de la circulaire du 6 août 1979 ;
- les « zones de montagne » : qui comprennent tous les territoires n'appartenant pas à la catégorie « haute montagne » ;

[1] Ce classement national est issu obligatoirement, au préalable, du classement communautaire au sens du règlement (CE) n°1257/1999 Conseil du 17 mai 1999 en application des articles 18, 19 et 20.

- les « zones défavorisées simples » (selon la directive communautaire) et les « zones de piémont », (directive communautaire complétée par dispositions nationales de l'arrêté du 2 août 1979) ;
- puis les « zones de montagne sèches », dont l'appellation correspond à la partie de la zone de montagne classée en zones sèches (par arrêté du 27 août 1985). En fait, ces zones chevauchent les « zones de montagne » et les « zones défavorisées ».

Depuis les deux arrêtés de 1990 (19 janvier et 28 décembre), le classement des zones agricoles défavorisées a très peu évolué. En effet, aucune nouvelle commune ou partie de commune n'a été classée au titre de zone défavorisée et seulement vingt et une communes supplémentaires ont été classées en zone de montagne. La carte ci-après présente le classement communal des zones agricoles défavorisées en France métropolitaine.



Source : PDRN (2006)

Carte 2 : Classement en zone agricole défavorisée des communes françaises métropolitaines, en juillet 1999

Le tableau suivant permet de quantifier les zones agricoles défavorisées françaises métropolitaines, selon les types de zonage.

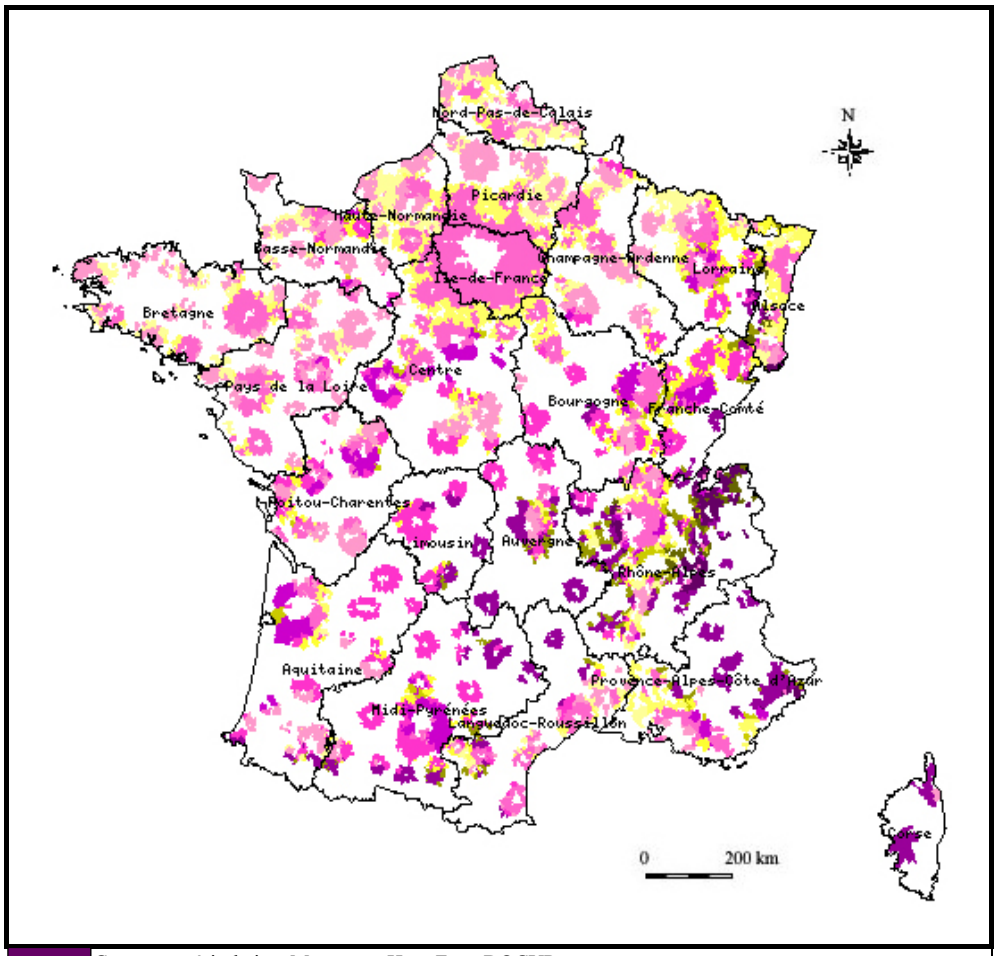
Type de zonage	Nombre de communes	Superficie (km²)	Superficie métropole (%)	SAU (km²)	SAU métropole (%)
Zone de montagne	5 524	102 398	18,7 %	37 081	12,9 %
Zone de haute montagne	619	23 310	4,2 %	2 588	0,9 %
Total montagne	***6 143***	***125 708***	***22,9 %***	***39 669***	***13,9 %***
Zone défavorisée simple	8 401	137 892	25,2 %	73 443	25,7 %
Zone de piémont	1 796	25 154	4,6 %	11 589	4,0 %
Total zone défavorisée	***10 197***	***163 046***	***29,8 %***	***85 032***	***29,7 %***
Total	**16 340**	**288 754**	**52,8 %**	**124 701**	**43,6 %**
Zone sèche	2 313	54 060	9,9 %	13 060	4,5 %

Superficie métropole : 546 841 km² - SAU métropole : 285 739 km²

Source : CNASEA (2003)

Tableau 7 : La superficie des zones agricoles défavorisées, en France métropolitaine, en 1999

En France, dans le milieu rural et jusque dans le périurbain, émerge une dynamique de projets de développement local. Les approches sectorielles et limitées à des territoires restreints sont peu à peu délaissées au profit d'approches plurisectorielles. Ces approches plurisectorielles, envisagées à l'échelle de territoires cohérents et plus vastes, présentent une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale. Dans ces nouvelles approches, le projet commun de développement formé par les acteurs publics et privés sur un territoire devient le cadre dans lequel s'articulent des ensembles d'actions cohérentes. Un tel cadre est propice à l'articulation de projets de nature économique, environnementale et sociale, dans une optique de développement des territoires ruraux. Il permet ainsi de mieux valoriser les différentes fonctions des espaces ruraux. Ces territoires de projet ont d'ores et déjà été introduits dans la politique nationale d'aménagement du territoire (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire) sous l'intitulé de « pays ». Environ deux cent cinquante pays sont actuellement en phase d'émergence ou à divers stades de leur élaboration. Un total de 400 à 500 pays pourrait à terme structurer l'ensemble de la France.

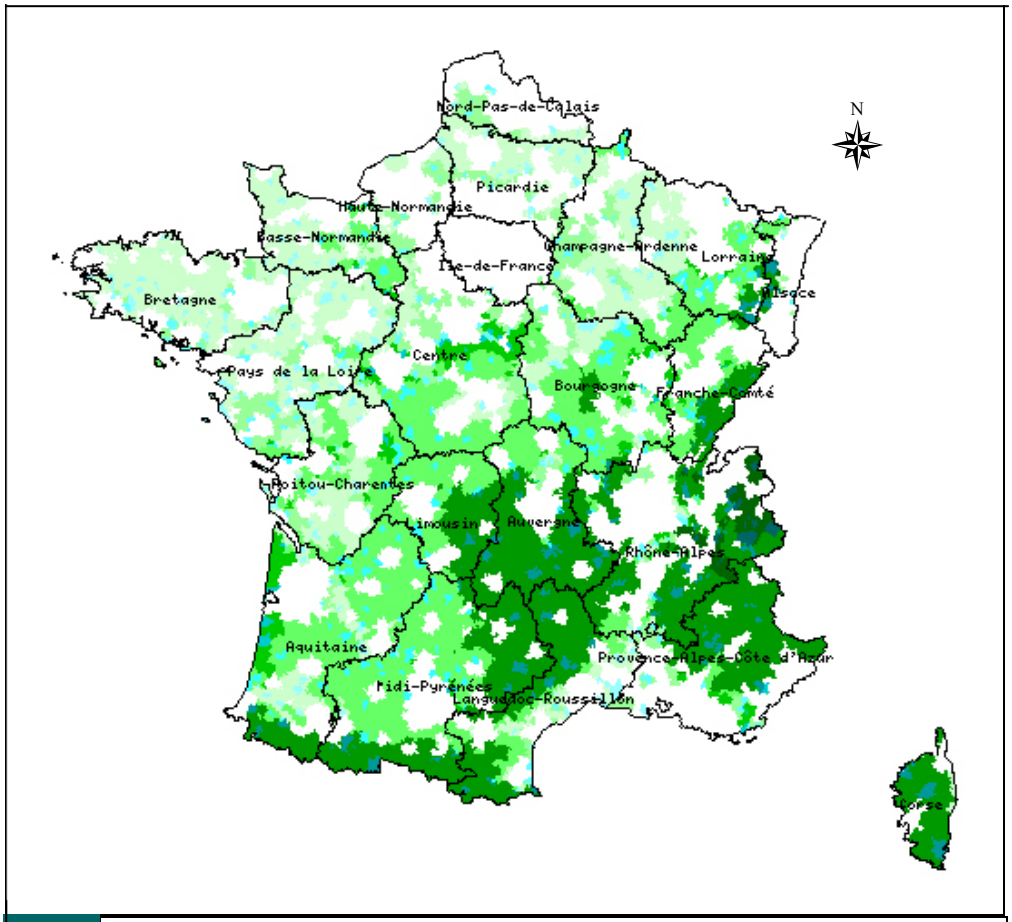


	Couronne périurbaine, Montagne, Hors Zone DOCUP
	Couronne périurbaine, Montagne, Zone DOCUP
	Couronne périurbaine, Zones défavorisées, Zone DOCUP
	Couronne périurbaine, Zones défavorisées Zone DOCUP
	Couronne périurbaine, Plaine, Zone DOCUP
	Couronne périurbaine, Plaine, Zone DOCUP
	Communes multipolarisée, Montagne, Zone DOCUP
	Communes multipolarisée, Montagne, Zone DOCUP
	Communes multipolarisée, Zones défavorisées Hors Zone DOCUP
	Communes multipolarisée, Zones défavorisées Zone DOCUP
	Communes multipolarisée, Plaine, Hors Zone DOCUP
	Communes multipolarisée, Plaine, Zone DOCUP

Nb : La population cible est celle qui est composée d'exploitants à titre exclusif ou principal de moins de 50 ans.

Source : CNASEA (2003), MSA (traitement INRA)

Carte 3 : Le zonage d'application du PDRN dans le périurbain français métropolitain, en 2003



	Pôles ruraux, Montagne, Hors Zone DOCUP
	Pôles ruraux, Montagne, Zone DOCUP
	Pôles ruraux, Zones défavorisées Hors Zone DOCUP
	Pôles ruraux, Zones défavorisées Zone DOCUP
	Pôles ruraux, Plaine, Hors Zone DOCUP
	Pôles ruraux, Plaine, Zone DOCUP
	Autres communes rurales Montagne, Hors Zone DOCUP
	Autres communes rurales Montagne, Zone DOCUP
	Autres communes rurales Zones défavorisées Hors Zone DOCUP
	Autres communes rurales Zones défavorisées Zone DOCUP
	Autres communes rurales Plaine, Hors Zone DOCUP
	Autres communes rurales Plaine, Zone DOCUP

Nb : La population cible est celle qui est composée d'exploitants à titre exclusif ou principal de moins de 50 ans.

Source : CNASEA (2003), MSA (traitement INRA)

Carte 4 : Le zonage d'application du PDRN dans le rural français métropolitain, en 2003

3.2.2.2. L'application du PDRN sur les maillages et découpages territoriaux

Un seul plan de développement rural concernant certaines mesures de développement rural couvre l'ensemble de la France. Ce cadrage national se décline aux niveaux régional, départemental et local appropriés, par le biais d'une application déconcentrée des mesures. Cette approche nationale déconcentrée a été privilégiée en vue d'une part d'une meilleure cohérence et équité dans l'application des différents dispositifs, puis d'autre part pour une articulation et efficacité optimale des différentes mesures entre elles, compte tenu de l'organisation administrative française.

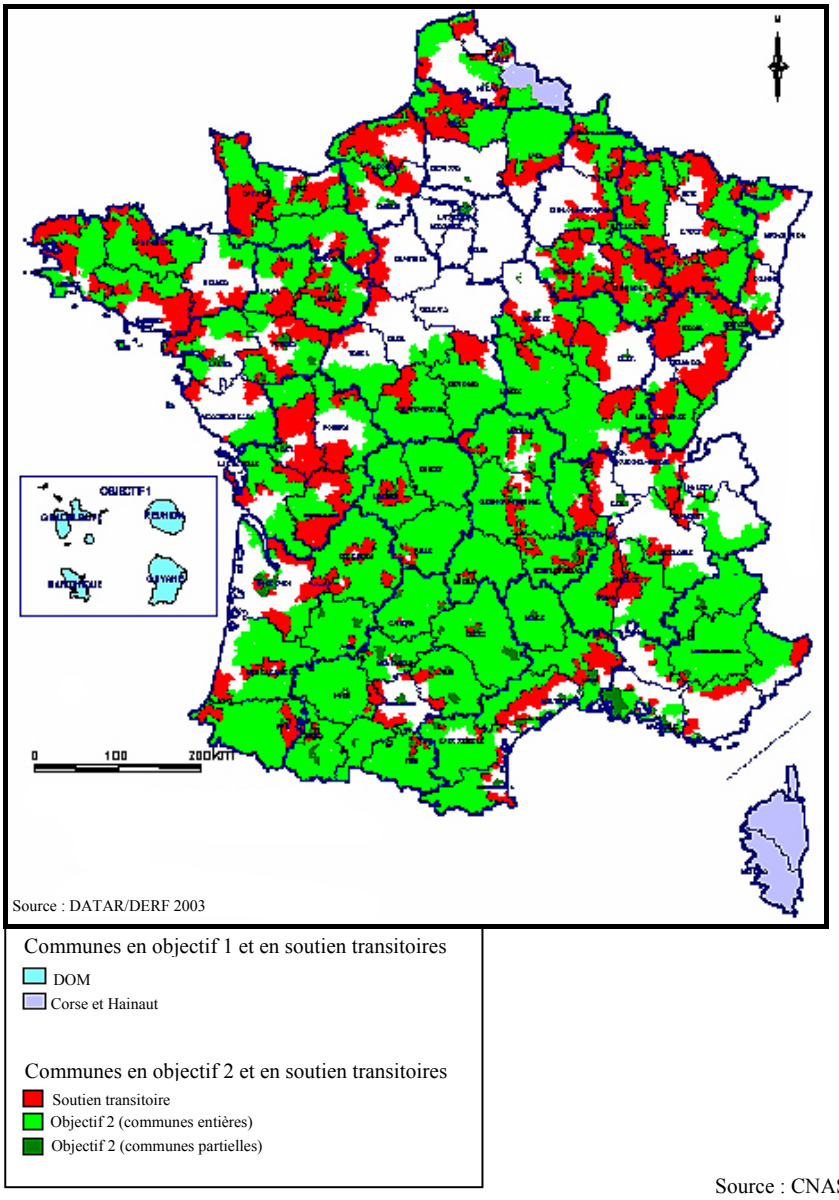
En effet, dans le cadre de cette réforme importante que constitue la mise en place du second pilier de la PAC, la stratégie de la France, en matière de planification géographique, repose sur deux grands principes (PDRN, 2006)[1]. Le premier est d'intégrer l'exploitation agricole, et donc l'exploitant bénéficiaire d'aides au développement rural. Pour cela, le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), puis son successeur, le Contrat d'Agriculture Durable (CAD) visent à instaurer une relation contractuelle entre l'Etat et les exploitants afin de les inciter à inscrire leur exploitation dans un projet global cohérent, intégrant les dimensions socio-économique, environnementale et territoriale. Pour ce faire, les orientations nationales sont appropriées aux niveaux régional, départemental et local par la mise en place de « contrats types ». Ces contrats sont constitués de « mesures types » servant de base aux contrats signés par les exploitants.

Le second principe est la transition harmonieuse entre ce nouveau programme et les antérieurs. Le gouvernement français a opté pour la programmation d'un unique Plan de Développement Rural National. Ceci afin d'éviter la multiplication de plans qui s'avèrent lourds à mettre en œuvre, à modifier, à gérer, à suivre et à évaluer. Cela signifie que la mise en œuvre du programme de développement rural s'est faite par étapes : la première s'attachait à organiser le cadre, les suivantes à réorganiser plus précisément les mesures. Cette préoccupation permettait de ne pas supprimer les mesures en place, celles qui sont en lien avec ce programme, que les exploitants connaissent et appliquent dans de bonnes conditions.

Par ailleurs et contrairement à certains de ses voisins européens, la France ne dispose pas d'une structure administrative et politique relevant d'une organisation fédérale. Dans ces conditions, une approche exclusivement régionale, outre qu'elle ne corresponde pas à la culture française, risquait d'entraîner des dysfonctionnements préjudiciables à une bonne application des mesures du programme. Le système administratif déconcentré doit permettre d'allier à la fois une égalité de traitement des différents bénéficiaires des aides et une appropriation locale des dispositifs définis au niveau national, tout en sachant qu'ils peuvent faire l'objet d'adaptations selon les situations.

[1] Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006, *Op. cit*. p. 8.

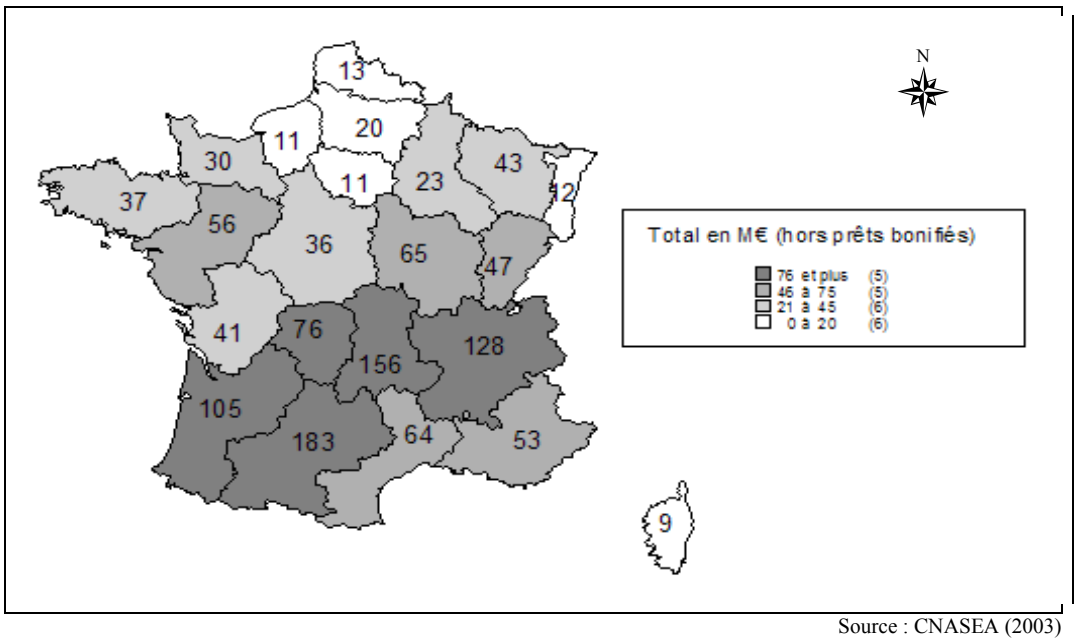
Dès lors, le choix fait par le gouvernement français se fonde sur l'élaboration de deux niveaux de programmation. La première, de niveau national, est celle du Plan de Développement Rural National dont la configuration est liée à celle du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), puis à son prédécesseur, le CAD, de la plupart des mesures « 5 a » actuelles, de la mise en œuvre nationale de la stratégie forestière communautaire et du soutien communautaire aux zones rurales hors « objectif 1 et 2 » (cf. carte ci-après). La seconde est celle d'une programmation régionale limitée aux seules zones d'objectif 2 et de soutien transitoire d'objectif L'objectif de cette programmation régionale est de permettre une articulation avec le Fond Européen de Développement Régional (FEDER) et le Fonds Social Européen (FSE), une limitation de la demande financière en faveur des zones rurales hors objectif 1 et 2 et une pression corrélative sur le zonage d'objectif 2 pour une meilleure prise en compte des zones rurales.



Source : CNASEA (2003)

Carte 5 : Les territoires français éligibles aux programmes régionaux structurels européens (2000-2006)

Le choix de cette double programmation entre le PDRN et les Documents Uniques de Programmation (DOCUP) de l'objectif 2 doit permettre une meilleure articulation et complémentarité. Concernant le PDRN seuls les investissements strictement individuels sont pris en compte. Tandis que pour les DOCUP, les investissements ne peuvent être soutenus seulement s'ils s'insèrent dans une démarche collective et sont concrétisés par une charte, une convention ou autre dispositif.



Source : CNASEA (2003)

Carte 6 : Les dépenses du PDRN, par régions françaises métropolitaines, en 2003

3.2.3. L'impact du PDRN sur les territoires ruraux

Dans la littérature officielle et notamment les textes réglementaires du Plan de Développement Rural National (Ministère de l'Agriculture, 2006)[1], les espaces concernés sont qualifiés de « zone » ou de « territoire », en fonction de leurs particularités géographiques, environnementales, agricoles et des spécificités d'application du programme. Bien que souvent le mot « territoire » fait référence à l'étendue du pays France métropolitain. Par exemple, les termes qualifiant une « zone » sont « rurale », « de montagne », « de grande culture », « d'élevage intensif », « défavorisée », « d'Objectif 2 », « de soutien transitoire », puis désignant un « territoire », les termes de « périurbain », « rural », « agricole », « de projet ». Ces qualificatifs officiels qui succèdent au mot « zone », sont employés également par les acteurs rencontrés, sont repris dans cette thèse afin de rester le plus précis possible quant à la nomenclature d'application du programme de développement rural. En revanche, ceux de « territoire » utilisés dans les textes réglementaires, jugés peu précis et trop éloignés de notre définition en tant que concept, ils ne sont donc pas employés pour qualifier des espaces d'application du programme. Au cours

[1] Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006, *Op. cit.*, 346 p.

de cette thèse, les expressions de « zone d'étude », « terrain d'étude » ou « territoire étudiés » désigneront les six territoires ruraux étudiés.

3.2.3.1. L'approche territoriale par les bassins versants

Parmi les délimitations territoriales utilisées par les différents acteurs, il y a les contrats de pays, qui sont un cadre de référence pour un certain nombre d'institutions et d'exploitants. Une autre délimitation fortement utilisée par les acteurs est celle du bassin versant. Ces deux types de délimitations territoriales sont souvent cités conjointement par les acteurs, car elles sont souvent imbriquées dans les territoires étudiés.

Un bassin versant ou bassin hydrographique est le terme retenu par la Directive cadre sur l'eau. Il s'agit d'une portion de territoire délimitée par des « lignes de crête » ou « lignes de partage des eaux », dont les eaux alimentent un exutoire commun, tel que des cours d'eau, des lacs. De ce fait, les institutions en lien avec des thématiques environnementales utilisent ses limites pour inscrire leurs champs d'action.

Au sein des territoires étudiés, il y a une superposition des différentes délimitations telles que les pays, les bassins versants, les communautés de communes avec d'autres types de contrats liés au PDRN, comme les CTE ou CAD et les MAE (Mesures Agri-Environnementales). Afin de mener à bien les projets collectifs, en réponse aux problématiques des territoires ruraux, il est nécessaire de faire cohabiter ces différents échelons et cadres d'application.

Par exemple, dans le territoire du Mené, au sein des Côtes-d'Armor, la cohabitation entre les bassins versants et les CTE fonctionne bien, ce qui permet de mener à bien un certain nombre de projets clés, notamment liés à la lutte contre la pollution des eaux, qui est une problématique majeure de cette zone. Ainsi la responsable du service économie rurale à la DDAF des Côtes-d'Armor explique : *« les nouvelles orientations ont permis de conforter une approche à l'échelle des bassins versants. En effet, il existe aujourd'hui sur les bassins versants deux types de mesures qui se superposent et se complètent : l'établissement de mesures environnementales obligatoire afin de protéger les zones de captage. Et la définition d'un CTE collectif (mesures obligatoires et optionnelles) sur l'entité bassins versants, définis avec des acteurs variés dont : les syndicats d'eau, les agriculteurs, et autre. La possibilité de constituer en parallèle de CTE filière, dont la constituante principale est une orientation vers une démarche qualité. Aujourd'hui, le maillage des bassins versants couvre quasiment tout le territoire, et ils se sont appuyés et sont renforcés par des structures d'animation déjà existantes. Ces échelles de réflexion sont bien adaptées aux exigences du territoire, et sont beaucoup plus pertinentes »*. Cette citation souligne que le PDRN vient s'appliquer sur un zonage existant, qui peut être pertinent. De ce fait, les acteurs affichent une certaine réticence à solliciter des aides européennes et à s'inscrire dans de nouvelles démarches soutenues par le PDRN.

D'autre part, certains acteurs sont plus familiarisés avec l'approche des bassins versants et sont réticents à l'intégration de nouveaux cadres d'application tels que les CTE. Il est, de plus, difficile de rassembler les différents acteurs autour d'un cadre de projet étant donné que chacun a une façon différente d'appréhender un territoire. Ainsi, selon un exploitant dans le Mené (installation et PAM, avec une reprise de l'exploitation des parents) : *« l'approche des bassins versant me semble plus à même de modifier les pratiques des agriculteurs. Le CTE a plus aidé les gens déjà engagés dans une telle voie. […] J'ai mis en place un CTE collectif, avec le réseau de la CEDAPA. En ce qui concerne le territoire autour de chez moi, comme peu d'agriculteurs sont impliqués dans cette démarche, je ne peux pas parler d'un effet sur le territoire, mais seulement à titre personnel. On est deux sur la commune à s'être engagés dans une voie de modification de système de production. Les autres autour de nous ne nous écoutent pas, car ça ne les intéresse pas »*. Cet exploitant souligne le fait qu'il a une approche territoriale et qu'il inscrit son activité dans une dynamique de projet de territoire. De par cette approche, il se sent appartenir à un territoire, même s'il se sent esseulé, car peu d'exploitants partagent son approche territoriale.

Ainsi, nous constatons que, selon l'approche choisie, qu'il s'agisse de délimitation de pays ou de bassin versant, ces deux délimitations regroupent des acteurs qui œuvrent dans des thématiques spécifiques, comme la pollution de l'eau. Ces regroupements d'acteurs permettent ainsi d'œuvrer en faveur du développement d'un territoire, dans le cadre d'une démarche de projets communs.

3.2.3.2. Une cohabitation délicate entre les différentes approches territoriales

En guise d'introduction, il est intéressant de présenter le territoire d'étude de l'Ardèche méridionale et le projet de pays associé. En effet, le territoire susceptible de constituer le pays se caractérise par la superposition de plusieurs dynamiques globales de développement durable (Parc Naturel Régional, Contrats Globaux de Développement), auxquelles s'ajoutent des dispositifs thématiques (programme Leader+, pôle d'économie du patrimoine, contrats de rivière, opérations rurales collectives, réserve naturelle, programme local de gestion de l'espace, OPAH, etc.). Plusieurs espaces de projets, possédant chacun sa propre logique d'organisation, partagent ainsi la même assise géographique. Il est donc nécessaire de faire cohabiter les différentes approches territoriales afin de rassembler les divers acteurs autour de démarches et de projets communs.

Il est en effet souvent difficile pour les exploitants d'identifier quels rôles jouent les différents acteurs institutionnels, à quel échelon administratif ils interviennent au sein de ces territoires. En raison de ce « flou » dans l'appréhension des territoires, les acteurs peuvent rencontrer des difficultés quant à leur appartenance à un ou plusieurs territoires. Cela entraîne aussi des incompréhensions entre les diverses stratégies des acteurs. Chacun à sa manière d'appréhender les territoires, que ce soit par le lieu d'implantation de l'exploitation, son intégration au sein des territoires ruraux ou dans un contrat de

territoire, sur un bassin versant, ce qui peut rendre difficile l'harmonisation des projets au sein d'un territoire. Ainsi l'élu FNSEA, à la Chambre d'agriculture, membre de la CDOA, du GAL Leader, conseiller municipal et exploitant dans le territoire du Mené, témoigne : *« aujourd'hui, on est effectivement rentré dans des démarches de territoires et non plus de secteurs. Mais la réalisation tarde après la conceptualisation, on a du mal à passer à la réalisation. Les personnes, le conseil municipal ou les syndicats ont du mal aujourd'hui à accepter les pays et ont du mal également à le situer par rapport aux autres institutions et administrations comme la communauté de communes. »*.

La difficulté de trouver un référentiel commun en termes d'approche territoriale peut aussi créer une certaine concurrence entre plusieurs programmes, de portée différente, mis en place. Dans le Mené, le SGAR illustre ainsi ce constat en donnant l'exemple du manque de cohésion entre les programmes effectifs au sein de sa zone : *« On a voulu simplifier les programmes et du coup on a fait que les gens se tournent le dos et gardent leurs propres billes. La solution réside peut être dans l'approche par territoire : actuellement, LEADER, PDRN, PDRR sont des programmes qui se tournent le dos et c'est dommage, parce que le rural c'est par nature territorial et interministériel. »*.

On constate que la présence de deux ou plusieurs politiques publiques s'appliquant sur un même territoire peuvent rentrer en concurrence. De ce fait, l'une peut être privilégiée au dépend des autres. Cela peut entraîner un manque de cohérence au sein des territoires et empêcher la cohésion des projets et des outils de développement. Il est donc intéressant et nécessaire de chercher à créer un cadre de référence commun, afin d'harmoniser les différentes approches territoriales et démarches au sein des territoires. Ce cadre de référence doit pouvoir permettre aux acteurs concernés de converger vers le même objectif.

De plus, le manque de coordination entre les différents acteurs au sein d'un territoire peut créer des inégalités entre eux. En effet, certains peuvent rejeter un programme si celui-ci n'est pas intégré par les institutions de son lieu d'exploitation ou peuvent se voir refuser certaines aides dont bénéficient d'autres exploitants dépendant d'autres organismes. Un exploitant dans le territoire du Mené (en production laitière, ayant bénéficié d'un PAM pour une salle de traite et stabulation) constate ainsi que : *« les effets du PDRN sur le territoire sont limités voir inexistants. Il n'y a pas de CTE sur le territoire, car ils sont ressentis comme un carcan. Tous les organismes en parlent, comme les stands au SPACE, les plaquettes de la Chambre comme la DDAF, mais les agriculteurs voient sans lire tout ça, car ça n'est pas intégré dans leur fonctionnement, et n'est pas accepté. Ceci est aussi ressenti comme une dénonciation d'un système vers lequel on les a fortement incités à aller. Les démarches de bassin versant sont aussi injustes, car on peut être voisin et avoir des différences d'aides très importantes. De plus, en ce qui concerne le bassin versant auquel j'appartiens, il se situe à la frontière entre deux départements. De fait, rien n'est mis en place, pour des raisons seulement administratives. »*. Il est de ce fait important de chercher à résorber les disparités et à renforcer la cohérence entre les différents cadres de projets afin de ne pas entraver l'efficacité des programmes en cours.

Pour pallier ce genre de situation, certains acteurs cherchent ainsi à s'unir autour d'un projet de territoire ou de structures de coordination. Pour ce faire, ils font cohabiter les différentes structures et échelons existants et prennent en compte les démarches des exploitants. Cela a pour effet une plus grande lisibilité des territoires et de leur imbrication ainsi qu'une plus grande cohérence au niveau des projets menés par les différents acteurs. Ainsi, l'animatrice du pays du Drouais, dans le territoire d'Eure-et-Loir, illustre ce constat à travers l'exemple organisationnel au sein de cette structure : *« Ce pays, récent, est en train de mettre en place son programme d'action, dont une partie est agricole. Les priorités dégagées sont la diversification agricole, l'acquisition de matériel en commun, le soutien à l'agriculture de qualité, la protection de l'eau, la mise en valeur des exploitations agricoles (pour une meilleure connaissance par les citadins ou non agricoles). Les actions mises en place sont en étroite collaboration avec la région (en tant que conseiller technique), également un appui par la Chambre d'agriculture et notamment par les antennes délocalisées (CRDA de Dreux) qui ont permis la mise en place de réunions avec les agriculteurs. Deux des douze priorités affichées touchent l'agriculture. […] Au cours d'une première réunion, ils ont permis la formulation d'objectifs. Ensuite, les agriculteurs ont formulé leurs projets auprès du pays, qui a ensuite organisé des réunions par thèmes de projets, autour des axes de priorités définis globalement pour le pays, formalisation et précision des projets. […] Le pays a remplacé le CRIL, qui a été à l'initiative de nombreux projets. Ils ne dépendent pas des mêmes structures. Le cadre de la région est fort, ce qui bloque parfois certains projets. Mais ce cadre est en partie vu comme justifié par les animateurs du pays, car il permet de poser des exigences et un cadre commun pour la région. ».*

Par cet exemple, nous voyons que la réussite de nombreux projets est liée à l'implication des différents acteurs et à l'approche commune autour du projet de pays. La prise en compte du référentiel en termes de délimitation territoriale est ainsi une des clés de réussite à l'intégration d'une nouvelle politique publique au sein du territoire national. Mais au-delà de cette cohésion entre les différents échelons et cadres d'application, il est également important de coordonner les règles financières entre les différentes institutions afin de mener à bien les projets collectifs communs à différentes délimitations territoriales. Le représentant de la DRAF dans la zone d'étude du Mené évoque ainsi la nécessité de coordonner les règles financières (éligibilité, taux, calendriers, contrôles) entre les différents organismes de financement : *« si le taux de financement public total est de 40%, que la Région et le Département affiche des cofinancements fixes de 15 % chacun, soit 30% au total et que le taux fixe FEOGA est de 15%, le total fait 45% en dépassement : il faut donc renoncer à une source de financement. Résultat : on perd de l'Europe ou du cofinancement et l'effet de levier qui va avec, et le bénéficiaire n'arrive pas au plafond de ce qu'il pouvait espérer. […] Il faudrait qu'on ait un manuel d'aide aux porteurs de projet avec des plans de financement type. On devrait mettre en place une conférence des collaborateurs réunissant l'Etat, la région, l'UE, les quatre départements afin de fixer des règles du jeu, de se répartir les dossiers. C'est un peu ce qu'on a essayé de faire avec la Charte du Développement Pérenne ».* Le manque de cohésion peut donc annuler les effets bénéfiques et attendus d'une politique publique et de ce fait décourager les bénéficiaires désireux de s'inscrire dans de nouvelles démarches et orientations territoriales.

Enfin, il est également important de noter la difficulté d'intégration d'une nouvelle politique publique au sein d'un cadre existant fonctionnant de manière efficace. Ainsi, lors de notre travail d'étude, nous avons constaté qu'un grand nombre d'acteurs ne s'étaient pas approprié le PDRN car les programmes existants étaient connus et considérés comme pertinents sur un territoire. De plus, le succès d'un programme dépend également de son appropriation par tous les échelons concernés. L'un des points faibles du PDRN est ainsi de ne pas avoir été approprié par la plupart des échelons locaux, en raison d'un manque d'information et d'animation autour de ce nouveau programme. L'association MIR, dans le territoire du Mené dénonce ainsi cet état de fait : *« Pour le PDRN, on espère que la Chambre d'agriculture fera passer le message. Mais j'ai de gros doutes car on veut que le raisonnement se fasse sur le territoire et non par filière. […] Le PDRN, et encore moins le RDR, n'ont jamais été abordés au niveau de la municipalité et de l'intercommunalité. Il y a une méconnaissance générale du PDRN. Ce n'est pas un réflexe car il y a peu connu encore. Mais on sait où trouver l'information, en Chambre d'agriculture car on a des partenaires. Le PDRN n'est pas vulgarisé dans la presse locale (France agricole, Paysans bretons). Les mesures, comme Leader+, MORGAN, sont plus connues et identifiées comme européennes. Ce qui bloque c'est les programmes comme EPA et CAI qui sont une aide aux agriculteurs sur des critères économiques afin de diminuer les pesticides et tous les polluants. ».*

En raison d'une méconnaissance et d'un manque d'animation autour du PDRN, d'autres programmes plus connus et intégrés dans le fonctionnement des différents acteurs sont ainsi privilégiés sur certaines zones d'étude. Cet aspect-là est donc à prendre en compte lors du lancement d'une nouvelle politique publique afin d'éviter les difficultés d'appropriation et l'abandon du programme au profit d'autres programmes.

3.2.3.3. La nécessité de se sentir appartenir à un territoire

La notion de territoire est essentielle aux acteurs puisqu'elle permet à chacun de se situer géographiquement, de se sentir appartenir à une délimitation territoriale et de légitimer leurs champs d'action. Au sein d'une politique publique, il est important de souligner que l'emploi du terme territoire est une innovation du PDRN, à travers la mise en place du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) qui tend à intégrer les problématiques locales d'environnement et de développement. Toutefois, cette territorialisation a été faible en raison notamment d'une forte réserve de la profession agricole, très attachée à un traitement égalitaire des exploitants, au niveau du département, mais aussi la difficulté de la profession d'accepter la participation des autres acteurs ruraux à la définition des orientations de la politique agricole. Une autre raison possible à cette faible territorialisation est la définition trop large du mot territoire, l'absence de zonage et de diagnostics.

Derrière la problématique de la définition de territoire, le zonage du PDRN est lui aussi source d'interrogation. Ainsi, certains acteurs (institutions et exploitants) ne se sentent pas appartenir à cette classification définie par le programme. C'est le cas, du territoire de Langres, situé dans le département

profondément rural de la Haute-Marne, confiné aujourd'hui dans un rôle presque uniquement agricole et forestier. Ce département peut être considéré comme une zone de transition. En effet, cette situation imprègne le discours de tous les acteurs, techniciens, élus, exploitants, au point que le département se cherche une doctrine autour de la notion de « zone intermédiaire », laquelle n'existe cependant pas dans les multiples zonages ruraux aujourd'hui applicables. De plus, la partie sud du département est classée en « zone défavorisée » et la moitié du territoire est classée en zone d'Objectif 2 (mais majoritairement en transition), mais ce zonage ne tient pas compte des problématiques spécifiques locales. La notion de territoire et d'appartenance à un territoire délimité est ainsi essentielle puisqu'elle détermine les démarches de chaque acteur et leur cadre d'application.

Selon le directeur du service agriculture et environnement au Conseil général des Côtes-d'Armor : *« Ce qui a été important, c'est la notion de contrat et la prise en compte d'un territoire comme lieu de réalisation de l'activité économique et de l'environnement. On a proposé un CTE exigeant, ce qui a conduit à un vif débat et a retardé la mise en place du dispositif. Mais on ne le regrette pas, car on voulait du contenu et se placer dans une logique de projet. La Bretagne est aujourd'hui à la recherche d'un nouveau projet pour prendre la suite du projet breton, mais on ne l'a pas encore trouvé, on y réfléchit et ce doit être encore une fois le résultat du compromis breton ».* Cet exemple illustre le fait que les acteurs ont le souhait de se concerter et de s'allier autour d'un projet commun en vue de faire face aux nouvelles problématiques d'une région. Pour beaucoup d'acteurs, le CTE est ainsi l'outil permettant de s'associer dans une démarche de territoire, de type pays, bassin versant, et par là se sentir appartenir à un territoire. Il est en effet nécessaire pour certains acteurs de se sentir liés par un projet au sein d'une délimitation territoriale.

La notion de territoire est également liée aux origines culturelles, familiales. Chacun se sent appartenir à un territoire en fonction de critères affectifs. Ainsi, face à la concurrence sur le marché agricole certains exploitants refusent de changer de lieu d'exploitation, que ce soit au niveau national ou international, car le territoire est un concept chargé émotionnellement. Ainsi, un exploitant dans le territoire du Mené (CTE, PAM) siégeant en CDOA Structure pour la Confédération paysanne à la DDAF, dit : *« l'agriculteur ne peut pas faire comme un chef d'entreprise, c'est-à-dire prendre ses machines et aller s'installer dans des pays comme le Brésil, le Maroc. Certains l'ont fait, mais tout le monde ne peut pas le faire, car nous avons notre ferme ici, notre famille, nos racines, et l'envie de développer ce territoire ».*

Ce lien affectif avec le territoire s'accompagne aussi souvent d'une notion de devoir par rapport au territoire et à la nécessité de le travailler et d'en prendre soin. Ainsi, un exploitant (ICHN, PMSEE, PMTVA, PSBM) en Ardèche méridionale déclare : *« Nous sommes les acteurs du territoire, du local, c'est à nous de gérer la campagne. ».* C'est ce rapport affectif et donc aléatoire d'un acteur à un autre, avec le territoire qui rend difficile la cohésion entre les différentes manières d'appréhender les territoires et il était donc important avant d'aller plus loin dans cette thèse de souligner ce point afin d'exprimer la

difficulté pour toute nouvelle politique publique ou programme de développement de s'intégrer au sein des territoires.

D'autre part, sur le plan historique, les exploitants raisonnent en termes de filière. Ainsi, il est difficile de les amener à appréhender les territoires de manière différente. L'Etat, au moyen du PDRN, cherche ainsi à orienter les exploitants vers des démarches de territoire, grâce à la mise en place de projets collectifs. Cependant, la majorité des exploitants continue à raisonner en termes de filière et ne modifie pas leur mode de fonctionnement selon la ligne directrice donnée par le programme. Les acteurs, rencontrés à la DDAF de l'Ardèche, illustrent cet état de fait : *« […] l'agriculture est extrêmement diversifiée, il n'existe pas de zonage possible par production sur le département. Il y a peu de démarches réellement territoriales. Les initiatives territoriales se basent plus sur une filière dans une zone précise que sur un territoire. L'exemple des caves coopératives et du CTE collectif des viticulteurs le montre »*. On constate ainsi l'opposition entre deux modes de raisonnement sur les territoires : les démarches de filières et celles de territoires. Ces deux raisonnements étant distincts l'un de l'autre, il est difficile de créer des ramifications entre ces deux approches et de renforcer la cohésion au sein des territoires.

Le PDRN, comme tout nouveau programme de développement, pose ainsi le problème d'appropriation d'une nouvelle manière d'appréhender les territoires. Pour cela, les acteurs doivent intégrer cette approche à celles existantes et mener leurs projets au sein d'un nouveau cadre d'application. Cette étape nécessite ainsi un investissement important en ressource et réseaux informatifs. Ainsi, la chargée de mission des Programmes Européens, au SGAR de Bretagne, raconte : *« la solution réside peut être dans l'approche par territoire : actuellement, LEADER, PDRN, PDRR sont des programmes qui se tournent le dos et c'est dommage, parce que le rural c'est par nature territorial et interministériel. De plus, le zonage brouille les cartes : en milieu rural on a des capacités financières à mobiliser et il arrive qu'on se prive de ces capacités parce qu'elles sont hors zone. C'est d'autant plus gênant qu'on n'a pas forcément besoin de grands projets en milieu rural. On va voir arriver des dossiers multiservices qu'il va falloir découper pour faire entrer dans différentes mesures. Il s'est instauré dans les programmes européens une culture du contrôle qui a pris la place de la culture d'animation. Ca a été multiplié par le découpage des programmes en petits morceaux : la taille critique est devenue insuffisante pour que les responsabilités soient transférées et portés à une autorité de rang significatif : cette responsabilité pèse donc à tous les niveaux, y compris aux plus élémentaires »*.

Enfin, il est important de noter que dans certaines régions, les institutions adaptent le PDRN à leurs spécificités locales. Prenons comme exemple, la région Midi-Pyrénées, où les acteurs institutionnels ont défini des MAE spécifiques en reprenant les mesures nationales. Ces mesures ont ensuite été adaptées selon les spécificités régionales, départementales, cantonales et communales sur des territoires définies.

Un zonage intéressant et ne correspondant pas aux limites départementales a ainsi été mis en place. Il permet de distinguer douze grands ensembles parmi lesquels les Causses et les montagnes du sud-ouest du Massif Central auxquels appartient la zone d'étude des Monts de Lacaune, le Ségala, etc. Certaines mesures suivent également un zonage croisant zone géographique et type de production, tel que « Pyrénées, zone d'élevage ».

3.2.3.4. La nécessité de s'adapter aux spécificités locales

En vue d'atteindre ses objectifs, le PDRN dispose d'un certain nombre d'outils, modulables selon les zones d'application. Ainsi, les mesures du programme sont ciblées en fonction des zones à enjeu telles que le « rural isolé », les « zones de montagne », afin de les dynamiser démographiquement et économiquement. Parmi ces outils, on peut citer les Indemnités Compensatoires des Handicaps Naturels (ICHN), la Prime au Maintien des Systèmes d'Elevages Extensifs (PMSEE)[1] et diverses autres MAE, permettant d'atteindre les objectifs environnementaux et qui représentent 80% des moyens financiers utilisés.

Cependant, le ciblage des aides du PDRN sur les zones à enjeu environnemental (littoral, périurbain, zones humides, etc.) est peu sollicité (mis à part pour les zones de montagne) en raison de l'absence de zonage pertinent au niveau régional et inférieur, comme le stipule le représentant de l'UFC Que Choisir du Tarn : *« Nous sommes défenseurs des petits exploitants, il faut que les agriculteurs soient plus soutenus financièrement, mais aussi techniquement et que l'Europe accepte, en ne faisant pas une politique commune, mais applicable et différente en fonction des régions et des pays »*. Nous constatons ainsi que cette institution souhaite que l'Europe, au travers de la PAC, prenne davantage en compte, à une plus petite échelle, les spécificités des différents pays, en intégrant les modes de fonctionnement des différents échelons. Le nouveau zonage proposé par le PDRN est en effet sujet à polémique et beaucoup d'acteurs reprochent au programme sa manière trop globale d'appréhender les territoires aux dépens des spécificités des échelons locaux, privilégiant les grandes exploitations aux petites.

Soulignons que le zonage d'éligibilité aux ICHN est inchangé depuis 1975. De ce fait, il semble aujourd'hui obsolète et une révision de ce zonage serait nécessaire, en tenant compte des secteurs pénalisés par les handicaps naturels plutôt que par l'individualisation de l'indemnisation du handicap. Par exemple, il serait pertinent de mettre en place un nouveau zonage composé d'une zone de montagne et d'un ensemble de territoires à basse altitude délimités selon leurs handicaps. Ceci permettra à l'ICHN de renforcer son identité par l'utilisation de critères de zonage cohérents, tout en devenant efficace sur l'ensemble des zones concernées.

[1] La PMSEE correspond à l'ancienne prime à l'herbe.

Il ressort des entretiens la nécessité de prévoir une régionalisation accrue de l'application du programme qui permettrait une plus grande efficacité des MAE, pour atteindre les objectifs environnementaux ainsi qu'une meilleure articulation avec les autres politiques publiques existantes, en particulier dans les zones périurbaines et littorales. Concernant, les zones défavorisées hors montagne, le zonage devrait être fondé sur des critères physiques de handicap (comme les pentes). A titre d'exemple, dans le Tarn, certains acteurs déplorent l'absence de critères d'adaptation des mesures, comme pour le débroussaillage des parcelles. En effet, le montant de l'aide devrait être lié à la pente de la parcelle afin de mieux valoriser le travail dans ces zones peu ou pas « mécanisables ». Dans le cadre du Règlement de Développement Rural (RDR) 2000-2006, le Tarn ne bénéficie pas de ce critère d'éligibilité. Malgré, la priorité « D » du PDRN qui est « d'équilibrer l'occupation du territoire et de réduire les inégalités économiques », on constate une inégalité de répartition des aides sur les différentes zones qui concernent souvent plusieurs départements, communes ou autre délimitation administrative. De ce fait, les zonages ne sont pas toujours compris par les exploitants, qui constatent que leurs voisins, soumis aux mêmes handicaps et travaillant dans les mêmes conditions qu'eux, n'ont pas droit aux mêmes aides.

3.2.4. En conclusion : une juxtaposition de zonages sur les territoires ruraux

Ainsi, nous avons vu que plusieurs délimitations administratives existent au sein des territoires ruraux. L'échelon européen de la PAC créée une nouvelle échelle et donc une nouvelle façon d'appréhender les territoires, définie selon un zonage sur lequel s'appliquent différentes aides en fonction de leurs spécificités.

Les acteurs institutionnels agissent selon des contraintes, des problématiques liées à leurs champs d'action. Le zonage d'application des aides du PDRN vient s'ajouter aux zonages existants (pays, communauté de commune, région, département), rendant difficiles la cohérence et l'entente entre les différentes institutions, au sein d'une zone éligible (zones périurbaines, de montagne, défavorisées), nécessaire pour la conduite de projet collectif soutenu par les aides. Par le zonage d'application des aides du PDRN, les acteurs institutionnels appréhendent différemment les territoires. De plus, l'étude des aides agricoles régionales, réalisée par TROUVE, BERRIET (2008), montre que la distribution des aides du second pilier de la PAC *« ne répond pas nettement à l'objectif de cohésion interrégionale, voire qu'elle s'y oppose. La régionalisation tend à renforcer cette contradiction, sans répondre nettement à la dimension infrarégionale de la cohésion »*[1].

L'élaboration de l'Agenda 2000 a permis de mettre en commun les politiques agricoles et celles de développement rural. Cependant, la mise en place du RDR, tout comme l'articulation entre PDRN et

[1] TROUVE A., BERRIET-SOLLIEC M., 2008, « 2nd pilier de la Politique Agricole Commune et régionalisation : vers plus de cohésion ? », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°1, pp. 87-108.

DOCUP, sont complexes. En effet, les projets individuels sont pris en charge par le PDRN et les investissements collectifs par le DOCUP. Mais les modalités d'interventions sont ambiguës, comme dans le cadre des Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole (CUMA) où le matériel utilisé est pris en charge par le PDRN. A ce sujet, nombre d'acteurs rencontrés s'interrogent sur la réelle complémentarité de la politique agricole et celle de développement rural. Le fait que ces deux politiques aient longtemps été distinctes, que la politique régionale soit plus récente et que le budget dévolu à celle de développement rural soit plus faible, n'entraîne-t-il pas des difficultés dans l'articulation de ces deux politiques publiques ? La politique agricole n'est pas réellement mise en lien avec les velléités du développement rural ? Dans ce cas comment peut se mettre en place une synergie entre acteurs, entre projets, au sein d'un même territoire ? Les effets de ces deux politiques publiques sont-ils suffisants pour répondre aux objectifs de développement des territoires ruraux français ? Si une territorialité, ainsi qu'une complémentarité des actions sont recherchées, les réalités de terrains sont-elles éloignées des volontés politiques ?

3.3. Les effets socioéconomiques du programme français de développement rural

Après avoir étudié le maillage des territoires ruraux français, puis avoir présenté le programme français de développement rural, il est à présent intéressant de faire un état des lieux de la répartition de la population rurale et de la situation socio-économique des territoires ruraux. Ceci permettra d'exposer la situation initiale, lors de l'étude de terrain, de l'impact de la politique nationale agricole sur les territoires et les acteurs ruraux. De plus, l'étude de la population rurale, de l'emploi, des structures et des revenus agricoles et de la situation des produits sur les marchés, permet de présenter les nouvelles orientations données par cette politique publique.

La densité de population est utilisée pour caractériser les territoires ruraux. Nous avons vu que les seuils généralement proposés pour caractériser les communes et zones urbaines et rurales ne rendaient pas compte des réalités de développement. L'évolution de la population est également déterminante pour caractériser, par exemple, un exode. La structure de la population est également à prendre en compte dans l'étude du développement des territoires ruraux. Elle permet de mettre en exergue la capacité de rajeunissement ou la tendance au vieillissement de la population d'un territoire. L'étude de la structure de la population agricole constitue un complément méthodologique instructif. La connaissance de l'âge des exploitants permet d'appréhender la capacité d'innovation et la pérennité des exploitations agricoles. Les variables socio-économiques liées au revenu et à l'emploi renseignent sur le niveau moyen de revenu des exploitants agricoles français et dans chaque territoire étudié. D'autres données telles que le taux de chômage, la part de l'emploi dans la profession agricole, comme les groupements d'agriculteurs, la

pratique de la multifonctionnalité sont également complémentaires pour rendre compte du taux de développement des activités agricoles et rurales pratiquées.

Les données concernant la structure de la population sont issues du Recensement de Population (RP) de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) de 1999. Les études antérieures au recensement de 1999, sont présentes à titres indicatifs et permettent d'analyser les grandes tendances qui s'opèrent dans les territoires ruraux. Elles ont été établies avant la réactualisation du Zonage en Aires Urbaines et de son Complément rural (ZAU-R), employé à partir du RP de 1999.

Les résultats du RP de 1999 sont ceux de référence dans ce travail puisque d'une part ce sont ceux qui étaient publiés au moment de notre participation à l'évaluation du programme de développement rural, et d'autre part, parce que le RP de 1999 prend en compte la réactualisation du Zonage en Aires Urbaines (ZAU) et ainsi la révision de certaines définitions, comme celle concernant l'« espace à dominante rurale ». La réactualisation de la typologie complémentaire du rural a fait l'objet, sur la base du RP de 1999, d'un réexamen approfondi de ses définitions internes, réalisé par l'INSEE et l'INRA, que nous avons présente précédemment.

Après une analyse des données concernant la structure de la population rurale, issue du recensement de l'INSEE de 1999 et des Statistiques agricoles (AGRESTE) 2003, un bilan est établi de la situation socio-économique des territoires ruraux en France métropolitaine. Ce bilan permet de souligner quelques évolutions, concernant la population rurale, les structures et revenus agricoles et la situation des produits agricoles sur les marchés.

3.3.1. Une évolution contrastée de la population rurale

Selon la définition comparative du ZAU-R appliquée aux résultats du recensement de population de 1990 et de 1999, près de la moitié des communes françaises est à dominante urbaine. La superficie de l'« espace à dominante urbaine » est passée de 30% à plus de 40% en France. Les territoires ruraux représentent donc une partie du territoire national de plus en plus restreint. Si l'on considère les territoires ruraux de 1990, la population alors de 13,3 millions d'habitants (23,8%) s'est accrue au taux annuel de 0,20% (soit deux fois moins que la population urbaine) même si elle est restée stable dans le rural isolé. Une partie des communes rurales est considérée à présent comme étant urbaine.

	1975	1982	1990	1999
Population rurale (en millier)				
Population rurale (1)	14 241	14 474	14 474	14 322
Population rurale (2)	12 414	13 048	13 745	14 322
Population totale	52 592	54 335	56 615	58 518
Part de la population rurale (1) (en %)	27,1	26,6	26,0	24,5
Part de la population rurale (2) (en %)	23,6	24,0	24,3	24,5
Taux annuel moyen de variation (en %)				
Population rurale (1)	+ 0,2	+ 0,2	– 0,3	-
Population rurale (2)	+ 0,7	+ 0,7	+ 0,5	-
Population totale	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,4	-
Population des ménages agricoles				
Effectif (en millier)	5 884	4 735	3 737	3 558
Taux annuel moyen de variation (en %)	– 3,1	– 2,9	– 0,4	-

(1) Délimitation géographique de l'année (cf. définition de la « population rurale »)

(2) Délimitation géographique de 1999 (cf. définition de la « population rurale »)

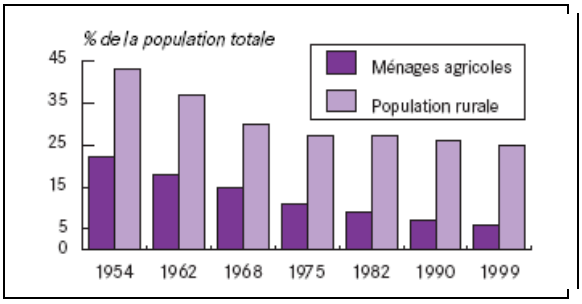
Source : AGRESTE (2003)

Tableau 8 : Les populations rurale et agricole de 1975 à 1999, en France métropolitaine

Les territoires ruraux de 1999, plus restreints, recouvrent globalement un nombre de communes assez comparable au « rural isolé » de 1990. Ces territoires ruraux sont la référence du début de la période couverte par le PDRN. La partie du « rural isolé », qui représente alors moins de trois millions de la population de 1990 (5%), est la partie de sa population qui a diminué (-0,27). Celle-ci est toutefois moins importante que la baisse de population, au sein des mêmes territoires pour la période précédente. De plus, si dans le « rural isolé » le solde naturel reste négatif, le solde migratoire est devenu positif, comme dans le reste des territoires ruraux. Ce constat était connu et il a été pris en compte dans le PDRN[1].

La population des ménages agricoles est composée des personnes vivant sous le toit d'un agriculteur exploitant ou d'un ouvrier agricole : en 1999, elle est formée de 3,6 millions de personnes. Entre 1990 et 1999, son effectif a diminué un peu plus vite (-0,4% l'an) que celui de la population rurale (-0,3% l'an).

[1] Une analyse détaillée de la comparaison du rural 1990 et en 1999 et un état des lieux des évolutions démographiques et de la population active par types d'espaces sont fournis dans : SCHMITT B., PIGUET V., PERRIER-CORNET P., HILAL M., 2002, *Actualisation du zonage en aires urbaines et de son complément rural : définitions, résultats, analyse critique*. Rapport au Commissariat Général au Plan, Instance d'évaluation des politiques de développement rural, Octobre 2002, UMR INRA-ENESAD en Economie et Sociologie Rurales, Dijon, 44 p., en ligne le 5 novembre 2007 [http://www2.dijon.inra.fr/esr/pagesperso/schmitt/BSetal-rappCGP-text.pdf].



Source : AGRESTE (2003)

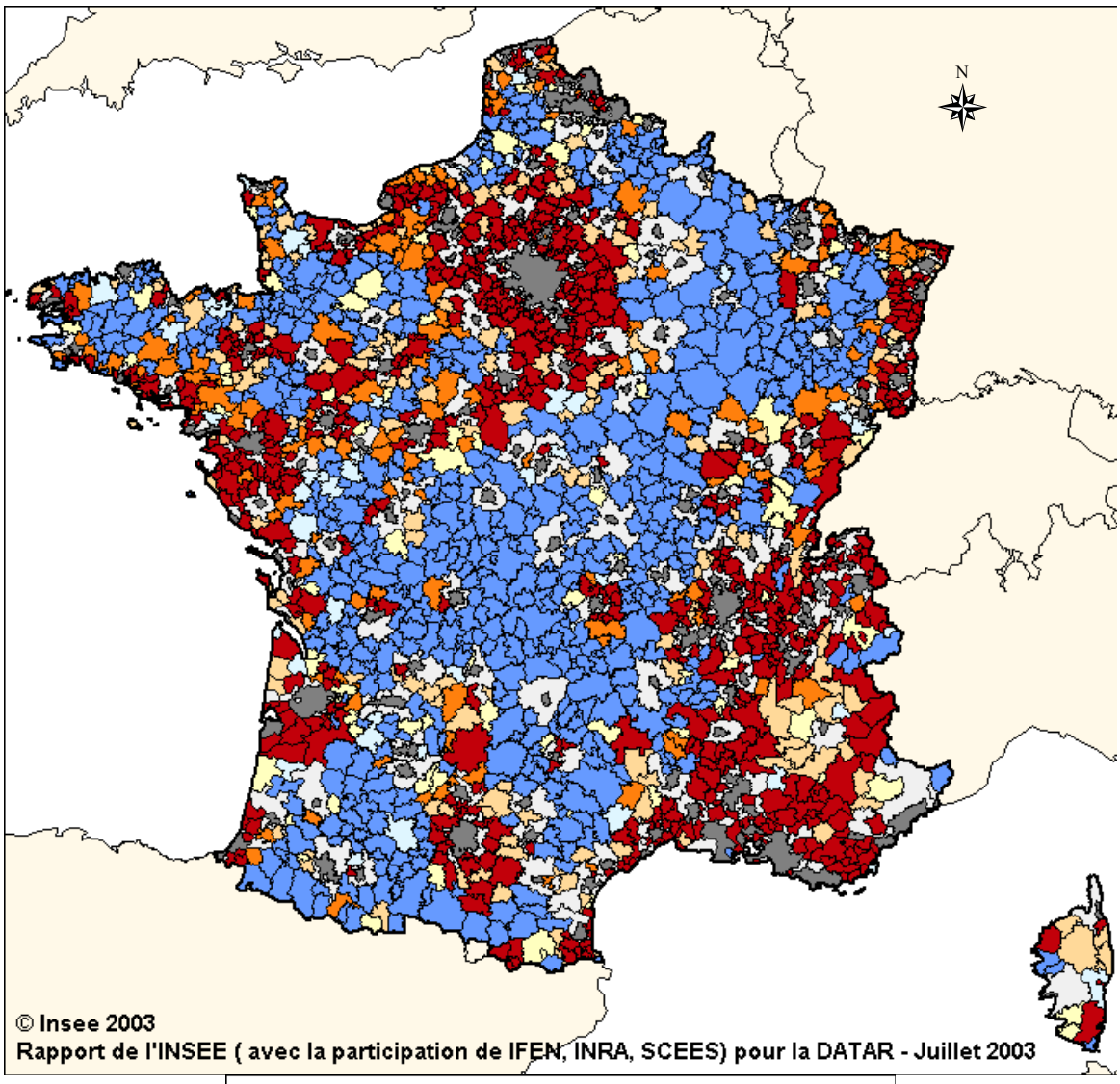
Graphique 5 : La part des ménages agricoles dans la population rurale de 1954 à 1999, en France métropolitaine

D'après ce dernier graphique, la population active agricole, composée des travailleurs salariés ou non ayant pour activité principale l'agriculture, compte en moyenne 881 000 personnes en 2005. Elle représente moins de 4% de la population active totale, contre 8% en 1980. Le rythme de diminution de cette population, qui s'était réduit dans les dernières années, marque une reprise sensible depuis 2004, d'après.

3.3.2. L'enjeu démographique des activités agricoles

Le rapport de l'INSEE pour la DATAR (de juillet 2003)[1] met en évidence une opposition dans la dynamique démographique entre les zones littorales ou de vallées et celles intérieures de coteaux ou de montagnes. Les régions concernées par le déclin rural sont citées par ordre décroissant : Limousin, Champagne-Ardenne, Auvergne, Poitou-Charentes, Lorraine, Bourgogne et Midi Pyrénées. Pour certains départements qui connaissent majoritairement une dynamique démographique positive, cette dynamique peut être localement négative, essentiellement dans les départements intérieurs, comme l'Aisne, la Somme, le Cher, l'Indre. Les zones en déclin démographique (cf. carte suivante) sont aussi celles où, dans l'ensemble de la population rurale, la proportion des jeunes est faible et inversement, celle des plus de 60 ans est forte. Ce qui constitue un facteur d'aggravation.

[1] INSEE, 2003, *Op. cit.*



Profil de dynamique démographique

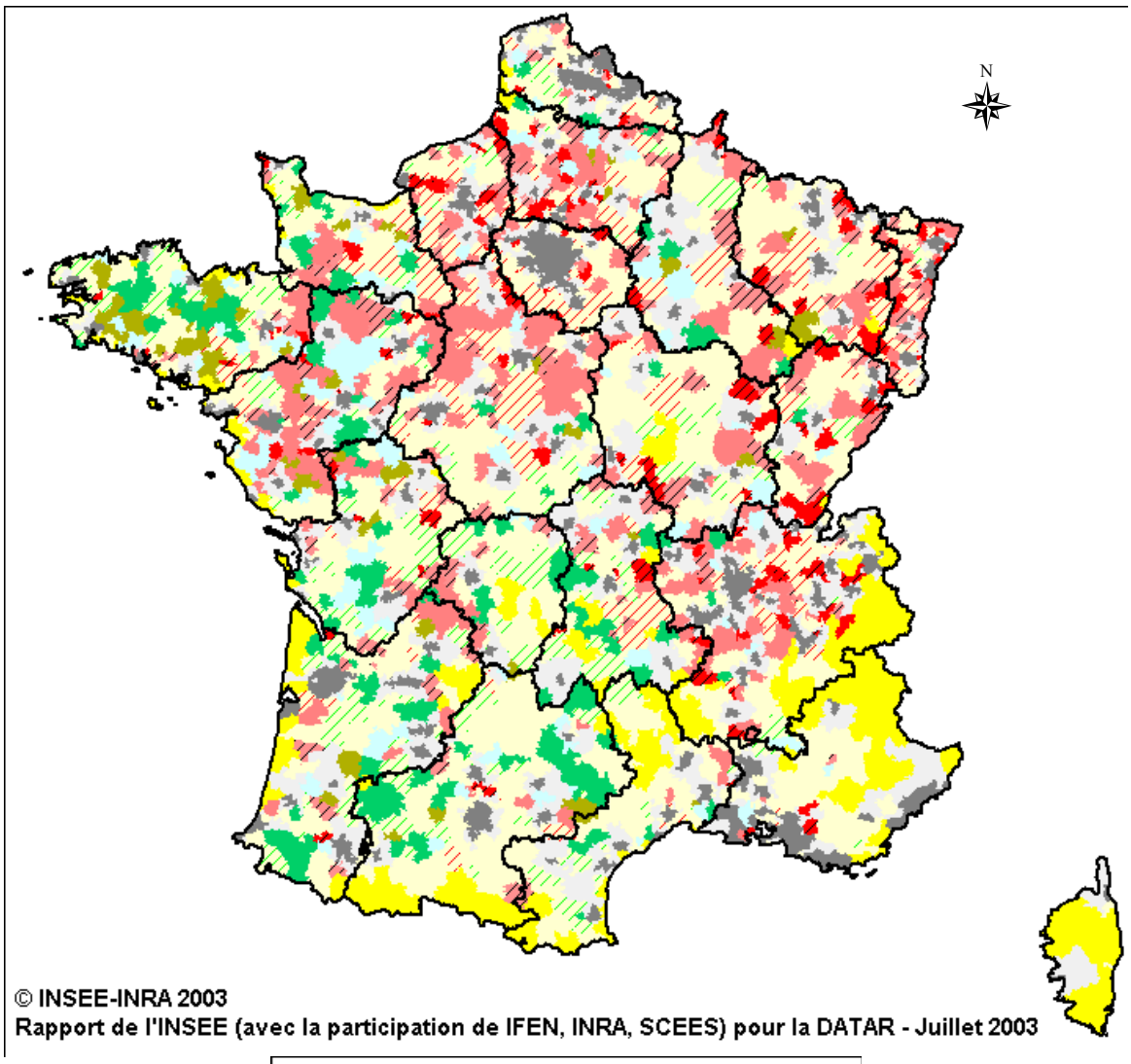
- Dynamique assez forte et régulière (642)
- Dynamique irrégulière ou modérée (146)
- Croissance plus ou moins récente (189)
- Déclin confirmé (618)
- Déclin récent (60)
- Incertain (90)

Unité urbaine 1999 de 30 000 habitants ou plus - Hors référentiel rural

Référentiel rural complémentaire*

Carte 7 : La dynamique démographique, en 2003, en France métropolitaine

Au regard des données de l'INSEE, on assiste jusque dans année quatre-vingts a un exode rural avec un vide de population dans les campagnes. Depuis, la tendance s'inverse et on parle d'exode urbain. Si l'on considère les emplois localisés dans le rural, il apparaît qu'une grande partie des zones en déclin démographique sont caractérisées par une majorité d'emplois de services constituant une « économie résidentielle ». De plus, une forte proportion de retraités réside dans ces zones.



Typologie 2 des bassins selon l'orientation économique

- Aag : agri alimentaires à tendance agricole
- Aal : agri alimentaires à tendance alimentaire
- Div : diversifiés
- IInsp : très industriels non monospécialisés
- IIspéc : très industriels monospécialisés
- Insp : plutôt industriels et non monospécialisés
- Ispéc : plutôt industriels et monospécialisés
- R : fortement résidentiels et sans autre dominance
- R T : résidentiels touristiques
- R+A : fortement résidentiels et agri-alimentaire
- R+I : fortement résidentiels et industriels

Unité urbaine 1999 de 30 000 habitants ou plus - Hors référentiel rural

Référentiel rural complémentaire*

Carte 8 : Les orientations économiques des bassins de vie, en 2003, en France métropolitaine

Les bassins de vie ruraux (carte ci-devant) où les emplois agricoles et les industries agroalimentaires, représentent une part significative de l'emploi local (au moins 17%) et où ils sont supérieurs en nombre aux emplois industriels, se situent en Bretagne et dans certains départements du sud-ouest (Gers et Aveyron en Midi-Pyrénées et Pyrénées-Atlantiques pour l'Aquitaine).

La superposition des deux cartes précédentes, c'est-à-dire, celle de la dynamique démographique et celle des orientations économiques des bassins de vie, en 2003, en France métropolitaine, met en évidence les « zones agricoles démographiquement fragiles », c'est-à-dire la Bretagne « intérieure », l'Aveyron (sud et Ségala), le nord-ouest du Gers et le sud du Lot-et-Garonne (l'Armagnac).

Le rapport de l'INSEE (2003)[1] souligne un paradoxe quant à la distribution des services à la population (qui définissent la notion de bassin de vie). En raison de la faiblesse de leur population, les bassins les plus ruraux sont relativement bien équipés à l'inverse de certains bassins périurbains en croissance démographique. Mais les ruraux souffrent d'une moindre variété de services, et des distances plus longues à parcourir. Les bassins de vie périurbains, relativement moins équipés, sont des bassins beaucoup moins étendus, situés à proximité des grands pôles urbains où les habitants peuvent trouver les services qu'ils n'ont pas sur place. Cependant, les régions en déclin ne sont pas sous équipées, les services et particulièrement les services publics, du fait d'une politique volontariste de l'Etat, disparaissent moins vite que les emplois ou les résidents permanents.

Les « agriculteurs exploitants », au sens du RP INSEE, de 1999, sont aujourd'hui une catégorie marginale au sein de la population active française (642 000, soit 2,5% de la population active). Ils se répartissent presque à égalité entre les deux catégories d'espace, urbain et rural. En effet, plus de 40% d'entre eux résident désormais dans l'« espace à dominante urbaine ». Dans l'« espace à dominante rurale », les « agriculteurs exploitants » ne représentent plus que 8% de la population active, et 12% dans « le rural défavorisé ». A l'opposé, une part importante de l'agriculture est désormais périurbaine.

	Montagne	Défavorisée	Plaine	Total
Toutes communes (rurales et urbaines)				
Surface (en %)	22%	30%	48%	100%
Population (RP 99)	4 378 767	6 773 082	44 857 906	56 009 755
Proportion (en %)	8%	12%	80%	100%
Communes de l'espace à dominante rurale hors pôles ruraux d'emploi et leurs couronnes (rural éloigné)				
Surface (en %)	30%	36%	34%	100%
Population (RP 99)	1 35 9547	2 252 037	3 562 452	7 174 036
% des communes dans le rural éloigné	65%	58%	34%	45%
Part des communes dans l'espace à dominante rurale				
% des communes dans les bassins de vie ruraux				77%
% des communes dans le rural élargi au périurbain (conception DATAR)				93%

Source : INSEE (1999)

Tableau 9 : Le zonage des espaces ruraux selon les handicaps naturels, en France métropolitaine (sauf Corse)

[1] INSEE, 2003, *Op. cit.*

Si l'on retient la définition du « rural éloigné » au sens du zonage élargi INSEE (ZAU-R)[1], il apparaît, selon nos calculs, qu'elle comprend 65% des communes de montagne, et 58% des communes de la zone défavorisée simple (selon le zonage des Indemnités Compensatoires des Handicaps Naturels). La partie des territoires ruraux correspondant aux communes situées à la fois en « zone rurale éloignée » et en « zone défavorisée » constitue à l'évidence un enjeu prioritaire en matière de maintien de la population rurale.

3.3.3. Des emplois et des structures agricoles disparates

Par l'étude du nombre d'agriculteurs, on peut remarquer un bouleversement des structures agricoles des années 1990, jusqu'à nos jours. Le recensement agricole de 2000 dénombre 663 800 exploitations agricoles. Entre les recensements agricoles de 1988 et 2000, le nombre d'exploitations a donc diminué de 35%. On peut ainsi parler d'un bouleversement des structures agricoles. Tout d'abord, en douze ans, la taille moyenne des exploitations a considérablement augmenté, comme auparavant en plus de 30 ans. Ensuite, l'âge des exploitants agricoles a rajeuni. Enfin, le nombre de micro exploitations conduites par des retraités a fortement diminué, et le nombre de sociétés s'est développé.

	1970	1979	1988	2000
Chefs d'exploitation et co-exploitants	1 591 000	1 270 000	1 089 000	764 000
Evolution annuelle	-	-2,24%	-1,58%	-2,49%
Conjoints actifs	1 052 000	732 000	526 000	248 000
Evolution annuelle	-	-3,38%	-3,13%	-4,40%
Autres membres de la famille	869 000	453 000	263 000	143 000
Evolution annuelle	-	-5,32%	-4,66%	-3,80%
Salariés permanents	335 000	233 000	161 000	164 000
Evolution annuelle	-	-3,38%	-3,43%	0,16%
Total	**3 847 000**	**2 688 000**	**2 039 000**	**1 319 000**
Evolution annuelle	**-**	**-3,35%**	**-2,68%**	**-2,94%**

Source : Agreste (2003)

Tableau 10 : La population active agricole par statut, lors des recensements agricoles de 1970 à 2000, en France métropolitaine

Le nombre de chefs d'exploitation et de co-exploitants a diminué de 2,5%, entre 1988 et 2000. De plus, le nombre d'« emplois d'exploitants », c'est-à-dire de chefs d'exploitation et de co-exploitants (selon la nomenclature du SCEES) diminue moins vite que le nombre d'exploitations en raison de l'accroissement des formules sociétaires : 764 000 chefs d'exploitation et co-exploitants ont été recensés en 2000. Comme nous l'avons vu précédemment, les aides à la cessation de l'activité laitière et le dispositif de préretraite ont joué un rôle décisif dans cette restructuration.

[1] C'est-à-dire le rural hors petits pôles d'emploi ruraux et leur couronne résidentielle.

La Superficie Agricole Utilisée (SAU) des exploitations n'a diminué que de 2,5%, entre 1988 et 2000. Pour l'essentiel, l'augmentation de la productivité du travail et l'extensification ont permis de faire face à la hausse moyenne de la superficie des exploitations, puisque la taille du collectif de travail moyen augmente très peu. Le volume du travail agricole (tous statuts d'emploi confondus), mesuré en Unité de Travail Annuel (UTA), diminue de 32% : soit plus que le nombre d'exploitants (qui constituent l'essentiel de ce volume de travail, dans la mesure où il y a de moins en moins d'aides familiaux), soit presque autant que le nombre d'exploitations.

Le nombre de salariés permanents a augmenté de 3,27%, entre 1988 et 2000. En revanche, le total du collectif de travail moyen augmente très peu, de 0,26% entre 1988 et 2000 (de -2,68% à -2,94%). L'augmentation de la productivité du travail et l'extensification ont permis de faire face à la hausse moyenne de la superficie des exploitations. Si l'on observe, le total du travail réalisé pour les exploitations, en 2000 (un quart est effectué par des salariés ou sous forme de « travail à façon »[1] (dont les CUMA). Cette part augmente relativement, elle est stable en volume, alors que la main d'œuvre familiale baisse de 40% entre 1988 et 2000. Le développement du salariat agricole, comme l'installation hors cadre familial sont des enjeux devenus importants dans la période actuelle.

Les exploitants agricoles à titre secondaire représentent 7,8% des exploitants à titre principal ou exclusif en 2002 (selon la MSA, 2003). La pluriactivité agricole est donc limitée, elle recouvre des combinaisons de diverses d'activités. La pluriactivité est plus fréquente en montagne et dans les « zones défavorisées », ainsi que dans les « zones urbaines ». Les formes de la pluriactivité agricole se sont transformées au cours du temps. Il y a moins d'ouvriers agricoles, mais la pluriactivité est davantage axée sur les services dans différents domaines, tels que les activités commerciales, l'entretien des paysages, l'agro-tourisme et autre forme d'accueil.

Le taux de renouvellement des chefs d'exploitations[2] est de 48,6% au niveau national, pour la période 1997-1999 (selon la MSA, 2003). En lien avec l'évolution du la pyramide des âges, depuis 1993, ce taux est en progression constante. Dans ce cas, la période actuelle devrait être celle de la consolidation des structures. De ce fait, si le nombre de départs diminue, celui des installations par an, continuera à diminuer. En revanche, le nombre l'installation en GAEC avec les parents, dont la part dans les installations continue d'augmenter, se fera plus dans le cadre de la diversification des activités des exploitations, que dans celui de l'agrandissement, d'où de nouveaux enjeux en termes d'investissement.

1 L'expression « travailler à façon » signifie qu'il y a transformation d'un produit par un tiers. Le contrat de façonnage est une variété de prestation de services, une sous-traitance.

2 D'après la définition de la MSA, le renouvellement est calculé selon le rapport entre l'entrée des exploitants de moins de 40 ans et le départ de ceux de plus de 40 ans.

Des disparités territoriales apparaissent dans la restructuration de l'agriculture et l'évolution des emplois agricoles, dans la période 1988-2000. Globalement, celles-ci s'expliquent par des différences d'ordre démographique, mais elles résultent également d'une évolution différenciée des systèmes de production. Selon l'INSEE (2003)[1], la baisse massive du nombre d'exploitations agricoles affecte moins les zones spécialisées en « grandes cultures » ou en « cultures permanentes » que les autres. Les zones qui connaissent une baisse supérieure à la moyenne sont notamment les zones mixtes « grandes cultures et herbivores ». Concernant les Orientations Technico-Economiques des Exploitations (OTEX), la restructuration a affecté particulièrement le maraîchage (en raison de l'urbanisation) et l'élevage laitier et de façon générale, les élevages mixtes. Enfin, la polyculture régresse, comme les poly-élevages, ce qui permet de penser que l'on assiste à une simplification des systèmes de production (sous réserve d'une diversification qui peut intervenir en termes de qualité ou sur des activités connexes). Les évolutions en fonction des régions font également apparaître une redistribution du salariat agricole : il diminue dans les régions où il était élevé et augmente dans celles où il était faible.

3.3.4. La baisse des revenus et des produits agricoles

Depuis la réforme de la PAC de 1992, les aides directes qui se substituent au système de soutien des prix dans le cadre des organisations communautaires de marché représentent une part importante de la valeur ajoutée agricole et donc des revenus finaux agricoles. Depuis 1990, la chute de la diminution des actifs agricoles, a conduit à une forte progression du revenu agricole moyen par actif, mais avec un tassement depuis 1998 puis une légère baisse en 2003 (AGRESTE, 2003). Le poids de l'ensemble du secteur agroalimentaire dans l'économie nationale est en régression tendancielle, puisqu'il passe de 7% en 1980 à 4,5% en 2002. En parallèle, la part de la valeur ajoutée passe de 3,9% à 2,1% (TCHEKEMIAN, 2006)[2].

En 2000 et 2001, les exploitations professionnelles couvertes par le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) enregistrent une chute du Résultat Courant Avant Impôts (RCAI). Les prélèvements privés ont moins augmenté que l'inflation, ce qui a contribué à alléger l'endettement, mais l'investissement diminue de façon importante. Le secteur bovin se maintient dans l'orientation viande et enregistre une dégradation en orientation. L'analyse rétrospective des données du RICA sur la décennie passée montre une augmentation des revenues pour les exploitations de « montagne » et, de ce point de vue, une efficacité de la « politique montagne ».

1 INSEE, 2003, *Op. cit.*, 167 p.

2 TCHEKEMIAN A., 2006, « Les démarches de qualité du programme français de développement rural : une valeur ajoutée aux producteurs », dans *Urbanissimo Plate forme de la réflexion foncière et immobilière*, Ed. A. Diff Etudes & Cie, Triel-sur-Seine, n°96, octobre, pp. 21-24, n°97, décembre, pp. 21-28.

	MAE		ICHN		Aides à l'installation et PAM		Régulation des Marchés		Total du soutien aux « activités agricoles »	Forêt
1999	276	2,5%	374	3,4%	618	5,6%	9601	86,6%	11087	262
2000	291	2,5%	393	3,4%	571	5,0%	9876	86,1%	11465	423
2001	341	2,9%	434	3,7%	547	4,7%	9544	82,4%	11584	459
2002	472	4,0%	454	3,9%	605	5,2%	9538	81,3%	11733	529

Source : Annexe loi de finance (2003)

Tableau 11 : L'évolution des soutiens publics versés aux activités agricoles par l'Etat et l'Union Européenne, en 2002, en France métropolitaine (en millions € et en % du total pour l'agriculture)

Dans le tableau de l'évolution des soutiens publics versés aux activités agricoles par l'Etat et l'Union Européenne, en 2002, en France métropolitaine, certaines aides du poste « activités agricoles » non pas été détaillées. De plus, la colonne « Forêt » correspond à un seul poste, lequel appartient à un autre ensemble. Le soutien aux activités agricoles par l'Etat et l'Union Européenne atteint près de 12 milliards d'euros, en 2002. Selon la comptabilisation figurant en annexe de la loi de finances (2003), le premier pilier en représente l'essentiel, bien que sa part diminue, avec la mise en œuvre du PDRN.

Toutefois, le Budget Annexe des Prestations Sociales Agricoles (BAPSA)[1] dépasse légèrement l'ensemble des aides allouées aux activités agricoles. Avec les retraites et les préretraites, encore versées, ces revenus sociaux ont un impact important sur les revenus des ménages ruraux d'anciens exploitants, qui représentent une composante importante de la population rurale. Ces revenus procurent indirectement des emplois de services aux personnes.

L'évolution des activités de diversification telle qu'on peut l'appréhender à travers le recensement agricole (RA) montre, sur la décennie, une diminution des exploitations pratiquant la vente directe à la ferme. Par contre, différents indicateurs montrent le développement des circuits courts, des démarches de qualité (notamment depuis l'adoption de la réglementation européenne en la matière) et de l'agriculture biologique. D'autre part, sur cette période, on constate une stagnation de la restauration et de l'hébergement à la ferme (cf. Tableau ci-après).

Activités agricoles	1988	2000
Agriculture biologique (y compris la reconversion)	-	8 754
Autres productions sous signe de qualité	-	182 468
Transformation pour la vente de produits de la ferme	-	61 384
Vente directe de produits agricoles (transformés ou non)	275 469	101 988
Restauration	3 077	2 973
Hébergement	15 080	12 795
Travaux agricoles à façon	14 555	13 976
Transformation pour la vente de bois de l'exploitation	-	6 177

Source : AGRESTE, nombre d'exploitations (2003)

Tableau 12 : Les activités des exploitations agricoles, pour les périodes 1988 et 2000, en France métropolitaine

[1] Il s'agit du concours de l'Etat à la protection sociale des agriculteurs.

L'Appellation d'Origine Contrôlée (AOC) est un signe français d'Indication géographique protégée, identifiant l'origine de produits alimentaires traditionnels français. Ils font d'ailleurs partie des Appellations d'Origine Protégée (AOP), signe d'identification européen, créé en 1992. Les Appellations d'Origine Contrôlée (AOC) identifient un produit, l'authenticité et la typicité de son origine géographique. Elles sont garantes de ses qualités et de ses caractéristiques, de son aire géographique d'origine, du savoir-faire du producteur, de l'antériorité et de la notoriété du nom. La quantité et le contrôle d'étiquetage des produits sous AOC répondent à un cahier des charges validé, en France, par l'Institut National des Appellations d'Origine (INAO). Ainsi, d'après le rapport d'activités de l'INAO, le chiffre d'affaires des produits sous une Appellation d'Origine Contrôlée (AOC) en 2001 se répartit selon les familles de produit présentées dans le tableau suivant.

Appellation d'Origine Contrôlée (AOC)	Chiffre d'affaire HT (en milliards €)	Chiffre d'affaire HT total AOC (en %)
Vins	13,49	79,12 %
Eaux de vie	1,52	8,91 %
Produits laitiers	1,86	10,91 %
Autres produits	0,18	1,06 %
Total	**17,05**	**100 %**

Sources : CFCE-DGDDI-INAO-SECODIP-CIVC, 2003

Tableau 13 : Le chiffre d'affaires des Appellations d'Origine Contrôlée, par famille de produit, en 2001, en France métropolitaine

Quant à l'Agriculture Biologique (AB), en 1990, la France était le premier pays (soit 65 000 ha) et représentait 40% des surfaces en AB de l'Union Européenne. Mais à la fin des années 1990, sa position relative est en très net repli. Sur l'ensemble des pays communautaire, la France arrive seulement au treizième rang[1] (1,4%) par rapport à la surface cultivée total en AB. Le plan de relance de l'AB en France, mis en place en 1997 prévoyait d'atteindre 3% de la surface en 2005, ce qui apparaît ambitieux au regard des données disponibles.

[1] L'Autriche possède le pourcentage le plus élevé de surfaces cultivées en AB par rapport à la surface cultivée totale (11,2 %), devant l'Italie, la Finlande et le Danemark.

3.3.5. En conclusion : le bilan socioéconomique mitigé des territoires ruraux au lancement du programme français de développement rural

Les différents points abordés dans cette partie ont permis de mettre en relief plusieurs aspects de l'évolution socioéconomique des territoires ruraux. Tout d'abord, il est important de souligner la part de plus en plus restreinte des territoires ruraux, en comparaison avec les territoires dits urbains. En effet, les villes s'étendent et de nombreuses communes connaissent une croissance et une modernisation importante (axes de communication, accès aux dernières technologies, accroissement des commerces de proximité). Ces éléments modifient le profil des communes, les classant ainsi en « périrurbaine » voire « urbaine ». En parallèle, on assiste à un phénomène de désintérêt des villes au profit des campagnes. Après l'exode rural important des années quatre-vingt, qui a provoqué le vide des campagnes, on assiste aujourd'hui au phénomène inverse. En effet, de plus en plus de personnes souhaitent vivre hors des villes pour des raisons de qualité de vie principalement, et l'on parle donc d'exode urbain. Un autre aspect socioéconomique important est le bouleversement des structures agricoles. On dénombre ainsi une diminution du nombre d'exploitations qui s'accompagne d'une augmentation des autres en activités. L'âge des exploitants diminue également. De plus en plus de politiques facilitent l'installation de jeunes exploitants afin de maintenir l'activité au sein des territoires ruraux et de faciliter l'adoption de nouvelles pratiques agricoles. La pluriactivité est encore peu répandue mais le nombre de regroupements en GAEC, quant à lui, augmente. Ceci illustre le développement de démarches collectives au sein des territoires ruraux.

Concernant l'évolution des revenus agricoles, la réforme de la PAC de 1992 a développé un système d'aides directes qui se sont substituées au système de soutien des prix. Ces aides ont ainsi pris une part croissante dans le revenu agricole au cours de ces dernières années. Dans le cadre de la restructuration et de l'évolution des emplois agricoles, on observe l'existence de disparités puisque la diminution du nombre d'exploitations touche moins les zones dites « de grande culture » ou en « culture permanente ». On assiste ainsi à une augmentation des activités de diversification avec une diminution des activités de vente à la ferme et un développement croissant de l'agriculture biologique, des circuits courts et des démarches de qualité. Le monde rural est aujourd'hui un espace public, où les ruraux ne sont plus seulement des exploitants, 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 aux démarches de qualité, il ne peut cependant pas suffire à dynamiser ces territoires. L'évolution de l'économie et de la composition des territoires ruraux conduit ainsi à s'interroger sur l'adaptation des politiques proposées aux besoins des populations, des exploitations et de leurs territoires.

Le constat général que l'on peut dresser aujourd'hui, en adoptant un point du vue optimiste, incite à penser qu'après la période de restructuration des exploitations peut succéder une relative accalmie de la tendance à l'agrandissement, pour peu que des investissements adéquats, une meilleure valorisation des produits et une meilleure distribution des aides publiques permettent une adaptation des projets d'exploitation et plus généralement des projets d'activité dans les territoires ruraux. Par ailleurs la population de ces territoires s'est accrue et diversifiée puis, d'une façon générale, la fonction résidentielle et d'accueil des territoires ruraux s'est développée, au point d'être une des principales questions en matière de projets territoriaux de l'Etat. Finalement, au moment où a été adopté l'Agenda 2000 et mis au point le RDR en France, les structures de l'économie rurale et de l'économie agricoles étaient assez différentes de ce qu'elles étaient dix ans plus tôt. Il faut admettre que tant l'évolution de la composition socioéconomique de la population dans les territoires ruraux que la restructuration des exploitations agricoles offrent de nouvelles opportunités et impulsent de nouvelles dynamiques territoriales d'évolution. Il est cependant difficile de les appréhender dans leur diversité.

- Seconde partie -

L'étude d'une politique publique agricole comme outil d'analyse du développement des territoires ruraux français

Quatrième chapitre.

Les stratégies de développement des territoires ruraux étudiés

Après avoir vu, dans le troisième chapitre, les effets socioéconomiques du programme français de développement rural, sur les territoires ruraux, à l'échelle nationale, voyons à présent les caractéristiques et les enjeux ruraux et agricoles pour chacun des six terrains d'étude. Ce descriptif permet de présenter les territoires ruraux et leur inscription dans leur région et département d'appartenance. De plus, une carte de localisation délimite les territoires étudiés tout en permettant de les situer dans leur département d'origine.

De nombreuses données quantitatives ont permis d'alimenter ce travail, en particulier les fichiers du CNASEA, le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), les enquêtes réalisées par le Service Central des Enquêtes et Etudes Statistiques (SCEES) du Ministère de l'Agriculture, le Recensement Globale Agricole (RGA) d'Agreste, de 2000, puis le Recensement Global de la Population (RGP) de l'INSEE réalisé en 1999. A ce sujet, les données concernant la population des six territoires étudiés sont extraites du Recensement Général de la Population (RGP) de 1999, réalisé par l'INSEE. Ce recensement est le dernier prenant en compte la totalité de la population française. La prochaine campagne de recensement globale n'est pas encore fixée, elle pourrait être prévue en 2009. Il s'agit donc de la seule source statistique exhaustive de l'ensemble de la population française, à laquelle se réfèrent les six terrains d'étude. De plus, l'étude de terrain s'étant déroulée en 2003, c'est à cette même année que les données du RGP ont été traitées et ont donné lieu à des publications régulières de l'INSEE. Depuis 2004, l'INSEE a modifié sa méthode d'enquête et procède désormais soit par échantillonnage de la population pour les communes de 10 000 habitants et plus, soit de façon exhaustive pour les communes de moins de 10 000 habitants, recensées tous les cinq ans. Concernant la nouvelle méthode de recensement de l'INSEE, les premiers résultats détaillés par secteur d'activité seront disponibles en 2009, selon les informations communiquées sur le site de l'INSEE.

4.1. Des bassins de vie aux territoires ruraux étudiés

Avant d'étudier les six terrains d'étude, il est intéressant d'expliquer le choix du zonage des bassins de vie, retenu afin de délimiter les territoires ruraux sur lesquels s'applique le plan de développement rural national.

Le choix géographique des six territoires d'étude correspond à celui de l'évaluation ministérielle ex ante, en 2000, lors de la mise en place du PDRN. Ces terrains ont été repris en raison de leur diversité géographique et de leur représentativité des caractéristiques et enjeux et agricoles des territoires ruraux français. Toutefois, sur le terrain, les limites des territoires à étudier ont été définies précisément selon les bassins de vie, afin de rendre compte des réalités locales et d'avoir un maillage identique pour l'étude des six territoires ruraux.

A ce sujet, les textes officiels de référence au Plan de Développement Rural National qualifient de « territoire » des espaces où s'applique le programme français de développement rural. Ces espaces sont nommés en fonction des particularités géographiques d'exercice d'activités rurales et agricoles, par exemple, « zones de montagne », « zones défavorisées », « rural isolé ». L'usage du terme « territoire » dans les textes officiels n'a pas la même signification que celle développée et retenue en tant que concept mobilisé pour cette recherche, ni aux délimitations des territoires ruraux retenus lors de l'étude de terrain. Comme cela a été développé dans le premier chapitre, le concept de territoire ne correspond pas à une subdivision juridique. Il s'agit d'un périmètre de cohérence dans lequel se développent des dynamiques de projets qui ont pour finalité le maintien et le développement des activités rurales et agricoles. Ces territoires s'inscrivent donc sur des processus à long terme qui visent à la cohésion sociale et impliquent une grande diversité d'acteurs des sphères agricoles et rurales.

L'agriculture, dans sa globalité, est l'une des activités économiques exercées au sein des territoires ruraux. Cependant ni l'agriculture, ni les exploitants agricoles français, ni les institutions par lesquels les aides agricoles européennes transitent ne sont un objet d'étude géographique. Par la méthodologie employée, il ne s'agit pas d'étudier « les agricultures » ou les activités rurales et agricoles en France, mais l'impact d'une politique publique sur les acteurs et ses répercussions sur le développement des territoires ruraux français. Pour comprendre cela, six terrains d'étude ont été retenus. Ces terrains se distinguent donc par des caractéristiques et des contraintes de développement qui leur sont spécifiques. Chacun est composé de plusieurs cantons rassemblés en « bassins de vie » et constituant un liant territorial entre des cantons mitoyens. L'ensemble de ces bassins de vie représente un panel de situations et d'acteurs présents dans les territoires ruraux français. L'échelle d'étude géographique retenue pour de cette recherche est celle du bassin de vie. C'est-à-dire d'un ensemble de communes qui constituent un territoire rural, un liant territorial. Une telle formulation manque de précision, puisqu'il s'agit de territoires ruraux ayant une cohérence territoriale, économique et sociale.

Dans cette seconde partie, sont successivement employés les termes de « terrain d'étude » ou de « territoire étudié », pour qualifier les six territoires ruraux sur lesquels interviennent les acteurs rencontrés. Ces deux termes sont des recouvrent notions spatiales et territoriales. Elles désignent des regroupements de communes entières, définies selon leurs liens et unités, à l'intérieur des six terrains d'étude retenus. Les limites géographiques de chacun des terrains d'étude permettent de localiser notre analyse du Plan de Développement Rural National sur la population cible. Aussi, chaque terrain d'étude

est une portion d'un territoire sur laquelle s'applique le programme français de développement rural. Les territoires étudiés regroupent des cantons, dont l'ensemble équivaut à des « bassins de vie », et dont deux sont désignés sous l'appellation de pays. Il s'agit du territoire du plateau de Langres, appartenant au pays de Langres et celui de l'Ardèche méridionale appartenant au pays de l'Ardèche méridionale. La diversité des caractéristiques et enjeux dominants et inhérents à chaque territoire étudié est représentative de la diversité des territoires ruraux français. Elles sont constituées de cantons. A ce titre, quelle est la pertinence de la délimitation cantonale dans la détermination de nos terrains d'étude ?

En France, un canton est une division administrative. Chaque échelon départemental est subdivisé en cantons. Le rôle actuel des cantons est essentiellement de fournir un maillage électoral. L'INSEE définit le canton comme une subdivision territoriale de l'arrondissement. Il s'agit donc de la circonscription électorale dans le cadre de laquelle est élu un conseiller général. Les cantons ont été créés, comme les départements, par la loi du 22 décembre 1789. Généralement, ils englobent plusieurs communes. Mais les cantons ne respectent pas toujours les limites communales. En milieu rural, un canton est souvent formé de plusieurs petites communes, et il est fréquent que les principaux services administratifs soient concentrés dans le chef-lieu de canton. Le canton rend donc compte des liens qui se tissent entre les différents acteurs d'un même territoire.

La notion de « bassin de vie » a été conçue en vue de la création des « pays ». La définition simplifiée de l'INSEE est la suivante : « *un bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements et à l'emploi* »[1]. De nombreuses études ont été publiées pour définir les « bassins de vie » et ont montré les multiples facettes de cette « *aire géographique de proximité des emplois et services* » (INSEE, 2003)[2], plus considérée comme un territoire d'observation que comme un territoire d'action. Les uns proposaient d'asseoir cette entité sur les « zones d'emploi » telles qu'elles ont été définies par l'INSEE et le Ministère du Travail en 1982, d'autres de les définir selon les « zones de petite chalandise » définies par l'INSEE, et d'autres encore évoquent un plus ancien découpage que l'INSEE, celui des Zones de Peuplement Industriel et Urbain (ZPIU). Selon JULIEN (2007)[3], le découpage du territoire de la France métropolitaine comporte, en 2004, un total de 1 916 bassins de vie, dont 1 745 dans les petites villes et les bourgs et 171 dans les grandes agglomérations. L'étude de l'INSEE (2003) sur l'évolution des bassins de vie, lors de quatre périodes intercensitaires (1962-1975, 1975-1982, 1982-1990 et 1990-1999), a permis de définir six profils types en fonction des équipements et des services dont ils disposent : équipements, services et commerces du secteur concurrentiel ; équipements et services du secteur non concurrentiel ; équipements et services de santé ; équipements et services d'éducation.

[1] Site Internet de l'INSEE, *les zonages en bassins de vie en 2004* [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/bassins_vie/bassins_vie.htm].
[2] INSEE, 2003, *Op. cit.,* 167 p.
[3] JULIEN P., 2007, « La France en 1 916 bassins de vie », dans *Economie et statistique*, n°402, pp. 25-39.

4.2. La situation des six territoires ruraux étudiés

Dans un premier temps, six territoires d'étude ont été délimitées en s'appuyant sur le zonage de « bassin de vie » de l'INSEE et celui des pays, au sens de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (du 4 février 1995). Les territoires étudiés, tels qu'ils sont préalablement définis, se veulent être une construction sociale, au sens de LARDON (2001)[1]. Ils résultent des interactions entre les acteurs, des sphères rurales et agricoles, et des activités qui s'y développent, puis des sollicitations extérieures. Ces interrelations peuvent s'analyser en tant que réseau de relations, puis un cadre, un contexte, un environnement au sein duquel s'inscrivent ces relations en tant que ressources.

Les terrains d'étude doivent donc être des territoires appropriés par les acteurs et dont les ressources sont valorisées. En effet, de tels territoires conditionnent le déroulement des activités et les capacités d'interaction entre les acteurs tout en générant de nouvelles potentialités, de nouvelles dynamiques et opportunités. Dans ce sens, les territoires étudiés sont des lieux d'enjeux. Chacun de ces six territoires a des caractéristiques et enjeux qui lui sont propres. Le tableau suivant présente ces six territoires ainsi que la problématique dominante associée à chacun d'eux.

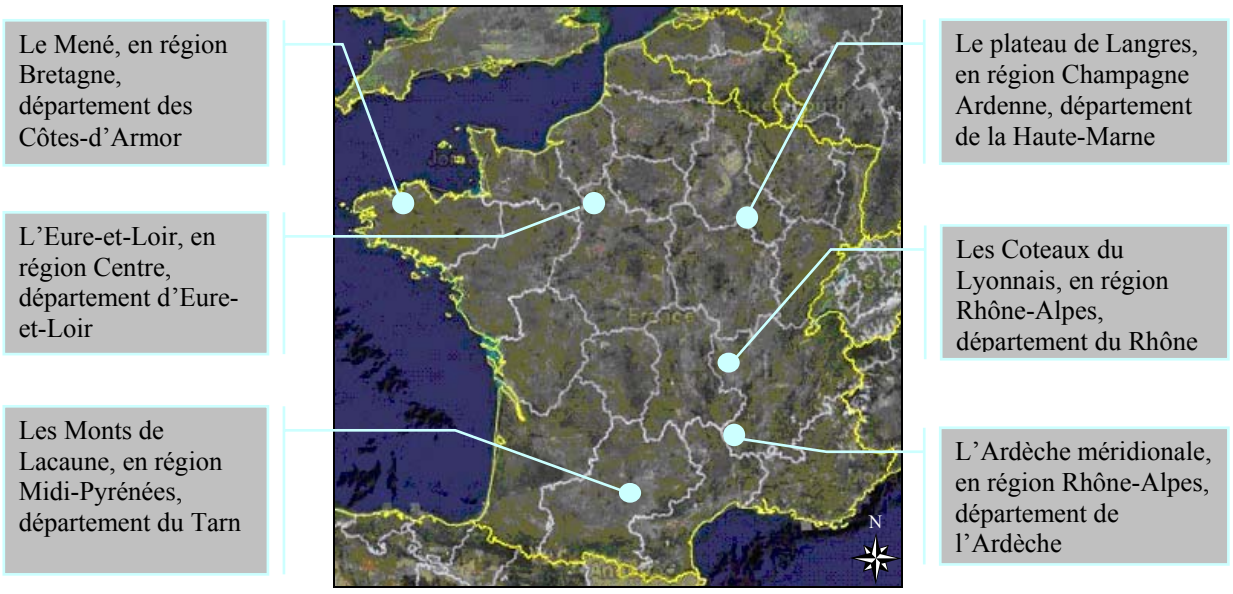
Territoires étudiés	Régions concernées	Départements concernés	Cantons Concernés	Problématique dominante
Le Mené	Bretagne	Côtes-d'Armor	Collinée, Merdrignac	Pollution des sols par les activités agricoles
L'Eure-et-Loir	Centre	Eure-et-Loir	Brézolles, Châteauneuf-en-Thymerais, Courville sur Eure	Evolutions agricoles depuis le 1er pilier de la PAC
L'Ardèche méridionale	Rhône-Alpes	Ardèche	Largentière, Vallon Pont d'Arc, Les Vans, Joyeuse, Valgorge	Pression foncière et tourisme
Les Coteaux du lyonnais	Rhône-Alpes	Rhône	Mornant, Vaugneray, Givors	Pression foncière en territoire périurbain
Le plateau de Langres	Champagne Ardenne	Haute-Marne	Auberive, Bourbonne-les-Bains, Laferté-sur-Amance, Fayl-Billot, Langres, Nogent, Val-de-Meuse, Prauthoy, Terre-Natale, Arc-en-Barrois	Application du programme en « zone intermédiaire »
Les Monts de Lacaune	Midi-Pyrénées	Tarn	Alban, Angles, Brassac, Lacaune, Montredon, Murat sur Vèbre, Réalmont, Roquecourbe et Vabre	Application du programme en « zones de montagne sèche »

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 14 : La situation et problématique dominante des six territoires ruraux étudiés

[1] LARDON S., MAUREL P., PIVETEAU V., 2001, *Op. cit.*

La carte ci-après permet de localiser les six territoires ruraux étudiés, selon le découpage régional de la France métropolitaine.



Source : image « Google Earth », conception TCHEKEMIAN (2008)

Carte 9 : La localisation des six territoires ruraux étudiés

Dans un second temps, les acteurs institutionnels étaient consultés quant à la pertinence et cohérence de la délimitation du territoire d'étude, en raison du fait qu'ils étaient les premiers rencontrés. D'ailleurs, lors de la présentation des limites du territoire des Monts de Lacaune, le périmètre prédéfini ne correspondait pas aux réalités locales. Il a donc été corrigé et adapté en tenant compte de leurs suggestions unanimes.

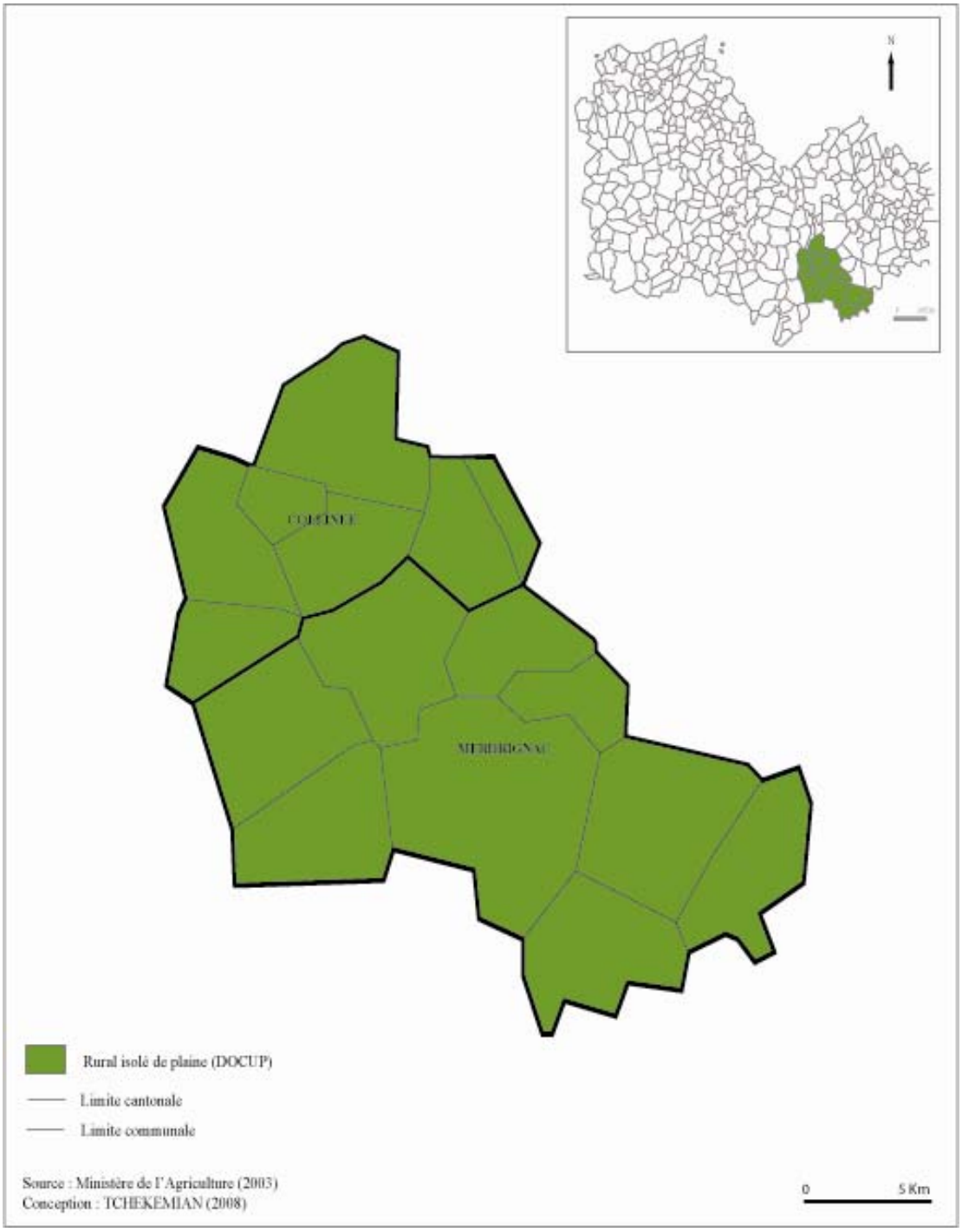
En revanche, pour le choix des limites de ces terrains d'étude, les exploitants, étant rencontrés a posteriori, n'ont pas été consultés. En effet, le choix des exploitants était défini en fonction des spécificités locales, après avoir consulté les dossiers de demande d'aide aux différentes DDAF.

La présentation du développement territorial des six régions et départements dans lesquels s'inscrivent les territoires étudiés se situe en annexe 3.

4.2.1. Le Mené, un territoire rural isolée, victime de la pollution agricole

Le territoire d'étude du Mené se situe dans la région Bretagne, dans le département des Côtes-d'Armor et rassemble les deux cantons de Collinée et Merdrignac. Il est intéressant d'observer comment est appliqué

le programme de développement rural, dans ce territoire où les eaux et sols sont fortement pollués en raison des pratiques de productions agricoles. Le territoire d'étude du Mené est constitué des cantons de Collinée et Merdrignac, tous deux sont inclus dans le zonage du pays du Mené. D'ailleurs, le territoire étudié correspond globalement à la limite administrative du pays du Mené. La superficie du territoire étudié est de 362 km².



Carte 10 : Le zonage du PDRN sur le territoire d'étude du Mené

Cette carte montre que l'ensemble du territoire d'étude du Mené est classé en « rural isolé ». Ce territoire compte 11 690 habitants en 2003, selon l'INSEE. Situé entre Saint-Brieuc et Rennes, il est composé uniquement de communes rurales. Le Mené est peu touristique en dépit d'attraits paysagers qui pourraient être mis en valeur. De plus, l'absence de voie ferrée et d'autoroute contribue à l'isolement de ce territoire. Le Mené se situe à la jonction de deux axes routiers est-ouest (Rennes-Chateaulin) et nord-sud (Saint-Brieuc-Lorient), en cours d'aménagement pour désenclaver la Bretagne centre. Les cantons de Collinée et Merdrignac bénéficient d'un accès facile à Rennes et Saint Brieuc.

Le territoire d'étude du Mené connaît des difficultés sociales et économiques, liées en partie à sa situation géographique. Il est situé loin de la côte, entre St Brieuc et Rennes, et ne compte pas de pôle urbain important. Du point de vue agricole, ce territoire est orienté vers des systèmes d'agriculture intensive et d'élevage porcin et de volaille. En aval, de nombreuses Industries Agro Alimentaires (IAA) se sont développées, offrant un bassin d'emploi relativement important. L'emploi y est cependant relativement peu qualifié rendant les réorientations économiques difficiles, et limitant la diversification de l'activité économique. Le secteur agricole reste l'activité économique prépondérante dans ce territoire, dominé par l'élevage (vaches laitières, porcs et volaille) et les IAA, qui affichent un certain dynamisme : abattage et découpe de viande, surgélation de légumes, industrie laitière. Le secteur agricole emploie 19% des actifs contre 9% en Bretagne. De plus, 71% des emplois industriels se situent dans l'agroalimentaire. L'emploi tertiaire est peu représenté et les emplois salariés augmentent au détriment des non-salariés. L'orientation vers un mode d'agriculture très productiviste et le développement d'activités hors sol entraînent des progrès sociaux et économiques.

Tout come au niveau départemental, le secteur agricole est en crise dans le territoire du Mené. Cette crise est double, puisqu'elle est d'une part, agricole, en raison de la chute importante et pérenne des prix de vente des produits agricoles. D'autre part, elle est environnementale, provoquée par les fortes pollutions des nappes phréatiques et l'érosion des sols. L'augmentation de la pression de l'activité humaine sur cet environnement fragile (nappes phréatiques superficielles) a entraîné une pollution rapide, qui peut mettre en péril la pérennité des activités agricoles et agroalimentaires.

Comme la majeure partie de la Bretagne, les deux cantons étudiés sont classés en Zones d'Actions Complémentaires (ZAC)[1] et Zones d'Excédent Structurel (ZES)[2]. Ils présentent des problèmes de pollution importants, en azotes, par les nitrates, et les matières phosphorées. Le territoire du Mené est entièrement classé en zone d'objectif 2, et correspond, selon le zonage INSEE au « rural isolé ». En raison de son classement en objectif 2, le territoire du Mené possède une grande diversité de soutiens en faveur du développement rural et agricole. De plus, le territoire est sujet à une pression foncière importante liée en partie à la compétition entre exploitants pour l'obtention, par l'achat de terres, soit de surfaces d'épandage plus grandes, soit de quotas laitiers plus importants, mais *« entre 20 ha et une station d'épuration de 23 millions d'euros, rapidement obsolète, le choix est vite fait »*, affirme le Chef du service Economie Agricole à la DRAF de Bretagne.

Les possibilités d'amélioration économique et environnementale par l'agrandissement des exploitations, et de fait l'extensification des pratiques agricoles, sont difficiles. Le territoire du Mené, comme l'ensemble de la région Bretagne, montre des dynamiques collectives nombreuses et anciennes. L'image de ce territoire est parfois contrastée, présentant des atouts parfois fragiles et peu valorisés, dont le dynamisme passe par des associations peu fédérées et en faible lien avec les intercommunalités. Les démarches vers l'intercommunalité ont néanmoins repris avec la création de Communauté de communes (cependant, une commune du pays Centre Bretagne n'appartient à aucune Communauté de communes), et une organisation avec le pays Centre Bretagne.

Le territoire du Mené a connu de nombreuses politiques sectorielles, telles qu'une Opération Programmée d'Amélioration et de Rénovation du Commerce et de l'Artisanat (OPARCA), une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH), un Programme Régional d'Aménagement du Territoire (PRAT) et un programme LEADER II. Le PDRN et les DOCUP englobent ou substituent un certain nombre de ces dispositifs, tels que la DJA et le PAM, qui sont repris sans grande modification, puis les MAE intégrées aux CTE, qui remplacent également plus ou moins les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF). Le choix des outils conservés par le PDRN n'est pas le plus territorialisé. Les différents fonds sont plutôt positionnés en parallèle qu'en coordination avec la mise en place du PDRN, comme le Fond Européen de Développement Régional (FEDER), le Fond de Gestion de l'Espace Rural (FGER), la Dotation de Développement Rural (DDR), la Liaison Entre Action de Développement de l'Economie Rurale Plus (LEADER+), et le Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA).

[1] En juillet 2001 ont été signés les arrêtés définissant les deuxièmes programmes d'action départementaux, en application de la directive Nitrates du 12 décembre 1991. Ces arrêtés poursuivent les actions prévues dans les premiers programmes d'actions et y ajoutent des prescriptions supplémentaires dans les bassins versants où la qualité des eaux brutes destinées à l'alimentation en eau potable est insuffisante au regard des normes en nitrates. Dans ces zones, la couverture des sols est obligatoire en hiver, la fertilisation azotée totale est limitée à 210 kg/ha et l'augmentation des effectifs est interdite, sauf cas particulier.

[2] La révision des ZES a été effectuée sur la base du recensement général de l'agriculture de l'année 2000. Elle a abouti à la signature d'arrêtés en août 2002, définissant 104 cantons en ZES. Dans ces cantons, les exploitations sont soumises à une obligation de résorption des excédents, et l'augmentation des effectifs animaux est interdite sauf jeunes agriculteurs et exploitations de dimension économique insuffisante.

4.2.2. L'Eure-et-Loir, un territoire lié au premier pilier de la PAC

Le territoire d'étude d'Eure-et-Loir se situe dans la région Centre, au sein du département d'Eure-et-Loir. Il rassemble les trois cantons de Brézolles, Châteauneuf-en-Thymerais, Courville-sur-Eure. Ce terrain d'étude a été retenu afin d'observer comment les acteurs vivent et s'adapte à la transition entre le premier et le second pilier de la PAC.

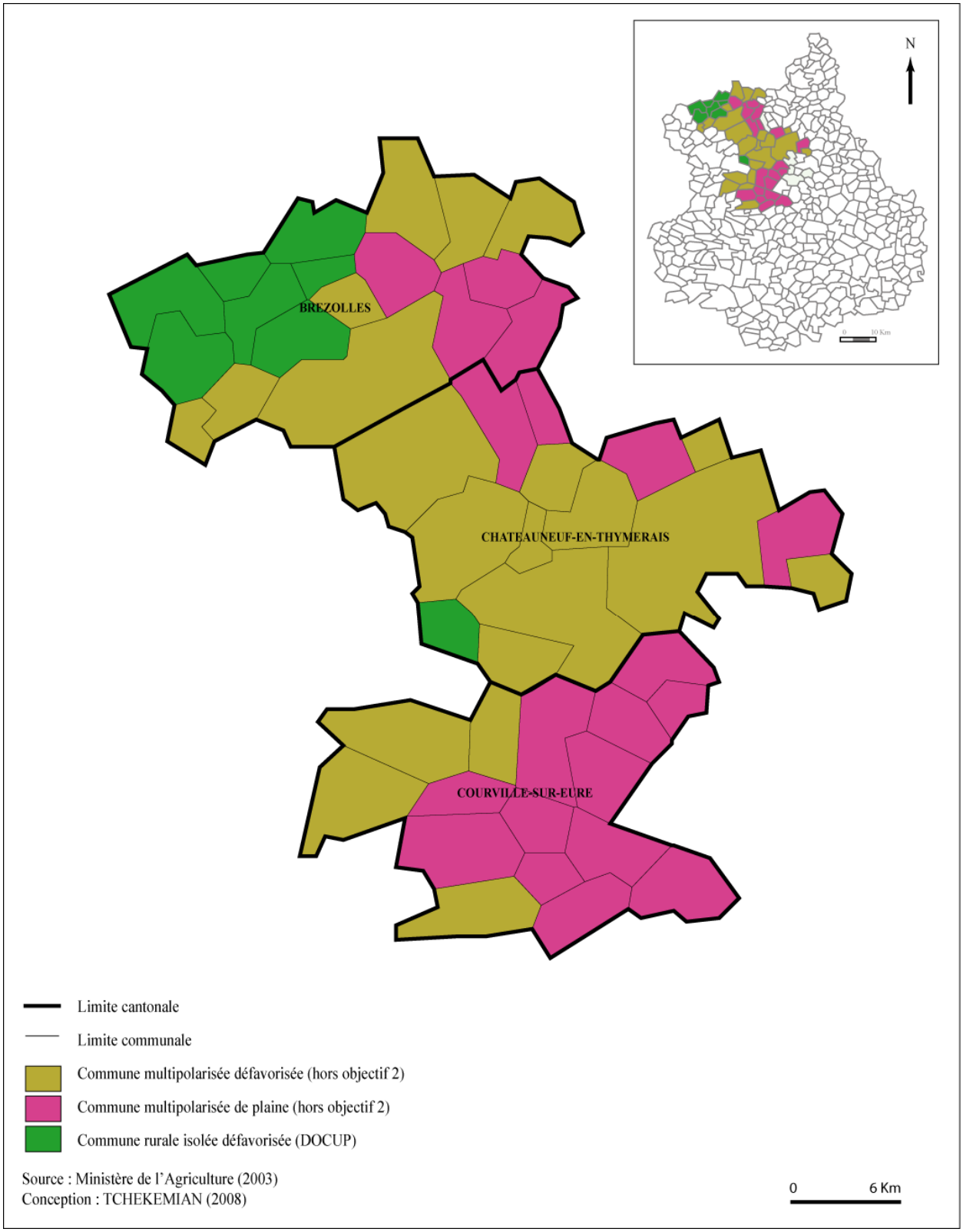
Le territoire d'étude d'Eure-et-Loir regroupe les trois cantons de Brezolles, Châteauneuf-en-Thymerais et Courville sur Eure. Ces cantons se situent dans le quart nord-ouest du département et à l'ouest de la ligne Chartres-Dreux. Elle comprend au total cinquante communes, pour une superficie totale d'environ 800 km². Le patrimoine naturel, malgré sa réputation de territoire de production agricole intensive, constitue un attrait paysager, touristique et récréatif. Le territoire étudié est à l'intersection de trois régions naturelles d'Eure-et-Loir :

- au nord, le Thymerais-Drouais : avec la présence de bois, un plateau entaillé par quelques rivières, et un relief généralement modéré ;
- à l'ouest, le Perche : pays de collines, élevage jadis célèbre de chevaux, quelques bassins laitiers, mais le nombre d'éleveurs diminue, les laiteries sont parties dans l'Orme et le Loir-et-Cher ;
- au centre et à l'est, la Beauce : région la plus riche du département, pays au relief monotone, sol perméable à forte irrigation au climat sec et à l'absence de curiosités naturelles.

La carte suivante présente la délimitation du territoire d'Eure-et-Loir étudié. Trois zonages réglementaires s'appliquent sur territoire d'Eure-et-Loir étudié. Les deux premiers correspondent aux Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique ou Floristique (ZNIEFF)[1] de types « 1 » et « 2 », comprenant les vallées de l'Avre et Meuvette, de la Blaise au nord du territoire, les forêts de Châteauneuf-en-Thymerais au centre du territoire et la vallée d'Eure au sud du territoire. Le troisième zonage réglementaire est celui de Natura 2000[2], dont sept communes sont concernées par des propositions de sites d'intérêt communautaire (cinq par l'Arc forestier du Perche d'Eure-et-Loir et deux par la vallée d'Eure de Maintenon).

[1] Une ZNIEFF de « type 1 » correspond à un secteur d'une superficie en général limitée, caractérisée par la présence d'espèces, d'associations d'espèces ou de milieux rares, remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel national ou régional. Celle de « type 2 » est une zone d'inventaire correspondant à de grands ensembles naturels riches et peu modifiés, ou qui offrent des potentialités biologiques importantes.

[2] Dispositif mis en place par l'Union Européenne afin de répondre à la régression des milieux et des espèces naturels.



Carte 11 : Le zonage du PDRN sur le territoire d'étude d'Eure-et-Loir

Bien que certaines communes du territoire étudié, comme Pontgouin, Favril et Saint-Denis-des-Puits sur le canton de Courville-sur-Eure, jouxtent le Parc Naturel Régional du Perche, aucune n'est incluse. Selon les acteurs de la DDAF et de la Chambre d'agriculture, le choix des cantons retenu leur semblait, à première vue, peu pertinent. Selon eux, les cantons présentent peu de caractéristiques communes. Cependant, après réflexion, les acteurs se sont accordés sur le fait que ce territoire rassemble les exploitations les plus grandes du département, sur un territoire plat aux sols moins riches que la Beauce, et dont l'effet d'attraction de Paris commence à se faire sentir, notamment dans la modification du profil des exploitations.

En effet, le développement rural du territoire d'Eure-et-Loir est sous l'influence de la région Ile-de-France. A l'est notamment, le territoire est soumis à l'influence et à l'attractivité de la région parisienne. Beaucoup de Parisiens y ont établi leur résidence secondaire. Quelques activités touristiques se développent et on assiste à un clivage qui s'accroît entre les populations rurale et non rurale. D'ailleurs, la Chambre d'agriculture, les maires des communes et certains propriétaires agricoles (25% d'exploitation directe, 75% en fermage) œuvrent au développent des gîtes ruraux.

Concernant le développement agricole du territoire d'Eure-et-Loir, les acteurs et les exploitations sont très sensibles aux modifications de la PAC. Le profil type des structures agricoles du territoire étudié est celui d'exploitations de très grande surface, quasi toutes céréalières (céréales, oléagineux, protéagineux) en conduite intensive et à faible valeur ajoutée. Ceci entraîne des aides importantes du premier pilier de la PAC. Les exploitations familiales sont très rares et sont particulièrement peu diversifiées en comparaison au reste du département. Ce système d'exploitation a de fortes répercussions sur l'environnement (pollution des eaux, modification des paysages, raréfaction de la petite faune locale) qui d'ailleurs est peu présent dans les préoccupations affichées par les acteurs rencontrés. Pour l'ensemble des acteurs, la taille des exploitations, l'évolution vers une concentration de terres et la diminution du nombre d'agriculteurs est un problème important (selon l'analyse faite sous Sphinx). D'après les acteurs cela rend difficile la gestion des exploitations et quant aux exploitants ils ont conscience que leur attitude hégémonique de gain des terres entraîne une diminution du nombre d'exploitations. Face à un revenu en diminution, les exploitants se tournent de plus en plus vers la pluriactivité. La concurrence sur le foncier est également accentuée, car l'agrandissement comme compensation des pertes de revenu est encore très présent.

4.2.3. L'Ardèche méridionale soumis à une pression touristique estivale

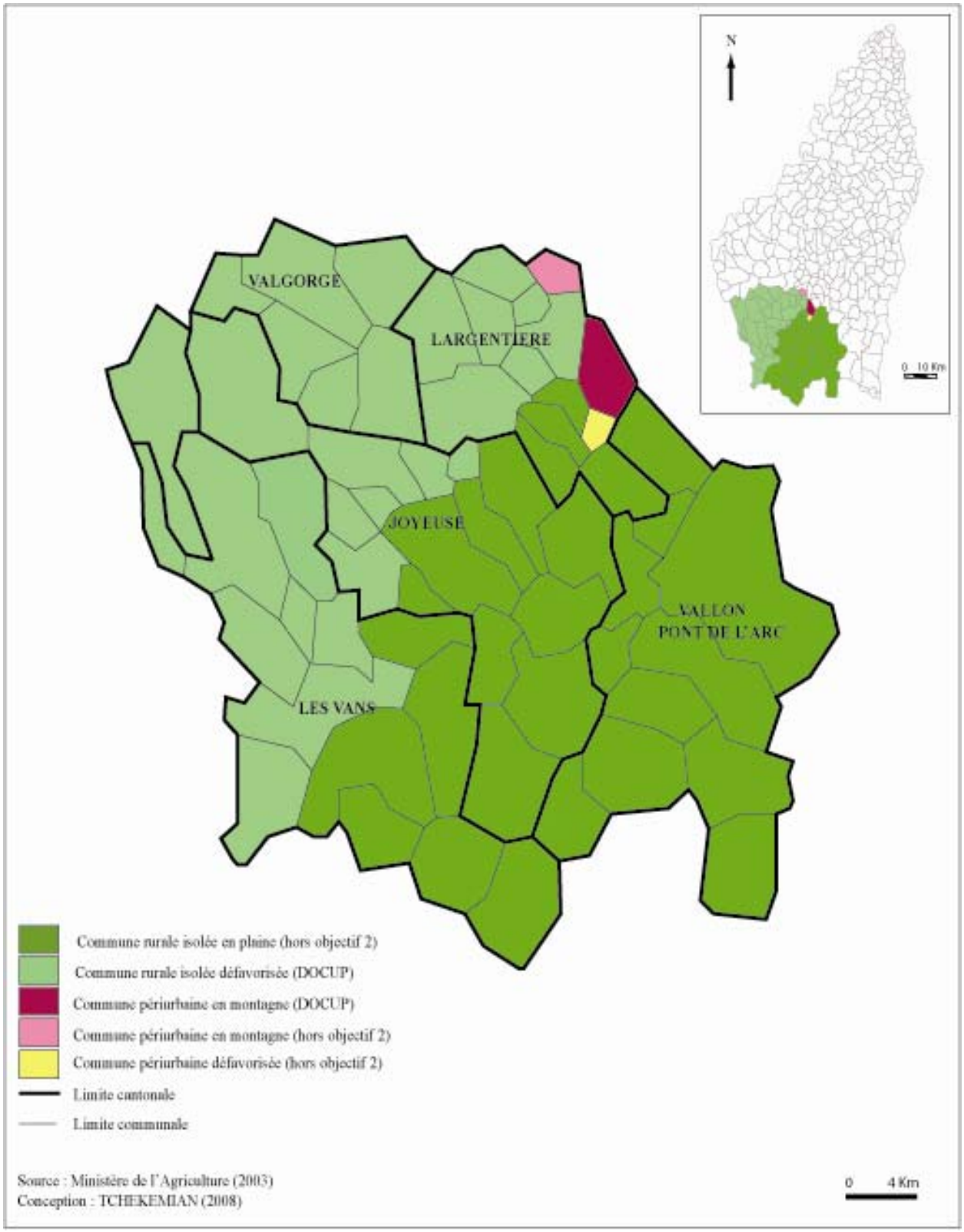
Le territoire d'étude d'Ardèche méridionale se situe dans la région Rhône-Alpes, au sud du département de l'Ardèche. Ce territoire comprend soixante-deux communes réparties sur les cinq cantons : Largentière, Vallon Pont d'Arc, Les Vans, Joyeuse, Valgorge, soit une superficie de 1 060 km². Ce terrain d'étude a été retenu afin d'observer comment les acteurs utilisent le programme français de

développement rural sur un territoire sujet à de fortes pressions foncière et touristique. Les cinq cantons étudiés font partie du zonage du pays d'Ardèche méridionale, agréé par arrêté préfectoral daté du 8 janvier 2003.

Le tourisme est un domaine d'activité majeur pour l'Ardèche. Un grand nombre d'activités s'y déroule, tel que des pratiques sportives et nautiques, un tourisme familial, jusqu'à l'apparition d'activités à caractère culturel de par l'existence de grottes préhistoriques. Le chiffre d'affaires du tourisme est de 500 millions d'euros. Il contribue à 12 500 emplois directs et indirects, c'est un facteur de maintien pour le commerce et l'agriculture. Le département d'Ardèche se caractérise par un environnement naturel varié et préservé, avec les gorges de l'Ardèche, le Pont d'Arc, le Mont Gerbier-de-Jonc, le Parc naturel régional des Monts d'Ardèche, les Coteaux du Rhône. Ce département recèle un patrimoine historique riche, comme la grotte de Chauvet, les manifestations de montgolfières à Annonay, et accueille de nombreux curistes, de par le parc animalier de Peaugres, le Mastrou, l'Aérocity.

Les activités agricoles constituent une part importante de l'économie du territoire malgré un déclin très marqué cette dernière décennie. Ainsi, les emplois agricoles représentent encore, en 2003, 12% des emplois totaux, avec 1 480 exploitations, selon la DDAF de l'Ardèche. Trois types de productions dominent sur ce territoire. La première, la principale et la plus dynamique, est la viticulture. Elle est pratiquée par 50% des exploitations. La viticulture est présente sur l'ensemble du territoire, excepté sur le canton de Valgorge, le plus montagneux. La seconde est l'arboriculture, exercée par 18% des exploitations. Elle connaît depuis une dizaine d'années, de grandes difficultés, comme la diminution d'environ 60% des surfaces de vergers, selon la Chambre d'agriculture. Cependant, elle est particulièrement présente dans le canton des Vans. L'élevage, pratiqué par 20% des exploitations, est essentiellement ovin et caprin. Il concerne particulièrement le canton de Valgorge, le plus montagneux.

Aux trois principaux types de productions agricoles, la viticulture, l'arboriculture et l'élevage viennent s'ajouter des activités de diversification. Sur ce territoire, le développement et le succès de la diversification s'expliquent par la forte fréquentation touristique et par l'installation d'une population constituée de néoruraux. Selon la DDAF de l'Ardèche, 20% des exploitations pratiquent la vente directe, 17% l'hébergement et 11 % font de la transformation pour la vente de produits de la ferme. En plus de son intérêt économique, l'agriculture dégage des aménités en termes paysagers et d'entretien de l'espace qui participent à l'attractivité du territoire étudié. A l'issu des entretiens réalisés auprès des acteurs, les trois tableaux suivants présentent de façon synoptique les atouts et faiblesses du développement rural puis agricole, ainsi que les enjeux environnementaux du territoire d'Ardèche méridionale.



Carte 12 : Le zonage du PDRN sur le territoire d'étude d'Ardèche méridionale

Développement rural dans le territoire d'Ardèche méridionale		
	Atouts	**Faiblesses**
Population	- croissance de la population à l'est et au sud (Vans, Vallon Pont d'Arc, Villeneuve-de-Berg) ; - forte densité de la population le long de la vallée du Rhône.	- solde naturel négatif pour une grande part des communes ; - vieillissement la population, faible natalité dans l'ouest ; - fort accroissement de la population en période estivale (infrastructures et services mal adaptés).
Patrimoine	- patrimoine bâti entretenu et rôle déterminant joué par les OPAH ; atouts paysagers et patrimoines culturels.	- offre locative insuffisante et peu de foncier constructible.
Formation	- qualité de l'enseignement (CFA, lycées techniques, lycée agricole, centre universitaire du CERMOSEM).	- fort taux de chômage (surtout chez les femmes et les jeunes) ; - problème de recrutement et d'emplois, manque de débouchés professionnels pour les jeunes diplômés ; - peu d'organismes de formation et de haut niveau.
Urbanisme et voies de communication	- présence d'un aérodrome et suppression des goulets d'étranglement de Labégude, Saint Privas, St Didier sous Aubenas, le Teil.	- pas de centre urbain fort ; - insuffisance des infrastructures de transport et enclavement.
Zonage et intercommunalité	- territoire reconnu comme prioritaire (objectif 2, Zone PAT, Zone de Revitalisation Rurale, Zone de Montagne) ; - émergence récente d'une pratique intercommunale et mise en place d'un pays doivent permettre une stratégie globale à long terme.	- peu de communauté de communes et absence de structure intercommunale d'agglomération (SCOT de la région d'Aubenas) : risque d'inefficacité si les CC ne se développent pas avec la perspective de projets communautaires.

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 15 : Les atouts et faiblesses du développement rural dans le territoire d'Ardèche méridionale

Développement agricole dans le territoire d'Ardèche méridionale	
Atouts	**Faiblesses**
- bonne occupation de l'espace par le secteur agricole est bonne intégration des activités agricoles dans l'environnement ; - nombreuses procédures territoriales (Parc Naturel Régional, contrats globaux de développement, Leader+, PEP, etc.) ; - ressources naturelles propices au tourisme ; - agroalimentaire diversifié ; - existence de thèmes fédérateurs (eau, grottes, volcanisme, châtaigne, vignes).	- territoire enclavé ; - très forte pression foncière ; - forte pression sur la ressource en eau ; - tissu industriel de petites entreprises ; - perte du patrimoine rural (terrasses) engendrée par la non-exploitation des terres ; - risque de fermeture et de dégradation des paysages ; - vieillissement de la population.

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 16 : Les atouts et faiblesses du développement agricole dans le territoire d'Ardèche méridionale

Enjeux environnementaux dans le territoire d'Ardèche méridionale	
Atouts	**Faiblesses**
- présence du PNR des Monts de l'Ardèche, sites Natura 2000, réserves naturelles des Gorges, ZNIEF, arrêtés de biotope ; - nombreux cours d'eau de qualité ; - mise en place d'un SAGE sur le bassin versant de l'Ardèche ;- nombreuses énergies renouvelables sur le territoire* ; - forte sensibilité patrimoniale (PEP, SIVA, associations) ; - diversité et qualité des paysages les milieux naturels, sites classés d'intérêt majeur par le CDT ; - gorges de l'Ardèche en cours de classement au patrimoine mondial de l'humanité ; - bonne intégration du bâti traditionnel dans les espaces naturels et agricoles.	- pression foncière et touristique importante sur les milieux naturels ; - complexité et morcellement des zones à protéger ; - insuffisance des actions de conservation et de mise en valeur du patrimoine bâti ; - risque important d'incendie et d'inondations ; - risque de dégradation du paysage par la non-maîtrise et non-anticipation de la fréquentation touristique ; - dégradation des aperçus paysagers des entrées de villes.

*La Région Rhône-Alpes soutient financièrement le réseau associatif du CLER Rhône-Alpes dont POLENERGIE : association, de conseil et d'études de faisabilité localisée à Aubenas, elle a pour vocation la maîtrise et le développement des énergies renouvelables en Ardèche.

Source : TCHEKEMIAN (2008)

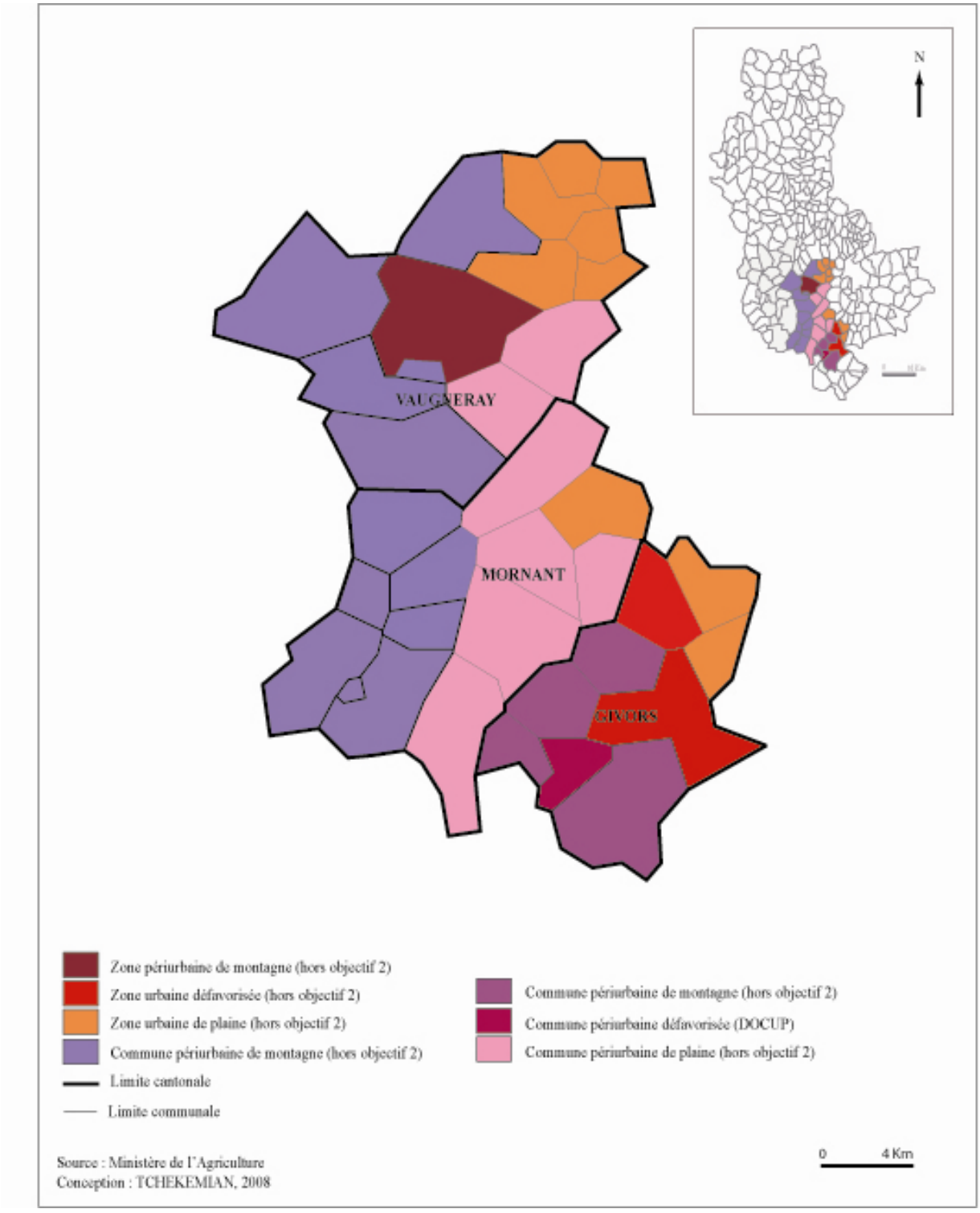
Tableau 17 : Les atouts et faiblesses des enjeux environnementaux dans le territoire d'Ardèche méridionale

4.2.4. Les Coteaux du lyonnais, un territoire périurbain qui se spécialise

Le territoire d'étude des Coteaux du lyonnais se situe en région Rhône-Alpes. Ce territoire est localisé dans le département du Rhône. Il rassemble les trois cantons de Mornant, Vaugneray et Givors. Il a été retenu afin d'observer les effets de l'application du programme français de développement rural sur les territoires périurbains.

Le territoire d'étude des Coteaux du lyonnais se situe à l'ouest du département du Rhône, en seconde couronne de l'agglomération lyonnaise. Ce territoire a une superficie de 300 km², et comprend vingt-six communes réparties sur trois cantons : Vaugneray, Mornant et Givors. Etabli entre les montagnes et les plateaux, le territoire s'appuie à l'ouest sur les contreforts des Monts du Lyonnais avec des sommets pouvant atteindre 900 m d'altitude. Le territoire présente à l'est une alternance de coteaux et de plateaux qui lui confère une qualité paysagère indéniable. Ce relief influe sur les développements économiques et sociaux du territoire.

Ainsi, les Coteaux du lyonnais exercent une attractivité sur les populations urbaines de l'agglomération lyonnaise, particulièrement sur les communes de l'est du territoire. L'évolution des flux migratoires entre les recensements de 1990 et 2000 se traduit par un accroissement de 22% de la population. La conséquence première de cette forte attractivité est une pression foncière élevée.



Carte 13 : Le zonage du PDRN sur le territoire d'étude des Coteaux du lyonnais

L'agriculture des Coteaux du lyonnais reste importante malgré une tendance à la diminution. Elle représente 15,6% des emplois du territoire étudié, en 1990, et 9,5% en 1999. Il s'agit d'une agriculture diversifiée qui s'est rapidement orientée vers une production de qualité et a profité de la présence de l'agglomération lyonnaise. Elle concerne environ 800 exploitations, dont 50% pratiquent ainsi la vente directe, d'après le directeur du service agriculture durable, de la DDAF du Rhône. Les productions présentes sont réparties schématiquement ainsi :

- à l'ouest sur les contreforts des Monts du Lyonnais, la polyculture et l'élevage dominent,
- les vignobles en AOC des Coteaux du lyonnais sont répartis sur douze communes (soit 119 exploitations concernées) mais particulièrement la commune de Taluyers à l'est,
- une zone centrale mixte où l'on trouve de l'arboriculture et la culture de fruits rouges.

Les quatre principaux atouts de l'ensemble des activités agricoles des Coteaux du lyonnais sont tout d'abord, la présence d'un réseau d'irrigation[1] mis en place à la fin des années soixante, afin de faire face à une forte pression urbaine. Ce qui a permis de développer l'arboriculture ainsi que des productions à haute valeur ajoutée. Les terres irriguées représentées, en 1992, 18% de la SAU. Ensuite, il y a l'existence de circuits de commercialisation structurés autour de coopératives locales dynamiques, comme la Société d'Intérêt Collectif Agricole des Coteaux du lyonnais (SICOLY)[2] et des coopératives laitières et viticoles. Puis, la prise en compte des activités agricoles dans les documents d'urbanisme (PLU, SCOT), qui ont affiché très tôt la volonté de conserver des surfaces agricoles. De fait, ces surfaces restent encore importantes malgré une tendance à la baisse (sur 9 communes du nord du territoire, environ 65% des surfaces sont affectées à l'agriculture, sur les PLU). Enfin, la présence d'une population agricole relativement jeune.

Les petites exploitations développent une spécialité, mais l'ensemble du territoire n'affiche pas de spécialisation propre. De plus, les activités agricoles sont fragilisées par la pression foncière et la restructuration tendancielle des exploitations. Les institutions constatent que l'engouement des marchés fonciers parallèles aux transactions agricoles est une cause de déséquilibre. Les terres des exploitants agricoles sont souvent éclatées et éloignées sur le territoire. La proximité des habitations condamne les activités agricoles telles que l'élevage.

Néanmoins, des agriculteurs trouvent des compensations et adoptent des stratégies de production, telles que la location de parcelles, la vente directe, l'accueil à la ferme, que nous détaillerons dans la troisième partie de cette thèse. A titre d'exemple, la Chambre d'agriculture a mis en place un marché au détail le vendredi après-midi afin de répondre à l'une des attentes des citadins. D'autres projets innovants à

[1] Mis en place avec l'aide des pouvoirs publics, le réseau d'irrigation de l'ouest lyonnais couvre plus de 3 000 ha (60% de la surface en verger sur les cantons de Mornant et Vaugneray). Tous les producteurs fruitiers du secteur sont adhérents.

[2] La SICOLY rassemble plus de deux cent producteurs fruitiers, approvisionnant la grande distribution, des pâtissiers et restaurateurs.

l'initiative d'agriculteurs, tel Uniferme SICA[1], s'adaptent à la proximité urbaine. A cela, l'ADASEA rétorque que la vente directe n'est pas la solution miracle, car elle entraîne un travail et un coût supplémentaires pour les exploitants.

4.2.5. Le plateau de Langres, un territoire intermédiaire qui évolue vers une extensification

Le territoire du plateau de Langres se situe dans la région Champagne-Ardenne, au sein du département de la Haute-Marne. Le territoire étudié comprend treize cantons : Auberive, Bourbonne-les-Bains, Laferté sur Amance, Fayl-Billot, Langres, Lonjeau-Percey, Neuilly l'Evêque, Nogent, Vitrey sur Mance, Val de Meuse, Prauthoy, Terre-Natale, Arc en Barrois. L'ensemble de ces cantons constitue le Pays de Langres. Le terrain d'étude du plateau de Langres a été retenu afin d'observer les effets de l'application du programme français de développement rural sur une « zone intermédiaire ». La carte ci-après indique les différents zonages concernant le territoire d'étude

Le caractère de « zone intermédiaire » se définit par rapport à la faible métropolisation, au vide démographique, à la faible polarisation de l'espace (BAVOUX, 1993)[2], dans les marges sud et est du Bassin parisien. Il s'agit *« d'un espace flou, une zone d'indécision entre différentes influences urbaines, celles de la région parisienne, de la région lyonnaise et du système multipolarisé de la France du nord-est. Le plateau de Langres, tout comme ceux de Bourgogne et du Barrois, constituent plus généralement un angle mort des « zones intermédiaires » du sud-est du Bassin parisien, malgré des nuances locales liées à la périurbanisation ou l'influence urbaine à partir de Dijon, Auxerre, voire Chaumont »* (PIERRE, 2004)[3].

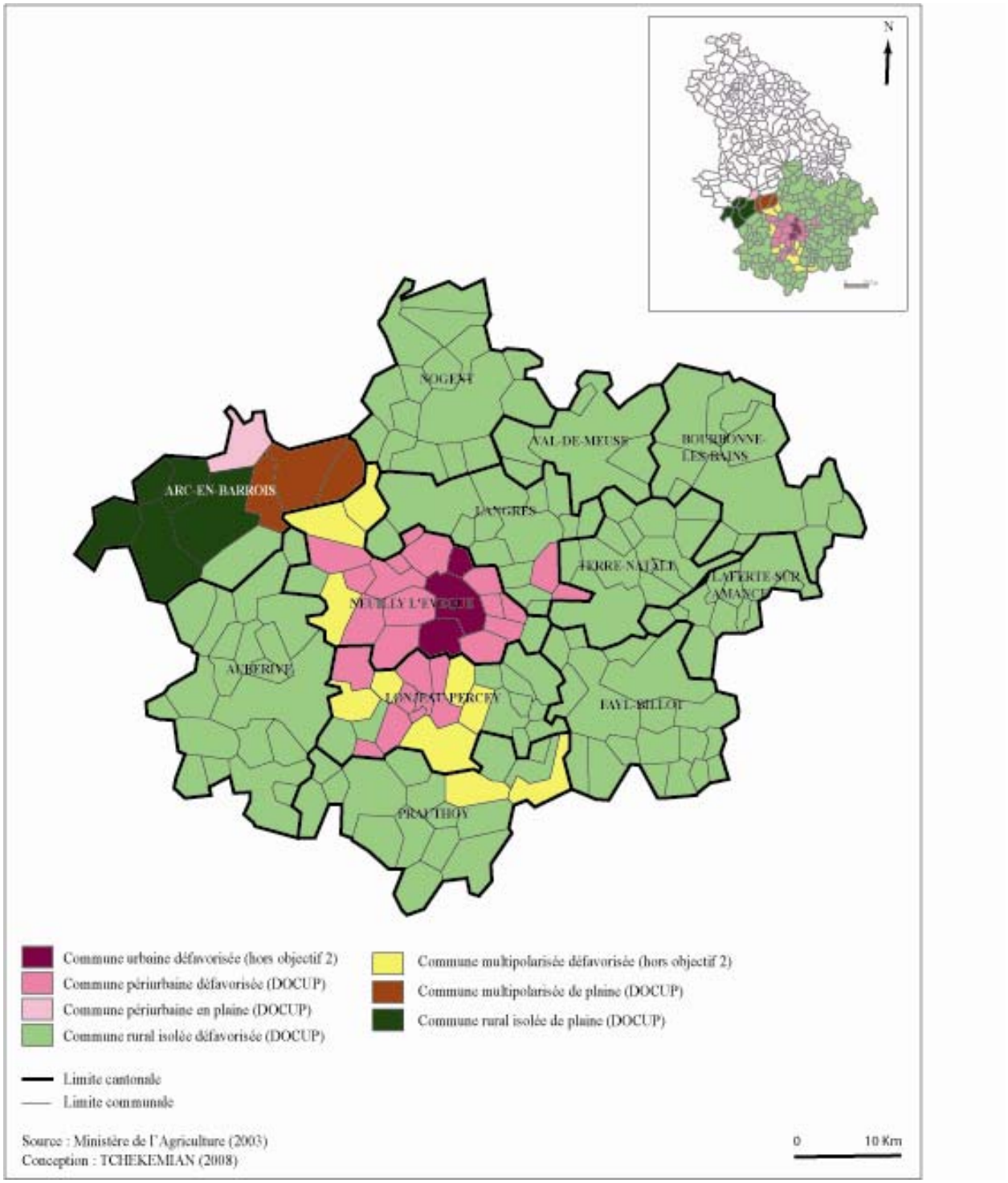
Ce caractère de « zone intermédiaire » peut être également attesté par l'articulation entre le développement rural et le développement agricole, montré par les travaux de la SEGESA au début des années quatre-vingt-dix par les travaux de BONTRON et *al.* (1992, 1993)[4]. Selon ces auteurs, les cantons ruraux fragiles des plateaux ne présentent pas les cas les plus graves par rapport à d'autres exemples où la fragilité est plus générale, telle que dans le Morvan. Sur les plateaux, les activités agricoles sont jugées comme étant capables économiquement de se pérenniser ou se moderniser rapidement.

[1] Uniferme SICA, créée par une dizaine de jeunes agriculteurs, offre une production traditionnelle et variée. Chaque exploitation a spécialisé sa production. Les principaux clients étant citadins, elle est ouverte tous les jours de la semaine, jusqu'à 19 heures.

[2] BAVOUX J-J., 1993, « La Bourgogne, un archétype d'espace intermédiaire ? », dans *Annales de géographie*, n°570, pp. 162-174.

[3] PIERRE G., 2004, « Les plateaux du sud-est du Bassin parisien, entre PAC 92 et Agenda 2000 », dans *Strates*, n°11, mis en ligne le 14 janvier 2005 [http://strates.revues.org/document446.html], référence du 26 mai 2008.

[4] BONTRON J-C., CABANIS S., VELARD L., 1992, *Nouvelle approche de la diversité des agricultures régionales*. Société d'Etudes Géographiques Economiques et Sociologiques Appliquées, Paris, Ministère de l'Agriculture et de la Foret, 89 p. BONTRON J-C., CABANIS S., 1993, *Essai de typologie socio-économique des cantons français*. SEGESA, Paris, DATAR, 18 p.



Source : TCHEKEMIAN (2008)

Carte 14 : Le zonage du PDRN sur le territoire du plateau de Langres

L'Association de préfiguration du pays de Langres a été constituée en octobre 2003. Il s'agit d'une association régie par la loi de 1901, chargée d'élaborer et de mettre en œuvre une charte de pays. Elle est composée de plusieurs Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, d'un SIVOM, d'une commune fusionnée, de communes isolées (hors des structures énumérées précédemment), de maires des communes adhérentes aux EPCI eux-mêmes adhérents à l'Association, de

personnes morales qui constituent le conseil de développement, de membres de droit (le Préfet de la Haute-Marne ou son représentant, le président du Conseil régional Champagne-Ardenne ou son représentant, le président du Conseil général de la Haute-Marne ou son représentant), de conseillers généraux du territoire concerné et trois conseillers régionaux nommés par le président du Conseil régional. Les statuts de l'association prévoient que les personnes morales impliquées sur le territoire (associations, chambres consulaires, entreprises) peuvent y adhérer. L'ensemble de ces adhérents forme le conseil de développement qui donne son avis sur chaque projet élaboré par le pays et propose également des actions qui sont avalisées par le conseil d'administration de l'association.

Le pays de Langres recouvre à peu près le territoire de l'arrondissement, c'est-à-dire celui des trois Groupes d'Action Locale (GAL) du programme Leader II. Il se compose de dix cantons. Cet ensemble peut être considéré comme le noyau dur fondateur. La dynamique de pays devra poursuivre le rééquilibrage entre les différents éléments de ce territoire, autour du pôle de la ville de Langres. Depuis quelques années, huit établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se sont constitués, auxquels adhèrent la majorité des communes des dix cantons. Ils se composent de cinq communautés de communes et de trois districts. Il s'y ajoute un SIVOM et une commune fusionnée. Enfin, un syndicat mixte, Les Quatre Lacs, assure une part importante de la promotion et de la programmation touristique du territoire. Une réflexion a été menée sur la taille de ces EPCI. Les trois associations de développement créées dans le cadre du programme Leader II ont acquis une solide expérience du développement, disposent de techniciens bien implantés et bénéficiant d'une notoriété réelle. Il s'agit de l'Association de développement des cantons du plateau de Langres (ADECAPLAN), à l'ouest et au sud, de l'Association de Développement de la Région de Langres (ADRL) au centre et au nord, et du pays d'eau et d'osier, à l'est. Ce territoire possède des liens importants, géographiques, historiques et humains, avec les territoires voisins comme le Chaumont, les Vosges, le nord de la Côte d'Or. Il faut en outre souligner que le pays ainsi défini souhaite rester ouvert et accueillant à d'autres adhésions.

Le territoire du pays de Langres s'est constitué progressivement, sur des bases géographiques, historiques et culturelles, à la suite de l'apparition des premières intercommunalités. La nécessité de la création d'un pays résulte de deux évolutions : d'une part, de l'existence séculaire de Langres et du territoire qui se rapporte à cette ville (le sud du département de la Haute-Marne) et d'autre part, la naissance, très récente, des structures intercommunales, puis d'une démarche de développement local menée dans le cadre du programme européen Leader, dont le terme était le 31 décembre 1999. Un effort important a été engagé pour faire aboutir le maximum de projets en deux ans, ce qui a nécessité une mobilisation de tous les acteurs. Il leur était donc logique de rechercher un cadre territorial plus vaste que l'intercommunalité de base, afin de permettre, à l'échelle du pays, une définition de stratégies de développement fondées sur la complémentarité des richesses et des compétences, sur une solidarité de proximité et sur la mise en œuvre de projets transversaux susceptibles de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés.

En 2003, le pays de Langres compte 47 000 habitants. Dans certains cantons les plus de 60 ans représentent 35% de la population. Plus de la moitié de la population est concentrée dans dix communes. L'emploi agricole représente encore 15% de l'emploi total, lequel et dominé par la plasturgie à Langres. Les transports et les services représentent 40% de l'emploi. Les activités traditionnelles animent encore le pays, comme le thermalisme à Bourbonne-les-Bains, la vannerie à Fayl–Billot, la coutellerie à Nogent. Alors que les services progressent en milieu urbain, ils régressent en milieu rural (moins de 10% en dix ans, pour le secteur artisanal en milieu rural). La structuration intercommunale s'appuie sur la forte tradition de solidarité et de travail en commun que les habitants du pays de Langres ont développés depuis longtemps afin de faire face à un milieu difficile. D'ailleurs, selon le Conseiller Général et Président de la Commission Agricole, *« ici, on sait ce que veut dire travailler ensemble »*.

Le pays de Langres paraît disposer de quelques atouts, parmi lesquels une situation géographique au carrefour de trois régions, Champagne-Ardenne, Lorraine et Bourgogne. Il possède aussi un réseau de voies de communication nord-sud (autoroutes et voie ferrée entre l'Europe du nord et la Méditerranée, et est-ouest (voie ferrée et future autoroute Paris-Bâle), une ville moyenne, chef-lieu d'arrondissement doté d'équipements nombreux et d'un patrimoine monumental remarquable. Le patrimoine naturel est riche, et il constitue une ressource économique et touristique non négligeable. De plus, le pays a un dynamisme associatif et culturel important. Mais c'est avant tout un pays de demi-montagne (450 m aux points culminants), dont la principale économie a longtemps été la forêt (conduite en taillis pour le bois de feu destiné aux forges de Saint-Dizier), avec des activités agricoles établies sur des terres maigres. Le pays de Langres est la réserve en eau du nord de la France : la Meuse, la Seine, la Marne, l'Aube et la Tille qui alimentent la Saône et y prennent leur source. D'un point de vue hydrologique ce pays occupe une position fondamentale, puisqu'il commande aux eaux de trois bassins majeurs. C'est d'ailleurs dans cette situation qu'il faut voir son classement en presque totalité (à l'instar du département) en « zone vulnérable ». Maintenir le contrôle de l'eau, c'est avant tout maintenir le contrôle de la forêt, puisque les lacs de régulation du haut bassin de la Marne ont été établis plus en aval (comme le lac du Der). C'est aussi maîtriser les activités agricoles, à la fois dans son rôle de maintien de l'espace et de maintien de la qualité de l'eau.

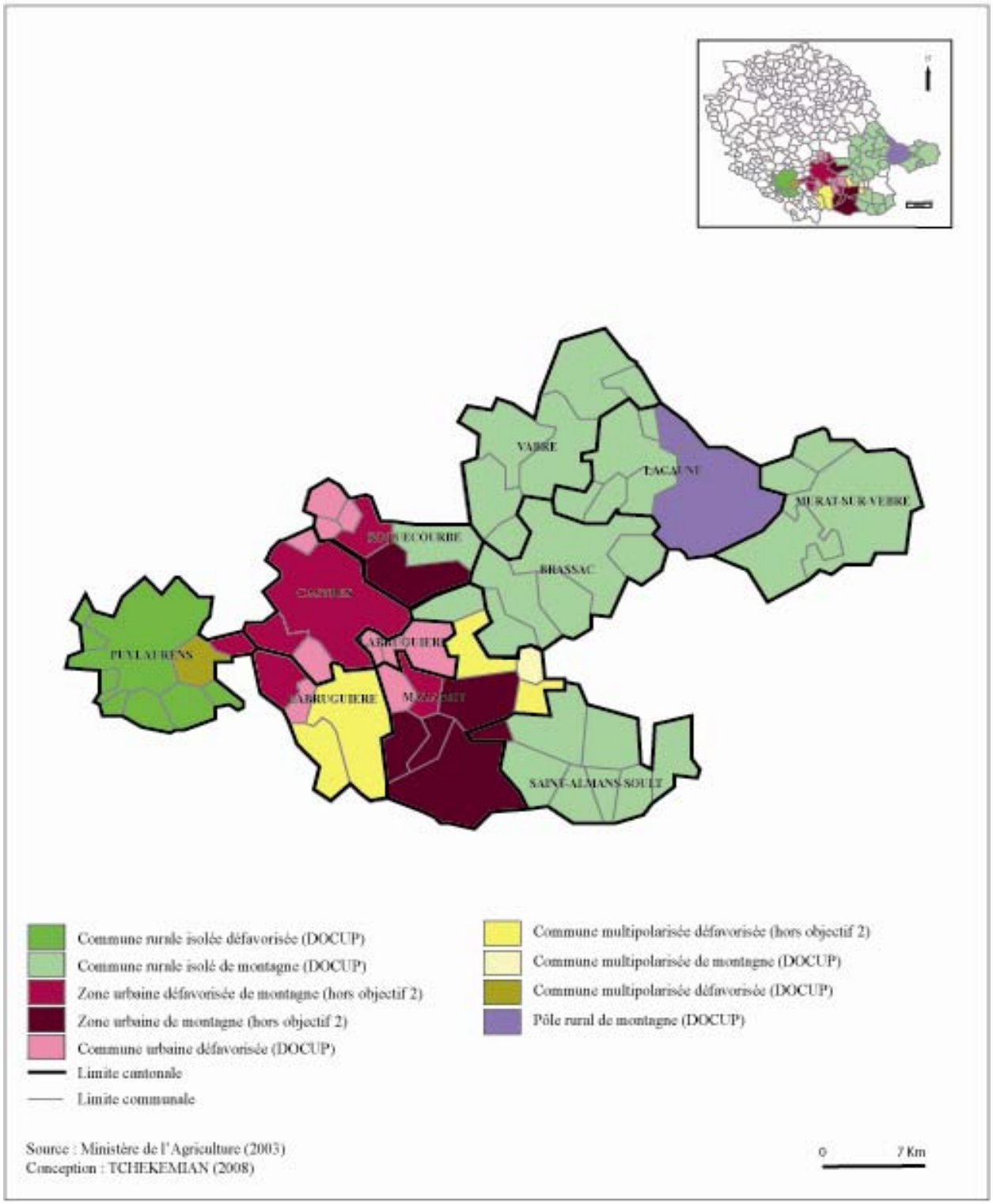
Les activités agricoles du pays de Langres évoluent vers une extensification. Malgré une certaine hétérogénéité, l'est du territoire est plutôt orienté vers l'élevage, le centre et le sud vers la céréaliculture, l'ouest dominé par la forêt, il s'y développe des agricultures extensives, caractérisées, certes par des produits bruts à l'hectare peu élevés, mais conservant des marges acceptables du fait de charges faibles. Par exemple, concernant le blé, pour un rendement de 70 quintaux et un produit brut de 700,00 euros et 350,00 € de primes, des charges de structures de 500 € et des charges opérationnelles de 400,00 €, le résultat avoisine 250,00 €. Ce qui n'est effectivement viable que si la surface est suffisamment importante pour réduire les charges de structures et dégager un revenu satisfaisant. Un GAEC à trois sur 350 ha engendre ainsi un revenu satisfaisant pour ses membres tout en répartissant correctement les pointes de travail. Mais un tel modèle est très consommateur d'espace, puisque la surface devient un facteur

déterminant du revenu. Ainsi, puisque l'intensification en grandes cultures n'a jamais été possible en raison des conditions agronomiques et que le pays, mal situé, n'a jamais recherché d'autres voies. Il faut voir dans ce système un moyen d'adaptation de l'activité agricole locale aux évolutions de prix et de revenu qui sont à l'œuvre. Malgré une hausse continue, la terre paraît encore un bien abordable puisqu'elle s'amortit toujours en vingt ans et que, de toute façon, elle est toujours au centre des stratégies d'investissement des agriculteurs. De plus, cette voie conforte la vocation écologique du territoire. Ainsi, beaucoup de producteurs n'ont pas eu de difficultés extrêmes à se fondre dans les exigences de la « zone vulnérable ».

La population agricole du territoire du plateau de Langres a chuté de 60% en vingt ans et, dans ces conditions, parler de « politique volontariste de l'installation » a quelque chose d'irréel. On mesure ici la rapidité et l'ampleur du phénomène, et il est presque étonnant que cet exode brutal n'ait pas laissé le pays totalement exsangue et désorganisé. Des tentatives ont eu lieu pour développer des activités de diversification agricoles et touristiques. Si la relance de l'osiériculture est un succès exemplaire (mais malheureusement pas à même de changer la destinée du territoire) l'agrotourisme ne s'est pas développé malgré un bâti de qualité et une nature qui présente de réels attraits (dont les plus évidents sont la forêt et la chasse). Quant aux produits fermiers, le marché local n'a pas les capacités suffisantes nécessaires à leur développement et les grandes agglomérations (Dijon, Reims, par exemple) sont trop éloignées. De toute façon, la pluriactivité des agriculteurs tend à régresser proportionnellement à l'expansion des surfaces. Le travail quotidien ne laisse tout simplement pas le temps de faire autre chose.

4.2.6. Les Monts de Lacaune, un territoire de montagne sèche valorisé par ses produits agricoles

Le terrain d'étude des Monts de Lacaune des Monts de Lacaune se situe dans la région Midi-Pyrénées, au sein du département du Tarn. Le territoire d'étude rassemble les neuf cantons suivant Alban, Angles, Brassac, Lacaune, Montredon, Murat sur Vèbre, Réalmont, Roquecourbe et Vabre. Ce territoire a été retenu en raison de son classement en tant que « zones de montagne sèche », ce qui permet d'étudier les conditions et conséquences d'attribution de l'Indemnité compensatoire de Handicaps Naturels (ICHN). Cette mesure intégrée dans le PDRN a été mise en œuvre en vue d'homogénéiser l'équité entre des territoires ruraux isolés. L'ICHN est une mesure nationale dont les critères sont quasiment identiques sur l'ensemble des territoires ruraux de montagne française (critères d'accès et montants). En volume financier, au côté des MAE, l'ICHN correspond à la principale mesure du PDRN.



Carte 15 : Le zonage du PDRN sur le territoire d'étude des Monts de Lacaune

Les Monts de Lacaune sont les montagnes situées au sud-est du Tarn, cette caractéristique a développé une identité culturelle forte. La délimitation du territoire d'étude retenu ne correspond à aucune limite administrative. Il s'agit ni d'une communauté de communes, ni même du pays « Castres-Mazamet-Monts de Lacaune » définitivement défini, car certaines communes sont également dans le périmètre d'autres pays. A ce sujet, un premier projet de pays a été tenté autour de l'entité Monts de Lacaune et s'est étendu peu à peu au bassin de Castres Mazamet. Mais la faible pertinence culturelle et géographique a fait échouer le projet. Selon les acteurs institutionnels rencontrés, les limites du territoire d'étude englobent le projet d'un futur pays recentré sur l'entité « montagne ». Les cantons concernés sont donc Brassac, Lacaune, Saint-Amans-Soult, Murat-sur-Vèbre, Puylaurens, Roquecourbe, Vabre, Labruguière, Castres et Mazamet. Ce territoire d'étude des Monts de Lacaune se caractérise notamment par une production agricole relativement homogène.

Les Monts de Lacaune désignent un massif granitique et schisteux au sud du Massif Central, entre les Causses, au nord, l'Espinouse et la Montagne Noire, au sud. Ils culminent à 1 267 m et offrent un grand espace naturel. Ce territoire recoupe une partie granitique et une partie karstique. Les zones humides d'altitude ont un impact important sur le régime hydraulique local par leur rôle tampon dans la régulation des débits. Des tourbières sont encore présentes. Les zones sèches sont marquées par de vastes plateaux entrecoupés de vallées profondes. Ces zones abritent une flore et une faune riches et variées.

Le territoire des Monts de Lacaune fait l'objet d'un tourisme de passage en raison d'activités sportives et culturelles. En effet, ce territoire est renommé pour sa gastronomie, donnant lieu à des visites de salaisons et laiteries. Car, fait important, le lait de brebis « Lacaune » est utilisé pour la production du fromage AOC Roquefort. L'évolution du nombre d'exploitations dans les cantons des Monts de Lacaune montre que ce territoire, comme tout le tiers est du département, est très touchée par la déprise agricole. L'élevage ovin et bovin qui domine depuis longtemps sur ce territoire, parfois associé sur une même exploitation, valorise la ressource fourragère. Les surfaces relativement importantes permettent de limiter le chargement et la qualité des eaux n'est pas affectée par l'épandage des effluents. Enfin, l'élevage contribue à l'équilibre entre une faible densité de population et un fort potentiel touristique.

Le territoire des Monts de Lacaune est enclavé. Depuis certaines exploitations, il faut compter jusqu'à deux heures de route pour atteindre Castres. Une très forte déprise agricole est observée, et on constate qu'il n'y a eu aucune installation dans certains cantons en 2002. Cette déprise concerne les parcelles les plus pentues, car difficilement exploitables, ce sont d'ailleurs les premières à être abandonnées ou boisées. Les pentes les plus fortes sont boisées et peuvent être localement cultivées, mais elles leur exploitation est difficile. La forte emprise forestière dans la partie sud du territoire s'est développée avec un vigoureux mouvement de boisement résineux provoquant la fermeture progressive du milieu, un phénomène d'isolation des milieux habités, ainsi qu'un appauvrissement écologique.

Problématiques	Forces	Faiblesses
Environnementales	- territoire de montagne, très rurale et agricole ; - bonne qualité paysagère (pas d'arrachage d'éléments paysagers, ni de remembrement, territoire compris dans le PNR Haut-Languedoc) ; - paysage très varié, car proche de l'Hérault et de l'Aveyron ; - très faibles problèmes de pollution.	- parcelles délaissées en coteaux, d'où fermeture des terres agricoles ; - forte pollution de l'eau de la rivière du Thoré vers Mazamet en raison de la présence d'industries textiles et de cuirs.
Rurales	- valorisation de territoire par des produits de terroir (charcuterie, fromagerie) ; - stations thermales en activité telles que le Mont Roucours et Lafontaine de la Reine ; - proximité de lacs, de stations thermales, comme Salveta ; - le nombre de résidences secondaires augmente.	- diminution du nombre d'exploitations et des services de proximité (médecins, infirmières, instituteurs, etc.) ; - tourisme essentiellement de passage et non de résident (peu de lieu d'hébergement) ; - répartition inégale des aides, par exemple : l'aide aux toitures en ardoise est subventionnée à 50% dans l'Hérault contre 10% dans le Tarn.
Agricoles	- les agricultures dynamiques de qualité : production de lait pour le Roquefort, AOC jambon Lacaune, label rouge ; - bonne situation économique, d'où un investissement économique important ; - forte présence d'entreprises et d'activités autour de : la charcuterie (premier bassin de transformation de la région, avec une quarantaine d'entreprises sur le bassin d'emploi offrant 1 000 emplois ; - présence de gravières et de marnières (tuiles et briques), granit en Sidobre (premier lieu d'extraction en Europe).	- déprise foncière importante : vente importante de parcelles trop enclavées ; - désertification due à l'éloignement des villes et au manque de réseaux de communication ; - faible reprise des exploitations ; - augmentation des forêts, risque d'incendie et de fermeture du milieu ; - peu d'industrie, donc moins d'économie dans les villages et ainsi un abandon des parcelles ; - course à l'agrandissement.

Source TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 18 : Les forces et faiblesses du territoire des Monts de Lacaune, selon les problématiques rurales, agricoles et environnementales

L'ensemble du territoire étudié des Monts de Lacaune est compris dans le Parc Naturel Régional (PNR) du Haut-Languedoc. Le PNR s'étend sur 260 600 ha répartis entre les départements du Tarn et de l'Hérault, soit 93 communes. Le PNR du Haut-Languedoc est né de deux initiatives distinguent : celle d'une association constituée en 1958 pour la préservation du massif du Caroux, puis celle d'un projet élaboré en 1965, pour la protection et la valorisation du massif du Sidobre et de la Montagne Noire, officiellement créé en 1973. Le PNR est géré par un syndicat mixte où sont représentés les deux départements du Tarn et de l'Hérault, les organismes consulaires et les 70 communes signataires de la charte. L'objectif des signataires est la valorisation des ressources locales et la sauvegarde du patrimoine naturel et humain en conciliant économie et environnement. Trois sites Natura 2000 sont présents sur le territoire étudié : la première, existante, concerne la vallée du Gijou ; les deux autres, en cours, sont celles de Tourlière Margnès, Causse de Caucalière, et Montagne Noire occidentale.

En matière de stratégies locales, les sept cantons de la montagne tarnaise ont acquis, en préparant un plan d'aménagement rural dans les années soixante-dix, l'habitude de travailler ensemble. Ils ont constitué en 1977 une des deux premières associations de pays du Tarn, l'Association de Développement Economique et Social des Monts de Lacaune (ADES). A partir de 1992, les groupements des Monts de Lacaune ont postulé aux Contrats Espace 2000, en confiant à l'ADES le diagnostic et une partie de l'animation.

Le Parc Naturel Régional du Haut-Languedoc est associé avec la Chambre d'agriculture dans une opération locale agro-environnementale. Il s'agit d'un contrat, établi sur cinq ans, concernant les pratiques agricoles, tels que l'accroissement de l'autonomie fourragère et amélioration de son utilisation afin de limiter les intrants. Un projet sur une tourbière est en cours d'élaboration par le PNR, en mobilisant le PDRN et les modifications mi-parcours du DOCUP, afin de valoriser la production de fruits et de légumes.

L'intention de la Chambre d'agriculture est de raisonner à l'échelle départementale. Sa démarche est pragmatique : elle part de l'existant, les productions, et elle cherche à améliorer le revenu des exploitants, par leurs pratiques de cultures. L'ADASEA et la Chambre d'agriculture travaillent sur la reprise d'exploitation : ces institutions ont élaboré un descriptif de toutes les exploitations par des critères socio-économiques, afin de sensibiliser les personnes en âge de la retraite afin qu'ils vendent leurs parcelles à d'autres exploitants.

4.3. En conclusion : les enjeux des territoires ruraux étudiés

Par leur problématique spécifique, l'ensemble des six terrains d'étude détaillés précédemment constitue un panel de situations de développement rural, représentatif des territoires ruraux français.

Dans le territoire du Mené, la population totale active a augmenté de façon non homogène, avec une concentration sur la zone côtière. De plus, le territoire présente un fort attrait touristique et se situe à la jonction de deux axes routiers. Il est donc sujet à une importante pression foncière. L'ensemble des terres du Mené est à vocation agricole. Des pratiques agricoles intensives et une augmentation de la population sur un terrain classé en « zone vulnérable » entrainent ainsi un fort taux de pollution, des eaux et des sols. Au-delà de la problématique agricole, le secteur primaire subit une crise environnementale. Les activités agricoles sont en crises en raison de la baisse du chiffre d'affaires des productions hors-sol et du nombre d'exploitations. Ce territoire, entièrement classé en « zone rurale isolée », possède une grande diversité de soutiens européens, nationaux et régionaux en faveur du développement rural et agricole.

Le territoire d'Eure-et-Loir est très dépend des aides du premier pilier de la PAC, en raison des grandes exploitations céréalières. Les exploitations se caractérisent par de grandes surfaces cultivables, en conduite intensive et à faible valeur ajoutée. Situé à proximité de la région parisienne, ce territoire a

connu un essor démographique important, avec l'arrivée massive de néoruraux. En effet, il présente un attrait paysager, touristique et récréatif à proximité de la capitale. Le territoire évolue vers une concentration de terres agricoles et une diminution du nombre d'exploitants.

Le territoire de l'Ardèche méridionale est sujet à de fortes pressions foncières et touristiques, essentiellement en période estivale. Le tissu industriel est dense et diversifié, et les activités agricoles constituent un secteur économique important. Le territoire se caractérise par un savoir-faire industriel, une production agricole de qualité, un artisanat dynamique et un fort potentiel touristique. Trois grandes productions agricoles se partagent le territoire, il s'agit de l'élevage, de la viticulture et de l'arboriculture. Le tourisme est un domaine d'activité majeur pour l'Ardèche méridionale, et son environnement naturel y contribue. La forte fréquentation touristique et l'installation de néoruraux entrainent un important développement de la diversification agricole.

Dans le territoire périurbain des Coteaux du lyonnais, l'agriculture est intensive et diversifiée. Ce territoire est essentiellement connu pour sa viticulture et son arboriculture. Il est également sujet à de fortes pressions foncières, en raison de sa proximité avec la ville-centre de Lyon. L'environnement économique est favorable au territoire en raison de la présence de nombreuses activités et voies de communication. L'agriculture s'est rapidement diversifiée et orientée vers une production de qualité. La population agricole est relativement jeune, mais les activités agricoles sont fragilisées à la fois par la pression foncière et la restructuration tendancielle des exploitations.

Le territoire du plateau de Langres est classé en « zone intermédiaire », dite « de transition ». Il présente une faible métropolisation, un vide démographique et une faible polarisation de l'espace. Ce territoire est entièrement dépendant des aides du premier pilier de la PAC, bien qu'il doit être prioritaire pour l'application d'une politique rurale intégrée, au-delà de la seule problématique agricole. Le plateau de Langres présente un faible potentiel touristique, et l'on observe également une faible démographie, un vieillissement de la population et un accroissement du chômage. La structuration intercommunale a engendré une forte tradition de solidarité et de travail en commun afin de faire face aux difficultés rencontrées par la profession agricole, qui évolue vers une extensification.

Le territoire des Monts de Lacaune est classé en « zone de montagne sèche » et il bénéficie majoritairement de l'ICHN. Le taux d'activité du territoire est en baisse, bien que le bilan migratoire soit positif en raison de l'attractivité de la région Midi-Pyrénées. La population vieillit et elle est inégalement répartie, sur ce territoire classé en « rural profond ». Ce territoire présente une forte densité de petites entreprises et d'industries, mais la reconversion et l'évolution économique sont difficiles. Malgré un attrait paysager, ce territoire est fréquenté uniquement par un tourisme de passage, en raison des activités sportives et culturelles développées. Le territoire est fortement touché par la déprise agricole, certaines parcelles sont difficiles d'accès et beaucoup d'exploitants sont endettés.

Dans une Europe qui s'élargit, les dynamiques à l'œuvre dans les territoires ruraux sont en profonde mutation, comme en témoignent les récentes études de la DIACT, de l'INSEE et du Commissariat au plan. L'Etat et les collectivités tendent à conduire des politiques qui inscrivent l'émergence de programmes de développement dans une démarche globale. Les territoires ruraux ne sont pas monolithiques. Ils évoluent sans cesse et se présentent sous une grande diversité démographique, sociologique, économique. Cette diversité entraîne des différences de développement, notamment au sein des territoires ruraux et des réseaux d'acteurs, qu'il convient de comprendre et d'analyser. A la suite de la présentation et du descriptif des six territoires ruraux étudiés, émerge la nécessité d'approfondir la réflexion sur :

- l'exercice de nouvelles compétences locales introduites par le mouvement de décentralisation ;
- les impacts d'une politique publique agricole sur les acteurs et les territoires ruraux ;
- les effets des aides au développement rural sur les territoires ruraux français.

Ainsi, ces six territoires ruraux français sont autant d'objet d'étude que d'exemple d'application par leurs acteurs d'une politique de développement rurale. Mais avant d'analyser les discours d'acteurs et ainsi de répondre aux hypothèses qui structurent cette recherche, l'aspect méthodologique de cette recherche doit être abordé.

Cinquième chapitre.

L'analyse des discours d'acteurs

pour appréhender le développement des territoires ruraux

Afin de vérifier la validité de nos hypothèses, une méthodologie est élaborée. Elle a pour objectif de connaître les opinions des acteurs quant à l'application du programme français de développement rural et ses effets sur les territoires ruraux. En vue de répondre à nos hypothèses de départ, quatre grands axes de recherche structurent cette étude de terrain.

Le premier axe concerne l'application du programme français de développement rural : cette application implique-t-elle de nouveaux modes de fonctionnement des exploitants agricoles et non agricoles, ainsi que l'émergence de nouvelles activités au sein des territoires ruraux ?

Le second axe de recherche peut être formulé ainsi : comment le programme français de développement rural oriente-t-il le développement des territoires ruraux français, notamment face à l'urbanisation croissante de certains territoires ?

Partant de l'idée que les politiques publiques sont, en général, effectives seulement si elles sont comprises et instrumentalisées par les acteurs qui les mettent en œuvre, le troisième axe permet de comprendre la façon dont les acteurs s'approprient le programme français de développement rural et si celui-ci ne perturbe pas les modes de fonctionnement au sein des différents échelons.

Le quatrième axe de recherche étudie de quelle manière différentes politiques publiques se complètent et se contredisent-elles : dans quelles mesures peuvent-elles s'articuler et générer des interactions, des conflits entre elles et les acteurs qui les instrumentalisent ?

Le questionnement développé au cours de l'élaboration de ces axes de recherche incite à observer et à analyser :

- d'une part, l'évolution très fortement marquée vers la territorialisation des politiques de développement rural, qui vise à privilégier la participation des acteurs et les initiatives émanant des territoires ;
- d'autre part, les répercussions du programme français de développement rural sur les modes de fonctionnement des acteurs et sur l'orientation du développement des territoires ruraux.

Une série de questions alimente cette démarche de recherche, suivant les aspects :

- du dispositif institutionnel de mise en œuvre :

  - Quels sont les rôles et les fonctionnements des différents acteurs institutionnels et professionnels ?
  - Quelles sont les responsabilités des différents niveaux de collectivités territoriales ?
  - Quels sont les jeux d'acteurs, les unions, les conflits qui se créent entre eux ?

- de la logique des acteurs :

  - Comment peuvent-ils être amenés à partager les objectifs du programme ?
  - De quelle manière s'approprient-ils le programme ?
  - Quelles sont les stratégies que les acteurs sont amenés à élaborer ?

- de la coexistence du programme avec d'autres politiques en place :

  - Existe-t-il des interrelations entre les différentes politiques publiques mises en œuvre sur un même territoire avec une finalité de développement ?
  - Quelles sont les nouvelles orientations souhaitées par le programme français de développement rural et de quelle façon sont-elles soutenues ?

Afin de comprendre les processus d'appropriation du programme, une attention particulière est portée sur les logiques et jeux des acteurs, ainsi que sur leurs suggestions et propositions concernant le développement des activités agricoles et rurales dans les territoires. Concernant l'évolution des exploitations, nous partons de l'idée que la PAC développe davantage une approche d'incitation, plus que d'obligation. De ce fait, sur le terrain, nous nous attendons à constater que ce sont bien les exploitants qui font des choix, en termes d'organisation, de mode de production en arbitrant entre les différentes composantes[1] de leur entreprise, de leur profession, voire au sein de la cellule familiale. Nous verrons si ces présomptions se vérifient dans les faits.

[1] La science économique donne une définition des composantes d'une entreprise : il en existe six grandes, quatre internes et deux externes au sein d'un projet entrepreneurial. Les deux composantes externes sont : les clients (ressources commerciales), les fournisseurs (ressources en matières premières, produits semi-finis, logiciels, conseils, etc.). Les quatre internes sont : les employés (ressources humaines), l'information (savoir-faire), les machines, les bâtiments, les outils, etc. (ressources techniques), les investisseurs et les actionnaires (ressources financières). Toutes ces composantes doivent trouver une satisfaction dans leur association. Il s'agit d'une sorte de « contrat social » incarné par l'entreprise. Ceci est vrai à toute échelle collective, aussi bien au niveau de l'entreprise elle-même (regroupant tous les collaborateurs) que du service (regroupant certains collaborateurs) et de chaque employé, selon ETTINGER J-C., WITMEUR O., 2003, *Réussir son projet d'entreprise. Evaluer son potentiel. Concevoir un business plan. Trouver les financements nécessaires*. Editions Labor, 241 p.

En vue de répondre aux hypothèses et questions de recherche, le choix d'étude d'une politique publique agricole s'est porté sur le programme français de développement rural (PDRN et DOCUP Objectif 2). Le travail de terrain ayant eu lieu en 2003, c'est le Plan de Développement Rural National qui était en application en France, pour la période 2000-2006. Des entretiens qualitatifs et quantitatifs ont ainsi été conduits dans six terrains d'études, en France métropolitaine. Ces terrains d'études, dans lesquels l'application du PDRN représente un intérêt d'observation quant à leurs caractéristiques propres, sont représentatifs de la diversité et des spécificités du système agricole français.

Cette étude a été conduite sur la base d'entretiens semi-directifs auprès des services gestionnaires, des acteurs locaux et des bénéficiaires des aides du second pilier de la PAC. L'ensemble des données quantitatives et qualitatives constitue le matériau de base de cette analyse. Les entretiens ont été réalisés auprès des principaux acteurs du développement des territoires ruraux (collectivités territoriales, services déconcentrés de l'Etat, associations, porteurs de projets, exploitants). Ces entretiens ont été particulièrement utiles pour l'analyse des jeux d'acteurs au niveau local, et les modalités pratiques de mise en œuvre du programme français de développement rural. L'analyse de ces entretiens est fondée sur l'utilisation des ressources FEOGA, sur les logiques d'acteurs, et les procédures de mise en œuvre du PDRN et des DOCUP Objectifs 2, dans six terrains d'études retenus.

5.1. Des entretiens pour recueillir les discours d'acteurs

Le champ d'investigation de cette recherche comprend l'ensemble des applications en France du RDR, cofinancées par le FEOGA garanti, soit le PDRN et les mesures des DOCUP Objectif 2. Cette étude concerne majoritairement le PDRN. Elle s'intéresse également aux volets FEOGA intégrés dans les DOCUP Objectif 2. Cette étude porte sur la période de programmation 2000-2006 de l'application du programme de développement rural sur l'ensemble de la France métropolitaine.

Le travail de terrain a été réalisé, en 2003. La méthodologie a donc été élaborée en vue d'évaluer les effets à mi-parcours du programme français de développement rural (règlement CE n°1257/1999). Le choix des terrains d'étude a été retenu en fonction de leur diversité géographique, de leurs problématiques propres et afin d'observer ce que l'application du second pilier de PAC apportée, soit en termes de complémentarité ou de divergence, avec celle du premier pilier. Comme cela a été précisé dans la première partie, les territoires étudiés sont délimités par les limites cantonales et le zonage des bassins de vie.

Afin d'obtenir des informations précises et spécifiques sur les territoires étudiés, des données de sources différentes ont été recueillies. Elles se limitent au niveau cantonal niveau choisi pour délimiter les six

terrains d'études. Ces données ont été rassemblées sous forme de recueil de données chiffrées, de recueil d'études et travaux divers et d'entretiens.

Le travail s'est déroulé sur la base d'entretiens auprès des principaux acteurs et représentants des bénéficiaires, des terrains d'étude. Pour ce faire, nous avons, tout d'abord, réalisé un travail préparatoire de recueil de données rassemblant :

- des chiffres clés du PDRN au niveau local ;
- des procédures et responsabilités locales dans l'instruction des demandes ;
- les effets du programme sur les activités rurales et agricoles ;
- les articulations locales avec le DOCUP et les autres financements européens, nationaux et locaux.

Ensuite, on été répertoriés les organisations partenaires et les représentants des bénéficiaires dans l'application locale du programme :

- organisations administratives : services déconcentrés de l'Etat, régionaux et départementaux : SGAR, Préfecture, DDAF, DIREN ;
- délégations locales du CNASEA ;
- collectivités territoriales : Région, Département, EPCI ;
- organisations professionnelles : Chambres d'agriculture, Chambres de commerce, Chambres des métiers ;
- organisations associatives : syndicats professionnels, associations de consommateurs, usagers de l'espace, lobbies, groupes de réflexion et cercles thématiques.

Puis, on été identifiées les personnes ressources, les acteurs, dans chacune de ces organisations à différents échelons afin de distinguer : les décideurs, les exécutants et les bénéficiaires.

La technique d'enquête utilisée est celle des entretiens semi-directifs. Cette méthode suppose, d'une part d'établir préalablement des guides d'entretiens qui englobent l'ensemble des questions et d'adapter le champ d'investigation à chaque type d'interlocuteur. D'autre part, elle requiert la préparation de grilles d'analyse suffisamment élaborées afin d'être certain de recueillir toutes les informations souhaitées lors des entretiens, et de tester au préalable les guides d'entretien.

5.1.1. La technique des entretiens semi-directifs

Selon BERTIER (1998)[1], la technique des entretiens semi-directifs permet de combiner deux attitudes. La première, peu directive, favorise l'exploration de la pensée dans un climat de confiance. La seconde, directive, permet d'obtenir des informations sur des points précis définis à l'avance. La nécessité d'assurer à la fois la reformulation compréhensive au niveau de chaque séquence et la souplesse des transitions pour induire les thèmes requiert un entraînement préalable. Elle demande également une bonne connaissance du guide d'entretien, afin de ne pas le transformer en un questionnaire plus directif, à réponses ouvertes.

Pour cela, il faut formuler d'une façon précise, mais neutre les questions à poser. Il faut aussi chercher à déduire les projections personnelles : c'est-à-dire être conscient des fondements de son implication. Les entretiens sont donc analysés sur écoute et régulièrement organisés pour résoudre ce biais. Puis, si cela est jugé nécessaire, décider de revoir plusieurs fois un interviewé pour un entretien plus approfondi si cela semble nécessaire.

La situation d'entretien déclenche une série d'interactions entre l'enquêteur et l'acteur. Par exemple, intervient l'idée que chacun a de l'autre, et aussi ce que chacun pense de l'image qu'il renvoie à l'autre. Le résultat de l'entretien peut donc être biaisé. La situation d'homophilie semble en général meilleure. Cependant, trop de connivence peut nuire à l'entretien. Il est important de ne pas brusquer les acteurs. Nous prévoyons une durée suffisante pour que la relation de confiance entre l'enquêteur et les personnes rencontrées ait préalablement le temps de s'établir. Cela permet aussi à la personne d'être plus détendue et apte à exprimer ses sentiments. La durée de l'entretien est annoncée d'environ une heure.

L'enquêteur peut influencer les réponses en raison de ses caractéristiques physiques ou personnelles, visibles ou perçues par la personne rencontrée (âge, sexe, origine raciale, CSP). D'autres influences inconscientes existent dans la communication. Une relation entre opinions des enquêteurs et réponses des personnes interrogées est mise en évidence. Il s'agit de l'effet de modelage : c'est-à-dire que les réponses obtenues par les enquêteurs, ayant déjà une opinion sur la question, sont significativement semblables. Les attentes des enquêteurs peuvent aussi jouer sur les réponses, c'est l'effet d'anticipation. Cela peut se voir lorsque l'enquêteur estime qu'une question est difficile il obtient en général moins de réponses. Avisés de ces biais, nous gardons une attitude mesurée, identique pour tous nos entretiens.

En qualité d'enquêteur, il nous revient d'induire de façon privilégiée l'auto-exploration des thèmes du guide, évoqués spontanément par le sujet (reformulation, relances). Dès le début de l'entretien, si les questions ouvertes sont bien formulées et comprises, la plupart des thèmes du guide peuvent être abordés naturellement par la personne rencontrée. Lorsqu'un thème doit être induit, il est proposé avec beaucoup de souplesse en le reliant au discours antérieur. Le guide n'est pas un cadre rigide. L'ordre des thèmes

[1] BERTIER N., 1998, *Les techniques d'enquêtes*. Paris, Ed. Armand Colin, 245 p.

prévu est réfléchi dans l'ordre le plus logique, mais il n'est pas imposé. Conscient que chaque entretien a sa propre dynamique, le point important est que toutes les personnes abordent l'ensemble des thèmes du guide. On laisse le sujet créer lui-même le cadre dans lequel il s'exprime et développer comme il l'entend les informations, sans lui imposer un cheminement. La libre expression de l'acteur est ainsi favorisée.

Afin d'encourager la personne à préciser sa pensée, des questions de relance ont été préparées. Elles permettent de développer les objectifs de l'entretien. Ces interventions incitatives sont destinées à manifester notre intérêt envers les propos des personnes qui peuvent avoir du mal à exprimer leurs idées. Pour cela, nous agissons par :

- reflet : cela consiste à expliquer une attitude, des émotions, des sentiments non dits ou tout au moins ce qui peut être perçu à travers les intonations : silences, hésitations, mimiques : *vous avez l'impression…* ; *cela vous semble…* ; *vous pensez que….* Ce type d'intervention peut être nécessaire pour lever des blocages et favoriser l'auto-exploration. Mais le reflet peut aussi être perçu par le sujet comme une remise en cause de ses propos ;
- demandes neutres d'informations complémentaires : ce sont des invitations à donner des précisions pour décrire une situation ou faire spécifier les cadres de référence : *voulez-vous m'expliquer davantage ?* ; *pouvez-vous donner un exemple ?* ; *cela m'intéresse, pouvez-vous m'en dire plus à ce sujet ?* Nous pouvons aussi revenir sur des aspects du thème traité de manière trop rapide ou superficielle ;
- demandes d'éclaircissement : c'est une tactique d'incompréhension volontaire qui invite la personne à développer sa pensée : *je ne vois pas bien ce que vous voulez dire ; je ne comprends pas bien* ; *ce n'est pas clair pour moi, pouvez-vous m'expliquer ? ;*
- marques d'écoute : ce sont les expressions brèves qui manifestent la compréhension et l'intérêt, et donc invitent à poursuivre le discours : *je vois ; je comprends ; oui ; hum*. Attitudes, regards, mimiques, grommellements, hochement de la tête sont autant d'encouragement sans verbalisation ;
- silences : ils ne sont pas spécialement gênants. Ils peuvent avoir un effet bénéfique : temps d'auto-exploration pour enrichir ou formuler ses idées, retour sur soi, sur ses émotions. Il nous faut supporter et respecter les silences "pleins". En cas de silence prolongé, nous nous efforçons de ménager des transitions pour réintroduire un thème : *vous m'avez dit tout à l'heure… j'aimerais qu'on approfondisse.*

Les entretiens sont enregistrés, c'est le seul moyen d'avoir à la fois l'intégralité du texte et les contours du discours (ton, atmosphère). L'enregistrement restitue fidèlement le déroulement et le langage de l'entrevue. Il est difficile d'assurer en même temps écoute attentive et positive, relances et prise de notes. Il est donc le matériau le plus précis. Parallèlement à l'enregistrement, une prise de notes permet de

mémoriser les thèmes abordés sur lesquels il semble utile de revenir. La présence du magnétophone peut également induire des modifications (prudence des propos, phrases bien construites), mais la personne rencontrée oublie vite sa présence. Un entretien, uniquement à travers une prise de notes ou une notation a posteriori, introduit des biais encore plus grands (représentation sélective de l'information, omissions, inexactitudes, perte du détail du vocabulaire ou des formulations).

Dès le début de l'entretien, il faut rassurer les personnes et leur dire qu'il n'y a pas de « risque », à se prêter à l'entretien, qu'il n'y a aucune intention cachée de notre part. Avant de commencer, surtout s'il n'a pas lieu immédiatement après la prise de contact, on s'assure que la situation est bien claire pour le sujet et qu'il n'a plus d'interrogation. On doit se trouver face à une personne détendue et sans appréhension, car elle accepte de donner son point de vue. Elle a donc compris l'importance que l'échange peut avoir. Une copie de l'enregistrement et de l'entretien retranscrit peut lui être remise, à sa demande.

Lorsque les propos deviennent redondants, l'entrevue est généralement terminée. Un résumé de l'entretien est présenté. Il permet de faire repartir le discours sur des points oubliés. On peut imaginer que cette rupture a une fonction libératoire et donne un nouveau souffle à l'entretien. On demande au sujet s'il n'a pas d'autre élément à ajouter. Avant de remercier la personne interviewée, il ne faut pas hésiter à discuter avec elle sur son vécu de l'entretien, ses impressions, ses difficultés. Ces remarques sont profitables pour les suivants, puis, il n'est pas rare que des éléments importants soient confiés lors de cette phase de séparation.

D'un point de vue quantitatif deux cent trente quatre entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès d'acteurs institutionnels et d'exploitants sur six terrains d'étude préalablement définis. Suite à quoi vient s'ajouter un travail de renseignement complémentaire. Afin d'être analysés, tous les entretiens sont retranscrits.

5.1.2. Le déroulement des entretiens auprès des acteurs

En raison du temps imparti et afin de ne pas abuser de celui des personnes rencontrées, il n'est pas souhaitable de dépasser un délai d'une heure pour chaque entretien, ce qui au préalable suppose de bien s'approprier et cadrer les guides d'entretien. Compte tenu des inévitables contretemps (interruptions téléphoniques, déplacements entre lieux d'enquête, rendez-vous reportés *in extremis*, impératifs agricoles), il semble opportun de ne pas programmer plus de trois ou quatre entretiens par jour. Toutefois, en raison du temps imparti et des réalités du terrain, il est arrivé que plusieurs entretiens s'effectuent l'un à la suite des autres, notamment lorsque les institutions se situent dans la même cité administrative.

Ainsi, une fois les rendez-vous fixés par téléphone, une semaine d'entretiens dans chaque territoire d'étude est prévue, soit environ trente-sept entretiens par terrain d'étude. Le travail d'entretien s'est organisé en deux temps. Le premier, du 17 mars au 21 mars 2003, a eu lieu dans le territoire du Mené, qui a eu valeur de test. Puis, le second temps, après le dépouillement des propos et le réajustement du guide d'entretien, a eu lieu du 7 avril au 27 juin 2003. Les périodes d'entretiens dans les six terrains d'étude ont eu lieu :

- le Mené : du 17 au 29 mars 2003 ;
- l'Eure-et-Loir : 2 avril au 12 avril 2003 ;
- l'Ardèche méridionale : du 14 au 19 avril 2003 auprès des acteurs institutionnels, puis du 30 avril au 04 mai 2003 auprès des exploitants ;
- les Coteaux du lyonnais : du 21 au 26 avril 2003 auprès des acteurs institutionnels, puis du 5 au 10 mai 2003 auprès des exploitants ;
- le pays de Langres : 27 mai au 8 juin 2003 ;
- les Monts de Lacaune : 16 au 29 juin 2003.

Avant l'entretien, un courrier électronique était adressé aux acteurs institutionnels à rencontrer afin de présenter les objectifs de notre étude. Avant chaque entretien, il convenait de présenter les objectifs de notre étude et de répondre à d'éventuelles questions. Cette première étape de contact permet d'instaurer un climat de confiance et d'ôter toute inquiétude pour les personnes rencontrées. Car le risque était que notre recherche soit interprétée, aussi bien par les acteurs institutionnels que les exploitants, comme un contrôle de leurs compétences et pratiques.

Pour chaque territoire d'étude, un travail de documentation préalable est réalisé. Les données recueillies sont analysées en vue d'extraire les orientations sous-jacentes et de mettre en évidence les conditions de mise en œuvre du programme français de développement rural. Puis, nous nous sommes efforcés de comprendre les cohérences territoriales, les jeux des acteurs, de mesurer leur poids respectif dans l'orientation et l'exécution des mesures et d'expliciter leurs discours : positions officielles, stratégies d'organisations, intérêts et pratiques convergents et contradictoires, compétitions et collaborations.

5.1.2.1. Le choix des acteurs rencontrés

Chacun des six terrains d'étude donne lieu à des entretiens, aux niveaux régional, départemental et communal. Les résultats obtenus sont davantage d'ordre qualitatif que quantitatif, on s'est attaché à rechercher, dans l'échantillonnage, la diversité des situations, plutôt qu'une représentativité statistique, qui est de toute façon illusoire. La présentation du profil des acteurs rencontrés dans les six territoires étudiés se situe en annexe 4. Le tableau suivant présente la répartition des entretiens pour chacun des six territoires ruraux étudiés.

Profils des acteurs	Niveaux régional et départemental	Niveau communal	Entretiens par terrain d'étude
Participants à la mise en œuvre (représentés en CDOA)	• Direction Régionale de l'Agriculture et services en charge, • Secrétariat Général aux Affaires Régionales, • Délégation Régionale du CNASEA, • Direction Départemental de l'Agriculture et de la Forêt et services en charge, • Président Chambre d'agriculture et services en charge, • Représentants du Conseil général et services en charge, • Représentants syndicaux (FDSEA, CDJA, Confédération Paysanne, MODEF, Coordination Rurale), • Représentants ADASEA, • Représentants du monde associatif en CDOA		1 1 1 2 2 1 2 1 2
Partenaires du développement rural		• Conseillers généraux, Présidents des EPCI locales, Pays et GAL, • Techniciens des services y afférent	2 1
Bénéficiaires potentiels		• Exploitants agricoles, • Autres ruraux publics et privés	10 (environ)
Personnes ressources	• Presse locale, • Chercheurs, autres	• Acteurs économiques, • Autres selon enquête réputationnelle	1
Total (environ)			**37**

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 19 : La répartition des entretiens pour chacun des six territoires d'étude

Concernant le choix des bénéficiaires enquêtés, étant donné la taille restreinte de l'échantillon recherché, un tirage au sort n'a guère de sens. De même, se référer aux indications d'un seul acteur introduirait un biais. La démarche retenue comprend donc deux étapes :

- dans un premier temps, sont sélectionnés, avec le concours des services instructeurs, cinquante dossiers[1] représentants des combinaisons locales appropriées principalement en termes :
  - d'OTEX,
  - de CTE,

[1] La taille de l'échantillon de départ a été naturellement ajustée en fonction du nombre de bénéficiaires dans le territoire étudié : pour les plus petits terrains retenus, la taille de l'échantillon de départ peut être sensiblement inférieure à cinquante.

- de taille d'exploitation,
- d'âge de chef d'exploitation,
- d'enjeux très fortement représentatifs du territoire étudié (foncier, tourisme, exploitations en difficulté),

- dans un second temps, cette sélection a été croisée avec :
  - trente dossiers ayant abouti « normalement » en CDOA,
  - dix dossiers ayant présenté des difficultés d'instruction et de réalisation,
  - dix dossiers n'ayant pas abouti ou ayant été rejetés en CDOA.

Ensuite, une dizaine de bénéficiaires des aides est sélectionnée, en respectant les critères et proportions de présélection. A la fin de chaque entretien, une liste des acteurs ressources est demandée à chaque acteur afin d'avoir recours à une enquête « réputationnelle ». En effet, lors des entretiens nous demandons à la personne quels sont les collaborateurs, porte-parole, témoins l'accompagnant dans son travail. Les institutions citées par la personne nous orientent sur les acteurs à rencontrer en vue des prochains entretiens. Cette méthode consiste à choisir des personnes qui par leur position, leurs activités ou leur relation, sont bien placées pour fournir des informations sur notre objet d'étude. Malgré la liste prédéfinie d'acteurs à rencontrer n'est donc pas figée, et les configurations d'acteurs se sont donc constituées au fil des entretiens. En écartant certains et en en choisissant d'autres, les personnes rencontrées se désignent comme acteurs. Certains sont cités par plusieurs et apparaissent comme principaux et incontournables, par lesquels passent toutes sortes d'informations, de relations. Ainsi, le choix de ces acteurs s'est fait en raison de leurs fonctions, préoccupations de travail, sur le développement rural, puis parce qu'ils sont considérés comme incontournables, pour notre étude, au sein du territoire étudié.

Afin de quantifier les entretiens réalisés dans chacun des terrains d'étude, les termes d'institutions et d'exploitations sont employés. En effet, leurs d'un entretien, un agent ou un conjoint peuvent être sollicité afin d'apporter un complément de réponse. Ainsi, au total, cent trente-cinq entretiens ont été réalisés, soit quatre-vingt-trois auprès d'institutions et cinquante-deux auprès d'exploitants, dans les six terrains d'étude en France métropolitaine.

5.1.2.1.1. Les institutions retenues

Le découpage administratif français se compose d'institutions politiques exerçant au niveau régional, départemental et communal. Les institutions se répartissent donc en administrations et collectivités territoriales selon ce découpage. Dans le cadre de cette thèse, les institutions retenues sont dotées d'une finalité particulière puisqu'elles sont impliquées dans le cadre de l'application du programme français de développement rural. La liste du profil des acteurs institutionnels rencontrés dans les six terrains d'étude est présentée en annexe 4.

Le gouvernement français a articulé la mise en œuvre du Règlement de Développement Rural (RDR) selon sa structure politique et administrative. Cette articulation intègre la politique nationale de développement rural à la politique régionale à travers deux outils :

- le Plan de Développement Rural National (PDRN),
- la déclinaison régionale au travers des Documents Uniques de Programmation (DOCUP) d'Objectif 2.

L'articulation et la complémentarité entre le PDRN et les DOCUP sont de la responsabilité de divers ministères, comme ceux de l'Agriculture et de la Pêche, de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, de l'Ecologie et du Développement Durable, de l'emploi et de la cohésion sociale. La politique du développement rurale et agricole est définie et mise en œuvre par concertation entre l'Etat et d'autres institutions. Celles-ci peuvent être des structures administratives, telles que des établissements publics ou parapublics sous tutelle des ministères ou encore des organisations professionnelles agricoles.

Dans le cadre des entretiens, ont ainsi été retenues les principales institutions, présentes aux différents échelons administratifs, concernées par l'application du programme français de développement rural. Le choix des institutions sélectionnées a été défini en fonction des problématiques dominantes dans chaque terrain d'étude. Parmi ces services déconcentrés, les institutions retenues pour les entretiens sont les suivantes :

Echelons administratifs	Institutions retenues pour les entretiens
Régional	Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (SGAR) ; Direction Régionale de l'Agriculture et la Forêt (DRAF) ; Centres Nationaux pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA) ; Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) ; Parcs Naturels Régionaux (PNR) ; Directions Régionales de l'Environnement (DRE**)** ; Agences de l'eau ; Conseils régionaux ; Chambres d'agriculture Régionales
Départemental	Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) ; Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (ADASEA) ; Office National des Forêts (ONF) ; Chambres d'agriculture ; Conseils généraux ; Commissions Départementales d'Orientations Agricoles (CDOA) ; syndicats agricoles (FDSEA, JA, Confédérations paysannes) ; Fédérations Départementales des Chasseurs ; Communautés de Communes ; associations de consommateurs et de protection de la nature (UFC Que Choisir, FRAPNA, etc.) ; associations interprofessionnelles (Groupements d'Agriculteurs Biologiques, Forums de l'Agriculture Raisonnée Respectueuses de l'Environnement, Réseaux d'Agriculture Durable) ; Centre d'Etude pour un Développement Agricole Plus Autonome
Communal	Pays ; associations ; élus des Chambres d'agriculture ; mairie (maire, conseillers municipaux)

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 20 : Les institutions retenues pour les entretiens pour chaque territoire étudié

Nous présentons, tout d'abord, les principales institutions rencontrées, appartenant au circuit administratif français. Ensuite, nous nous intéressons aux exploitants sélectionnés, les bénéficiaires des aides du RDR et ceux dont le dossier a été rejeté en CDOA.

Les Directions Régionales de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF) sont des services déconcentrés régionaux du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche, de l'Alimentation et des Affaires Rurales. Dans la majorité des mesures du programme français de développement rural, les DRAF jouent un rôle d'interface, de coordination, d'animation des réseaux départementaux, de pilotage d'études, de gestion financière et administrative, entre l'administration centrale et les DDAF. L'administration centrale est chargée de l'élaboration, de la modification des décrets, des circulaires et de la rédaction des guides de procédure du programme. En outre, les DRAF sont chargées de l'instruction des dossiers pour les mesures « c » (Formation) et « k » (Remembrement des terres). Elles ont aussi en charge les anciennes MAE, certaines sous-mesures de la mesure « i » (autres mesures sylvicoles), certains dossiers relevant des DOCUP et une partie des dossiers d'IAA, qui ne sont pas instruits en administration centrale. Pour les mesures qu'elle instruit, la DRAF transmet les dossiers au Préfet de région, qui décide de l'octroi de l'aide. A l'occasion de contrôles sur le terrain, les agents des DRAF accompagnent parfois ceux du CNASEA et décident conjointement des suites à donner lorsqu'ils constatent une non-conformité.

Les Secrétariats Généraux pour les Affaires Régionales (SGAR) sont chargés, par les préfectures de région, de la concertation, de l'élaboration des DOCUP. En collaboration avec les DRAF, les SGAR animent et coordonnent le dispositif des DOCUP.

Les Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) sont des services déconcentrés départementaux du Ministère de l'Agriculture, de la pêche et des affaires rurales et du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable. Elles sont chargées de l'instruction des dossiers pour la majorité des mesures, à l'exception des mesures « c », « g » (Commercialisation des produits agricoles), « k » et certaines sous-mesures de « i », instruites en DRAF.

L'instruction des dossiers, en vue de contracter une mesure, consiste à vérifier l'ensemble des pièces requises. Puis que le demandeur remplit les critères en vue de l'octroi de l'aide. Après instruction et, le cas échéant, avis de la CDOA, le dossier est transmis au Préfet de département, qui décide de l'octroi de l'aide. Les CDOA regroupent des représentants des DDAF, des ADASEA, des Chambres d'agriculture et des organisations professionnelles agricoles. Avec l'appui du CNASEA, les agents des DDAF organisent les contrôles sur l'exploitation. Ils décident ensemble des suites à donner aux contrôles ayant abouti à un constat de non-conformité. Concernant, la mesure « g », les DDAF réalisent un contrôle de la dépense. Ce contrôle comprend une vérification des factures des investissements et une visite sur place qui aboutit à

l'établissement d'un « certificat de services faits ». Cette visite vérifie uniquement la réalisation de l'investissement facturé, sur le site concerné.

Le Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA) est un établissement public, sous tutelle du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche, de l'Alimentation et des Affaires rurales. Le CNASEA est l'organisme payeur exclusif de la quasi-totalité des mesures. Seule la MAE « Tournesol » est payée par l'Office National Interprofessionnel de Céréales (ONIC) et l'Office National Interprofessionnel des Oléagineux, protéagineux et cultures textiles (ONIOL). Ces deux organismes, ONIC et ONIOL, sont sous tutelle du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche, de l'Alimentation et des Affaires Rurales.

Après transmission des dossiers par la DDAF ou la DRAF, selon les mesures, le CNASEA réalise des contrôles administratifs dits « de premier rang », sur l'ensemble des dossiers, afin d'identifier les dossiers incomplets. Puis, après l'engagement et le paiement des crédits, le CNASEA met progressivement en place des contrôles administratifs approfondis, dits « de second rang », et des contrôles sur l'exploitation, pour 5% des dossiers. Les dossiers faisant l'objet de contrôles administratifs de second rang sont distincts de ceux faisant l'objet de contrôles sur place. Les premiers sont choisis par le CNASEA, les autres par les services instructeurs (DDAF ou DRAF selon les cas). Le CNASEA informe les services instructeurs des résultats des contrôles et des sanctions éventuelles à imposer aux bénéficiaires.

Les Associations Départementales pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (ADASEA) sont des associations loi 1901 conventionnées par le CNASEA. Elles sont chargées de la préinstruction des dossiers pour les CTE et les mesures a, b, d et f, afin de faciliter le travail d'instruction des DDAF.

Les Chambres d'agriculture mettent en place des actions concernant les CTE, les CAD et les mesures relatives aux structures agricoles (a, b et d), ainsi que pour certaines MAE et certaines mesures agricoles des DOCUP. Les Chambres d'agriculture et les ADASEA interviennent essentiellement en amont de l'instruction des dossiers. Elles ont un rôle d'animation générale, d'information, de sensibilisation des bénéficiaires potentiels et d'aide au montage des dossiers. De plus, Chambres d'agriculture et ADASEA interviennent au sein des CDOA (Comités départementaux d'orientation agricole), chargés de donner un avis avant la décision préfectorale d'octroi de l'aide.

Un tableau synthétique des rôles des institutions et des circuits administratifs, dans la mise en place des mesures du Règlement de Développement Rural, en France, pour la période 2000-2006 est placé en annexe 5.

5.1.2.1.2. Les exploitants sélectionnés

Le choix du terme « exploitant » à celui d'exploitations[1] permet de préciser les propos, car ce sont, en général, les exploitants qui constituent la population de bénéficiaires, ciblée par le programme. Il est donc intéressant, afin d'avoir un panel représentatif d'exploitant agricole, d'interroger des personnes exerçant aussi bien une profession agricole (l'élevage, la culture), que des non agriculteurs, que nous qualifierons d'exploitants ruraux (propriétaires de gîtes ruraux, chambres d'hôtes). Ces personnes rencontrées ont vu leur demande d'aide au titre du RDR acceptée ou rejetée en CDOA. La liste du profil des exploitants rencontrés dans les six terrains d'étude est présentée en annexe 4.

Les exploitants retenus doivent être représentatifs des pratiques agricoles et rurales locales. Le choix des échantillons s'est fait à partir de la liste des dossiers individuels de financement examinés par la Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture (CDOA). Dans chacun des terrains d'étude, ces listes ont été fournies par les DDAF, puisque, outre leur statut de membre de droit[2], ce sont elles qui instruisent les dossiers en vue de leur passage en CDOA. Lors des entretiens, il était demandé aux exploitants rencontrés de prendre un peu de hauteur par rapport à leur cas personnel, en vue de rechercher une forme de représentation liée aux pratiques.

Les exploitants retenus pour nos entretiens ont leur exploitation comprise dans le territoire étudié. Parmi notre échantillon de trente exploitants, les profils retenus sont ceux qui ont sollicité soit les mesures du RDR les plus courantes, soit les plus minoritaires. Un échantillon d'exploitant, dont la demande d'aide a été refusée en CDOA, est également sélectionné.

L'étude des impacts du PDRN et des DOCUP Objectif 2 sur les modes de fonctionnements des exploitants est fondée sur des entretiens auprès d'environ quatre-vingt-dix bénéficiaires et non bénéficiaires des aides du programme français de développement rural. Toutefois, l'analyse présente quelques limites dans le fait qu'elle se concentre sur des programmes qui poursuivent des objectifs stratégiques diversifiés et souvent qualitatifs (environnement, conditions de commercialisation,

[1] En France, l'emploi du terme exploitation est recommandé par l'arrêté du 20 septembre 1993 relatif à la terminologie de l'agriculture, et il est obligatoire pour les administrations et services de l'Etat. Cependant, il n'existe pas en France de définition juridique de l'exploitation agricole. Celle-ci est généralement une entreprise, le plus souvent à forme individuelle, mais elle peut parfois constituer l'atelier agricole d'une entreprise à vocation plus large (comme une porcherie annexée à une laiterie). Afin de la distinguer du simple jardin familial, une exploitation agricole a une dimension minimale. La statistique agricole française fixe ce minimum à un hectare de polyculture ou son équivalent économique. Dans les discours, certains acteurs réservent l'expression d'entreprise agricole aux exploitations les plus grandes ou les plus dynamiques, ce qui peut être source de confusion et nécessite donc un éclaircissement.

[2] La CDOA est composée de l'administration et des Organisations Professionnelles Agricoles du département. Les membres de droit sont les représentants de la DDAF, Chambre d'agriculture, Mutualité Sociale Agricole, des syndicats professionnels agricoles représentatifs et des établissements de crédit. Depuis la LOA de 1999, la CDOA réunit de nouveaux participants, dont des représentants d'associations de protection de la nature, de consommateurs, d'artisans, etc. Ces experts, nommés par le Préfet, examinent sous l'angle économique, social, et environnemental, le projet des exploitants. Les SAFER, sociétés anonymes sans but lucratif sous tutelle du Ministère de l'Agriculture, ne sont pas membres de droit, mais peuvent avoir un statut de membre invité, d'après décision du Préfet.

diversification) et donc difficilement quantifiables sur le court terme. Il serait intéressant afin de compléter ce travail initial par une analyse plus complexe afin de le mettre en perspective, notamment avec les stratégies individuelles des bénéficiaires. De plus, durant les entretiens nous avons constaté que les exploitants ont du mal à parler des montants des subventions qu'ils perçoivent à titre individuel, des stratégies visées (achat de terre, course à l'hectare, vente ou location de parcelle) d'eux-mêmes.

5.1.2.2. Les guides d'entretien élaborés

Afin de vérifier la viabilité des guides d'entretien, deux entretiens, qui ont valeur de test, sont réalisés. Ces guides sont présentés sous forme de fiches, en annexe 6. Les fiches répertorient les thèmes qui doivent être abordés au cours de l'entretien semi-directif.

Les guides d'entretien sont élaborés et adaptés à chaque type d'interlocuteurs. Ils sont utilisés auprès des :

- services instructeurs,
- participants à la mise en œuvre (représentés en CDOA),
- partenaires du développement rural,
- bénéficiaires.

Les guides d'entretien sont structurés comme suit :

- identification de l'interviewé,
- présentation de la mission,
- connaissance du RDR,
- entretiens et questions,
- documentation à recueillir in fine,
- reformulation et conclusion.

5.2. L'analyse manuelle et informatisée des discours d'acteurs

Un total de deux cent trente quatre entretiens ont été mené sur l'ensemble des six terrains d'étude. En vue de l'analyse de ces discours d'acteurs et des données éditoriales recueillies, le dépouillement des entretiens se déroule en deux phases, toutes deux menées en parallèle. La première est celle de l'analyse « manuelle » des entretiens. Elle consiste à rassembler et à organiser les discours et données recueillies lors des entretiens, en fonction des thèmes abordés par les acteurs. La seconde phase est menée conjointement à la première. Elle requiert l'utilisation d'un logiciel informatique, pour le traitement et l'analyse statistique des entretiens, en vue de l'interprétation des résultats. Le logiciel retenu est « Sphinx Lexica ». Cette seconde phase est considérée comme complémentaire, dans la mesure où l'on ne sait pas, au préalable, si les outils statistiques sont pertinents dans l'analyse des propos d'acteurs.

5.2.1. Le dépouillement manuel des entretiens

La première phase d'analyse, dite « manuelle », comprend la retranscription « brute » des entretiens, la réalisation d'une fiche monographique et l'étude des documents récoltés leurs des entretiens, puis l'analyse du contenu.

La retranscription intégrale et fidèle des entretiens est réalisée à l'aide des enregistrements. Il s'agit de retranscrire les entretiens, dans leur globalité, le plus fidèlement possible. Les attitudes les plus expressives des personnes, les blancs, les hésitations, ainsi que les précisions et encouragements sont associés aux entretiens. Cette première phase constitue le matériau brut, de ce travail d'enquête, il convient de le conserver dans sa forme originale.

Dans l'intention de mettre en évidence les éléments des entretiens, un résumé est réalisé. Pour cela, tout ce qui est étranger au récit des acteurs et au guide d'entretien est supprimé (questions, commentaires). Ces résumés constituent le support de notre analyse. A partir de ce travail, il s'agit d'établir des fiches monographiques des entretiens. Chaque fiche comprend une identification de l'acteur enquêté, les éléments de réponse en fonction du guide d'entretien. Certaines fiches peuvent être suivies de remarques concernant l'acteur rencontré. Un exemple de fiche monographique, suite à un entretien, se situe en annexe 7.

En parallèle, les documents recueillis *in fine* sont examinés et utilisés afin d'illustrer les entretiens par des données chiffrées, des programmes d'actions et autres. Toutefois, il faut discerner la littérature « grise » de la « publicitaire ». Les documents dits de « littérature grise » sont par exemple des rapports de mission, des circulaires, des documents internes. Les documents « publicitaires », tout aussi intéressants, comprennent les dépliants et plaquettes d'informations, les renseignements contenus sur les sites internet. Généralement, ces deux sources d'information ne comportent pas le nom de leur auteur, rarement celui du service. Il est donc important de bien identifier leurs objectifs et à qui ils sont destinés.

Enfin vient l'analyse de contenu, dont l'expression semble toutefois mal adaptée pour une méthode, dont la caractéristique est de travailler sur le plus explicite et le plus apparent. L'idée de contenu est problématique, dans la mesure où elle laisse entendre qu'il pourrait être livré de manière intégrale (KAUFMANN, 1996)[1]. Or, tout entretien est d'une richesse sans fond et d'une complexité infinie, dont il est strictement impensable de pouvoir en rendre compte totalement. Quelle que soit la technique, l'analyse de contenu est une réduction et une interprétation du contenu et non une restitution de son intégralité ou de sa vérité cachée. Cette démarche compréhensive s'appuie sur la conviction que les acteurs rencontrés ne sont pas de simples agents porteurs de structures, mais des producteurs actifs du social. Ils sont donc dépositaires d'un savoir important qu'il faut saisir de l'intérieur.

[1] KAUFMANN J-C., 1996, *L'entretien compréhensif*. Paris, Ed. Nathan, 127 p.

L'opinion d'une même personne n'est pas un bloc homogène. Les avis susceptibles d'être recueillis par entretien sont multiples pour une même question. Ils peuvent même être contradictoires et structurés de façon non aléatoire à différents niveaux de conscience. Il faut donc être capable d'interpréter et d'expliquer les données recueillies. Pour cela, nous procédons à une analyse manuelle plus révélatrice et fidèle au sens. Il s'agit d'une analyse des entretiens en tenant compte des qualificatifs et expressions employés par les acteurs. Le ressenti, les intonations, l'attitude de la personne sont pris en considération. De plus, cette recherche de thèse s'inscrit au début de notre parcours de chercheur, l'analyse des entretiens n'est donc pas terminée, elle est seulement reportée.

5.2.2. L'apport complémentaire d'un outil d'analyse lexicale

La phase d'analyse, dite « informatisée », est réalisée à l'aide d'un logiciel informatique, nommé « Sphinx Lexica », de traitements et d'analyses statistiques de données. Ce travail consiste, outre à analyser les discours des acteurs en vue de l'interprétation des résultats, mais aussi à établir des corrélations entre les réponses, les fonctions et les localisations des acteurs rencontrés. Cependant, l'ensemble des entretiens n'étant pas homogène dans leur contenu, ni dans leur structure, il est donc apparu impossible de travailler directement sur l'ensemble de ces données. Nous avons fait le choix de travailler seulement à partir de certains entretiens, déterminés en fonction de leur homogénéité, plus propices au traitement d'analyse statistique. Ainsi, au total, l'analyse a porté sur soixante-neuf entretiens, semi-structurés, au format texte (sous l'application Word), d'institutions puis d'exploitations rencontrées dans les six terrains d'étude retenus. Chaque entretien comporte environ une dizaine de questions ouvertes et des réponses sous forme dactylographiée.

Les objectifs de cette analyse « informatisée » sont d'une part de réaliser des traitements et analyses statistiques des réponses aux entretiens et d'interpréter les résultats obtenus ; d'autre part, d'établir des corrélations entre les réponses et les fonctions, les localisations et autres caractéristiques des exploitants rencontrés. Ce travail permet, également, de juger de la pertinence de l'emploi d'outils d'analyse lexicale et statistique en vue de renforcer l'analyse des données. La première étape de travail consiste donc à mettre en place un outil d'analyse statistique et lexicale, ensuite, à structurer les entretiens, afin de mettre en évidence certaines variables à étudier. La seconde étape est l'analyse statistique de ces variables et la déduction de corrélations possibles et existantes entre elles.

5.2.2.1. La mise en place d'un outil d'analyse statistique

Dans un premier temps, il faut structurer les données, les entretiens, afin de pouvoir les analyser. Les variables signalétiques retenues sont : le nom, l'activité professionnelle, la fonction, l'organisme. Les

variables textuelles concernent les questions et sous questions posées, puis les réponses données. Ensuite, l'étape suivante consiste à coder les résultats des entretiens, à l'aide d'un logiciel d'analyse textuelle, car il s'agit de réponses « ouvertes ». Le choix de l'outil s'est porté sur le logiciel « Sphinx Lexica », développé par BAULAC et MOSCAROLA (1999)[1]. Ce logiciel informatique, approprié au traitement d'études qualitatives et d'analyse de données textuelles, permet d'analyser tous types de textes, tel que des entretiens semi-directifs.

Une fois le fonctionnement du logiciel Sphinx Lexica compris et assimilé, les données ont été importées afin de procéder à une analyse lexicale. Au préalable, les réponses ouvertes des entretiens ont dû être fermées[2]. Ceci nécessite une analyse de contenu qui consiste à lire le corpus fragment par fragment pour en définir le thème général et le coder selon des catégories fixées et élargies au fil de la lecture. Cette étape prend en compte les réponses prévisibles et imprévisibles. Ensuite, nous avons effectué des analyses bivariées, par l'étude de deux variables, des résultats. Les variables retenues étant qualitatives, l'Analyse Factorielle des Correspondances (AFC) a pu être réalisée selon une classification ascendante hiérarchique, d'après la méthode de Ward[3]. Ceci permet d'étudier les corrélations entre la qualité des personnes et leurs réponses, puis entre les terrains d'étude et les réponses. Enfin, la dernière étape permet de constater la signification des résultats obtenus et d'en dégager des interprétations. Pour cela, il faut interpréter les graphiques d'AFC obtenus afin de comparer ces résultats à ceux émergeant du dépouillement manuel.

Une Analyse Factorielle des Correspondances Multiples, à plus de deux variables, n'a pas été possible car cela nécessite d'une part une forte interprétation des réponses, au risque de biaiser les résultats. D'autre part, une telle analyse n'aurait pas été significative en raison de la faiblesse de l'échantillon.

5.2.2.2. La structuration des entretiens des acteurs

Une première étape dans la structuration des données concerne le traitement des caractéristiques des acteurs interrogés. L'ensemble du questionnaire à traiter est ainsi constitué de questions ouvertes, émanant des guides d'entretiens. Les réponses sont donc variées en termes de contenu. Avant de pouvoir analyser les résultats, il faut se livrer à une analyse lexicale à l'aide de Sphinx, ce qui nous a permis d'identifier les mots redondants, afin de rechercher les thèmes évoqués dans les réponses.

[1] BAULAC Y., MOSCAROLA J., 1999, *Le Sphinx plus² 2000. Manuel de référence, version 2000 pour Windows.* Ed. Dunod, Seynod, 377 p.

[2] Une réponse est dite « ouverte » si elle peut être un nombre, un texte ou un code. Une réponse est dite « fermée » si elle est guidée par une liste de réponses possibles, on parle dans ce cas de modalités.

[3] La méthode de Ward consiste à effectuer un regroupement progressif des individus selon leur degré de ressemblance jusqu'à l'obtention d'une unique classe les regroupant tous. Une fois ce calcul effectué, les individus sont répartis en différentes classes, le nombre de classes étant défini par l'utilisateur.

La seconde étape consiste à développer un codage des réponses. En effet, les modalités sont construites après examen des réponses et non a priori. Pour chacune des questions (comportant des sous questions), le lexique, c'est-à-dire l'ensemble des mots composant le texte intégral des réponses, sert de référence. Ensuite, nous avons recherché les mots les plus fréquents de ce lexique. Puis, nous avons affiné les modalités obtenues en première instance, par l'observation des redondances, en effectuant un retour au texte initial. Enfin, nous avons recodé les réponses en leur attribuant des modalités pour chacune des variables nominales. Dans certains cas, nous avons été amenés à attribuer plusieurs modalités à une même réponse. Ces modalités sont séparées par un point-virgule « ; ». Le résultat final de ce codage se situe en annexe 8, ainsi qu'un exemple d'entretien structuré, en annexe 9.

Concernant la structuration des entretiens, on dispose d'une enquête qui comporte une série de soixante-neuf entretiens : = <entretien> | <entretien> | --- | <entretien>. Chaque entretien est défini par les variables suivantes :

- <entretien> : = Nom ;
  Activité_Professionnelle ;
  Fonction ;
  Orga_Fonc ;
  Territoire_d'étude ;
  Exploitation ;
  Agriculture.

Ensuite, chacune de ces variables étant soit un entier (0,…,50), soit une suite de caractères, soit une suite d'entiers, il convient d'attribuer aux variables les caractères suivants (la notation « * » signifie qu'il y a une fusion croisée de deux variables) :

- Nom : = suite de caractères ;
- Activité_Professionnelle : = <entier> ;
- Fonction : = suite d'entier ;
- Orga_Fonc : = | <Organisme> * <Fonction_elective> | --- ;
- Territoire_d'étude : = <entier> ;
- Exploitation : = | <Type_d'exploitation> * <Type_de_contrat> | ;
- Agriculture : = | <Type_d'agriculture> * <Type_de_contrat> | ;
- <Question> : = Centier = entier ;
- <Sous Question> : = Lettrentier = entier
  Lettretexte = texte

A ce stade du dépouillement des entretiens, il est théoriquement possible d'utiliser Sphinx Lexica pour réaliser une définition quasi automatique des variables, mais dans notre cas, en raison de la non-homogénéité des réponses et du grand nombre de variables produites, cela est impossible. De plus, les acteurs ne sont pas soumis au même guide d'entretien, ce qui nécessite d'ajouter, à chaque ensemble de

modalités, les éléments « non-réponse » et « autre ». En effet, de par la diversité des acteurs rencontrés, il a fallu adapter les guides d'entretien en fonction des interlocuteurs.

5.2.2.3. L'interprétation des résultats par l'analyse factorielle des correspondances

L'Analyse Factorielle des Correspondances simples (AFC) est une méthode statistique permettant d'analyser et de décrire graphiquement de manière synthétique des tableaux de contingences obtenus par croisement de deux variables qualitatives. Le but de l'analyse est de déterminer s'il y a entre une ligne et une colonne une attraction, une indépendance, ou une répulsion, et de représenter ces mouvements graphiquement. Mais avant de voir son application dans la deuxième partie de notre rapport, il nous faut connaître le protocole. Pour réaliser un tableau de contingence, ou tableau croisé, à partir de deux variables qualitatives, on définit le tableau de contingence croisant les modalités de ces variables. La case à l'intersection de la ligne Li et de la colonne Cj contient le nombre d'individus ayant choisi la modalité i de la première variable et la modalité j de la seconde variable. L'ensemble des variables et celui des sous-questions suivantes (détaillées en annexe 8) ont été croisés :

- les intitulés des variables sont les suivants : « Activité professionnelle », « Fonction », « Organisme », « Fonction élective », « Territoire d'étude », « Type exploitation », « Type contrat », « Type agriculture » ;
- ceux des sous-questions sont : « Analyse des problématiques du département et du territoire d'étude », « Identification des priorités de développement agricole et rural », « Analyse de l'utilisation des ressources financières du RDR », « Perception du RDR par la population cible », « Appréciation des capacités techniques de formulation de projet », « Analyse de la coopération et du cofinancement des collectivités locales aux mesures, des contraintes et des intérêts en jeu », « Fonctionnement des instances de programmation », « Niveaux de programmation ».

A titre d'exemple, sont présentées, ci-après, quelques analyses réalisées avec le logiciel Sphinx Lexica, permettant d'illustrer le croisement de certaines variables avec les sous-questions. Pour commencer, il est intéressant de comparer le niveau de connaissances du programme de développement rural, des acteurs rencontrés dans les différents terrains d'étude. L'ensemble des analyses ont été réalisées[1], en 2004, au sein du Laboratoire de Modélisation et Calcul, de l'UFR Informatique Mathématiques Appliquées, à

[1] Ce travail a fait l'objet d'un sujet de stage de juin à septembre 2004, d'un étudiant en licence IUP Informatique, Mathématiques Appliquées, sous la coordination de Patrick CHENIN, Maître de Conférences à l'UJF Grenoble 1 : BAH Z., 2004, *Analyse statistique des données d'une enquête portant sur l'application des aides européennes dans le monde rural français.* Mémoire de licence IUP IMA, sous la dir. CHENIN P. et TCHEKEMIAN A., Université Joseph Fourier, UFR IMA, Grenoble 1, 52 p.

l'Université Joseph Fourier de Grenoble I. Toutefois, au moment de cette étude, les entretiens du terrain d'étude de Langres n'avaient pas été dépouillés. Ils ne sont donc pas pris en compte dans cette analyse qui se limite donc à cinq territoires d'étude. Par la suite, à l'interprétation des différents croisements obtenus, il n'a pas été jugé utile d'intégrer les données de Langres.

Premier exemple : la connaissance du RDR, du PDRN, du premier et second pilier de la PAC chez les exploitants, selon les terrains d'étude

Le premier croisement est celui de la variable « Territoire d'étude » et de la question C3=6A=Ag, qui peut s'intituler « Connaissance du RDR, PDRN, premier et deuxième pilier, origine des aides, des mesures par les agriculteurs ». Il est construit sur la strate de la population 'territoire d'étude et Ag', contenant trente-quatre observations et définie par le filtrage : C3={6} et Ag # {Non réponse}.

Ce croisement permet de vérifier si, dans la population d'exploitants, la connaissance du RDR, du PDRN, du premier et second pilier de la PAC, est différente d'un terrain d'étude à un autre, on utilise la loi à densité de probabilité du Chi² ou χ^2 (prononcé « khi-deux » ou « khi carré »). Cette loi est caractérisée par un paramètre dit degrés de liberté à valeur dans l'ensemble des entiers naturels (non nuls). La principale utilisation de cette loi consiste à apprécier l'adéquation d'une loi de probabilité à une distribution empirique en utilisant le test du Chi² établi sur la loi multinomiale. Elle s'applique dans le test d'hypothèses à certains seuils, notamment dans la recherche de leur indépendance.

Tout d'abord, on ordonne dans un tableau de contingence les valeurs obtenues lors du traitement des variables et des questions. Le tableau de contingence obtenu est le suivant :

	Bonne	**Approximative**	**Mauvaise**	**Nulle**	**Total**
Ardèche	0	1	3	1	**5**
Lyonnais	0	2	0	1	**3**
Lacaune	2	0	1	2	**5**
Eure-et-Loir	1	4	1	0	**6**
Mené	2	3	3	7	**15**
Total	**5**	**10**	**8**	**11**	**34**

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 21 : Le tableau de contingence du croisement de la variable « territoire d'étude » avec la question « connaissance du RDR par les agriculteurs »

Dans l'objectif de déterminer s'il existe un lien entre deux variables nominales, on compare les effectifs du tableau à ceux que l'on aurait obtenus si les effectifs étaient répartis proportionnellement. Un exemple du calcul du test du Chi² est développé en annexe 10. Ainsi, selon BAULAC (1999)[1], le test du Chi-deux (Chi²) repose sur une comparaison entre :

- les effectifs réels : ceux que l'on observe dans l'enquête,
- et les effectifs théoriques : ceux que l'on aurait obtenus s'il n'y avait aucune relation entre les deux variables.

A partir d'un tableau de contingence à L lignes (Li) et C colonnes (Cj), on détermine pour chaque case, l'effectif théorique. Il s'agit du produit du total de sa ligne (Li) par le total de sa colonne (Cj) divisé par le total général (n) soit : (Li x Cj/n).

On calcule ensuite la somme des carrés des écarts entre effectifs réels et effectifs théoriques. Plus l'écart est grand, plus le Chi² est élevé, et plus on a de chances d'être en présence d'un lien significatif entre les deux variables étudiées. Cette appréciation dépend bien sûr de la dimension du tableau, c'est-à-dire du nombre de degrés de liberté, soit :

- degrés de liberté (ddl) = (nombre de lignes - 1) x (nb colonnes - 1)

Dans notre cas, le croisement de la variable « Territoire_d'étude » et de la question « Connaissance du RDR par les agriculteurs », les valeurs obtenues sont les suivantes :

- Chi² = 16,68
- ddl = 12,1
- 1-p = 83,81%

Ensuite, on cherche la correspondance de la valeur ddl correspondante dans la table du Chi², avec une précision de 83,81%. On obtient la valeur du Chi² théorique de 21,026, que l'on compare avec celle du Chi² observé (16,68). On constate donc que la valeur du Chi² observée est inférieure à celle du Chi² théorique. Les variables ne sont pas dépendantes. Il n'y a donc pas de corrélation, de lien, entre la variable « Territoire_d'étude » et la question « Connaissance du RDR, PDRN, premier et deuxième pilier, origine des aides, des mesures par les agriculteurs ».

Une représentation plus visuelle des écarts à l'indépendance par la technique de l'AFC est possible. Selon BAULAC (1999)[2], *« l'AFC vise à rassembler en un seul graphe la plus grande partie possible d'information contenue dans un tableau de données, en s'attachant aux correspondances entre les caractères, c'est-à-dire aux valeurs relatives. Une carte d'AFC dispose les modalités des variables en*

[1] BAULAC Y., MOSCAROLA J., 1999, *Op. cit.*, p. 346.
[2] *Ibid.*

fonction des écarts à la situation d'indépendance. Sur le graphique d'AFC, chaque modalité est représentée par un pavé (carré) de surface proportionnelle à son effectif. La position de ces pavés les uns par rapport aux autres s'interprète ainsi :

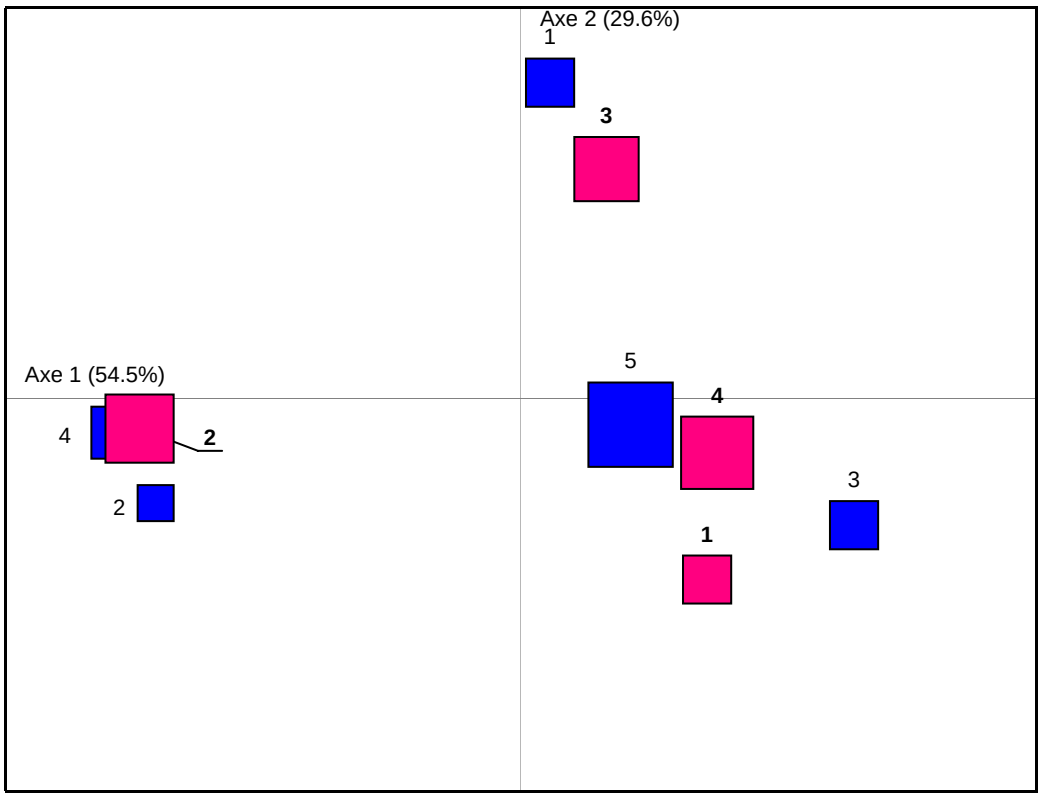
- *deux modalités seront d'autant plus proches que les effectifs du tableau sont en excès par rapport à l'indépendance : attraction ;*
- *à l'inverse, les modalités seront d'autant plus éloignées que les effectifs du tableau sont en déficit par rapport à l'indépendance : répulsion ;*
- *les modalités situées à la périphérie du graphique signalent des profils originaux, au contraire une position centrale interdit tout commentaire.*

Le bien-fondé des interprétations dépend d'un certain nombre de facteurs, parmi lesquels :

- *l'intensité du lien entre les variables, mesuré par le chi² corrigé par le nombre de degrés de liberté (ddl) ;*
- *la quantité d'information restituée par le graphique : celle-ci dépend de la configuration du tableau, selon laquelle l'algorithme utilisé par le logiciel parvient plus ou moins bien à représenter simultanément tous les effets d'attraction/répulsion. En effet, la traduction d'un tableau à n colonnes dans un plan à deux dimensions fait nécessairement perdre de l'information.*

Sur chaque axe est indiquée la quantité d'informations restituée, exprimée en pourcentage de variance (ou d'écart à l'indépendance). La qualité de la représentation est d'autant meilleure que ces pourcentages sont élevés ».

Puis, la méthode de Ward est employée afin de procéder à un regroupement progressif des individus selon leur degré de ressemblance jusqu'à l'obtention d'une unique classe les regroupant tous. Une fois ce calcul effectué, les individus sont répartis en différentes classes, dont le nombre nous incombe.



Source : TCHEKEMIAN (2008)

Figure 10 : Le graphique d'analyse factorielle des correspondances de répartition selon le croisement de la variable « territoire d'étude » avec la question « analyse des problématiques agricoles et rurales »

Les deux axes du graphique d'analyse factorielle des correspondances rendent compte à :

54,5% + 29,6% = 84,1% de la variance.

Ainsi les deux variances sont, sur le plan factoriel, bien représentées. Les modalités de ces deux variables sont nettement mieux représentées sur l'axe 1 que sur l'axe 2, compte tenu de leur proximité par rapport à cet axe. L'interprétation se fera donc par rapport à l'axe 1. Le calcul des axes factoriels est développé en annexe 11.

Les carrés de couleur bleue représentent les modalités de la variable « territoire d'étude », tandis que ceux en rose correspondent aux modalités de la question « Connaissance du RDR, PDRN, premier et deuxième pilier, origine des aides, des mesures par les agriculteurs ». L'axe 1 oppose d'une part, le quadrant inférieur gauche du graphique, les modalités 4 et 2 de la « territoire d'étude » et la modalité 2 de la sous-question Ag. Il en ressort que les exploitants des territoires des Coteaux du lyonnais (2) et de l'Eure-et-Loir (4) ont une connaissance approximative du RDR, du PDRN, du premier et second pilier. L'interprétation nous permet seulement d'avancer qu'ils ont une connaissance approximative du fonctionnement et de l'origine des aides de la PAC. D'autre part, le quadrant inférieur droit oppose, les modalités 3 et 5 de la variable « territoire d'étude », et les modalités 4 et 1 de la sous-question Ag.

D'après le graphique, l'interprétation naïve que l'on peut émettre et que les exploitants des territoires des Monts de Lacaune (3) et de Bretagne (5) ont d'aucuns une « bonne » connaissance et d'autres, une connaissance « nulle » du RDR, du PDRN, du premier et second pilier. Les modalités 1 correspondant au territoire d'Ardèche méridionale et 3 de la question Ag, « connaissance mauvaise », ne sont pas prises en compte, car elles sont très mal représentées sur l'axe 1.

Second exemple : la problématique agricole des territoires étudiés

Le second croisement est celui de la variable « Territoire_d'étude » avec la question C3=1=A, « Analyse des problématiques agricoles de la région concernée », dont suivent le tableau de contingence et le graphique d'analyse factorielle des correspondances.

Le tableau croisé de la variable « Territoire_d'étude et la sous-question A « Problématique agricole » est construit sur la strate de population 'territoire d'étude et A' contenant 39 observations et définie par le filtrage suivant : C3 = {1} et Ag # {Non réponse, 8}.

	Vente à la ferme	Développement touristique	Emploi	Agriculture biologique	Pression foncière	Travail	CTE	Total
Ardèche	0	2	0	1	1	1	1	**6**
Lyonnais	2	0	0	0	0	0	0	**2**
Lacaune	4	1	0	1	4	1	2	**13**
Eure-et-Loir	0	0	1	0	0	0	5	**6**
Mené	2	0	0	3	2	1	4	**12**
Total	**8**	**3**	**1**	**5**	**7**	**3**	**12**	**39**

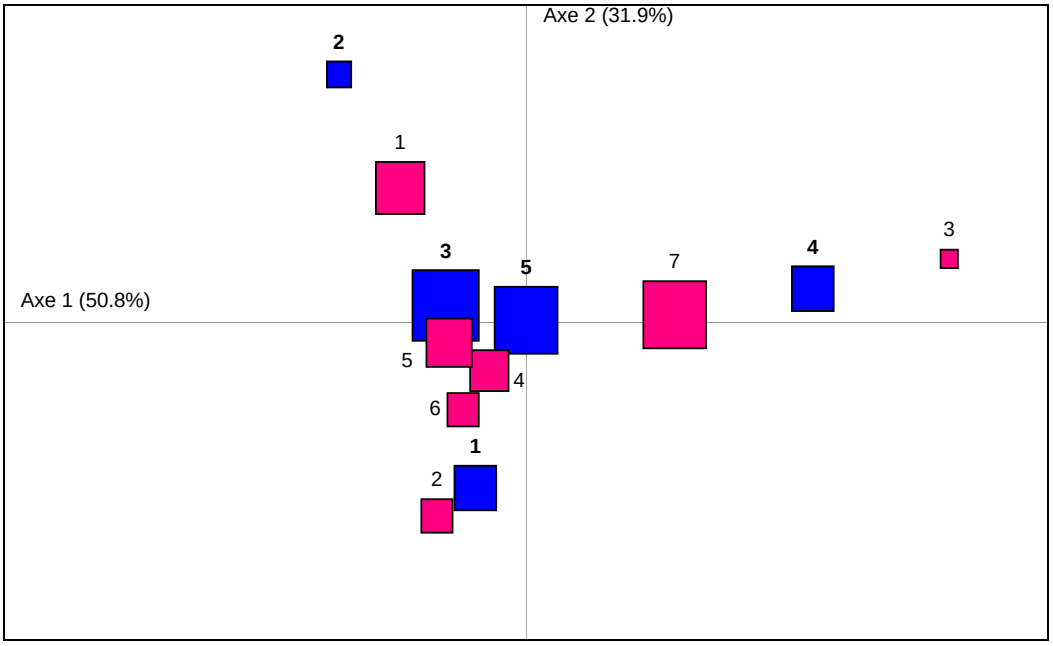
Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 22 : Le tableau de contingence du croisement de la variable « territoire d'étude » avec la question « problématique agricole »

Les valeurs du présent tableau sont les nombres de citations de chaque couple de modalités. Après calcule, on peut dire que la dépendance entre la variable et la question est peu significative, puisque :

- $Chi^2 = 35,60$
- ddl = 24
- 1-p = 94%

A la suite de ce calcul, le graphique d'analyse factorielle des correspondances de répartition est réalisé, afin de vérifier les liens entre ces deux variables.



Source : TCHEKEMIAN (2008)

Figure 11 : Le graphique d'analyse factorielle des correspondances de répartition selon le croisement de la variable territoire étudié avec la question « analyse des problématiques agricoles »

Les deux axes du graphique d'analyse factorielle des correspondances rendent compte à :

50,8% + 31,9% = 82,7% de la variance.

Ainsi, les deux variables sont bien représentées sur le plan factoriel. On applique le même principe que lors de l'interprétation du premier croisement. Ici, l'interprétation se fait également par rapport à l'axe1. Les carrés de couleur bleu représentent les modalités de la « territoire d'étude », tandis que ceux en rose symbolisent les modalités de la question « Analyse des problématiques agricole ».

L'axe 1 oppose d'une part dans le quadrant inférieur gauche les modalités 1, 3 et les modalités 4, 5, 6 de la question A. Ainsi, d'après le graphique, on avancer que les problématiques agricoles des territoires d'Ardèche méridionale et des Monts de Lacaune sont l'agriculture biologique, la pression foncière et le travail en couple. D'autre part, à droite, on a la modalité 4 du territoire d'étude et les modalités 7 et 3 de la question A. De la même façon, on dira que la problématique agricole prédominante de cette région est le CTE (contrat territorial d'exploitation). Quant aux modalités 2 du territoire d'étude puis 1 et 2 de la question Ag, elles ne sont pas prises en compte, car elles sont considérées comme mal représentées sur l'axe 1. La modalité 5 du territoire d'étude, a une position centrale, elle est donc non interprétable.

A travers cette analyse, il apparaît que les thèmes les plus abordés par les différents acteurs sont la pression foncière, la vente à la ferme, l'agriculture biologique et les CTE. A ce sujet, rappelons que cette étude de terrain a été réalisée en 2003, à quelque mois avant la date d'arrêt des CTE, ce qui explique paradoxalement l'enregistrement d'un fort taux de contractualisation. Au regard des différentes problématiques des terrains d'étude, on constate que les acteurs n'abordent pas spontanément les problématiques spécifiques au territoire dans lequel ils s'inscrivent.

De ce traitement des entretiens, à l'aide du logiciel Sphinx Lexica, on retiendra que l'interprétation « naïve » émanant des graphiques d'analyse factorielle n'est pas en contradiction avec les résultats obtenus lors de l'analyse « manuelle » des entretiens. Cependant, il faut être suffisamment critique vis-à-vis des résultats obtenus. Cette analyse « informatisée » est nécessaire dans l'orientation de notre analyse manuelle, mais la présentation de l'ensemble du croisement des variables n'aurait donc aucun intérêt. En revanche, cette analyse « informatisée » permet d'orienter et d'appuyer nos propos dans la validation des hypothèses.

- Troisième partie -

Les impacts du PDRN sur les territoires ruraux et les acteurs qui les façonnent

Les trois chapitres suivants constituent successivement la réponse aux trois hypothèses de départ. Chacune des réponses à une hypothèse est développée dans un chapitre.

Ainsi, le sixième chapitre, intitulé « Une politique publique agricole permet-elle d'appréhender différemment les territoires ruraux ? », permet de structurer le développement afin de valider la première hypothèse, à savoir : le zonage d'application d'une politique publique agricole génère une nouvelle définition des territoires ruraux et permet de les appréhender différemment.

Le septième chapitre, intitulé « De quelle manière une politique publique modifie t'elle les territoires ruraux ? », permet de répondre à la seconde hypothèse, ainsi formulée : l'application d'une politique publique agricole, au travers des acteurs ruraux, modifie les fonctions des territoires concernés par le développement de nouvelles orientations rurales.

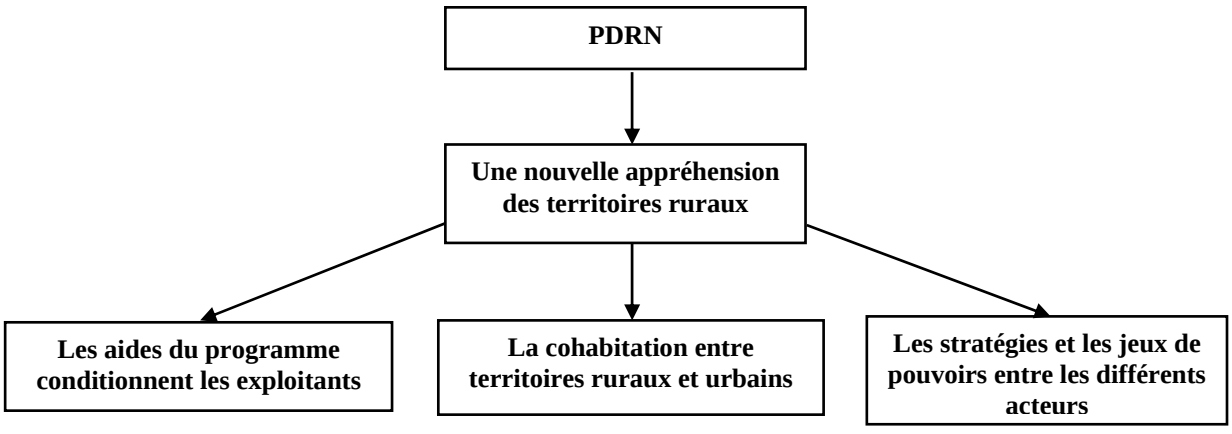
Le huitième chapitre, intitulé « Une politique publique agit-elle comme un élément perturbateur sur l'organisation des acteurs au sein des territoires ruraux ? », structure le développement afin de valider la troisième hypothèse, suivante : une politique publique agricole agit comme un élément perturbateur au sein des territoires ruraux et des organisations d'acteurs qui les instrumentalisent.

Sixième chapitre.

Une politique publique agricole permet-elle d'appréhender différemment les territoires ruraux ?

Ce sixième chapitre a pour objectif de vérifier la validité de la première hypothèse à savoir : le zonage d'application d'une politique publique agricole génère une nouvelle définition des territoires ruraux et permet de les appréhender différemment. Cette hypothèse est née de l'idée que les zones éligibles aux aides du programme français de développement rural, ainsi que leurs critères d'application, offrent une nouvelle façon d'appréhender les territoires ruraux. En effet, à travers le zonage des aides et les nouvelles orientations de développement données par le programme, les territoires ruraux peuvent être appréhendés en fonction des spécificités des territoires concernés par le PDRN.

Ainsi, pour observer et comprendre cette nouvelle lecture des territoires ruraux, sont abordés les effets liés aux aides, sur les acteurs et les territoires en fonction du maillage d'application du programme français de développement rural. Ainsi, ce sixième chapitre s'articule autour de trois axes de recherche : le premier présente le poids des aides et leurs effets sur les acteurs et les territoires, le second étudie la cohabitation entre territoires ruraux et urbains. Puis, le troisième expose les stratégies et les jeux de pouvoirs entre les différents acteurs au sein des territoires ruraux. Ainsi, le développement de ce sixième chapitre se schématise de la façon suivante :



Source : TCHEKEMIAN (2008)

Figure 12 : Les effets du PDRN sur la définition des territoires ruraux

6.1. Les effets des aides du programme orientent les exploitants

Afin d'illustrer nos propos, des analyses quantitatives ont été réalisées à partir du traitement des données de réalisation du PDRN et des fichiers fournis par le CNASEA, puis diverses sources de référence[1].

L'un des objectifs du PDRN est de permettre un développement équilibré entre l'ensemble des territoires ruraux. Il s'agit d'un objectif d'équité sociale et territoriale qui concerne la parité sociale entre les populations rurales et urbaines et une égalité dans les chances de réussite des exploitations agricoles et des territoires pour leur développement. Afin de répondre à cet objectif, différents effets du PDRN sont attendus, comme sa contribution :

- au maintien d'un nombre d'exploitations par le soutien des aides au revenu (critère établi selon la part des agriculteurs aidés dans les zones de faibles revenus) ;
- au renouvellement des exploitants grâce aux aides à l'installation, y compris hors cadre familial (il s'agit du taux de renouvellement dans les zones dites « fragiles ») ;
- à l'emploi par la pluriactivité des ménages agricoles ;
- à l'attractivité des territoires ruraux ;
- à une répartition équilibrée des revenus par Orientation Technico-économique des Exploitations (OTEX) et par territoire (pour les aspects d'équité) ;
- à une résolution des problèmes de pauvreté dans les ménages agricoles.

6.1.1. La répartition des aides selon quatre grands ensembles de départements

Pour introduire cette première partie, il est intéressant d'étudier tout d'abord les grandes tendances d'octroi des aides du premier et du second pilier de la Politique Agricole Commune (PAC) accordées sur l'ensemble de la France métropolitaine. A partir des données de la Mutualité Sociale Agricole (MSA) sur les soutiens publics disponibles au niveau des départements nous avons mis en rapport les aides du premier pilier de la PAC avec celles du second. Cette comparaison s'est essentiellement faite au travers des Mesures Agro Environnementales (MAE), d'Indemnité Compensatoire des Handicaps Naturels (ICHN), de Dotation Jeunes Agriculteurs (DJA) et Plan d'Amélioration Matériel (PAM), en France métropolitaine.

La part des aides du premier pilier de la PAC représente 81%, en 2002. La part des aides du second est respectivement de 4% pour les MAE, 4% pour l'ICHN et 5% pour la DJA et le PAM. Le volume d'aides

[1] Les travaux statistiques nécessaires à ce bilan, comme la construction d'indicateurs d'impact localisés des réalisations du PDRN et leur cartographie ont été réalisées à l'INRA, par l'unité Economie et Sociologie Rurales de Toulouse, en la personne de Gilles ALLAIRE. Une base de données géographique originale (soumise aux règles du secret statistique) et tout un ensemble de procédures ont été construits pour l'occasion.

total rapporté au nombre d'exploitants, à titre principal et exclusif, est de 21 460,00 euros, selon les données de la MSA. La proportion des soutiens publics par exploitant bénéficiaire ainsi que le poids des aides du premier pilier varient d'un département à un autre. Cette variation est influencée par la part d'exploitations situées en « zones de montagne » ou en « zones défavorisées ». En fonction de la part du PDRN dans les soutiens publics par exploitant, quatre grands ensembles de départements sont distingués, selon leurs systèmes de production et l'appartenance à l'une des zones aidées :

- le premier ensemble regroupe les départements qui perçoivent le plus d'aides. Globalement, on y trouve les départements du bassin parisien et du nord, dont le taux d'aides par exploitant est le plus élevé. La part des soutiens publics par exploitant est de 120%, elle peut atteindre jusqu'à 213% pour l'Aisne et 217% pour l'Oise (100% correspondant à l'ensemble). Le poids des aides du premier pilier est également supérieur à la moyenne nationale : de 86% à 98% des soutiens publics. De plus, cet ensemble de départements ne comprend pas de « zone de montagne » ou de « zone défavorisée » ;
- à l'opposé, le second rassemble les départements les moins concernés par les soutiens publics, en particulier ceux du premier pilier, en raison de leurs systèmes dominants de productions pérennes et horticoles et de leur caractère périurbain ou urbain. Il s'agit des Alpes Maritimes, dont le taux d'aides par exploitant est de 15%, le Rhône avec un taux de 32%, la Gironde (39%), l'Ardèche (49%), la Haute-Savoie (49%), les Pyrénées-Orientales (50%), la Savoie (52%), le Tarn et la Garonne (62%). Dans ces départements, les aides du premier pilier n'excèdent pas 50% des soutiens et celles du second pilier, dont le volume n'est pas plus important qu'ailleurs, le sont plus en valeur relative ;
- le troisième ensemble réunit en particulier les départements de l'Ouest, qui comptent peu d'exploitations en « zone défavorisée », et qui contrairement au premier groupe, ont des revenus autour de la moyenne. De plus, dans ces départements, le poids du premier pilier se situe autour de la moyenne (de 76% à 86%), puis le poids des aides à l'investissement et à l'installation est généralement élevé ;
- le quatrième groupe est celui dont les activités agricoles se situent principalement en « zone de montagne » et en « zone défavorisée ». Dans ces départements, le premier pilier représente 50% à 60% des soutiens et la part des MAE et de l'ICHN varie entre 25% et 45%. Ces départements sont ceux dont le volume moyen total des aides par exploitant est inférieur à 100% (représentant l'ensemble).

En comparaison des autres aides de la PAC, l'Indemnité Compensatoire des Handicaps Naturels (ICHN) apporte un soutien financier partiel et stable, et contribue ainsi au maintien de l'emploi dans le secteur agricole, en « zone de montagne ». En « zones défavorisées », la contribution de l'ICHN est plus diluée. Le profil des bénéficiaires de cette aide est pour l'essentiel celui d'exploitants professionnels, bien qu'en

« zone de montagne » et de « haute montagne », la part des « non-professionnels » est importante. De plus, l'éligibilité de l'ICHN aux exploitants pluriactifs contribue au maintien de la profession agricole, en « zone de haute montagne ». Après avoir présenté les tendances géographiques d'attribution des aides de la PAC, les deux grands types d'aides du second pilier de la PAC, à l'investissement et au revenu, sont étudiées.

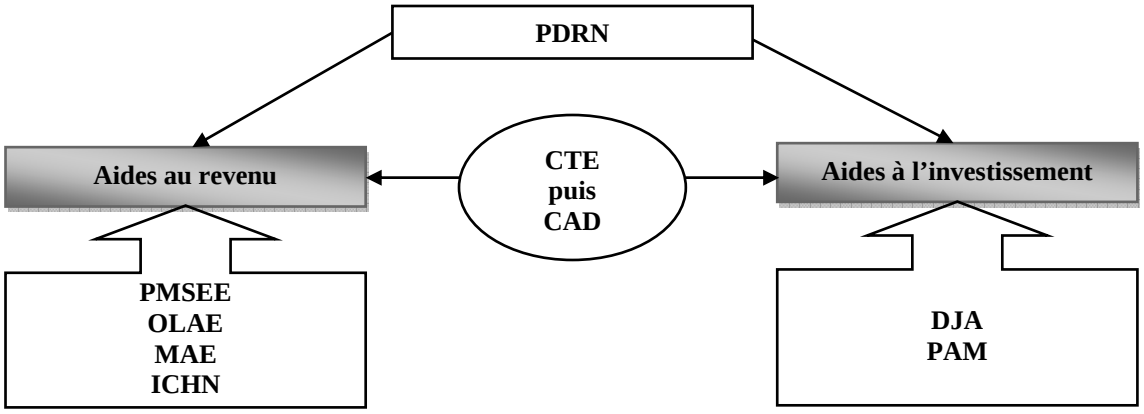
6.1.2. L'agriculture soutenue par les aides au revenu et à l'investissement

Pour l'analyse de la contribution financière du PDRN, deux types d'aides sont à distinguer en fonction de leur objectif. Le premier type concerne les aides agissant sur le revenu d'un exploitant, telles que les Primes au Maintien de Systèmes d'Elevage Extensif (PMSEE), les Mesures Agro-Environnementales (MAE) dans les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), les Opérations Locales Agri-Environnementales (OLAE), les Indemnités Compensatoires des Handicaps Naturels (ICHN), et les aides forestières. Ces aides sont annuelles et compensent les surcoûts et les manques à gagner. Elles sont, dans leur principe, pérennes, comme dans le cas des MAE où elles sont contractualisées pour cinq ans. A ce type, sont ajoutées les aides conjoncturelles, telles que les mesures forestières, comme le plan chablis mis en place suite à la tempête de 1999, par une modification en 2001 du PDRN. Les aides agro-environnementales, répondant à un double objectif, environnemental et de rémunération de la multifonctionnalité, sont intégrées dans ce type d'aides. L'ensemble des aides au revenu et des aides agro-environnementales sont complémentaires aux aides du premier pilier, dont l'effet global sur le revenu des exploitants est le plus important.

Le second type d'aides est lié aux investissements, c'est le cas de l'aide à l'installation, la Dotation aux Jeunes Agriculteurs (DJA), le Plan d'Amélioration Matériel (PAM)[1] des exploitations, mécanisation et bâtiments en montagne, boisement, investissement dans les CTE, et la contractualisation des mesures du RDR dans les DOCUP. Le montant des aides aux investissements peut être réparti en plusieurs versements, mais elles ne sont octroyées que deux ou trois fois à un exploitant. D'autres dispositifs, relevant de la politique dite des structures, reposent sur des subventions aux investissements, des prêts bonifiés et des mesures structurelles concernant l'emploi (indemnité de départ ou, à l'inverse, dotation d'installation, formation). Ces subventions ou dotations sont modulées en fonction d'autres objectifs, telles que les aides à l'installation et varient fortement selon la zone et les aides aux investissements dépendant de leurs objectifs. De plus, elles peuvent être réservées à certaines particularités territoriales, comme les aides à la mécanisation et aux bâtiments d'élevage en montagne. Ce deuxième ensemble d'aides sera également considéré globalement. Par ses deux volets, le dispositif CTE, puis CAD figurent dans les deux types d'aides.

[1] DJA et PAM ont une application au niveau national, sans adaptation locale.

Les différents dispositifs de ces deux types d'aide du second pilier de la PAC ont leurs propres objectifs. Toutefois, en vue d'étudier le montant global de l'ensemble de ces aides et de démontrer que leur poids entraîne une dépendance chez les bénéficiaires, et de ce fait oriente leurs modes et systèmes d'exploitation, il est donc suffisant de distinguer ces deux ensembles : les aides au revenu sont un apport direct aux ressources des exploitants alors que les aides aux investissements rentrent en complémentarité d'un revenu. Ainsi, le schéma suivant illustre la répartition des aides du second pilier.



Source : TCHEKEMIAN (2008)

Figure 13 : Les aides au revenu et à l'investissement du second pilier de la PAC

Pour cette analyse des aides, nous avons utilisé les données du Conseil National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA) et de la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA), disponible en 2003. Le fichier central du CNASEA a permis d'identifier les bénéficiaires des aides du PDRN en fonction de leur statut (exploitants à titre exclusif, à titre principal, à titre secondaire, cotisants de solidarité) et de leur localisation. En effet, les deux seuls critères accessibles pour l'ensemble des bénéficiaires (directs) sont le statut (exploitation individuelle, en société, autres statuts) et la localisation. Ces deux types d'information permettent de traiter ces données et de réaliser une analyse géographique (c'est-à-dire par les différentes catégories de zone d'application des aides). Aucune enquête nationale ne peut fournir un état de l'évolution de la population rurale et agricole (professionnelle ou non) sur la période 2003, si ce n'est l'évolution des cotisants à la MSA, qui est fournie annuellement. En revanche, le Recensement Agricole (RA) de 2000, apporte une première référence de cette évolution.

Afin de pouvoir comparer des données localisées au niveau communal, nous avons eu recours aux données de référence communale du Recensement de la Population (RP) de 1999, seule base du Zonage en Aires Urbaines et aires d'emploi de l'Espace Rural (ZAUER) de 1999, nécessaire afin de comparer, à partir d'une base commune, ces deux données. L'analyse du poids des aides au revenu et à l'installation porte donc sur l'application du PDRN depuis 2000, année de démarrage du programme. Du fait du retard de la mise en place des nouveaux dispositifs, notamment du CTE, l'année 2000 totalise peu d'aides au revenu et à l'installation. Tout d'abord, une analyse géographique de l'application des aides du PDRN est présentée. Pour cela, la même distinction est conservée entre les deux ensembles d'aides : « l'ensemble 1 » correspond aux aides au revenu et « l'ensemble 2 » aux aides aux investissements. Ensuite, la localisation des principales catégories de mesures est analysée. Ces deux types d'aides sont étudiés en analysant leurs systèmes de fonctionnement au travers des entretiens menés dans chacun des territoires étudiés.

Concernant les aides au revenu (ensemble 1), le versement moyen par bénéficiaire dans les « zones défavorisées » (72% en 2001) est inférieur à la moyenne nationale (cf. Tableau 23). Dans les « zones de montagne », ce montant dépasse largement la moyenne nationale (127% en 2001) en raison de l'ICHN. Aussi, la part des aides allouées à ces deux zones (31% en 2001) est inférieure à celle des bénéficiaires (42% en 2001). Ainsi, le poids des aides dans le revenu pour ces deux zones est plus faible qu'en « zone de montagne », et il est à peu près équivalent à celui affecté en « zone rurale ».

On observe la même tendance pour les aides aux investissements, de « l'ensemble 2 » (cf. Tableau 24). En effet, le versement moyen par bénéficiaire dans les « zones défavorisées » (96,7% en 2001) est inférieur à la moyenne nationale. Le nombre de bénéficiaires, des soutiens aux investissements (dont la DJA mais sans les PAM dans ce tableau) dans les « zones défavorisées », ne représente que 13% de celui de l'ensemble des exploitations agricoles bénéficiaires du programme en 2001, mais 22% en 2002. Contrairement aux aides au revenu, le nombre et la part des bénéficiaires en « zone de montagne » augmentent (20% en 2001 à 23% en 2002) en raison de la modulation[1] des aides. Les « zones de montagne » reçoivent un tiers des montants versés (soit 32% en 2001 et 34% en 2002). De plus, le nombre de bénéficiaires augmente aussi pour les « zones défavorisées » (29% en 2001 à 34% en 2002). Ce qui atteste que la modulation des CTE a eu un effet en faveur de ces zones, mais les montants sont plus faibles. Enfin, c'est dans les « zones périurbaines » que les montants moyens d'aides sont les plus faibles.

[1] La modulation est la réduction de l'aide accordée à un exploitant. Elle ne peut excéder 20% du montant total des aides (surface, PMTVA, PSBM, PAB et PBC) qui lui sont octroyées. Les ICHN et la prime à l'herbe ne sont pas soumises à la modulation. Ces deux aides sont intégrées dans le développement rural et ne sont donc pas concernées par les mesures prises pour les aides directes. Le montant de réduction des aides est calculé de façon provisoire l'année du dépôt de la déclaration de la modulation. Le montant définitif est établi l'année suivante lorsque toutes les aides dont a bénéficié l'exploitation ont été identifiées.

Catégories	Nombre de bénéficiaires		Versement moyen par bénéficiaire (en €)		Poids dans revenu moyen des bénéficiaires		Versement total par mesure (en €)		Part dans le RA 2000		Poids /revenu de la zone
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	
France	131951	139252	5626	6367	49,0%	55,5%	742356326	886617484	20%	21%	12,2%
	100%	100%	100%	100%							
Montagne	62005	60749	7137	7849	113,1%	124,4%	442529685	476818901	59%	58%	75,5%
	47,0%	43,6%	126,9%	123,3%			59,6%	53,8%			
Défavorisée	55957	57603	4064	4899	50,6%	61,0%	227409248	282192197	32%	33%	18,1%
	42,4%	41,4%	72,2%	76,9%			30,6%	31,8%			
Rural*	97112	100928	5799	6530	54,3%	61,1%	563152488	659059840	26%	27%	17,0%
	73,6%	72,5%	103,1%	102,6%			75,9%	74,3%			
Périurbain	30111	32920	5095	5831	40,9%	46,8%	153415545	191956520	13%	14%	7,1%
	22,8%	23,6%	90,6%	91,6%			20,7%	21,6%			

* La catégorie « rural » comprend les pôles d'emploi ruraux

Sources : CNASEA, SCEES, MSA (traitement INRA)

Tableau 23 : Les paiements du PDRN pour les aides au revenu aux exploitations agricoles, en 2001 et 2002, en France métropolitaine

Catégories	Nombre de bénéficiaires		Versement moyen par bénéficiaire (en €)		Poids dans revenu moyen des bénéficiaires		Versement total par mesure (en €)		Part dans le RA 2000		Poids /revenu de la zone
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	
France	20 039	34153	5680	3750	49,5%	32,7%	100%	100%	3%	5%	1,8%
	100%	100%	100%	100%							
Montagne	3 977	7845	9287	5592	80,9%	48,7%	32,4%	34,3%	4%	8%	0,6%
	19,8%	23,0%	163,5%	149,1%							
Défavorisée	5 729	11680	5493	3577	47,9%	31,2%	27,6%	32,6%	3%	7%	0,6%
	28,6%	34,2%	96,7%	95,4%							
Rural	12 488	21909	6016	3907	52,4%	34,0%	66,0%	66,8%	3%	6%	1,2%
	62,3%	64,1%	105,9%	104,2%							
Périurbain	6 180	10272	5247	3420	45,7%	29,8%	285%	274%	3%	4%	0,5%
	30,8%	30,1%	92,4%	91,2%							

Sources : CNASEA, SCEES, MSA (traitement INRA)

Tableau 24 : Les paiements du PDRN pour les aides à l'investissement aux exploitations agricoles, en 2001 et 2002, en France métropolitaine

Un des éléments essentiels du PDRN en matière de revenu sont les aides de compensation des handicaps en faveur des « zones de montagne » et des « zones défavorisées ». Cet ancien dispositif, dont le montant a augmenté, a eu un impact sur la décennie passée. De plus, le développement des MAE, notamment à travers le dispositif CTE, amène à un redéploiement géographique des aides aux revenus en faveur des « zones défavorisées », et ce, afin de soutenir de nouveaux projets agro-environnementaux. Notons que les aides peuvent se caractériser de différentes façons, c'est le cas de l'aide dans les démarches administratives, celle à la compréhension des documents officiels, et les appuis techniques.

6.1.2.1. Le soutien à l'installation par les aides à l'investissement

L'agriculture est une des composantes essentielles des territoires ruraux, tant du point de vue économique qu'environnemental. Selon les chiffres prévisionnels communiqués par le Ministère de l'Agriculture[1], seize mille départs d'exploitants sont prévus chaque année, jusqu'en 2020. L'aide à l'installation vise donc à organiser la relève des générations en accompagnant les jeunes, issus d'un milieu agricole, dans leur projet économique (sous certaines conditions) sur l'ensemble de la France métropolitaine par une aide susceptible de leur faciliter la reprise d'une exploitation et sa modernisation.

Les investissements dans les exploitations peuvent être financés par des prêts bonifiés ou par des subventions versées sous forme d'aides directes, cofinancées par l'Union Européenne. Les prêts bonifiés sont les prêts accordés dans le cadre des aides à l'installation ou dans le cadre de la modernisation des structures. Il s'agit de prêts à Moyen Terme Spéciaux (comme MTS-JA ou autre) et des Prêts Spéciaux de Modernisation (PSM). Les autres prêts MTS sont accordés aux Groupements Agricoles d'Exploitation en Commun (GAEC), aux associations foncières pastorales ou groupements pastoraux, aux attributaires préférentiels, ainsi qu'aux Exploitations Agricoles à Responsabilité Limitée (EARL). D'autres prêts sont accordés hors plan d'investissement, c'est le cas des Prêts Spéciaux d'Elevage (PSE) et des Prêts aux Productions Végétales Spéciales (PPVS). De 1990 à 2003, 13 982 prêts bonifiés ont été accordés (hors calamités agricoles). L'aide de l'Etat, sous forme de bonification d'intérêts, varie de 10 à 22% du montant des prêts selon la zone (de plaine ou défavorisée), la nature du prêt et sa durée. En 2004, ce sont 368 autorisations de financement qui ont été accordées. Certains dispositifs permettent d'obtenir des subventions en capital de l'Etat, cofinancées par l'Union Européenne. Il s'agit du Plan de Modernisation des Bâtiments d'Elevage (PMBE), du Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA), des dossiers éligibles au DOCUP Objectif 2 et des investissements Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole (CUMA) (mesure « n » du PDRN). Par ailleurs, il est possible d'obtenir des financements d'investissement dans le cadre des CAD.

[1] Source : http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/la-programmation-de-developpement-rural-2007-2013/europe-s-engage-en/downloadFile/FichierAttache_5_f0/installation.pdf?nocache=1188398455.62.

Dans l'immédiat, nous présentons un dénombrement des montants des aides de « l'ensemble 2 ». Le nombre de paiements ne reflète pas le nombre de dossiers accordés. De plus, pour une même année, les bénéficiaires de ces aides ne perçoivent qu'un type d'aide (cela entre 90% et 98%, selon le cas).

Les aides à l'installation accordées en 2002 baissent par rapport à celles accordées en 2001. Contrairement aux aides au revenu, les aides aux investissements sont en général exclusives les unes des autres. Parmi ces aides, la DJA représente l'essentiel (87%) des paiements en 2001 mais seulement 47% en 2002, le volet investissement des CTE représentant 36% en 2002.

Catégories	Nombre de bénéficiaires par années	
	2001	2002
DJA (première fraction)	5870	6228
DJA (deuxième fraction)	6825	6228
Mécanisation + Bâtiment en Montagne	710	1652
Boisement	3717	3575
CTE-INV	2961	22781
PAM	5232	3839
TOTAL de l'ensemble 2 (sans double compte)	**24931**	**37452**

Sources : CNASEA (traitement INRA)

Tableau 25 : Le nombre d'exploitants bénéficiaires des différents dispositifs de soutien aux investissements, en 2001 et 2002, pour la France métropolitaine

La Dotation aux Jeunes Agriculteurs (DJA) et le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), qui a été substitué en 2003 par le Contrat d'Agriculture Durable (CAD), sont deux outils autour desquels s'articulent les aides aux investissements du Plan de Développement Rural National. Ces deux dispositifs relèvent de la politique dite « des structures agricoles ». Cette ancienne politique a été mise en place dès 1972 dans l'Union Européenne, et la plupart des dispositifs, telle que la DJA, existait depuis 1976. En revanche, le volet investissement du CTE, tout comme certaines mesures programmées à partir des DOCUP sont des éléments récents. De plus, concernant l'installation, des politiques des collectivités locales viennent s'ajouter au PDRN.

6.1.2.1.1. Les critères d'obtention des aides à l'investissement orientent les exploitants

Les aides à l'investissement se manifestent par un soutien financier accordé aux exploitants afin de leur permettre d'investir en matériel et équipement pour leur exploitation. Les exploitants bénéficiaires, que ce

soit dans le cadre d'une installation, d'un PAM ou d'un CTE post-installation, sont engagés à moyen terme, pour une durée de trois à cinq ans. Ces aides sont accordées seulement si les investissements sont en faveur de l'une des trois conditions suivantes.

La première est d'orienter les pratiques agricoles en vue de préserver l'environnement. Il peut s'agir d'aide à la construction d'un local pour produits phytosanitaires, d'un investissement destiné à la pratique de l'agriculture biologique ou en vue de la certification en agriculture raisonnée, de dispositifs d'irrigation à la parcelle plus économe pour la ressource en eau, de gestion des effluents d'élevage, de matériel de désherbage non chimique.

La seconde condition est que l'aide permette l'amélioration de la qualité et la valorisation (collective ou individuelle) des productions à travers des démarches qualité et dans le cadre de démarche en circuit court. Il peut s'agir d'une part d'investissements pour l'orientation du système de production vers une démarche qualité, comme l'acquisition de matériel informatique en vue d'assurer la traçabilité des produits, l'obtention de signes officiels de qualité, la sécurité sanitaire des produits, le suivi parcellaire. D'autre part, il peut s'agir aussi d'investissement dans le cadre de projets de valorisation des productions auprès des consommateurs, comme la création d'un atelier de stockage-conditionnement (avec les installations de maîtrise des températures, calibreuse, chaîne de trituration, conditionnement, cuverie, pressoir, filtre, embouteillage, quai de réception, lavage), la création d'une unité de vente dans un local non séparé du reste de l'exploitation.

La troisième est l'amélioration des conditions de travail et le maintien ou le développement de l'emploi salarié sur l'exploitation. Là encore, les exemples sont nombreux, il peut s'agir d'aménagement de vestiaires avec des sanitaires, de logements réservés aux employés agricoles.

Partant de ces trois conditions, on peut aisément comprendre que l'attribution d'aides à l'investissement oriente les bénéficiaires et qu'elle ait des répercussions sur le fonctionnement des exploitations. Selon les acteurs rencontrés, toutes les aides à l'investissement ont des effets sur le revenu d'une exploitation. Même si les aides à l'investissement ont pour objectif d'aider concrètement l'exploitant à investir en matériels et équipements en vue de développer et pérenniser son exploitation, ces aides n'ont pas toujours les effets escomptés. Il se crée donc un paradoxe quant aux effets attendus des aides à l'investissement.

6.1.2.1.2. Des logiques aux paradoxes des aides à l'investissement

Si la situation la plus évidente voulait que les aides à l'investissement perçues par les exploitants leur permettent de rentabiliser leurs démarches, en vue d'améliorer leur revenu, elles peuvent aussi engendrer des paradoxes. Au regard de nos entretiens, les aides à l'installation ont donc des répercussions bénéfiques, comme la rentabilité de l'exploitation, mais aussi des répercussions contraignantes sur

l'exploitation agricole : la première est la surcharge de travail et indirectement la réduction du revenu de l'exploitant, la seconde est la faillite.

La première répercussion, qui toutefois concerne la majorité des bénéficiaires, est le fait que les aides à l'investissement apportent une amélioration du revenu, une stabilisation des emplois et donc une certaine rentabilité de l'exploitation. D'ailleurs, la base du fonctionnement de l'aide à l'installation a un effet à moyen terme sur une augmentation du revenu de l'exploitant. Par exemple, la DJA est allouée seulement si l'Etude Prévisionnelle d'Installation (EPI) atteste de l'atteinte d'un revenu minimum en vue des conditions de viabilité de l'exploitation et du non-dépassement d'un revenu maximum.

Du fait de l'obligation, dans les CTE, puis dans les CAD, des deux volets environnemental et socio-économique, une partie des aides à l'investissement sont considérées comme des effets d'aubaine, allant d'ailleurs à l'encontre d'une mécanisation. Ainsi, un exploitant bénéficiaire de CTE, PAM et siégeant à la CDOA pour la Confédération paysanne, dans le territoire d'étude du Mené, atteste qu'il a pu renforcer la viabilité de son exploitation grâce à l'aide à l'investissement sous la forme d'un CTE. Cet investissement était nécessaire à la poursuite de son activité : *« Si mon CTE n'avait pas pu être accepté, je n'aurais jamais pu investir pour le logement des bêtes et la traite. J'ai obtenu 250 000,00 francs* (environ 38 100,00 euros) *sur cinq ans. La rentabilité de la procédure est remise en question par rapport à la baisse du prix du lait. Sans les aides on ne peut pas poursuivre notre métier. »*. L'aide à l'investissement dans le cadre d'un CTE peut également faciliter la reprise d'une exploitation. Par exemple, un second exploitant (CTE et PAM) dans le Mené, nous confie : *« Moi grâce aux aides, j'ai pu reprendre cette exploitation auprès d'un tiers. L'aide m'a permis de réussir ce projet. Moi je me suis installé, car j'ai toujours eu envie de m'installer dans une exploitation. J'ai eu une opportunité et je l'ai fait. Mais effectivement avec la conjoncture c'est dur. Je crois qu'on parle d'arrêter la PAC, alors avec la baisse du prix du lait, je me pose des questions »*.

A l'inverse de certains exploitants qui deviennent dépendants des aides à l'investissement, d'autres y voient au contraire la possibilité d'acquérir une certaine autonomie au sein de leur exploitation. Une exploitante dans le territoire des Monts de Lacaune (CTE agriculture paysanne) considère en effet que l'aide à l'investissement dans le cadre des CTE lui a permis d'acquérir une certaine autonomie : *« si c'était à refaire, je le referais, car cela m'a permis de conforter mon système économique autonome (optimisation des cultures fourragères) et m'a permis d'envisager l'installation de notre fils, car les aides agri-environnementales nous sont très bénéfiques, car nous sommes maintenant sur une petite surface. Je n'ai pas de scrupules à voir ces aides qui sont bénéfiques et justiciables économiquement et environnementalement. Ces aides ont compensé l'installation de notre fils, car nous lui avons donné 30 hectares, ce qui représentait une diminution de production, mais nous avons gardé les MAE. En revanche, nos voisins sont des céréaliers purs et n'ont pas la même approche que nous »*.

D'autres exploitants voient également dans le PDRN la possibilité d'investir dans de nouveaux équipements et de ce fait d'être soutenus dans les pratiques qu'ils accomplissaient auparavant. Ainsi, une exploitante dans le territoire des Monts de Lacaune, bénéficiaire de l'ICHN, la PMSEE et d'un CTE « tourisme rural, agriculture paysanne, élevage bovin, produits fermiers », considère que : *« dans le CTE, les MAE sont rémunérées et on est enfin rémunéré pour le travail d'entretien paysager que nous faisions déjà avant. Nous n'avons pas eu d'investissement à faire : cela nous a permis d'acheter une herse étrille pour ratisser les mottes de taupes. [...] Oui, si c'était à refaire nous le referions, car nous sommes contents d'être rémunérés pour notre travail : nous avons 50 000,00 francs* (environ 7 600,00 euros) *d'aides par an pour l'entretien des haies. Le RDR n'a pas changé nos pratiques, nous le faisions déjà. Le CTE m'a financé une remorque pour vendre le pain sur le marché »*.

Cependant si les aides permettent un développement de l'exploitation, elles peuvent aussi susciter des paradoxes. Le premier est la surcharge potentielle de travail et indirectement la réduction du revenu de l'exploitant, le second est la faillite de l'exploitation.

Le premier paradoxe auquel tout exploitant bénéficiaire d'aide à l'investissement doit faire face est celui d'une possible surcharge de travail. Cette surcharge de travail, en vue de faire face aux transformations pour lesquelles il s'est engagé, s'accompagne généralement d'une réduction du revenu. Ainsi, un exploitant (CTE, PAM), dans le territoire d'étude du Mené a bénéficié de cette aide lors de son installation : *« J'ai souscrit mon CTE lors de l'installation, le premier décembre 2001, car j'avais beaucoup de travail, de remise aux normes des terres et des bâtiments. J'ai eu un BEP agricole en 1983, j'ai donc été dispensé de la formation, mais j'ai dû faire un stage de 40 heures. Le temps passé est énorme, j'ai commencé au mois de décembre et je finirai au mois de juin, mais ceci est pris en compte par le CTE. »*. A titre d'exemple, on peut également citer l'apprentissage nécessaire à l'utilisation de nouveaux matériels, la familiarisation des règles très strictes lors d'équipement de transformation des produits agricoles alimentaires. Il peut donc s'en suivre une baisse de revenu pour le bénéficiaire.

Le second paradoxe est une possible faillite de l'exploitation. Même si en agriculture il n'y a pas de « faillite » au sens strict du terme, nous parlerons d'« échec ». Ces échecs ne sont pas faciles à repérer, le sujet est sensible et difficilement abordé par les exploitants. Cependant, une récente étude du CNASEA révèle que 40% des chefs d'exploitation cessent leurs activités agricoles avant l'âge de cinquante-cinq ans. De plus, selon LEFEBVRE (2005)[1] *« La moitié des agriculteurs ayant effectué un départ précoce*

[1] LEFEBVRE F., PECQUEUR M., 2005, « Le Cnasea se penche sur le problème des départs précoces en agriculture », dans *Agrisalon.com*, rubrique : Actualité Agriculture13 mai 2005 [http://www.agrisalon.com/06-actu/article-14996.php?search=agriculture+conseils]. Voir aussi l'étude antérieure sur les départs précoces en agriculture de BERNARDI V., LEFEBVRE F., 2003, « L'exploitation reconversion après l'agriculture. Des départs sans faillites », dans *BIMA*, 28 septembre 2003, CNASEA, pp. 28-31 [http://agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/9bima1503exploitation.pdf], consulté le 15 février 2006.[1] AGRESTE, 2007, « Résultats économiques de l'agriculture », dans *Graph agri 2007*, rubrique : Endettement, pp. 55-58.

« volontaire » l'attribue à des difficultés familiales : maladie, célibat forcé, divorce, incompatibilité de la profession du conjoint avec la tenue d'une exploitation (travail en ville, mutation). Notons que même les agriculteurs ayant quitté leur statut de chef d'exploitation pour des motifs économiques (manque de rentabilité, faillite) invoquent d'autres raisons pour justifier ce départ : la lassitude devant un travail trop pénible, des problèmes de santé, le regret de voir leur exploitation se maintenir uniquement par le biais de subventions européennes, et non pas grâce au travail fourni. Par ailleurs, le programme national d'aides à l'installation peut les pousser à investir trop et trop vite, entraînant parfois une faillite. Enfin, l'image négative que la société peut avoir des agriculteurs ne les motive pas pour poursuivre. Tous ces éléments provoquent un sentiment d'incompréhension de la part des agriculteurs vis-à-vis de la société et parfois même des problèmes de communication entre le monde rural et la société urbaine ». Il est donc constaté que les aides octroyées à l'investissement ont des effets psychologiques pervers sur les bénéficiaires. En effet, bien souvent les exploitants bénéficient de ces aides malgré leur manque d'expérience ou de compétence dans la gestion de leur projet. Ce manque de maturité peut conduire, hélas, à une cessation d'activité.

Dans les années quatre-vingt, un nombre important d'exploitations avait des encours de dettes de fournisseurs importants (envers la Mutualité Sociale Agricole, des coopératives). Une moyenne de 10% à 15% des exploitations ayant investi le plus souvent en système intensif étaient considérées comme étant en faillite. « *L'endettement moyen a augmenté assez fortement à la fin des années quatre-vingt, puis plus lentement après 1990, notamment en ce qui concerne le long ou moyen terme. Hors inflation, il a diminué de 2% entre 2004 et 2005. En 2005, l'endettement moyen des exploitations professionnelles s'élève à 121800,00 euros. Les emprunts à long ou moyen terme représentent un peu plus de 65% de l'endettement total »* (AGRESTE, 2007)[1]. Depuis, des systèmes d'alerte et des procédures d'aides ont été mis en place afin de prévenir certains échecs. Malgré cette aide, il est difficile d'en connaître réellement le taux. Les causes de ces échecs restent le surendettement, des difficultés conjoncturelles (pandémies, catastrophes climatiques). Ce qui est relativement récent dans les départs volontaires est que soient évoquées la dureté du travail, l'astreinte, les contraintes administratives inhérentes à l'exercice de la profession. Ces raisons d'insatisfaction des conditions de travail sont évoquées en comparaison à de meilleures opportunités, mais dans ces cas, il ne s'agit pas d'échecs économiques en termes de revenu.

Les aides à l'investissement peuvent intervenir à différents moments de la vie d'un exploitant. En effet, elles peuvent intervenir lors de l'installation, pour la reprise d'une exploitation ou l'investissement dans de nouveaux équipements. Pour certains exploitants, ces aides, principalement perçues dans le cadre des CTE, permettent de conserver une autonomie et n'ont pas l'effet « pervers » des aides aux revenus qui, comme nous l'avons vu, créent une forte dépendance des bénéficiaires. Les aides à l'investissement peuvent donc orienter la situation de l'exploitant. Toutefois, cette situation peut parfois être indépendante des aides apportées. Les aides à l'investissement ne régissent pas à elles seules l'orientation de

[1] AGRESTE, 2007, « Résultats économiques de l'agriculture », dans *Graph agri 2007*, rubrique : Endettement, pp. 55-58.

l'exploitant. Elles sont perçues par les acteurs comme un tremplin économique, apportant une autonomie financière des exploitations.

6.1.2.2. Les aides au revenu accentuent la dépendance des exploitants

Les aides annuelles, de « l'ensemble 1 », telles que les ICHN, les OLAE, les mesures forestières et différentes MAE intégrées aux CTE, représentent un appui au revenu des exploitants. Pour la France métropolitaine, les aides au revenu concernent environ 20% d'exploitations référencées dans le RA de 2000. Ces aides sont surtout destinées aux « zones de montagne » et « zones défavorisées » où les deux tiers des exploitants de ces zones en sont bénéficiaires.

En vue de l'analyse plus détaillée de la composition des aides au revenu, le tableau ci-après, inventorie plusieurs catégories de MAE en fonction des dispositifs dans lesquels elles interviennent. Le CTE « agriculture bio » ainsi que les MAE dites « généralisables » n'ont pas été retenus, car ils correspondent à des cahiers des charges généraux et qu'ils étaient hors CTE et hors CAD. Par exemple, les MAE n°2001 et n°1903 qui correspondent à la PHAE, puis regroupées en une seule catégorie les OLAE et les autres MAE des CTE, considérant que dans les deux cas il s'agit de mesures environnementales spécifiques, adaptées à des enjeux locaux.

Catégories	Bénéficiaires		Montants moyens (€)	
	2001	**2002**	**2001**	**2002**
Catégorie I : MAE « généralisable »				
I.1. PMSEE	73068	67456	2300	2305
dont exclusivement dans la catégorie I	94,7%	87,8%	-	-
I.2. PHAE (MAE 2001 et 1903)	9099	19919	3473	3587
dont exclusivement dans la catégorie I	57,7%	58,5%	-	-
I.3. Mesure rotationnelle (0205, 0305)	3	297	3925	4060
dont exclusivement dans la catégorie I	33,3%	78,1%	-	-
I. Total de la catégorie	78320	79411	2549	2873
dont exclusivement	13,5%	12,5%	-	-
Catégorie II : Agriculture bio				
II. Agriculture bio	2125	3300	13278	13716
dont exclusivement	19,6%	16,2%	-	-
Catégorie III : autre MAE				
III.1. Autres MAE CTE	16583	32386	4061	4069
dont exclusivement dans la catégorie III	99,6%	100%	-	-
III.1. OLAE	1437	41	2311	2798
dont exclusivement dans la catégorie III	94,6%	95,1%	-	-
III. Total de la catégorie	17946	32425	-	-
dont exclusivement	41,5%	38,4%	-	-
Catégorie IV : Forêt				
IV. Foret	1589	3926	10919	10242
dont exclusivement	98,2%	98,3%	-	-
Catégorie V : ICHN				
V. ICHN	107788	104098	3957	4238
dont exclusivement	39,5%	39,0%	-	-
Total général (sans double compte)	**131951**	**139252**	**5626**	**6367**
dont une seule mesure de l'ensemble	47,4%	48,4%	-	-
Poids dans le revenu moyen des bénéficiaires	**0,5614**	**0,6353**	**-**	**-**

Source : CNASEA (2003), traitement INRA

Tableau 26 : Les paiements des aides au revenu du PDRN, entre 2001 et 2002, pour les exploitations agricoles, en France métropolitaine

La catégorie majoritaire de cet ensemble est l'ICHN. Pour autant, le montant de cette aide ne compense que partiellement les surcoûts liés aux handicaps. En croisant les données de l'ICHN et de la PMSEE pour l'année 2002, nous pouvons voir si ces aides sont cumulées par les exploitants bénéficiaires de l'une ou de l'autre de ces deux aides.

	Nombre de bénéficiaires	Montants moyens (en €)
ICHN seule	46827	3161,00
ICHN + PMSEE*	57271	5119,00
PMSEE seule	10185	2154,00
PMSEE + ICHN*	61462	2332,00
Total	**175745**	**606458270,00**

* La première aide contractée est majoritaire

Source : CNASEA (2003), traitement INRA

Tableau 27 : Le nombre de bénéficiaires l'ICHN et la PMSEE en 2002, pour la France métropolitaine

Un tiers des exploitants bénéficiaires de l'ICHN ne bénéficie pas d'une deuxième mesure d'aide au revenu. En 2002, 55% des ICHN sont combinées avec une PMSEE, et 85% des PMSEE sont combinées avec une ICHN (cf. tableau ci-dessus). Bien entendu, la combinaison de ces deux aides apporte un revenu plus conséquent aux bénéficiaires. De plus, selon la combinaison de ces deux aides, le cumul varie de : 5119,00 € contre 3161,00 € pour l'ICHN et 2332,00 € contre 2154,00 € pour PMSEE. Il y a donc plus d'exploitants qui bénéficient de la combinaison de la PMSEE et de l'ICHN. Les raisons de ce décalage sont dues au fait que l'ICHN sans la PMSEE est localisée dans les « zones sèches » ou hors des « zones de montagne », comme le montre le tableau suivant. Dans les deux cas, les bénéficiaires cumulant les deux aides perçoivent un montant plus élevé.

	Zone de montagne	Zones défavorisées
Nombre d'exploitations bénéficiaires	58216	45815
Montant moyen par exploitation (€)	5884	2149
Taux d'exploitations concernées	55,6%	26,1%
Taux d'exploitations professionnelles)	97%	45%
Revenu moyen par exploitation (%)	55,1%	7%
Nombre d'exploitants bénéficiaires	65480	51723
Taux d'exploitants concernés (à titre exclusif et principal)	74%	37,2%
Revenu moyen par exploitant (%)	58%	7,3%

Source : CNASEA, MSA, SCEES (2003), traitement INRA

Tableau 28 : Portée des ICHN en zone montagne et zones défavorisées, en 2002, pour la France métropolitaine

Parmi les MAE, c'est la PMSEE qui a le plus fort taux de paiement (23% en 2001 et 17,5% en 2002). En 2001, elle concerne 55% des bénéficiaires de « l'ensemble 1 », et 48% en 2002. La moitié des bénéficiaires de la PMSEE bénéficie seulement de cette mesure. L'autre moitié la couple avec l'ICHN. En 2002, les MAE correspondant à la PHAE[1] représentent 8% des paiements et concernent 14% des bénéficiaires. La prime à la conversion à l'agriculture biologique représente 5% des paiements de cet ensemble.

Un grand nombre de bénéficiaires des MAE « généralisables » (PMSEE et PHAE) sont situés en « zone de montagne ». Les autres MAE sont essentiellement contractées en « zones défavorisées » (cf. Tableau ci-après). Pour les années 2001 et 2002, 5 539 exploitations agricoles sont concernées par les aides forestières (hors boisement). Ce qui représente seulement 58% des bénéficiaires, dont plus du tiers sont des communes. Les paiements par dossier sont environ trois fois plus faibles pour les exploitants agricoles forestiers (9 500,00 € en moyenne, pour les deux années) que pour les autres bénéficiaires (32 527,00 €).

[1] La PHAE ayant été créée en 2003, il s'agit ici des MAE correspondantes dans les CTE.

Catégories	Toutes zones							Zones périurbaines						
	Part dans le total des versements		Part dans le total des bénéficiaires		Part dans le total des éligibles		Poids / revenu moyen	Part dans le total des versements		Part dans le total des bénéficiaires		Part dans le total des éligibles		Poids / revenu moyen
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	-	2001	2002	2001	2002	2001	2002	
I. MAE « généralisables » (PMSEE et PHAE)	26,9%	25,7%	59,4%	57,0%	13,5%	13,7%	3,2%	26,9%	25,3%	55,6%	52,8%	7,2%	7,5%	1,8%
II. Bio	3,8%	5,1%	1,6%	2,4%	0,4%	0,6%	0,6%	5,7%	7,2%	2,2%	3,1%	0,3%	0,4%	0,5%
III. Autres MAE	9,5%	14,9%	13,6%	23,3%	3,1%	5,6%	1,5%	14,9%	21,7%	19,3%	30,0%	2,5%	4,3%	1,3%
IV. Forêt	2,3%	4,5%	1,2%	2,8%	0,3%	0,7%	0,4%	3,3%	5,3%	1,3%	2,9%	0,2%	0,4%	0,3%
V. ICHN	57,5%	49,8%	81,7%	74,8%	18,6%	18,0%	6,5%	49,3%	40,5%	71,0%	62,5%	9,2%	8,9%	3,1%
Total général (sans double compte)	100%	100%	100%	100%	22,8%	24,0%	12,2%	100%	100%	100%	100%	13,0%	14,2%	7,5%

Catégories	Zones défavorisées						Zones de montagne							
	Part dans le total des versements		Part dans le total des bénéficiaires		Part dans le total des éligibles		Poids / revenu moyen	Part dans le total des versements		Part dans le total des bénéficiaires		Part dans le total des éligibles		Poids / revenu moyen
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	-	2001	2002	2001	2002	2001	2002	
I. MAE « généralisables » (PMSEE et PHAE)	37,0%	35,1%	49,1%	49,3%	15,5%	15,8%	6,2%	22,5%	23,0%	69,6%	69,4%	41,2%	40,2%	17,1%
II- Bio	4,9%	6,5%	1,4%	2,0%	0,4%	0,6%	1,0%	1,0%	1,8%	0,6%	1,1%	0,4%	0,6%	1,1%
III- Autres MAE	12,3%	18,7%	12,3%	22,3%	3,9%	7,2%	2,8%	2,3%	3,3%	6,6%	10,2%	3,9%	5,9%	2,0%
IV- Forêt	1,2%	2,3%	0,7%	1,6%	0,2%	0,5%	1,2%	0,03%	0,02%	0,03%	0,04%	0,02%	0,02%	0,02%
V- ICHN	44,6%	37,4%	86,7%	81,6%	27,4%	26,1%	7,1%	74,2%	71,8%	96,3%	95,8%	57,0%	55,6%	55,1%
Total général (sans double compte)	100%	100%	-	-	31,6%	32,0%	17,7%	100%	100%	100%	100%	59,2%	58,0%	75,6%

Source : CNASEA (2003), traitement INRA

Tableaux 29 : L'impact des aides au revenu par zones d'application du PDRN, en 2001 et 2002, pour la France métropolitaine

La somme totale de l'ensemble des aides publiques dans le Revenu Courant Avant Impôt (RCAI), allouée par l'Etat et l'Union Européenne, aux activités agricoles, en 2001, est de 21 600,00 € par exploitation professionnelle, en France métropolitaine. Le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) de 2001 fournit une estimation du volume total des aides publiques perçues par une exploitation professionnelle moyenne.

La réforme de l'Agenda 2000[1] a entraîné une augmentation des aides directes dans le revenu des exploitations : ce qui représente 42% de l'Excédent Brut d'Exploitation (EBE) ou 78% du Revenu Courant Avant Impôt[2]. Selon le montant total des subventions, soit 21 600,00 €, la part des aides du second pilier ajoutée à celle d'autres aides secondaires est estimée à 2 400,00 € (cf. tableau suivant.

	Aides publiques dans le RCAI d'une exploitation professionnelle	**Aides pour une exploitation bénéficiaire moyenne du PDRN**
Aides du premier pilier (en euros)	19200,00	19200,00
Aides du premier second pilier (en euros)	2400,00	6846,00
- dont MAE	-	800,00
- dont aides revenu et MAE (ensemble 1 PDRN)	-	5846,00
- dont Investissement (ensemble 2 PDRN)	-	1000,00
Total aides (en euros)	**21600,00**	**26046,00**
RCAI (en euros)	27600,00	27600,00
Total aides / RCAI	**78%**	**94%**
Aides PDRN / RCAI	9%	24%
Excédent brut d'exploitation (EBE)	51000,00	51000,00
Total aides / EBE	**42%**	**51%**

Sources : RICA 2001

Tableau 30 : Les montants et les parts des aides du PDRN dans le revenu professionnel moyen

En utilisant le chiffre moyen des aides totales par bénéficiaire, soit 5846,00 euros, le poids de l'ensemble des aides publiques dans le Revenu Courant Avant Impôt (RCAI) passe de 78% pour une exploitation professionnelle moyenne, à 94% pour une exploitation bénéficiaire moyenne du PDRN.

[1] L'Agenda 2000 est le programme d'action adopté par la Commission Européenne le 15 juillet 1997. Il aborde le fonctionnement interne de l'Union Européenne avec notamment la réforme de la PAC et de la politique de cohésion économique et sociale, la stratégie de préadhésion renforcée à l'égard des pays candidats à l'intégration, l'étude d'impact des effets de l'élargissement sur les politiques de l'Union. Les « perspectives financières » pour la période 2000-2006 ont été adoptées par le Conseil européen de Berlin en mars 1999. A partir de l'Agenda 2000, les programmes européens d'aides structurelles à l'agriculture et au développement des zones rurales ont été regroupés dans le cadre du nouveau Règlement Développement Rural (1257/99).

[2] Contre 71% en 2000 et 15% seulement en 1990 (avant la réforme de 1992). Dans ces conditions, la répartition de ces subventions entre exploitations a des effets importants et directs sur le revenu.

Les aides au revenu, en particulier celles du premier pilier, jouent un rôle majeur dans la régulation du revenu des exploitants. Ces dernières années, la profession agricole a été fortement touchée par la crise de l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB), la fièvre aphteuse et des incidents climatiques de grande ampleur (tempête, sécheresse). Ces aides conjoncturelles concernent surtout les systèmes d'élevage, notamment la viande. Il est à souligner l'effet des aides au revenu du PDRN. Ainsi, les aides du second pilier bénéficient aussi à des éleveurs et contribuent donc à la régulation conjoncturelle des revenus. Dans le cas des mesures forestières, le rôle des aides dans la régulation conjoncturelle des revenus a également été important, avec le plan chablis. Il est intéressant de noter que lors de fortes périodes de sècheresse, certaines régions proposent de verser des avances sur les paiements des CTE, afin de lisser les conséquences sur les revenus des exploitations.

Comme nous l'avons vu, les aides au revenu prennent une part de plus en plus importante dans le salaire des exploitants, alors qu'elles ont été mises en place au départ afin de faciliter les nouvelles orientations agricoles et rurales. Les exploitants sont ainsi rentrés dans un schéma de dépendance vis-à-vis de ces aides. Suite à la pression des exploitants, la France, sous la présidence de Jacques CHIRAC, a donc demandé à l'Union Européenne que ces aides soient reconduites. Comme on le voit par la citation suivante d'exploitants en GAEC, dans le territoire du Mené, le montant des aides au revenu, qu'ils perçoivent, représente une part majeure de leur salaire : *« nous avons entendu dire que les primes, aujourd'hui, permettaient de compenser la baisse des prix, afin de les habituer progressivement à ne plus avoir d'aides du tout. […] Les aides constituent aujourd'hui 21% de notre revenu. Ils en profitent, car cela nous permet de rembourser leurs emprunts, même si cela n'est pas très logique. On devrait être payé pour notre travail. Or actuellement, que nous travaillions ou pas, nous avons le même salaire ».*

Certains exploitants tentent même de relativiser l'importance des aides, déclarant pouvoir réussir sans celles-ci, bien qu'elles représentent en moyenne le tiers de leurs revenus. C'est le cas d'un chef d'exploitation en GAEC (DJA, PCO, ICHN), dans l'Ardèche méridionale : *« les aides ont été déterminantes parce qu'elles représentent une part importante du revenu (entre 30 à 40%). Je pense que je me serais quand même lancé dans la profession, mais les aides sont bienvenues face à la baisse des prix. ».*

6.1.2.2.1. La dépendance économique des bénéficiaires des aides au revenu

Le soutien aux activités agricoles par l'Etat et l'Union Européenne avoisine les 12 milliards d'euros en 2002. Selon les données comptables figurant en annexe de la loi de finances, le premier pilier représente la part majoritaire, même si celle-ci diminue avec la mise en œuvre du PDRN. A noter que le Budget Annexe des Prestations Sociales Agricoles (BAPSA)[1] dépasse légèrement l'ensemble des aides aux

[1] Il s'agit du concours de l'Etat à la Protection Sociale des Agriculteurs.

« activités agricoles ». Il est à noter qu'en prenant en compte les retraites et les préretraites, ces revenus sociaux ont un impact important sur les revenus des ménages ruraux d'anciens exploitants. Ces derniers sont une composante importante de la population rurale. Ces revenus procurent indirectement des emplois de service aux personnes.

En fonction de leur production et localisation, les exploitants sont dépendants majoritairement du premier ou du second pilier de la PAC. Par exemple, les exploitations du département de l'Ardèche dépendent plus fortement du second pilier. Ainsi, les productions comme la vigne et le maraîchage ne reçoivent pas d'aide du premier pilier, et les productions animales souvent en système extensif dépendent davantage de la reconnaissance des difficultés liées au milieu naturel et de leur mode de production (aide ICHN, PMSE/PHAE, MAE, etc.), donc du second pilier. Ces aides, qu'elles s'inscrivent dans le cadre du premier ou du second pilier, représentent une part de plus en plus importante sur le revenu des exploitants (cf. tableaux 29). Face à la diminution des prix, beaucoup d'agriculteurs cherchent ainsi à préserver leurs revenus grâce au versement des aides.

Beaucoup d'exploitants fondaient leurs espoirs sur le soutien apporté par la PAC. Ils pensaient en effet que l'Union Européenne leur permettrait de devenir plus compétitifs et que les prix de leurs productions seraient maintenus. Or ces derniers baissent régulièrement et les exploitants sont de plus en plus dépendants des aides afin de maintenir leur revenu. C'est le cas, plus particulièrement dans le territoire d'étude de l'Eure-et-Loir où les exploitants ont été rémunérés pendant des années, dans le cadre du premier pilier, en fonction de leur production. C'est le cas d'un chef exploitation (CTE diversification) dans le territoire d'Eure-et-Loir : *« avec la création de l'Europe et de la PAC je pensais que l'on serait plus fort, plus compétitif. On se rend compte que les revenus baissent régulièrement et cela semble être l'inverse de nos souhaits. Dès que je veux investir, je demande des subventions. On a plus d'administration qu'avant et c'est une garantie, car j'ai une petite exploitation et que le cours des céréales continue à chuter. […] On est dans une zone où le potentiel est plus faible qu'en Beauce. Je me suis dit que, par rapport aux aides à l'hectare, il était bien que sur 84 ha j'ai peu de dégressivité. Si j'avais eu plus d'hectares, je n'aurais pas pris cette mesure. De par la diminution des coûts, je l'ai fait, car c'est une solution qui préserve le revenu »*.

Ainsi, la moindre évolution sur le montant des aides a des répercussions directes et disproportionnées sur le revenu des exploitants. Par exemple, dans le département de la Haute-Marne, en 2003, les aides représentaient en moyenne 20% du Revenu Agricole. Une baisse de 10% du montant des aides amputerait ainsi le résultat net d'entreprise de plus de 25%. Dans une perspective d'agriculture durable, cette extrême dépendance est une faiblesse majeure, car elle freine notamment les démarches innovantes des exploitants agricoles. D'ailleurs, dans le territoire d'étude du plateau de Langres, la progression vers la multifonctionnalité n'est pas favorisée à long terme en raison de la dépendance excessive des exploitants vis-à-vis des aides. Cette tendance favorise la fragilité économique des exploitations. Ainsi, certains agriculteurs regrettent la part importante que représente les aides dans leurs revenus, et de ne plus

seulement vivre de leur production. Le directeur de l'ADASEA d'Eure-et-Loir explique que : *« les gens veulent savoir s'ils peuvent prétendre aux aides et comment. Ils prennent les aides en regrettant de ne pas vivre de leur agriculture. Pour les CTE des aides importantes ont été données. »*.

Certains exploitants ont une attitude plutôt lucide face à leur dépendance des aides du programme de développement rural, allant même jusqu'à se qualifier d'« assistés » et regrettant ainsi de ne plus pouvoir vivre de leur production. Ces exploitants s'inquiètent également de l'image qu'ils donnent de la profession et redoutent le manque de reconnaissance de leur activité en raison de la part importante d'aides qu'ils perçoivent. Ainsi, un chef d'exploitation (DJA, CTE), dans le territoire d'Eure-et-Loir nous confie : *« j'ai l'impression que les subventions, les primes sont d'une grande aide, car nous n'aurions pas pu y arriver du fait que la vente de nos produits n'est pas suffisante pour vivre. Cette année on s'aperçoit que nos produits ne valent pas grand-chose. De plus, on nous demande toujours plus de traçabilité, il y a toujours plus de contrôle, les prix continuent à baisser. Par exemple, la fosse à lisier n'est pas rentable, mais nous l'avons faite, car cela nous semblait normal. On a fait l'effort d'investir et maintenant une fois que tout le monde s'est bien investi, les charges augmentent et les produits diminuent. Nous sommes très assistés, mais on devrait nous rémunérer par rapport à nos produits. Par exemple, en 2003, plus de 700 quintaux de lait à vendre, plus 5000 quintaux de blé si on avait vendu au même prix que nous aurions gagné 90 000,00 francs* (environ 13 700,00 euros) *de plus en produit. […] Fishler veut toujours que les prix baissent et on nous demande toujours plus d'efforts et nous ne sommes pas rémunérés : quand on regarde avec notre voisin nous nous apercevons que l'on est rémunéré de la même façon et cela nous semble illogique »*. Par l'emploi du qualificatif d'« assistés », dans cette citation, on a la vision d'une attitude passive des exploitants face aux aides.

A l'inverse, d'autres bénéficiaires affichent une attitude beaucoup plus calculatrice en se qualifiant de « chasseurs de prime ». Ces exploitants sont plutôt proactifs dans leur recherche d'aides. Un chef d'exploitation (deux fois la DJA), dans le territoire d'Eure-et-Loir, proclame : *« il n'y a pas d'emploi dans l'agriculture. On est des chasseurs de primes, car on est rémunéré en fonction des aides que l'on peut avoir. C'est dévalorisant : on devrait nous payer au juste prix. »*. Par l'emploi de l'expression péjorative de « chasseur de prime », l'exploitant reconnaît qu'il cherche à obtenir un maximum d'aide, bien qu'il le déplore.

Face au poids déterminant que représentent les aides dans le revenu des exploitants, on note parfois une gêne, de la part de certains bénéficiaires, qui, dans leurs discours relativisent et atténuent l'effet des aides sur leur exploitation. Cette citation d'un exploitant (ICHN, PMSEE, PMTVA, PSBM) en Ardèche méridionale est représentative de cette ambiguïté : *« ces aides ne sont pas déterminantes, elles mettent du beurre dans les épinards. Mais il vaudrait mieux que l'on puisse vendre nos produits, plus chers et ne pas toucher d'aide : nous voulons vivre de ce que nous produisons, car ce n'est pas honorifique de vivre des aides. La somme des aides me donne environ 35 000,00 francs* (environ 5 300,00 euros) *par an »*.

Une partie des bénéficiaires reconnaît que les aides contribuent à l'amélioration des conditions de vie et de travail au sein de l'exploitation. Ces acteurs ont une vision positive de l'apport des aides, car ils s'en servent de tremplin pour modifier leur système et mode de production. Ainsi, l'animatrice à la Communauté de communes du pays d'Agoût, et la présidente du syndicat agricole pour la communauté de communes, dans les Monts de Lacaune, nous font part de leur avis. *« Il y a eu 30 000,00 francs* (environ 4 600,00 euros) *d'aides de l'état pour chaque agriculteur qui modifiait son système d'exploitation agricole et prenait en compte les préoccupations environnementales. D'un système d'exploitation productive, le Plan de Développement Durable les a fait passer en système extensif. Par exemple, en élevage nous sommes passés d'un agnelage par an, donc une diminution du troupeau, arrêt des cultures à la vente. Nous avons monté un label agneaux fermiers des pays d'Oc. De deux UTH on est passé à 1,5. Notre revenu n'a pas baissé, nos conditions de vie se sont améliorées. Nous avons retrouvé une cohérence que nous n'avions pas dans un système intensif. […] Ici les agriculteurs perçoivent les projets, parce qu'ils ont des aides directes, comme la carotte ».*

Une fois installés, certains exploitants, conscients de la dépendance que les aides peuvent entraîner, refusent d'en contracter de nouvelles. Selon des bénéficiaires rencontrés, les aides sont un frein à leur développement professionnel. Les exploitants préfèrent ne pas y avoir recours afin de garder leur autonomie dans l'orientation de leur exploitation. Par exemple, un chef d'exploitation (JA et CTE) d'une ferme auberge en Ardèche méridionale dit : *« les aides ne sont pas nécessaires pour s'installer et travailler. Au départ, les aides m'ont permis de monter mon projet, de tenir un an avant de pouvoir ouvrir ma ferme auberge. Le temps de restaurer ma ferme, d'installer mes légumes et mon poulailler. Mais ensuite, je ne veux pas passer mon temps à courir après les aides, qui de toute façon empêchent les gens d'évoluer ».* Cet exploitant voit en les aides, d'une part une dépendance financière et d'autre part la rigidité du carcan administratif. Une autre citation d'un associé en GAEC (CTE Viticole, DJA, PMSEE), en Ardèche méridionale : *« je n'ai pas envie de vivre des primes, c'est simplement un confort. Je ne veux pas non plus être sous un contrat en élevage, être lié, alors que je veux arrêter l'élevage et augmenter la vigne. Il faut être un peu libre, travailler en fonction de son exploitation. […] De toute façon, je savais ce que je faisais en demandant ces aides, on prend juste ces subventions pour un confort, donc cela aurait été idiot de ne pas faire les dossiers. Mais, il faut une valorisation de nos produits. En fait, il ne faut pas faire ces dossiers d'aide pour l'argent, mais est dans une intention de traçabilité, d'amour du métier ».*

6.1.2.2.2. Les effets d'aubaines des aides au revenu et des MAE

Si l'on prend l'exemple de l'ICHN, la prime ne compense pas l'ensemble des surcoûts, mais elle est fortement appréciée par les exploitants interrogés. Le niveau d'indemnisation de cette prime est en augmentation. La nature des surcoûts, qui ne sont pas seulement liés au problème de l'hivernage, est variable et souvent non quantifiable. De plus, les handicaps évoluent en fonction des systèmes de

production. Des effets d'aubaine peuvent exister en cas de cumul de l'ICHN avec d'autres primes, en particulier la PMSEE, mais ils sont toutefois limités par le plafonnement de l'aide. Il en est de même pour les MAE, si on se limite simplement aux effets sur le revenu. En effet, ce n'est donc pas pris individuellement, mais en cumulant les aides entre elles que les exploitants en retirent des effets d'aubaine. Au-delà de la dégressivité prévue dès l'origine des MAE, mis à part pour celles concernant la conversion à l'agriculture biologique, un plafonnement a été prescrit, et c'est toujours le cas avec les CAD.

Loin de tout constat idyllique, de l'efficacité des MAE, sur les difficultés de leur mise en œuvre et de leur élaboration, sur l'apprentissage nécessaire pour les exploitants, sur leurs efficacités envers la réduction des pollutions, n'exclut pas l'existence d'un certain opportunisme dans le choix, individuel des MAE, comme en atteste l'importance des problèmes de conformité soulevés par les contrôles inopinés. Certains exploitants ont vite perçu les effets d'aubaine dont ils pouvaient bénéficier grâce au cumul des aides. De ce fait, il y a un manque d'équité entre certains exploitants qui perçoivent des aides importantes, alors que d'autres n'en perçoivent aucune. Il se crée donc une répartition inégale des aides sur les territoires.

Certains exploitants reconnaissent même cumuler plusieurs aides, car ils peuvent en bénéficier, sans que cela ne s'inscrive dans une démarche définie. Ils considèrent ainsi le programme comme un moyen d'obtention de primes et non comme un outil leur permettant de donner une nouvelle orientation (démarche environnementale, de qualité) à leur exploitation. Dans les Monts de Lacaune, un exploitant (CTE ovins-lait), Président du groupement pastoral de six agriculteurs sur cinquante hectares, membres de la Chambre d'agriculture à la commission agrément GAEC, Président cantonal et membre du bureau de la FDSEA, se livre ainsi à un calcul rapide : *« PCO plus PMTVA (85 000,00 francs par an, soit 12 950,00 euros par an), plus ICHN (54 000,00 F./an, soit 8 200,00 €/an), plus céréales (66 000,00 F./ an, soit 10 000,00 €/an), plus prime à l'herbe (34 000,00 F./an, soit 5200,00 €/an) et CTE ovins-lait (23 000,00 F./an, soit 3 500,00 €/an) […] Ces aides sont capitales pour notre exploitation. […] On nous demande toujours trop d'effort pour l'environnement, je regrette d'avoir pris la PMPOA »*.

En Ardèche méridionale, un autre exploitant (JA, PAM, CTE collectif viticole), parle d'inégalité entre les bénéficiaires et ceux dont le dossier a été rejeté en CDOA : *« Pour l'ICHN, je ne suis pas tellement sûr de la justification de cette aide. Le travail que je fournis n'est sans doute pas tellement différent de mes voisins qui n'ont pas d'aides. […] J'ai réalisé un PAM, pour profiter des aides puisque j'y avais droit, et le PAM m'a permis d'augmenter le parc. Si un JA a les fonds nécessaires et qu'en plus il est de la région, il passe prioritaire lors des ventes de terres et d'exploitations. Mais ce n'est quand même pas toujours le cas. Les différentes aides ont été utilisées, car elles existaient et que j'aurais été bête de m'en passer. Mais ces démarches n'ont ni changé mes méthodes de travail, ni ne sont venues en soutien à un projet particulier. De plus, l'exemple type des exploitations qui ont toutes des aides, car elles rentrent dans le cadre de toutes les aides et les cumulent. Le CTE a amené beaucoup d'aides sans grands changements. Je*

pouvais donc faire un dossier de plus. Dans cette logique, j'ai pris presque toutes les mesures sauf l'éclaircissage, car je n'en ai pas besoin ».

Nous venons de voir que les aides du programme de développement rural national créent une situation de déséquilibre avec d'une part des « chasseurs de primes » cumulant les aides en vue de s'assurer un revenu toujours plus important, et d'autre part des exploitants ne percevant aucune aide. On constate donc que des inégalités se créent au sein de la profession agricole, renforçant ainsi leur comportement de méfiance envers les institutions.

6.1.3. Les aides freinent les projets innovants et limitent l'autonomie des exploitants

Après avoir présenté les deux types d'aide du second pilier de la PAC, ainsi que leurs effets sur les acteurs et les territoires ruraux, nous verrons dans cette partie que les aides peuvent parfois agir comme un frein dans le développement des projets innovants et au maintien d'une autonomie des exploitations. Cette partie s'attache ainsi à démontrer que le programme de développement rural français oriente les exploitants bénéficiaires des aides vers une ligne directrice bien définie, qui laisse peu de place aux démarches novatrices.

6.1.3.1. Ces aides qui freinent les projets innovants

Lors de son lancement, le programme affichait des objectifs ambitieux notamment à travers la mise en place des CTE, puis des CAD, mais les résultats obtenus restent cependant largement en deçà des attentes des acteurs rencontrés. En effet, les outils classiques d'aide à l'investissement, tels que l'accompagnement, l'appui technique spécialisé et l'appui à l'entrepreneuriat, ne répondent pas toujours aux besoins prioritaires des bénéficiaires. On peut également penser que ces mesures ne rencontrent pas toujours l'appui qu'elles méritent, du fait de leur caractère innovant, de la part des structures d'appui (telles que les OPA) et de décision (comme la CDOA).

D'une façon générale, le manque d'expertise en ingénierie de projet dans le domaine agricole au sein des associations et des collectivités locales apparaît comme un frein important à l'émergence de projets locaux innovants, aussi bien en ce qui concerne les CTE (cette réserve a son importance, dans la mesure où les PNR représentent 10% de la SAU) que les actions locales au titre des DOCUP. Ce manque d'expertise se constate aussi bien en interne (peu d'organismes ou collectivités ont les ressources pour recruter des spécialistes) qu'en externe (les bureaux d'études sont réticents vis-à-vis de ce type d'intervention, dont la rémunération n'est pas garantie, a priori). Par exemple, les membres de

l'association « Régal Viande Tradition Ardéchoise »[1] en Ardèche méridionale ont eu l'impression que lorsque les projets s'appuient sur les circuits traditionnels, ils sont alors acceptés facilement en CDOA. Mais dès qu'ils s'avèrent un peu innovants, les projets ne sont pas retenus. Ainsi, dans un projet de mettre en place une valorisation de la production de viande en Ardèche méridionale, les membres de l'association se sont vus refuser à trois reprises leur projet. Le premier motif était le faible volume de viande que l'association gérait. Ensuite, il leur a fallu faire un diagnostic de viabilité de l'association, alors que celle-ci existait depuis dix ans. Ceci leur a donc coûté du temps et de l'argent. Même s'ils ont finalement obtenu des aides, l'ensemble de ces démarches a été perçu comme une dépense inutile d'argent public.

D'autre part, il faut noter qu'un certain nombre d'installations ne sont pas aidées (encore plus de 30% en 2000, selon le CNASEA). Face à ce constat, on peut supposer que, soit les critères sont encore trop contraignants, soit une partie des installations ne présentent pas les conditions de viabilité nécessaires ou ne correspond pas aux catégories que souhaite encourager la politique d'installation. D'après les acteurs rencontrés, plusieurs explications peuvent être suggérées, comme : la forte contrainte imposée par le stage obligatoire lors de l'installation, le moindre intérêt des prêts bonifiés dans la conjoncture, mais aussi, dans certains départements, des critères trop formalistes d'éligibilité ou l'absence de référence, qui excluent les projets trop innovants.

De plus, les projets innovants sont la plupart du temps portés par les structures petites à faible capacité de financement. Par exemple, dans le territoire d'Ardèche méridionale, une association d'une dizaine de producteurs a mis en place un projet afin de revaloriser une variété ancienne de pommes de terre, appartenant au patrimoine agricole ardéchois. Ce projet a nécessité un travail long et coûteux en vue d'une régénération de la variété, en laboratoire. Cette petite structure associative ne pouvait apporter la part d'autofinancement exigée et aucune mesure ou aide du PDRN ne pouvait être sollicitée. Dans ce cas, la Chambre d'agriculture a permis de contourner cette difficulté financière en s'associant au projet. Cet exemple illustre le fait que le PDRN ne soutient pas les petites structures, souvent porteuses de projets innovants, et freine de ce fait le développement de projets nouveaux, audacieux au profit de projets plus classiques.

La pression foncière encore peu maîtrisée peut également accentuer le manque de projets originaux. En effet, la forte concurrence entre agriculteurs et citadins cherchant à acquérir une maison secondaire, incite à retenir des projets agricoles solides financièrement, écartant les projets innovants souvent considérés comme moins viables financièrement. La préférence ira plutôt à un agriculteur pouvant assurer rapidement un revenu et *« plus la situation d'installation est atypique, plus il y a de concurrence avec les résidences secondaires »*, confirme le directeur départemental de la Société d'Aménagement Foncier et

[1] Cette démarche, raisonnée au niveau départemental, s'est ancrée territorialement autour de quatre structures d'abattage du département (Aubenas, Privas, Lamastre, Annonay) qui rassemblent 140 éleveurs et plus de 20 artisans bouchers.

d'Etablissement Rural (SAFER) intervenant dans le territoire d'Ardèche méridionale. Les projets encouragés sont principalement l'installation de centre équestre, une ferme auberge, etc. qui restent des projets classiques et sont maintenant en passe de devenir trop nombreux, posant le problème du type d'agriculture que l'Ardèche veut développer sur son territoire. Un exploitant (JA, PAM, CTE collectif viticole) en Ardèche méridionale raconte : *« malgré un discours affichant une priorité de maintien de l'agriculture et de l'activité rurale, la réelle priorité aujourd'hui des élus comme des acteurs est le développement touristique. Et le PDRN n'aide pas à changer cette tendance, globalement parce que ce programme n'aide pas les porteurs de projets originaux. »*.

Le second pilier de la PAC marque un tournant en n'abordant plus l'agriculture uniquement par l'angle économie-production, mais en intégrant ses fonctions environnementales et sociales dans un territoire. Cette reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, appuyée par le CTE et le CAD, n'a pas eu l'effet escompté, puisque peu de projets innovants ont été entrepris. On peut citer deux raisons principales à cet état de fait.

La première est que l'approche du développement rural est restée trop dépendante de critères d'éligibilité économiques peu souples, et les institutions comme l'ADASEA et la Chambre d'agriculture étudient encore les projets « calculette en main » afin d'en vérifier la viabilité économique de la fonction de production, sans prendre en compte les attentes économiques et non économiques de l'agriculteur. En Ardèche méridionale, à propos de la mesure « a », d'aide à l'installation, le directeur de l'ADASEA et celui de la SAFER déclarent : *« on constate un fort dysfonctionnement de cette aide à l'installation, qui ne permet que des installations « classiques », et les projets originaux ou demandant du temps ne sont pas aidés, sur des critères économiques parfois non adaptés. Dans l'Ardèche, certaines structures, à remettre en état, ne sont pas rentables dans les trois ans, et n'ont alors pas droit à la DJA. C'est également problématique lorsque des jeunes veulent s'installer à titre d'activité secondaire »*. De plus, selon ces acteurs, les critères d'installation sont encore mal adaptés aux territoires, et leur cadrage national empêche certains projets originaux. Tout d'abord, dans ce territoire d'étude, la surface minimum d'installation n'est pas adaptée, car de nombreuses valorisations des terres existent, et qui peuvent être intégrées dans un système d'économie mixte. Ensuite, la référence prise sur un revenu économique ne correspond pas au revenu exigé par les JA. On peut en conclure qu'à trop vouloir protéger le revenu des agriculteurs, par l'installation d'exploitations viables, on risque de limiter le développement de structures réellement multifonctionnelles et originales.

La seconde est un soutien financier non incitatif. Plusieurs acteurs rencontrés dans le territoire d'étude des Coteaux du lyonnais, comme la DDAF, les associations d'environnement ou la Confédération paysanne s'accordent à dire que *« l'on a dans les discours, indiscutablement, un virage vers la multifonctionnalité (…). Mais c'est comme pour l'installation, il y a peu derrière en termes de politique »*. Ceci pourrait être

nuancé en soulignant le fait que des projets existent, des encadrements, également des subventions, comme le montre l'orientation des aides vers un soutien à la multifonctionnalité (priorité du PDRN). Cependant, de même que les aides à l'installation soutiennent, mais ne suscitent pas d'installation, les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs ne sont pas assez incitatifs.

Ainsi, les aides du second pilier obtenues dans un système d'élevage extensif sont encore aujourd'hui nettement plus faibles que les aides du premier pilier obtenu sur la même surface en production intensive et/ou irriguée. Selon les représentants de la Confédération paysanne de l'Ardèche : *« malgré un discours affichant une priorité de maintien de l'agriculture et de l'activité rurale, la réelle priorité aujourd'hui des élus comme des acteurs est le développement touristique. Et le PDRN n'aide pas à changer cette tendance, globalement parce que ce programme n'aide pas les porteurs de projets originaux. La Confédération paysanne n'étant pas le syndicat majoritaire, elle ne possède pas les outils logistiques ni les moyens humains pour offrir à ses adhérents l'encadrement que peut proposer notamment la FDSEA. Il n'est alors pas facile de promouvoir une agriculture différente par le soutien de projets. »*.

De plus, le manque de projet innovant peut être lié avec l'arrêt brutal, préjudiciable des CTE à la dynamique enclenchée. Cet arrêt brutal, alors que la dynamique d'appropriation commençait à donner ses premiers effets, risquait de casser cette dynamique si le dispositif de remplacement n'est pas rapidement mis en œuvre, et posait un problème d'équité autant que d'efficience[1], dans la mesure où ces à-coups successifs ont conduit à pénaliser les démarches les plus innovantes et les plus respectueuses des principes des CTE en faveur des démarches plus opportunistes, qui ont pu se concrétiser plus rapidement en projets.

Selon plusieurs acteurs institutionnels, un des éléments clés dans la validation d'un projet innovant est la pertinence du choix de l'échelle décisionnelle. En effet, il est plus facile d'être soutenu dans un projet innovant sur une plus petite échelle, surtout lorsqu'on connaît des acteurs influents. Les représentants de la Confédération paysanne en Ardèche méridionale confirment qu'*« il n'est pas pertinent de choisir la région comme échelle de décision. En effet, lorsqu'un projet innovant émerge, si les porteurs de projets sont connus et reconnus au niveau local, il est alors plus facile de faire évoluer et changer les choses. Par contre, à l'échelle de la région, l'appartenance politique et syndicale prime sur les personnes, et il est alors plus difficile de monter des projets sans appartenir au courant majoritaire. La « réputation » des personnes ne peut pas servir comme soutien au projet. »*.

[1] L'efficience est le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus.

Les aides du programme de développement rural peuvent également être un frein aux initiatives et projets innovants des acteurs. Les institutions et les exploitants ont ainsi recours à d'autres outils pour soutenir les projets novateurs. C'est le cas, en Bretagne avec le RAD (Réseau d'Agriculture Durable), réseau mis en place par des associations départementales variées, tels que le Groupement des Agriculteurs Biologiques (GAB) et le Centre d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu Rural (CIVAM). Ce réseau soutient les initiatives et sert d'appui lors du lancement des projets. Le CTE a été un bon outil de lien, principalement entre les associations, mais les échanges avec les circuits institutionnels semblent moins nombreux. En effet, les associations d'agriculture durable de Bretagne ont toutes mis en place un CTE collectif soutenu par le CEDAPA des Côtes-d'Armor. Le RAD estime que le CTE a incité les agriculteurs des associations à travailler ensemble à travers les CTE collectifs. Du fait que ces associations ont été les premières à se mobiliser contre le modèle productiviste, il est encore difficile pour la Chambre d'agriculture ou l'ADASEA, encore tournées vers ce modèle, d'échanger.

Autre exemple, dans le territoire d'étude des Coteaux du lyonnais, les Communautés de Communes et les élus ont conscience de l'importance de l'agriculture, du fait que les agriculteurs constituent, aujourd'hui encore, les principaux propriétaires des terrains périurbains. Mais la population agricole est confrontée à des obstacles, comme le vieillissement ou le développement des friches. Face à ces problèmes croissants, des initiatives locales non reliées aux politiques nationales se mettent en place pour maintenir l'animation des villages afin de limiter l'attraction de la ville-centre de Lyon. A défaut de n'avoir pu répondre à ces préoccupations avec les CTE, elles mettent leur espérance dans les CAD. L'attitude des élus locaux reflète la dualité du territoire, partagé entre une population agricole déclinante et une population néorurale croissante. Ainsi, la commune de Vaugneray, dans les Coteaux du lyonnais, a mis en place une commission agricole afin que les agriculteurs prennent conscience et échangent sur leurs problèmes quotidiens et éventuels. Une communication s'est donc établie entre agriculteurs et habitants du village. Cette collaboration s'est concrétisée sous la forme d'un journal communal dont les thèmes abordent des sujets aussi divers que : les techniques de culture, la description et place de l'activité agricole sur la commune.

Enfin, des exploitants, malgré le rejet de leur dossier en CDOA, réussissent tout de même à monter leur projet et assurent la viabilité de celui-ci grâce à leur ressource propre. C'est le cas dans les Coteaux du lyonnais où les critères d'éligibilité des projets mis en place semblent laisser certaines initiatives de côté. Les petits porteurs de projets sont souvent hors des cadres fixés par les politiques. Par exemple, un agriculteur s'est installé sur une petite structure, en production de poulets fermiers. Il n'a pas eu droit à la DJA car son projet était jugé économiquement non viable. Il s'est donc installé sans aides et a décidé de s'orienter vers de la vente directe. La filière avicole n'étant pas aidée pour cause de surproduction, il a monté son activité sans aide de l'Etat et n'a pas, non plus, perçu d'aide du premier pilier. Il fonctionne donc sans aucune aide, mais vit cependant de son activité, car il s'insère dans une logique de recherche de qualité des produits, et d'intégration au territoire, grâce à la vente de proximité.

6.1.3.2. Des jardiniers de l'espace moins autonomes

On a vu dans la partie précédente que le PDRN pouvait être considéré comme un frein aux projets innovants et aux initiatives des exploitants. De plus, la profession agricole considère le programme comme un frein à l'autonomie des exploitations, en raison du poids important des aides qui les orientent vers de nouvelles fonctions, de nouvelles activités les rendant ainsi dépendants du système financier.

La responsable CTE de l'ADASEA en Ardèche nous explique que : *« les mesures proposées sont trop liées à l'investissement, alors que parfois, des structures plus légères sont plus durables et moins fragiles économiquement. Par exemple, si un agriculteur a comme projet de mettre en place un récupérateur de bouilli sur les vignes lors de la pulvérisation (pulvérisateur face par face), il pourra : investir dans une nouvelle machine, pour un coût de 20 000,00 francs* (soit 3 000,00 euros)*, subventionné à 40% max, soit 8 000,00 F.* (soit 1 200,00 €) *de subvention, ou le fabriquer lui-même, pour un coût monétaire (le seul pris en compte) de 5 000,00 F.* (soit 760,00 €)*, avec une subvention de 40% calculée uniquement sur le montant dépensé et sans prise en compte du temps investi. Ce fonctionnement va contre une agriculture avec moins d'investissement, il ne favorise pas l'autoproduction qui permet pourtant d'augmenter les marges des exploitations, de les rendre plus autonomes et d'installer finalement des systèmes moins fragiles économiquement. »*. Un exploitant dans le territoire d'Eure-et-Loir corrobore ces faits : *« aujourd'hui, le prix moyen à l'hectare pour les terres labourables est supérieur à la moyenne. Sur ces terres, l'intensification est encore accompagnée, favorisant alors les systèmes avec de l'ensilage sur quelques hectares plutôt que de favoriser la recherche d'autonomie de territoire et d'achat de fourrage à des voisins. »*.

Les exploitants bénéficiaires des aides sont donc amenés à développer des activités qui n'étaient pas prioritaires dans l'exercice de leur profession, tel que l'entretien des éléments paysagers (arbres isolés, chemins, haies, etc.). Les exploitants sont de ce fait de moins en moins autonomes de par les contrôles liés au versement des aides et donc sont orientés vers des activités d'entretien, de « jardinier de l'espace ». *« Ne doit-on pas considérer la campagne comme un espace de nature aménagée à protéger ? »*, me demande un exploitant. A cette question on peut répondre que l'intervention des exploitants va au-delà de l'action d'aménager et de protéger. La reconnaissance de la multifonctionnalité, mise en avant par la Loi d'Orientation Agricole de 1999, élargit le champ des activités agricoles. Depuis plusieurs décennies, les propositions associées à des contrats d'exploitation n'ont pas manqué. Mais elles se sont heurtées à un manque de moyens réglementaires et financiers, tout comme à l'hostilité des organisations agricoles envers ce qu'ils considéraient comme un embrigadement des agriculteurs dans la fonction de « jardiniers de l'espace ». En l'occurrence, le succès relatif de la mise en œuvre des MAE, CTE, puis CAD, témoigne de l'ambiguïté de la position des exploitants et des réticences des organisations professionnelles agricoles. Un exploitant dans le territoire d'Eure-et-Loir, dont le CTE a été présenté à la Chambre d'agriculture, mais n'a pas été poursuivi) proteste : *« les CTE seront de plus en plus déterminants et avantageux. Nous ne voulons pas que les agriculteurs deviennent les jardiniers de*

l'espace ! On doit produire de l'alimentation, les aides doivent être rémunératrices, mais il ne faut pas qu'elles limitent notre profession. ».

En effet, certains exploitants craignaient une mise sous tutelle, une répartition inégale des aides (selon un zonage) et un passage au second plan de la fonction productive de l'agriculteur (d'entrepreneur agricole), au bénéfice de sa fonction territorialisée de « jardinier de l'espace ». Ces exploitants ont le sentiment que les pouvoirs publics les considèrent comme des producteurs de produits, de loisirs, mais aussi de paysages, donc de « jardiniers de l'espace ». Le directeur du service agriculture et environnement au Conseil général des Cotes-d'Armor nous fait part de ces interrogations face à l'évolution de la profession : *« de façon générale, la problématique est dans la dualité agricole-rural, agriculture raisonnée, agriculture durable. Pour ce qui concerne la multifonctionnalité, il y a un hiatus énorme entre la demande sociale de la société française qui veut des « paysans » et une énorme pression commerciale. Ira-t-on vers deux agricultures : la production et le jardin ? »*.

Au-delà des interrogations sur la façon dont sera perçue cette fonction au sein de la profession, la difficulté est de savoir comment, selon la diversité des profils, des situations, la multifonctionnalité sera rémunérée. Un chef d'exploitation, dans le territoire du Mené précise que *« le problème des aides est également de modifier l'origine de leur revenu. J'ai entendu dire qu'on sera bientôt amené à vivre à cent pour cent grâce aux aides. Ce n'est pas normal, et il n'est pas sûr que ça puisse fonctionner éternellement. Et des rumeurs disent qu'on sera bientôt des jardiniers plutôt que des agriculteurs, et ceci n'est pas normal non plus. »*. Un autre exploitant dans le territoire du Mené (bénéficiaire de la DJA et qui a travaillé à la Chambre d'agriculture de Rennes), nous confie son ressenti : *« le système des aides n'est de toute façon pas bon, et il serait préférable que les agriculteurs vivent de leur métier plutôt que des aides. Ils sont agriculteurs et pas jardiniers. En résumé, il fallait aller le plus possible vers le bio pour avoir des aides importantes, mais étant donné les investissements que cela implique on n'est pas assuré du retour sur investissement. »*. On saisit donc bien, par ces deux citations, que la difficulté essentielle pour les exploitants n'est pas de modifier leurs pratiques, mais de s'assurer qu'ils vont pouvoir être rémunérés à travers les nouvelles fonctions articulées autour de la multifonctionnalité.

En effet, l'évolution de la définition du métier d'exploitant agricole est directement liée à celle des enjeux internationaux donnés par l'Organisation Mondiale du Commerce, visant à la libéralisation des marchés. L'agriculture est gérée par des décisions politiques européennes et internationales. Il semble donc important qu'elle prenne en compte la particularité de ce secteur et ne la limite pas à une fonction de production. Nous avons vu dans la première partie que les activités agricoles ne se limitaient plus aux secteurs primaire et secondaire, et que l'Etat incitait à l'orientation vers une tertiarisation des activités agricoles, au travers de l'ensemble des mesures du règlement visées par le PDRN. Les exploitants sont donc rémunérés pour le développement d'activités tertiaires. Ils sont davantage perçus comme des jardiniers, c'est-à-dire des prestataires de service, et non plus simplement comme des producteurs de denrées. De ce fait, l'objectif de la Loi d'Orientation Agricole est justement de signer un nouveau contrat

entre la société et son agriculture, afin de permettre aux agriculteurs de promouvoir la qualité alimentaire et la protection de l'environnement. Dans tous les territoires d'étude, nous avons pu constater que les agriculteurs s'étaient déjà engagés dans cette voie. Ce type d'insertion est encore très éloigné du cas européen des « jardiniers de la nature », mais il peut ouvrir la voie vers le développement de nouvelles stratégies. Celles-ci passent par la mise en place de pratiques productives ou de services qui présupposent un projet plus en accord avec la durabilité de l'environnement, posant la question de la multifonctionnalité de l'activité agricole et de sa reconnaissance par l'Etat.

A l'occasion des entretiens, les exploitants se plaignent souvent d'une méconnaissance de leur métier par la société. Ceci est dommageable puisque la Loi d'Orientation a justement ouvert la profession agricole à la société civile. Cette ouverture doit donc se poursuivre et se concrétiser par une volonté politique. L'agriculture est encore trop perçue, par la société civile, comme une corporation fermée. La Loi d'Orientation implique que les représentants de la profession agricole participent aux instances de concertation sur l'environnement. Mais la réciprocité doit être réelle, car sur le terrain nous avons constaté qu'il y avait une faible participation des acteurs agricoles. Certes, il y a une évolution dans le comportement des exploitants, mais tout reste à construire. Il faut aller au-delà des poncifs sur la dialectique exploitants et citadins, et aborder ces deux ensembles conjointement. L'objectif est de lier l'agriculture avec les attentes de la société, par exemple avec une plus grande transparence sur l'attribution des aides, et que les revendications de la profession agricole, comme celles de la société, soient présentées et acceptées, si elles sont justifiées.

Les exploitants ont, d'une part, leur propre vision de la profession agricole, d'autre part, les citadins ont des attentes envers la profession agricole. Ainsi, les exploitants revendiquent une mission historique de production, comme la marque d'une domination productive sur la nature qui calme la « peur de manquer » de la période d'après-guerre ou des plus lointaines famines. Puis les attentes des citadins et des néoruraux envers la profession agricole, telles qu'elles sont comprises par les exploitants, sont souvent celle d'agriculteurs qui, par l'exercice de leur profession, structurent le paysage, garantit sa pérennité, et qui sont susceptibles de maintenir une qualité paysagère (à savoir un panel de couleurs composées par les parcelles de cultures), l'entretien des haies, des sentiers, des bords de routes. L'agriculture est alors le support d'une certaine immuabilité, avec ce que cela comporte de gêne au développement. Cette vision atteint dans ses fondements celle du métier d'exploitant, dès lors considéré comme un « jardinier de l'espace ». Selon les exploitants agricoles, cette expression est inappropriée et déplacée.

Nous voyons qu'un autre profil d'exploitant se dessine, celui de chef d'entreprise, intégrant la valorisation environnementale dans la gestion de leur exploitation. Avec les CTE, puis les CAD, il y a une véritable volonté et opportunité d'établir un contrat entre les exploitants, les associations de protection de l'environnement et de défense des consommateurs (en révèle leur place au sein de CDOA). Pour autant, cette ouverture à la société civile reste faible, il faut qu'elle puisse davantage participer à la mise en place de ces structures et à la définition de ces orientations.

6.1.4. En conclusion : les aides aux exploitants modifient les territoires ruraux

L'aide financière, dans de nombreux cas, représente une part prépondérante du revenu des exploitants. Nous constatons qu'une fois l'aide au revenu ou à l'investissement acquise et intégrée dans le fonctionnement économique de l'exploitation, le bénéficiaire peut difficilement s'en passer. Ce fait se vérifie surtout lorsque le bénéficiaire est engagé dans une démarche d'investissement ou s'il a contracté un emprunt, à moyen ou long terme. Les aides au revenu sont celles dont le volume a le plus augmenté. Ces aides sont aussi celles qui rendent les exploitants plus dépendants.

Plus que n'importe quel bénéficiaire, c'est chez l'exploitant agriculteur, notamment ceux du territoire de Langres, que l'on a observé une plus forte dépendance vis-à-vis des aides, fragilisant économiquement leur exploitation. Ces aides directes constituent pour beaucoup d'agriculteurs, la part essentielle de leur revenu, ce qui les déresponsabilise et entraîne une véritable crise d'identité au sein de la profession. Il est à noter que toutes les politiques de soutien menées depuis vingt ans n'ont pas réussi à renverser la tendance. Cette forte dépendance des bénéficiaires vis-à-vis des aides présente un certain nombre de risques économiques susceptibles de mettre en péril la pérennité d'une exploitation, et même de l'ensemble d'un territoire.

En effet, c'est en « zone de montagne », où est centré le PDRN, que les différentes aides, souvent combinées, atteignent un montant supérieur au montant de base des cotisations sociales. Les « zones défavorisées » ont bénéficié du développement des CTE[1], par un effet de relais de la PMSEE, et par l'ouverture du dispositif à une plus grande diversité d'exploitants bénéficiaires. Mais une hétérogénéité dans ces zones apparaît, en particulier, en matière de projets. Les aides sont essentiellement des primes au maintien de l'existant, telles que l'ICHN, la PMSEE, et, selon les zones d'étude, une partie des MAE. Ainsi, nous pouvons dire qu'il existe, dans une partie de ces zones, un déficit de projets collectifs et d'animation. Les « zones défavorisées » se caractérisent essentiellement par une population d'exploitants âgés, où le revenu de la profession agricole est nettement inférieur à celui de la moyenne nationale, et c'est dans ce type de zone qu'il y a un taux plus faible de projets. Cependant, avec les nouvelles mesures, le redéploiement a profité aux « zones défavorisées » et a eu un impact sur l'emploi et le revenu.

Dans les « zones périurbaines », y compris les communes multipolarisées, l'effet des aides au revenu et à l'investissement sur le revenu des exploitants bénéficiaires est inférieur à la moyenne nationale. Pour ces deux ensembles d'aide, le taux de pénétration, qui correspond au nombre d'individus ayant bénéficié de l'une de ces deux aides sur le nombre total d'exploitants ciblés, est plus faible que dans un autre type de zone. Cela s'explique par la variété des systèmes de production, ainsi que par l'importante de la pluriactivité en zone périurbaine.

[1] Notre étude de terrain s'étant déroulée en 2003, date d'arrêt des CTE et de lancement des CAD, il est possible que cela ait eu un effet incitatif auprès d'un grand nombre d'exploitants de souscrire à un CTE. Nous ne savons pas si les CAD ont eu le même succès.

Les aides au revenu et à l'investissement se complètent sur un plan économique et administratif. Elles engendrent une dépendance des bénéficiaires qui perdent ainsi de leur autonomie, dans le cadre de la gestion de projets. Un écart se creuse alors entre, d'une part, les exploitants qui ont un accès privilégié à l'information et à certains interlocuteurs institutionnels, d'autre part, les exploitants qui sont démunis face à l'évolution des systèmes de subventions. Cette tendance constitue donc un frein au développement de projets innovants (ce point sera développé dans la partie suivante) qui se heurtent au carcan rigide du système d'attribution des aides. Mais alors que cette dépendance peut être vécue différemment selon les productions et leur localisation, les agriculteurs qui perçoivent des aides en raison des difficultés liées au milieu naturel et à leur mode de production voient en ces aides une reconnaissance dans l'exercice et le maintien de leur profession, valorisant ainsi la profession agricole. Très généralement, on peut dire que les aides à l'investissement, par l'acquisition de biens matériels et immatériels, améliorent les conditions de travail et les facteurs de production des exploitants bénéficiaires et ainsi leurs permettent de s'adapter à la demande, dans la perspective d'une orientation de l'agriculture plus multifonctionnelle et durable.

De plus, l'application du PDRN peut être un frein aux projets innovants pour plusieurs raisons. La première raison est la difficulté que rencontrent certains porteurs de projets à répondre aux critères d'éligibilité du programme. De ce fait, la plupart des dossiers audacieux, présentés en CDOA sont souvent rejetés. De plus, au vu de notre travail d'étude, on constate que la majorité des projets innovants sont portés par des petites exploitations, associations d'exploitants, à faible capacité de financement. Ces petites structures, sans l'apport essentiel des aides, n'ont donc pas les capacités d'autofinancement suffisantes pour mettre en œuvre leurs projets. Ainsi, les aides versées dans le cadre du PDRN soutiennent plus les projets classiques aux dépens de ceux plus audacieux ou à caractère innovant. La seconde raison que nous avons rencontrée est liée à la forte pression foncière qui s'exerce au sein des territoires ruraux, principalement dans les zones périurbaines. En effet, les citadins veulent acquérir des terres au même titre que les exploitants qui cherchent à agrandir leur exploitation. Ces derniers privilégient donc les projets qui les assurent de percevoir en retour des aides, plutôt que de se risquer sur des projets novateurs. Une troisième raison abordée est le fait que les projets innovants, notamment dans le cadre de la multifonctionnalité (via les outils CTE, MAE, CAD), ne sont pas assez soutenus financièrement par rapport à d'autres types de projets ou dans le cadre de systèmes agricoles intensifs qui bénéficient encore largement des aides du premier pilier. Enfin, la quatrième raison est l'arrêt brutal des CTE qui a provoqué une rupture dans la dynamique de projet, freinant ainsi un certain nombre d'exploitants sur le point d'initier leur projet.

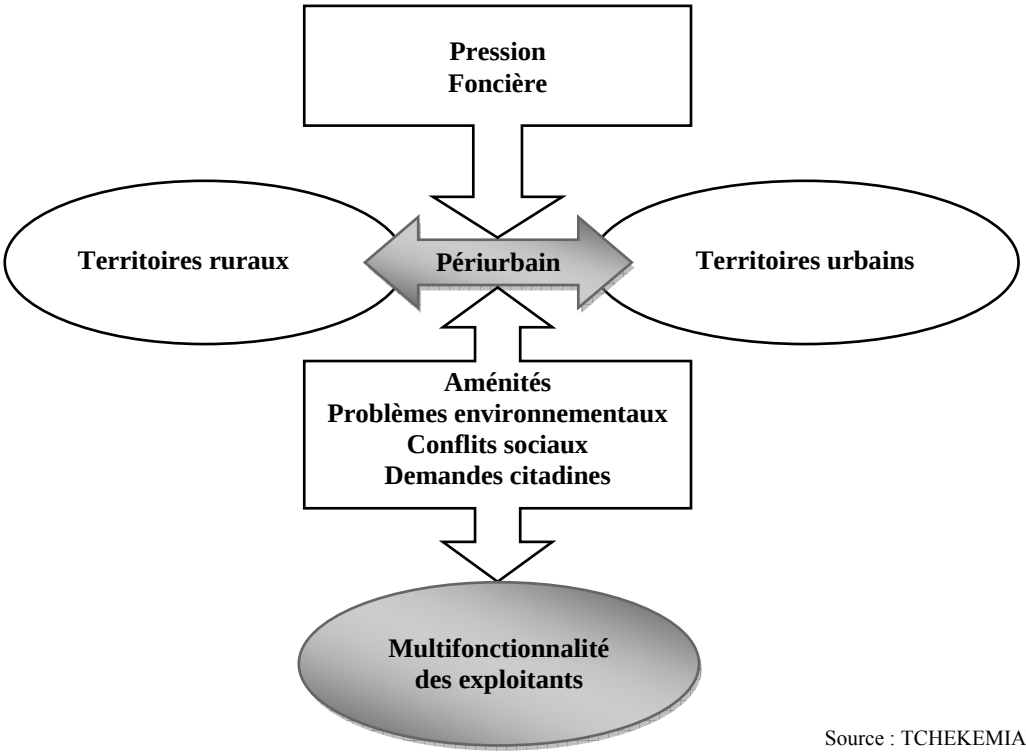
Face à l'ensemble de ces raisons selon lesquelles l'application du PDRN peut être un frein aux projets innovants, certains exploitants s'adressent alors à de petites structures locales, d'aide et de soutien de projet, telles que des associations, des Groupes d'Actions Locales, ou des communautés de communes. Pour les exploitants, ces structures ont l'avantage d'être plus accessibles, disponibles, proches de leurs préoccupations et de leur permettre ainsi d'obtenir un soutien sur des projets à caractère plus innovant, grâce notamment à des réseaux de cooptation, facilitant la validation des dossiers à un échelon supérieur.

A travers cette dépendance des bénéficiaires, on constate que les aides orientent les exploitants, lesquels orientent et modifient leurs activités afin de répondre aux critères d'obtention. Ces modifications ont des répercussions sur les territoires ruraux ; à la fois sur la façon d'appréhender les territoires par les acteurs (« zones rurales défavorisées », de « haute montagne », etc.), et sur la nature des territoires eux-mêmes (polyculture, élevage, intensification des activités agricoles). Par l'instrumentalisation du PDRN, l'Etat réussit à atteindre des objectifs bien précis, telle que la modification des pratiques au sein des activités agricoles, que nous aborderons dans le chapitre suivant. Ainsi, même si le PDRN apporte une impulsion nouvelle aux territoires ruraux, il apparaît davantage comme étant un outil au service de l'Etat et non au service du monde agricole à travers une orientation de leurs modes de fonctionnement et de production.

6.2. Le programme de développement rural cherche à faire cohabiter les territoires urbains et ruraux

Dans cette seconde partie, la nature de la délimitation et celle des interactions entre les territoires ruraux et urbains sont développées. Tout d'abord, le sujet de la cohabitation entre les territoires urbains et ruraux est abordé, au travers de deux exemples de territoires qui s'urbanisent : celui des Coteaux du lyonnais, afin d'illustrer le phénomène de « périurbanisation », puis de l'Ardèche méridionale pour illustrer la notion de « rurbanisation ». Ainsi seront étudiés les effets de la pression foncière sur ces deux territoires et les outils mobilisés par les acteurs. Ensuite sont présentées les demandes de la société, prises en compte par le PDRN. Enfin, nous montrerons que les territoires ruraux et urbains sont le siège de divergences entre les acteurs, malgré la volonté affichée du programme d'estomper le cloisonnement au sein des territoires ruraux entre le rural agricole et non agricole.

Le schéma suivant illustre les problématiques liées à la cohabitation entre territoires ruraux et urbains. En effet, les limites entre ces deux territoires s'estompent et un territoire intermédiaire, le périurbain, se développe. Ce territoire se caractérise par la forte pression foncière dont il est l'objet et qui crée un certain nombre de problématiques spécifiques, telles que les aménités, les problèmes environnementaux, les conflits sociaux, les demandes citadines, et il se caractérise aussi par la multifonctionnalité des exploitants en réponse aux demandes sociales.



Source : TCHEKEMIAN (2008)

Figure 14 : Les contraintes des territoires périurbains orientent les exploitants vers la multifonctionnalité

6.2.1. Les liens et interactions entre les territoires urbains et ruraux

Les figures des territoires s'étiolent sous l'effet de logiques nouvelles d'habitat, de logement, de réseaux, de déplacement, de loisirs, notamment. On peut donc s'interroger sur la viabilité, la conservation du modèle de ville, de campagne face aux figures émergentes (CHALAS, 1997)[1], à la mobilité des territoires contemporains (CHALAS, 2000)[2]. La bipartition entre ville et campagne a longtemps troublé notre lecture des territoires. Les mots de ville et de campagne n'ont peut-être de sens qu'a l'intérieur de la dialectique qui les opposait, et cette dialectique semble justement remise en cause aujourd'hui.

6.2.1.1. Les rapports entre villes et campagnes

Les termes « ville » et « campagne » sont de nature descriptive, voire émotive, idéelle. Ils sont donc souvent opposés. Par cette opposition, ces termes sont étroitement liés de même que les territoires qu'ils désignent, entre lesquels les limites s'estompent de plus en plus. Il est intéressant de noter que le mot ville vient du latin *villa* qui signifie maison de campagne. Cette évolution des territoires est illustrée au travers

[1] DUBOIS-TAINE G., CHALAS Y., 1997, *La ville émergente*. La Tour-d'Aigues, Ed. de l'Aube, 286 p.
[2] CHALAS Y., 2000, *L'invention de la ville*. Paris, Ed. Anthropos, 199 p.

de l'imbrication, une symétrie « escherienne »[1], des territoires. La campagne renvoie à la disponibilité d'espace, aux faibles densités, mais elle est aussi associée à diverses représentations et valeurs de type hédoniste, comme le silence, le naturel, les champs, les bois, les forêts, et à des rapports différents au temps et aux territoires. Le terme de campagne peut se confondre avec celui de rural, davantage objet d'analyses et d'études que d'émotions.

Les rapports entre les villes, les campagnes et les formes d'agriculture évoluent. CHARVET (1994)[2] intitule son ouvrage *La France agricole en état de choc*, face à la modernisation de la profession qui se traduit par une perte des travailleurs et des exploitations, malgré l'augmentation de la production. Selon CHARVET, avec les exploitants agricoles disparaissent la « mémoire des terroirs », un mode de vie et une occupation des territoires. Pour l'auteur, le choc est aussi international. L'agriculture française est devenue largement dépendante des marchés internationaux. CHARVET (1997)[3] montre que la réforme de la PAC, qui vise à une plus grande extensification de la production, risque de pénaliser les exploitations moyennes. On ne peut en dire autant du livre de LE ROY (1993)[4], partant d'un point de vue institutionnaliste, il souligne le rôle du syndicalisme et les orientations de la politique agricole dans l'évolution de l'agriculture française. La « ferme France », comme il le souligne, fait preuve d'un dynamisme remarquable de production et d'exportation. Mais cela ne vaut que pour l'ensemble, car les situations réelles sont très contrastées (d'où le pluriel du titre). On a affaire à dix agricultures différentes, de l'agriculture « âgée » à celle du « capital-risque », en passant par l'agriculture « intégrée ». Pour l'avenir, des choix difficiles seront nécessaires, ne serait-ce qu'en raison de la tendance – structurelle estime l'auteur – à voir l'offre excéder la demande solvable, même au niveau mondial. CHARVET et LE ROY critiquent ouvertement la réforme de la PAC et l'accord de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui en maintenant des subventions, faussent le jeu du marché. En 2008, les ondes de ce choc continuent à se propager. La mondialisation et les réformes de la PAC, en cours vont, à plus ou moins court terme, avoir de nouveaux impacts sur les territoires ruraux.

A partir des années quatre-vingt, la promotion de la notion de développement durable invitait à repenser la place et les missions des exploitants dans les campagnes. A côté de la seule production de biens alimentaires, la gestion « raisonnée » des territoires ruraux et de leurs ressources était reconnue par les pouvoirs publics. C'est dans cet esprit qu'est né le Contrat territorial d'Exploitation (CTE), rebaptisé en 2004 Contrat d'Agriculture Durable (CAD). Au travers de contrat, l'Etat rémunère les exploitants pour

[1] En référence aux œuvres de Maurits Cornelis ESCHER, notamment à l'estampe intitulée « jour et nuit », réalisée en 1938, utilisée en illustration de couverture. Cette œuvre représente deux villes opposées en symétrie axiale verticale, l'une de jour, l'autre de nuit, avec leur pourtour de champs agricole, en damier. Ces champs se croisent et se métamorphosent en deux groupes d'oiseaux migratoires. Les oiseaux noirs du jour fuient la nuit, tandis que les blancs fuient par simple respect de la symétrie, le jour. Par ces déplacements, ces métamorphoses ESCHER illustre, non pas l'opposition, mais le lien, l'équilibre entre la terre et l'air, entre le jour et la nuit, entre la ville et la campagne. D'ailleurs, le nom de la gravure répond à lui seul, il fait « jour et nuit ». De même que la ville n'existerait pas sans la campagne et vice-versa.

[2] CHARVET J-P., 1994, *Op. cit.*, p. 221.

[3] CHARVET J-P, 1997, *La France agricole dans son environnement européen et mondial*. Paris. Ed. Liris, 2ème éd., 191 p.

[4] LE ROY P., 1994, *L'avenir des agricultures françaises*. Ed. PUF, Coll. Que sais-je ?, 6ème éd., n°1468, 127 p.

les fonctions qui ne sont pas prises en compte par le marché. Mais nous l'avons vu, certains estiment que ces nouvelles missions de « jardinier de l'espace » ou de « paysagistes » des territoires ruraux discréditent la profession agricole.

6.2.1.2. La rurbanisation à distinguer de la périurbanisation

Depuis une trentaine d'années, des chercheurs tentent de définir le phénomène de la croissance urbaine, au travers des termes de « rurbanisation », « périurbanisation ». La multiplicité de ces termes souligne la complexité des processus de croissance périphérique des agglomérations. Cette difficulté pour les auteurs aboutit à une qualification de ce phénomène.

En France, dans les années soixante-dix, le mot « rurbanisation » est introduit par BAUER et ROUX (1976)[1]. Ce terme ne provient pas d'une étymologie, il est construit sur un assemblage d'assonances. Pour ses auteurs, la rurbanisation résulte du déploiement et de la dissémination des villes dans l'espace. Définition jugée partielle par BERGER, FRUIT, PLET, ROBIC (1977)[2] qui élargissent la définition, afin de tenir compte *« de l'ensemble des processus qui se vérifient dans l'espace rural périurbain et qui indiquent le déploiement des fonctions urbaines »*.

A partir des années quatre-vingt, le terme de « rurbanisation » fait place à celui de « périurbanisation ». BEAUJEU-GARNIER (1983)[3] explique la nécessité de définir un nouveau terme plutôt que de conserver le terme consacré de banlieue. L'auteur écrit : *« On doit envisager plutôt ce qui est autour de l'agglomération (villes et banlieues) ; ce serait les franges, les marges de l'agglomération, mais sans être encore englobées dans l'urbain. C'est l'espace soumis à l'avancé du front urbain (…) Le terme périurbain se révèle ainsi très utile, afin de saisir une nouvelle réalité (…) un lieu de contacts où s'interpénètrent et s'affrontent deux mondes : le rural et l'urbain. »*. La « rurbanisation » est donc un néologisme qui désigne le processus d'urbanisation rampante des territoires ruraux, leur imbrication avec les territoires urbanisés. La « rurbanisation » doit être distinguée de la « **périurbanisation »** ou « suburbanisation » qui suppose la continuité physique du bâti aux franges des villes et des agglomérations. D'après MAROT (1997)[4] la « suburbanisation » est l'extension de la ville contemporaine dans des banlieues proches jusqu'aux périphéries diffuses et aux territoires rurbains. Cette « sous-ville », selon l'auteur, couvre une superficie plus importante que toutes les villes centres réunies. La

[1] BAUER G., ROUX J-M., 1976, *La rurbanisation ou la Ville éparpillée*. Paris, Ed. Le Seuil, 192 p.
[2] BERGER M., FRUIT J-P., PLET M-C., ROBIC M-C., 1977, *A propos d'un type d'espace : l'espace rurbain, réflexion critique sur l'ouvrage de G. Bauer et J.-M. Roux*. Communication aux journées rurales, Université d'Amiens, p. 9.
[3] BEAUJEU-GARNIER J., 1983, « Les espaces péri-urbains », dans *Cahiers du CREPIF*, n°3, pp. 7-8.
[4] MAROT S., 1997, « Le statut de la nature », dans *La ville émergente*, sous la direction de DUBOIS-TAINE, G., CHALAS, Y., La Tour-d'Aigues, Ed. de l'Aube, pp. 115-121.

« suburbanisation » est l'extension massive et récente de cette « ville seconde ». Pour MAROT (1997)[1] les campagnes proches des villes sont ce suburbain, qui apporte loisir et travail aux citadins.

A l'inverse, la « rurbanisation » peut se développer à distance, parfois importante, des villes. Elle s'organise autour des noyaux de l'habitat[2] rural, et on observe des discontinuités dans le bâti, tel que l'habitat nouveau, en lotissements pavillonnaires, qui se développe parfois à l'écart du bourg initial. Pour avoir travaillé sur ces aspects de l'évolution de ce mode d'habitat, on constate qu'il est lié à différents phénomènes tels que la quête mythique de la « campagne » et de l'habitat individuel, la généralisation de l'automobile dans les modes de déplacement, le coût des logements en ville-centre, devenu prohibitif, pour un grand nombre de ménages. Ce dernier phénomène doit d'être relativisé, vu la récente montée des prix dans certains territoires périurbains et leur diversité (TCHEKEMIAN, 2007)[3].

Du point de vue des acteurs institutionnels, la rurbanisation pose certains problèmes parmi lesquels : le mitage[4] des espaces dits « naturels », de campagne, ou encore agricoles ; la consommation énergétique ; les coûts des dessertes, des infrastructures de réseau, du maintien des services publics ; les tensions, les incompréhensions qui peuvent apparaître entre « néoruraux »[5] ou « rurbains » face aux ruraux d'origine (TCHEKEMIAN, 2007)[6].

6.2.1.3. Les effets de la pression foncière sur les territoires rurbains et périurbains

Dans un rapport de 2003, *« Quelle France rurale pour 2020 ? »*[7], la DATAR proposait une typologie des campagnes : les « campagnes des villes », denses, aux dynamiques démographiques positives, à la ruralité choisie ; les « campagnes fragiles » cumulant les handicaps d'une faible densité de population, du déclin démographique, des activités menacées, à la ruralité subie ; les « nouvelles campagnes », multifonctionnelles, bénéficiant d'aménités climatiques, paysagères, au potentiel touristique, en recherche d'équilibre. Ce rapport nous apprend que l'usage agricole des sols a diminué de 5% entre 1984 et 2004 au

[1] MAROT (1997) *Idem*.
[2] L'habitat peut être défini comme l'organisation des habitations sur un espace donné. L'habiter renvoie à la capacité des acteurs à organiser leur habitat, aux pratiques de vie qu'en ont les individus et les groupes qui l'occupe. Les notions de « rurbanisation » et de « périurbanisation » sont un des modes d'habiter.
[3] TCHEKEMIAN A., 2007, « L'habitat entre ville et nature, de l'ère industrielle à nos jours », dans *Urbanissimo Plate forme de la réflexion foncière et immobilière*, Ed. A. Diff Etudes & Cie, Triel-sur-Seine, n°98, janvier 2007, pp. 16-26.
[4] Le mitage est un mode de développement de l'habitat en milieu rural qui s'effectue sans véritable contrôle.
[5] Le terme « néoruraux » désigne les citadins qui quittent la ville-centre pour habiter dans les territoires ruraux. Il s'agit des nouveaux habitants des campagnes. A ne pas confondre avec les « rurbains », terme plus récent d'origine américaine, qui qualifie les citadins qui vivent à la campagne, mais à proximité de la ville.
[6] TCHEKEMIAN A., 2007, « Les institutions face à la demande citadine de nature : quels enjeux pour l'agriculture périurbaine grenobloise ? », *Actes du Conseil Français des Urbanistes, « La ville, changement de nature ? Ou comment l'envie de nature influence-t-elle l'urbain ? »*. Partie 2 : Textes et éléments d'ambiance. Lille, CERTU, août 2007, pp. 98-102.
[7] DATAR, 2003, *Op. cit.*, 70 p.

profit des terrains urbanisés et des infrastructures, de l'enfrichement, des sols sans usages, et surtout du reboisement en réponse à la déprise agricole. Mais, nous l'avons mentionné, le nombre d'actifs agricoles a diminué beaucoup plus que la Surface Agricole Utilisée (SAU). Ce qui conduit à aborder la problématique de la pression foncière observée au travers de deux terrains d'étude, l'Ardèche méridionale et les Coteaux du lyonnais.

Les territoires rurbains, illustrés par le territoire d'Ardèche méridionale, et ceux périurbains, illustrés par les Coteaux du lyonnais, sont fortement soumis au développement de l'urbanisation. En effet, ces deux terrains d'études évoluent progressivement sous l'influence urbaine, que l'on peut repérer dans les attentes et les pratiques des populations des nouveaux habitants. Cette croissance démographique actuelle, qui d'après HERVIEU (2008)[1] date du XVI^{ème} siècle, est symptomatique des faits historiques et culturels de l'agriculture française qui lient le couple « villes et campagnes ». Ces liens se traduisent aujourd'hui par le désir d'habiter « en campagne », dans à un cadre de vie autre que celui de la ville, selon des modes et rythmes différents. Les territoires périurbains et rurbains répondent à des demandes citadines de vivre « idéalement ». Ils représentent l'opportunité d'habiter différemment, en dehors de la ville-centre tout en conservant leurs liens et habitudes urbaines (travail, commerce, amis, loisirs), bien que la disponibilité et les prix du foncier soient variables selon les territoires. Par une sélection financière, certains territoires accueillent davantage les couches aisées de la population, en leur permettant la reconnaissance d'un statut social. D'autres territoires accueillent les classes moyennes, leur permettant, loin des tarifs souvent exorbitants pratiqués en ville, d'accéder à la propriété. D'après DUVILLARD (2005)[2], le foncier est bien plus qu'un opérateur, il permet l'acte d'appropriation. Il révèle la relation à un espace et permet l'intelligence de cette relation. Cet acte d'appropriation parfois individuel ou collectif est capital dans la construction des territoires et dans la pérennisation des constructions territoriales.

Sur ces espaces les migrations pendulaires se sont considérablement densifiées. Leurs vocations résidentielles s'affirment tout en conservant certaines caractéristiques des territoires ruraux, comme le maintien d'activités agricole. La coexistence entre les populations nouvellement installées et celles déjà en place depuis plusieurs générations conduisent à des représentations et pratiques différenciées (services, vocations de l'espace). Bien que largement influencées par l'urbain, les mutations opérées sur ces territoires leurs confèrent un caractère particulier, dont les municipalités ne disposent pas des ressources nécessaires pour répondre aux besoins de ces administrés (ramassage des déchets, traitement des eaux usées, accueil des enfants, amélioration des réseaux viaires, de communications).

Ainsi, l'occupation de l'espace est de plus en plus disputée entre la vocation résidentielle, économique (activité professionnelle, implantation d'entreprise) et la préservation de l'environnement. Seules les activités professionnelles à forte valeur ajoutée, comme celles liées au tourisme, et les filières bien

[1] HERVIEU B., 2008, *Les orphelins de l'exode rural : essai sur l'agriculture et les campagnes du XXI^{e} siècle*. La Tour d'Aigues, Ed. de l'aube, pp. 28-34.

[2] DUVILLARD S., 2005, « Ségrégation en zone rurale - Le cas des Baronnies », dans *Etudes Foncières*, n°113, janvier-février 2005, pp. 28-32.

organisées (AOC, produits de qualité) sont viables. La particularité de l'Ardèche méridionale par rapport aux Coteaux du lyonnais est l'attraction d'un tourisme de masse en période estivale qui revitalise l'économie locale en été. Les Coteaux du lyonnais, quant à eux, se basent sur leur développement économique sur une activité agricole en reconversion. Mais ces deux terrains d'études se caractérisent par des conditions drastiques d'accession à la propriété, des stratégies d'acteurs différentes, parfois opposées au sein même des territoires et par une augmentation du prix des terrains classés en « zone constructible », consécutive à la pression foncière.

Du fait de cette forte pression foncière, une diminution de la surface agricole et du nombre d'exploitations est observée dans ces deux terrains d'étude. Les activités agricoles se sont diversifiées et orientées davantage vers une production de qualité dans les Coteaux du lyonnais, et davantage vers des activités tertiaires, de service, en Ardèche méridionale. Malgré ces adaptations et reconversions, les activités agricoles se voient fragilisées par la pression foncière et la restructuration tendancielle des exploitations, a conduit à une vocation nouvelle des sols. Le constat d'un transfert des caractéristiques urbaines d'occupation des sols, telle que la consommation de l'espace par une densification de l'habitat, la mobilité, la diminution des activités agricoles, conduit à une fermeture du paysage. Cet impact sur le paysage se caractérise par des problèmes environnementaux.

Toutefois, en termes de gestion et préservation de l'environnement, le territoire d'Ardèche méridionale est davantage équipé que celui des Coteaux du lyonnais, lequel n'est intégré à aucun dispositif de projet de territoire. En effet, l'Ardèche méridionale cumule plusieurs aspects positifs : une occupation du territoire par le secteur agricole, une intégration des activités agricoles dans l'environnement, une intégration du bâti traditionnel dans les espaces naturels et agricoles. Pour cela, le territoire est pourvu de nombreuses procédures territoriales : comme le Parc Naturel Régional des Monts de l'Ardèche, des sites « Natura 2000 », la réserve naturelle des Gorges, une ZNIEF, des arrêtés de biotope, des contrats globaux de développement, l'adhésion à un programme Leader+. De plus, elle regroupe l'existence de thèmes environnementaux fédérateurs : comme les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) sur le bassin versant de l'Ardèche, des cours d'eau de qualité, la présence de grottes, le volcanisme, des châtaigneraies, des vignobles. A cela s'ajoute une forte sensibilité patrimoniale à ce territoire, avec la création de Pôle d'Economie du Patrimoine (PEP), une diversité et une qualité des milieux naturels, dont plusieurs sites ont été classés d'intérêt majeur par le Comité Départemental du Tourisme (CDT) et les Gorges de l'Ardèche sont en cours de classement au patrimoine mondial de l'humanité.

Localement les Coteaux du lyonnais ne sont pas organisés, mais plusieurs structures intercommunales travaillent sur des dossiers de préfiguration de Pays, tels que les contrats territoriaux de la Région. Les structures intercommunales ont surtout un rôle d'expert. De ce fait, les problématiques des Communautés de Communes, de Syndicat et d'Association ne sont pas liées au RDR. En revanche, elles œuvrent ensemble sur l'imbrication des territoires urbain et rural au travers de préoccupations environnementales, telles que la gestion des déchets agricoles et industriels, la protection de la ressource en eau, la qualité de

l'air. Les Communautés de Communes et les élus ont conscience de l'importance du maintien des activités agricoles, du fait que les exploitants constituent, aujourd'hui encore, les principaux propriétaires des terrains périurbains. Mais la population agricole est confrontée à des obstacles, comme le vieillissement, le développement des friches, notamment. Face à ces problèmes croissants, des initiatives locales, non reliées aux politiques nationales, se mettent en place afin de maintenir l'animation des villages et limiter l'attraction de la ville-centre de Lyon. A défaut de n'avoir pu répondre à ces préoccupations avec les CTE, elles mettent leur espérance dans les CAD. L'attitude des élus locaux reflète la dualité de ce territoire, partagé entre une population agricole déclinante et une population néorurale croissante. Par exemple, la commune de Vaugneray a mis en place une commission agricole afin que les exploitants en prennent conscience et échangent sur les problèmes qu'ils rencontrent. Une communication s'est donc établie entre agriculteurs et habitants du village. Cette collaboration s'est concrétisée sous la forme d'un journal communal dont les thèmes abordent des sujets aussi divers que : les techniques de culture, la description et place de l'activité agricole sur la commune.

Dans ces deux territoires étudiés, les Coteaux du lyonnais et l'Ardèche méridionale, un des symptômes communs à l'urbanisation et à la rurbanisation est celui de la déprise agricole.

6.2.1.4. La prise en compte de la déprise agricole

La notion de déprise agricole décrit tout abandon, définitif ou pour une longue période, des activités de culture ou d'élevage au sein de territoires, contrairement à la jachère traditionnelle qui n'est qu'un temps provisoire de repos pour le sol. La déprise agricole est une des composantes de l'évolution des territoires ruraux et périurbains. Par la présence de parcelles laissées à l'abandon, en état de friche, de reboisement, la réaffectation à d'autres usages comme le tourisme, les zones de protection de la nature, la déprise agricole contribue à transformer certains territoires ruraux. Les dépenses financières du PDRN (cf. Carte 6, première partie, troisième chapitre : Les dépenses du PDRN, par régions françaises métropolitaines, en 2003) se concentrent sur un axe qui va des Pyrénées aux Alpes, via le Massif Central. Donc les dépenses sont d'autant plus importantes qu'il s'agit de territoires de montagne, classés pour la plupart en « zones défavorisées » ou de handicaps naturels.

Des territoires accueillent l'arrivée de touristes, d'habitants (néoruraux et rurbains) profitant d'espaces aux disponibilités foncières attractives. Mais, il existe aussi, selon l'expression de BETEILLE (1981)[1], *« la France du vide »*, celle des faibles densités, inférieures à 45 hab/km². Dans les espaces ruraux profonds, l'exode rural est un processus ancien. Il a parfois commencé dès 1846, qui aurait été l'année du maximum démographique des campagnes françaises. Dans les cantons les plus touchés, la population est vieillie, l'exode rural, qui se poursuit, touche tout particulièrement les plus jeunes, les femmes, les

[1] BETEILLE R., 1981, *La France du vide*. Paris, Ed. Litec, 316 p.

agriculteurs restants souvent célibataires. La continuité territoriale des services publics, l'installation et l'entretien des réseaux (routiers, télécommunications) deviennent très onéreux, les commerces et les services du secteur marchand disparaissent. Les territoires les plus touchés par la déprise agricole peuvent bénéficier de mesures particulières, telles que le dispositif des Zones de Revitalisation Rurale (ZRR) et celui des Territoires Ruraux de Développement Prioritaire (TRDP) mis en place par la LOADT de 1995. Des opérations de reboisement ont souvent été entreprises, parfois financées dans le cadre de la PAC.

En vue de limiter la déprise agricole, des aides complémentaires du PDRN sont mises en place. Elles ont pour objectif de permettre le renouvellement des chefs d'exploitation. Mais, pour les acteurs institutionnels, la mise en place de ces aides est, dans les faits, difficile à réaliser. De plus, le coût de l'installation est plus élevé dans ces « zones défavorisées », compte tenu des handicaps naturels. Aussi, est-il nécessaire de soutenir davantage ces installations pour maintenir l'emploi dans les « zones défavorisées ». Dans les territoires de montagne, la déprise agricole montre que le retour de la friche et le développement de la forêt, peuvent appauvrir la diversité biologique par la disparition d'espèces liées au pâturage ou à la fauche. *« Si 5% des espèces végétales menacées sont ainsi situées dans les terres agricoles, ce sont 33% des espèces végétales rares ou menacées qui se trouveraient dans des habitats ouverts (pelouses et fourrés) en voie de fermeture pour cause de déprise agricole »*[1].

Si l'on prend l'exemple du territoire de montagne des Monts de Lacaune, on constate que, comme le tiers est du département du Tarn, l'évolution du nombre d'exploitations atteste que ce territoire est très touché par la déprise agricole. En 2003, aucune installation n'avait été répertoriée par les services gestionnaires. De plus, depuis certaines exploitations, il faut compter jusqu'à deux heures de route pour atteindre Castres. Ainsi, une forte déprise agricole est observée. Elle concerne, en raison des difficultés liées à leur exploitation, les territoires les plus pentus, qui sont les premiers à être abandonnés ou boisés. Les pentes les plus fortes sont boisées et peuvent être localement cultivées, mais elles rendent l'exploitation difficile. La forte emprise forestière dans la partie sud du territoire s'est développée avec un vigoureux mouvement de boisement résineux provoquant la fermeture progressive du milieu, un phénomène d'isolation des milieux habités, ainsi qu'un appauvrissement écologique, selon la présidente de la Fédération Départementale des Chasseurs du Tarn.

Dans ce même territoire d'étude, le directeur de la DRAF Midi-Pyrénées a conscience d'un *« manque de territorialisation du RDR, lié à sa structure autant qu'à son application. La plupart des mesures sont à programmation nationale, ce qui laisse une faible marge d'adaptation à la région. »*. Par exemple, le Conseil régional Midi-Pyrénées ne peut mettre en place une politique d'installation plus forte que celle existant actuellement, qui serait, selon elle, nécessaire pour avoir un effet sur la dynamisation des territoires de forte déprise agricole, en permettant notamment d'aider une personne de plus de cinquante

[1] Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006, *Plan de Développement Rural National*. Mise à jour avec les révisions 2006 approuvées par la Commission, C 5364 du 3 novembre 2006, consulté le 22 janvier 2006 [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/pdrn_maj_061270_notif2006-11.pdf], p. 39.

ans à s'installer. En effet, dans le document initial du PDRN, les « zones de déprise » sont bien énoncées comme étant une priorité d'intervention du programme, mais aucune hiérarchisation, ni répartition des moyens financiers n'a été proposée, tant sur ces enjeux qu'au niveau des zones et territoires mentionnés. Certains zonages, et en particulier ceux concernant le paysage et le phénomène de déprise agricole, auraient pu faire l'objet d'une cartographie. Il en est de même pour les zones périurbaines, littorales, et les zones humides, visées expressément dans le document initial, elles n'ont pas fait l'objet d'un ciblage particulier. La préservation et l'amélioration des paysages ruraux sont des objectifs environnementaux importants du PDRN. Ils ont été poursuivis principalement au travers du maintien de l'élevage extensif dans les zones de déprise agricole.

6.2.2. Le programme prend en compte la demande citadine

Par l'utilisation de l'expression de « demande citadine », on entend l'ensemble des personnes originaires de la ville, les citadins, qui établissent des liens entre eux et avec les ruraux et qui composent les territoires urbains et ruraux, par leur mode de logement, leurs activités de loisirs, etc. Cette expression rassemble aussi bien les citadins, les néoruraux, les rurbains et les ruraux d'origine en demande et en attente d'activités et de services par la profession agricole.

6.2.2.1. Les aménités prises en compte par le programme de développement rural

Les territoires rurbains et périurbains répondent également aux demandes d'aménités des populations urbaines. Le terme « aménité » est un concept ancien évoquant les aspects agréables de l'environnement ou de l'entourage social, qui ne sont ni appropriables, ni quantifiables en termes de valeur monétaire. Au sujet d'un environnement, aménité évoque l'agrément, le plaisir gratuit directement ou indirectement offert par la vision, la contemplation de la nature. Des nuances apparaissent dans le concept d'aménité, d'une approche esthétique ou sociale, il s'enrichit selon les lieux ou les cas, parlant ainsi de valeur (TCHEKEMIAN, 2002)[1] :

- de l'aire, allusion à sa bonne qualité, bonne odeur de nature, par opposition aux gaz d'échappement, aux rejets industriels, mais aussi aux épandages de lisiers et pesticides utilisés par les exploitants ;

[1] TCHEKEMIAN A., 2002, *Les néo-ruraux : étude et histoire des migrations entre villes et campagnes. Entretiens avec des institutions iséroises*. Mémoire de DEA Villes et Sociétés sous la dir. Yves CHALAS, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 205 p.

- du calme ou du « silence », car le bruit est la première source de plaintes pour les problèmes de proximité en France et c'est une source fréquente de conflits) ;
- paysagère des étendues non bâties, peu ou pas anthropisées ;
- de la biodiversité, souvent en référence à l'absence de pesticides qui, bien qu'invisibles, ont des effets visibles sur la faune et flore.

Globalement ces valeurs font référence à la santé du corps et de l'esprit, viennent s'ajouter des valeurs éthiques, de respect, d'authenticité, de valeur culturelle, d'identité et d'appartenance. On parle parfois d'option d'aménité, par exemple en sus de la valeur d'usage et de la valeur de production qu'offre un site naturel, une espèce sauvage ou domestique. Certains territoires présentent du point de vue des aménités mises en valeur par la Loi Voynet, une valeur et un attrait particulier (liés au type d'agriculture, éléments naturels ou bâtis, mais aussi à des représentations et perceptions, symboliques, culturelles ou sociales). L'agrément de ces territoires s'analyse dans un contexte global où la diversité et les valeurs reconnues seront déterminantes (la diversité des sites, des paysages, des situations qui s'opposent à l'uniformité est richesse et source d'équilibre. Un paradoxe est à noter, les aménités sont devenues un facteur reconnu d'attractivité et de développement des territoires, associées au dynamisme et au savoir-faire des structures d'accueil et des opérateurs (par exemple, une propriété se vendra plus cher si l'on entend le bruit d'un torrent et moins si l'on entend celui d'une autoroute). L'aspiration à la nature se généralise et le recours aux services rendus par les espaces naturels et ruraux en termes d'aménité est croissant pour les citadins comme pour les ruraux. Mais les transports, la construction résidentielle, la surfréquentation (saisonnière ou non), le dérangement, le bruit, l'éclairage, la signalétique et certaines formes de loisir dégradent ou détruisent cette nature qu'ils voudraient rendre plus proche.

Le concept d'aménité est sous-jacent à de nombreux actes et textes aux Etats-Unis où la nature sauvage (*wilderness*, en anglais) était un concept central lors de la création des parcs nationaux. Au Royaume-Uni plusieurs textes font allusion à la beauté et à la valeur des paysages naturels et des campagnes. En France, ce concept est assez nouveau dans le champ juridique. Le mot apparaît dans le droit français avec la loi Voynet et ses Schémas de Services Collectifs (SSC), dans les profils environnementaux régionaux. L'avis sur le projet de décret approuvant les SSC comporte un paragraphe définissant le concept d'aménité[1]. Mais il transparaissait déjà dans les textes sur la protection des sites et paysages. Les aménités, telles que la santé, tendent à être considérées comme un bien commun et un droit pour tous, à restaurer ou préserver pour les générations futures. Elles devraient donc être mieux prises en compte par les études d'impact et les mesures conservatoires et compensatoires, mais aussi dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), Directives Territoriales D'aménagement (DTA) et autres documents d'urbanismes, ainsi plus généralement que par les Agenda 21.

[1] Avis sur le projet de décret approuvant les schémas de services collectifs prévus à l'article 10 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, site consulté le 22 février 2007 [http://www.senat.fr/rap/r00-395/r00-395113.html#toc865].

Fait intéressant de nos jours, l'aménité concerne aussi la biodiversité et ses fonctions. Elle concerne donc les espèces animales et végétales, en tant qu'éléments des écosystèmes, et non plus seulement les éléments de paysage « remarquable » ou culturellement reconnus parce que créés par l'homme. Les approches sont toujours paysagères, mais également multiéchelle jusqu'à l'échelle du gène, comme la valeur intrinsèque des espèces sauvages ou de races anciennes cultivées qui ont été souvent dévalorisées par la révolution industrielle. Ainsi la trame verte nationale demandée par plusieurs groupes du Grenelle de l'environnement en 2007 intègre-t-elle cette dimension, avec aussi une dimension de restauration et protection. Les aménités environnementales sont a priori gratuitement offertes par la Nature, non quantifiables, notamment par la monnaie, et donc inestimables (concepts qui évoquent certains aspects du romantisme). Mais on sait que l'on est prêt à payer beaucoup plus cher une maison, un séjour touristique, une location de vacances pour la vue, le paysage, des éléments de nature préservée. Ce concept est intégré dans les préoccupations éthiques et de développement durable.

La France avec la mise en place des CTE, puis des CAD, de la Loi d'Orientation Agricole, a en théorie reconnu et outillé la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'agriculture en prévoyant au moins sur le papier, comme le demandait l'Europe, la rémunération de certaines aménités. Toutefois, la difficile quantification des coûts des mesures de protection fait que les aménités, comme l'environnement, ne sont pas dans les faits, concrètement ou efficacement, prises en compte par les aménageurs du territoire, en particulier agricole, sylvicole et urbain. *« Ces biens sont non marchands. La biodiversité n'a certes pas de prix, mais son maintien a un coût. Le prix de marché d'un bien ou d'un service sert de signal aux spéculateurs, aux producteurs et aux consommateurs pour ajuster leurs comportements d'offre ou de demande. La faiblesse économique du signal fait qu'il y a surproduction relative d'effets externes négatifs et sous-production d'aménités positives »* (ROGER, 1999)[1]. Les études de terrain permettent de dresser un bilan des principales aménités prises en compte par le programme français de développement rural.

[1] ROGER C, 1999, « Une question ardue pour les économistes : l'estimation des effets positifs et négatifs de l'agriculture sur l'environnement », dans *Mieux comprendre l'actualité > l'estimation des effets positifs et négatifs de l'agriculture sur l'environnement*. INRA, SAE2, mars 1999, site consulté le 22 février 2007 [http://www.inra.fr/internet/Departements/ESR/comprendre/js/enviro.php?PHPSESSID=20a9dfb16633afa79ac12e9f40fa6b0e].

Aménités	Principales mesures du programme concernées	Effets du programme
Qualité de vie des résidents urbains	Aides à l'installation (mesure « b ») ; aides à la diversification et commercialisation à la ferme ; MAE 25 : « préservation des espaces agricoles périurbains »	Faible (peu d'impact en périurbain)
Maintien de la vie des villages	ICHN, aides à l'installation (mesure « b ») ; aides à la diversification et commercialisation à la ferme ; etc.	Important dans le rural isolé en déclin
Qualité des paysages	MAE 18 : « conserver les modes d'occupation des sols à intérêts paysager et patrimonial » ; ICHN ; mesures « o » et « t » ; MAE diverses	Important dans les zones de montagne et d'élevage. Limité ailleurs. Difficilement quantifiable
Prévention contre les incendies de forêt	Mesure « i » : « travaux de défense des forêts contre les incendies » ; mesure « i.8 » : « aide à l'entretien des coupes feu par des mesures agricoles » ; mesure « j » : « pastoralisme »	Réel, mais difficilement quantifiable
Fixation de carbone	Mesure « h.1 » et « h.2 » : « boisement »	Marginal
Régulation de la lame d'eau	PMSEE ; ICHN ; MAE (01, 05, 06, 20)	Important au travers du fort soutien apporté à la prairie et au maintien des haies
Zones inondables	Mesures 12 : « créer ou conserver des zones d'expansion de crues » ; PMSEE ; ICHN ; mesure 20	Important par le soutien apporté aux prairies
Prévention des risques en montagne	RTM ; mesure « u »	Contribution effective, mais faible
Epuration des eaux	MAE 04 : « implantation de dispositifs enherbés/zone tampon » ; mesure « h.1 » et « h.2 »	Très faible, car absence de boisement ciblé sur cet objectif
Maintien d'espèces végétales et animales rares	MAE 14 : « implanter des cultures spéciales d'intérêt écologique » ; MAE 16 : « raisonner l'utilisation de la parcelle en fonction d'espèces naturelle » ; MAE 17 : « adapter les pratiques agricoles » ; mesure « i » et « p » (Natura 2000)	Effet réel mais limité à quelques territoires. Se met en place pour Natura 2000
Conservation de certaines espèces et variétés anciennes	MAE 15 : « conserver la diversité génétique animale et végétale » ; MAE 06 : « entretien des vergers hautes tiges et des châtaigneraies »	Effet limité, car faible contractualisation
Activités de randonnée, de chasse et de cueillette	Mesure « i7 » : « aide à la préservation de la stabilité écologique des forêts dans les zones ayant un rôle protecteur et écologique d'intérêt public »	Effet réel, mais faible contractualisation
Patrimoine archéologique	MAE 06 : « réhabilitation d'éléments fixes » ; mesures « o » et « t »	Inconnu, mais une prise en compte croissante en forêt. Prise en compte dans les DOCUP

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 31 : Des aménités prises en compte par le programme français de développement rural

Au plan national, on peut donc faire le constat que l'idée même de multifonctionnalité de l'agriculture, naguère fortement rejetée par le monde agricole, fait progressivement son chemin dans les esprits, avec plus ou moins d'adhésion selon les contextes locaux, et n'est plus désormais considérée comme tabou. Finalement, tout se passe comme si, confronté à la sensibilisation croissante des populations aux enjeux environnementaux, le monde agricole avait trouvé dans la multifonctionnalité une réponse plus facilement acceptable que l'accroissement des contraintes réglementaires qui en constitue, dans bien des cas, l'alternative. Il y voit aussi, dans le cadre des négociations internationales en cours sur l'abaissement des protections et la suppression des subventions en matière agricole, une voie possible pour le maintien d'une forme acceptable de soutien à l'agriculture.

6.2.2.2. Les aides du programme orientent les exploitants vers la multifonctionnalité

Nous avons vu que le programme français de développement rural soutient un certain nombre d'aménités en réponse aux attentes de la société et il est ainsi intéressant à ce stade de notre analyse, d'étudier de quelle manière le PDRN oriente les exploitants vers la multifonctionnalité. Nous reviendrons plus longuement sur cette notion qui est un élément clé du programme de développement rural français, dans la première partie de notre second chapitre, au travers de l'étude des nouvelles activités émergentes au sein de la profession agricole.

Le PDRN apporte donc un certain nombre d'outils permettant aux exploitants de répondre aux attentes de la société. Parmi ces outils, l'Indemnité Compensatoire d'Handicap Naturel (ICHN) contribue à la préservation des paysages, dans leurs dimensions écologique et culturelle. Ces paysages contribuent à préserver l'identité culturelle des agriculteurs qui les gèrent. Pour l'économie locale et l'ensemble de la société, ils fournissent des aménités. Les paysages des « zones défavorisées » recouvrent les trois dimensions environnementale, sociale et économique. La préservation des paysages constitue aujourd'hui, au-delà du maintien des actifs agricoles en montagne, la principale contribution des ICHN au développement rural. A la vue de notre analyse, nous constatons que le maintien des aménités en matière de paysage et de biodiversité dans les « zones de montagne » et de polyculture-élevage a reçu un soutien important de la part du programme. Les mesures à l'origine de ce résultat ont en effet permis aux exploitants de ces zones de percevoir un revenu supplémentaire, lié à la rémunération d'un travail correspondant à des prestations souvent non valorisées par le marché.

Toutefois, certains exploitants considèrent que le PDRN contribue à une reconnaissance de leur travail, sans améliorer leur revenu. A ce sujet, dans le territoire du Mené un exploitant (PAM pour la mise aux normes de sa salle de traite et stabulation) explique : *« globalement, l'ambiance a changé, comme le montrent les chartes qui se développent. Ces chartes, aujourd'hui, lui permettent d'avoir une reconnaissance dans son travail, à défaut d'avoir une reconnaissance par le revenu. Il a alors l'impression de bien faire son travail. Ce n'est pas sûr que la société soit réellement prête à payer pour accompagner ça, mais les exigences montent et vont vers plus de traçabilité, mais en même temps, tout le monde est dans une démarche de payer moins cher, des produits qui sont donc produits dans des conditions différentes de celles que les gens exigent. »*.

D'autres outils, comme les Mesures Agro-Environnementales (MAE) interviennent de différentes façons dans l'amélioration des facteurs de production. L'objectif public dans la mise en place du programme environnemental porte sur les effets « externes » de l'activité agricole : réduire les pollutions, favoriser et rémunérer les aménités. Il s'agit bien d'une amélioration dans l'utilisation des facteurs de production, mais sous l'angle social. Cela implique des contraintes au niveau individuel, mais peut aussi améliorer l'utilisation des facteurs de production et rendre l'exploitation agricole plus rentable.

De plus, afin de répondre aux attentes de la société, le PDRN incite les exploitants à préserver le paysage et à entreprendre des démarches de qualité, à développer des activités tertiaires, en favorisant les projets en lien avec la multifonctionnalité. En Ardèche méridionale, un exploitant (CTE élevage et tourisme) nous dit : *« J'ai fait une reconversion avec un gîte, car le tourisme, qui est un circuit court, est une réponse à une demande citadine. Il existe un magazine, « Bienvenue à la ferme », de vente directe de produits agricoles. »*. Le président et le technicien de la FRAPNA vantent les avantages aux exploitants de la vente directe : *« lorsque les agriculteurs sont en contact direct avec les consommateurs, par la vente directe, ils prennent conscience des attentes environnementales du consommateur et de la société. Peut-être est-ce plus facile dans ce contexte, car ils lient directement la production environnementale à l'apport d'argent dont ils peuvent en tirer. Souvent, les vrais projets sont autour de la relation directe avec les acheteurs »*.

6.2.2.3. La traçabilité et les démarches de qualité chez les exploitants

Les exploitants sont inquiets sur le fait que la société est de moins en moins prête à les rémunérer pour les aménités qu'ils produisent. Selon les représentants de la Confédération paysanne de l'Ardèche : *« Les consommateurs ont de plus en plus d'exigences sur les produits agricoles. Cependant, l'analyse des actes d'achat montre que peu sont prêts à payer plus cher afin de favoriser une agriculture de qualité. »*. Il existe donc un paradoxe, dans le fait que la société demande des produits de qualité, mais qu'elle n'est pas prête à en payer le prix. A ce sujet, le président des Jeunes Agriculteurs du Tarn, nous fait part de l'inquiétude des exploitants de son syndicat : *« des agriculteurs en polyculture, subissent chaque année une crise, et pour avoir droit à un soutien il faut que la production en crise soit suffisamment importante afin qu'elle soit aidée. Ceci est inadmissible, car il faut attendre d'arriver au plus bas pour être aidé. Il faudra bien qu'un jour les gens payent le prix de l'agriculture. […] Le but de la PAC, de l'OMC et de faire baisser le revenu des agriculteurs. Ce qui plonge l'agriculteur dans une impression de solitude : nous savons que 80% des gens sont sensibles à la qualité des produits, mais également aux prix. Médiatiquement nous ne sommes pas soutenus »*.

Il faut cependant préciser que la valorisation des productions, par une meilleure insertion sur les marchés, est une orientation antérieure au RDR. Un exploitant en Ardèche méridionale (JA, PAM, CTE collectif viticole) explique ainsi : *« je suis déjà dans une démarche d'agriculture raisonnée, comme environ 90% des viticulteurs de la région. UVICA, en réaction aux exigences de commercialisation, nous a poussés depuis plusieurs années (1997 environ) à aller dans ce sens. C'est donc plutôt une démarche qui est venue d'en haut, mais qui a été retenue, car elle allait avec une démarche commerciale. Ces exigences ont été un peu décrétées par la force des choses, soit l'évolution de la demande sociale vis-à-vis de l'environnement. […] Changement de techniques agricoles : quasi nul. Mon père était déjà abonné au bulletin d'agriculture raisonnée depuis cinq ans, et réalisait déjà des piégeages. Environ 80 à 90% des*

agriculteurs de ma coopérative suivent les techniques de l'agriculture raisonnées. De même pour l'ENM, on le faisait déjà afin de limiter l'érosion et de mieux réguler le rendement sur les parcelles, et également afin de limiter le transfert des résidus polluants. Ceci correspond, aux tendances actuelles, et également à un effet de mode ».

En effet, la proximité de la ville joue depuis longtemps un rôle important dans la valorisation des productions, par la vente directe. Les initiatives de diversification, de prise en compte de la demande sociale sont déjà engagées. Par exemple, dans le territoire des Coteaux du lyonnais un exploitant (aide à l'installation) décrit les évolutions liées à la proximité de la ville : *« pour ceux qui font les marchés au détail, à Lyon il y a que des producteurs qui viennent vendre. Maintenant il y a les marchés du vendredi après-midi mis en place par la Chambre d'agriculture. Uniforme est ouvert le dimanche à partir de quinze heures et ça marche très bien : c'est une adaptation de l'agriculture face à la proximité urbaine. […] On est aux normes périurbaines [concernant la mesure périurbaine], on a une aide importante, car les animaux ne sortent pas hors des bâtiments sinon les gens se plaindraient des vaches et il y a la route ».* Cependant, il existe aussi une crainte de la pression foncière pour les exploitants à proximité des villes. Selon les Présidents de la FDSEA dans le territoire d'Eure-et-Loir, certains exploitants en territoire périurbain redoutent d'être phagocytés par la ville : *« […] les agriculteurs près des grandes villes comme Chartres… Ici, il y a beaucoup de grignotage par les parisiens, il s'exerce une pression foncière de plus en plus forte. Nous voulons avoir des conventions avec les expropriateurs afin que les agriculteurs soient moins perdants. ».*

On peut souligner que face à la demande aujourd'hui croissante de qualité, et de traçabilité, le RDR permet un soutien intéressant, qui commence à être utilisé par les agriculteurs. Dans le territoire des Monts de Lacaune, un exploitant (JA, CTE Bovin-lait) raconte : *« notre lait est vendu à la coopérative ULPAC (union héritier de producteurs). Nous sommes en démarche qualité et nous sommes en train de passer en élevage excellence, car la coopérative le souhaite en raison de la demande des clients qui veulent des critères supérieurs au tout-venant. Cette qualité nous oblige à la traçabilité, mais elle ne représente pas d'autres contraintes, ni d'investissement. De plus, c'est une démarche naturelle chez nous. ».* On a pu constater que malgré la contrainte du cahier des charges à tenir à jour, certains exploitants acceptaient les exigences liées à la traçabilité afin de répondre aux normes de qualité.

Encadré 4 : Le circuit court en réponse à la sécurité alimentaire

Selon GUILLOUX (2007)[1], le besoin de réassurance des consommateurs serait à l'origine de la reprise du circuit court. Les crises alimentaires ont occasionné une forte crise de confiance dans la manière dont sont produits, diffusés, commercialisés les aliments. *« Notre modèle alimentaire a donc cherché à intégrer cette défiance en tentant d'agir sur les modes d'organisation des procédures, dont l'objectif est, entre les faits et causes de nos peurs, de garantir notre sécurité ». Les « procédures rationnelles » sont nées de cette dynamique : traçabilité des aliments, système d'alerte généralisé au moindre soupçon de denrées avariées…* ». Mais lorsque ce principe de précaution décèle un problème, preuve de sa performance, toute une série d'alertes se met en place et les médias prennent le relais. Il s'en suit une traque du produit incriminé jusque sur l'étal du supermarché et toute cette chaîne d'alerte donne l'impression que l'on a bien raison de s'inquiéter. Cette inquiétude est légitimée et communicative.

Conjointement à ces procédures, une voie de réassurance prendre sa place. Il s'agit de remonter à la source du produit, là où se situent la sécurité et la qualité alimentaires, encore inaltérées par les filières de diffusion et de commercialisation des aliments. Ainsi, on veille à la sécurité et la qualité organoleptique en établissant une fiche de suivi, d'identité, du produit. Il s'agit de référencer l'origine du producteur, du terroir, du label de qualité, etc. L'origine identitaire du produit est avancée comme argument principal de confiance. De fait, la traçabilité et l'origine sont aujourd'hui les maîtres mots de la réassurance alimentaire. A cela on présente le produit brut, de préférence sans son packaging, avec un système de distribution à échelle locale, car la proximité rassure, et le produit semble moins suspect. Ce n'est plus la norme de qualité qui est évoquée, mais le contact direct avec le territoire, le producteur, la pratique (bio, raisonnée), l'authenticité.

Le circuit court répond à cette authenticité par la vente directe et œuvre ainsi au développement de la multifonctionnalité. La vente directe se déroule soit dans la cour de l'exploitation, souvent nommée « ferme de... » et généralement suivit d'un nom de lieu-dit, de domaine, d'élément naturel dominant, soit à l'occasion de la venue de l'exploitant en ville sur les marchés. Cette authenticité se retrouve par le contact direct avec le producteur, pouvant répondre aux méthodes de production employées ou autre, mais rarement interrogé, car sa présence est déjà un gage de sécurité, et par la présentation du produit, parfois encore avec la présence de terre, de feuille avec le fruit, le tout présenté dans des cagettes et paniers.

6.2.3. Quand les limites entre les territoires s'estompent

Parmi les territoires étudiés, celui des Coteaux du lyonnais a été choisi en raison de son caractère périurbain. La commune de Lyon est très décentralisée, le périurbain, atteint un pourtour d'environ cinquante kilomètres. Dans ce terrain d'étude, on constate, plus particulièrement, que l'urbanisation s'étend sur l'ensemble des territoires périurbains. Ainsi, on constate que tout le département du Rhône, notamment les alentours de l'agglomération lyonnaise, est sujet à de fortes pressions foncières. Le développement des activités économiques des Coteaux du lyonnais a été possible grâce à des réseaux de communication adaptés qui se sont étendus (voirie, haut débit). Les activités tertiaires sont majoritaires, elles représentent plus de deux emplois sur trois. Les Coteaux du lyonnais exercent ainsi une attractivité sur les populations urbaines de l'agglomération lyonnaise, particulièrement sur les communes de l'est du

[1] GUILLOUX J-M., Mission Agrobiosciences, le 4 juin 2007, dans le cadre du Plateau du J'GO, une émission co-organisée par la Mission Agrobiosciences, le restaurant le J'GO et Radio Mon Païs « Agriculture et Alimentation : Grandeurs et limites des circuits courts.

territoire. L'évolution des flux migratoires entre les recensements de 1990 et 2000 se traduit par un accroissement de 22%.

Encadré 5 : Pour une définition du périurbain

Depuis une trentaine d'années des termes tels que « banlieue nouvelle », « rurbanisation », « périurbanisation » tentent de définir le phénomène de la croissance urbaine. La multiplicité des expressions souligne la complexité des processus de croissance périphérique des agglomérations. Cette difficulté pour les auteurs aboutit à une qualification de ce phénomène.

En France, dans les années soixante-dix, le terme rurbanisation est introduit par BAUER et ROUX (1976)[1]. Ce mot ne provient pas d'une étymologie, il est construit sur un assemblage d'assonances. Pour ces auteurs, la rurbanisation résulte du déploiement et de la dissémination des villes dans l'espace. Cette définition est jugée partielle par BERGER, FRUIT, PLET, ROBIC (1977)[2] qui élargissent la définition. Ils tiennent compte de l'ensemble des processus qui se vérifient dans l'espace rural périurbain et qui indiquent le déploiement des fonctions urbaines. A partir des années quatre-vingt, le terme de rurbanisation est de plus en plus remplacé par celui de périurbanisation. Il est employé pour la première fois par RACINE, J.-B. [1993][3]. Puis, BEAUJEU-GARNIER (1983)[4] explique la nécessité de définir un nouveau terme plutôt que de conserver le terme consacré de banlieue.

Le terme est parfois imprécis, flou, mais on peut s'accorder sur une définition. Le périurbain est l'ensemble des éléments qui entourent la ville-centre, qui fonctionnellement en fait partie (activités, modes de vie) et qui s'inscrit dans la continuité physique du bâti. Le périurbain comprend le pourtour de la ville, l'urbanisation nouvelle avec ses lotissements et constructions individuelles, ce qui n'est pas le cas du rurbain. Le périurbain correspond donc aux espaces d'interpénétration « ville-campagne » où s'observent des phénomènes de mitage, de friches. Les formes d'habitat peuvent y être diversifiées, par exemple : collectifs populaires, voire affectés à des populations délaissées, souvent qualifiés alors de banlieue sur un mode péjoratif ; lotissements pavillonnaires pour des catégories sociales de condition variée ; espaces résidentiels des populations aisées, jusqu'au cas limite des quartiers ou îlots clôturés (*gated communities)*. Le périurbain accueille aussi bon nombre d'activités, résultat du desserrement urbain ou d'implantations ex-nihilo, comme les surfaces commerciales, des centres de recherche.

[1] BAUER G., ROUX J-M., 1976, *Op. cit*.

[2] BERGER M., FRUIT J.-P., PLET M-C., ROBIC M-C., 1977, *A propos d'un type d'espace : l'espace rurbain, réflexion critique sur l'ouvrage de G. Bauer et J-M. Roux*. Communication aux journées rurales, Université d'Amiens, p. 9.

[3] RACINE J-B., 1993, « Exurbanisation et métamorphisme péri-urbain : introduction a l'étude de la croissance du grand Montréal », dans *Revue de géographie de Montréal*, n°22, pp. 313-341.

[4] BEAUJEU-GARNIER, J., 1983, « Les espaces péri-urbains », dans *Cahiers du CREPIF*, n°3, pp. 7-8. L'auteur écrit : *« On doit envisager plutôt ce qui est autour de l'agglomération (villes et banlieues) ; ce serait les franges, les marges de l'agglomération, mais sans être encore englobées dans l'urbain. C'est l'espace soumis à l'avancé du front urbain (…) Le terme périurbain se révèle ainsi très utile, afin de saisir une nouvelle réalité (…) un lieu de contacts où s'interpénètrent et s'affrontent deux mondes : le rural et l'urbain. ».*

6.2.3.1. L'adaptation des activités agricoles face à la pression urbaine

Dans les Coteaux du lyonnais, les activités agricoles sont en diminution puisqu'elles représentaient 15,6% des emplois en 1990, et 9,5% en 1999. Il s'agit d'une agriculture diversifiée qui s'est rapidement orientée vers une production de qualité afin de répondre à la demande citadine. Cette agriculture périurbaine a ainsi profité de la présence de l'agglomération lyonnaise en raison de l'arrivée de nouveaux résidants et de la proximité de la demande. Elle concerne environ 800 exploitations, dont 50% pratiquent ainsi la vente directe.

La volonté des acteurs a permis de conserver un grand nombre de surfaces agricoles. Ceci s'est traduit tout d'abord, par la mise en place d'un réseau d'irrigation[1], pour faire face à une forte pression urbaine. Ce réseau a permis de développer l'arboriculture ainsi que des productions à haute valeur ajoutée. Ensuite, des circuits de commercialisation ont été structurés autour de coopératives locales dynamiques, comme la Société d'Intérêt Collectif Agricole des Coteaux du lyonnais (SICOLY)[2] et des coopératives laitières et viticoles. Cette volonté des acteurs se retrouve dans les principaux documents d'urbanisme, tel que le Plan Local d'Urbanisme (PLU) et le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT). De ce fait, les surfaces agricoles restent encore importantes malgré une tendance à la baisse (sur les neuf communes situées au nord du territoire, environ 65% des surfaces sont affectées à l'agriculture sur les PLU). Enfin, comme nous l'avons vu précédemment, les acteurs favorisent l'installation des jeunes exploitants afin de maintenir la population agricole dans les Coteaux du lyonnais.

Les petites exploitations développent une spécialité même si l'ensemble du territoire des Coteaux du lyonnais n'affiche pas de spécialisation propre. Les institutions constatent que l'engouement des marchés fonciers parallèles aux transactions agricoles cause un déséquilibre au sein de ce territoire. Les terres des exploitants agricoles sont souvent dispersées et éloignées et la proximité des habitations condamne les activités agricoles telles que l'élevage. Face à cela, des agriculteurs cherchent à obtenir des compensations et adoptent des stratégies de production, comme la location de parcelles, la vente directe, l'accueil à la ferme. A titre d'exemple, la Chambre d'agriculture a mis en place un marché au détail le vendredi après-midi afin de répondre aux attentes des citadins. D'autres projets innovants à l'initiative d'agriculteurs, tel « Uniferme SICA »[3], s'adaptent à la proximité urbaine. Cependant, l'ADASEA considère que la vente directe n'est pas la meilleure solution, car elle entraîne un travail et un coût supplémentaire pour les exploitants.

[1] Mis en place à la fin des années 60, avec l'aide des pouvoirs publics, le réseau d'irrigation de l'Ouest lyonnais couvre plus de 3 000 ha (60% de la surface en verger sur les cantons de Mornant et Vaugneray). Tous les producteurs fruitiers du secteur sont adhérents.

[2] La SICOLY regroupe environ 200 producteurs fruitiers approvisionnant la grande distribution, et des commerçants de l'agglomération lyonnaise (pâtissiers, restaurateurs, etc.).

[3] Uniferme SICA a été créée par une dizaine de « Jeunes Agriculteurs », offre une production traditionnelle et variée. Chaque exploitation a spécialisé sa production. Les principaux clients étant citadins, elle est ouverte jusqu'à 19h ainsi que le dimanche.

6.2.3.2. La recherche d'identité des territoires périurbains

Une des problématiques majeures de l'imbrication entre territoires périurbains, comme celui des Coteaux du lyonnais, est qu'ils se définissent plus par défaut que par identité, contrairement aux autres territoires du Rhône, comme le Beaujolais, les Monts du lyonnais et la Plaine de Lyon. Les territoires périurbains sont fortement soumis au développement de l'urbanisation. Les trois cantons du territoire étudié, Vaugneray, Mornant et Givors, se situent à l'interface entre la couronne périurbaine de la ville-centre de Lyon et les territoires ruraux. L'accroissement des résidences pavillonnaires restreint et limite l'exercice d'une activité agricole, qui engendre des nuisances (olfactives, sonores). Une fois installés, les néo-ruraux souhaitent des services et un confort comparable à celui dont ils bénéficiaient en ville, pour une qualité de vie supérieure. Le périurbain est ainsi attractif, car il permet l'acquisition d'un habitat pavillonnaire avec jardin et la réponse à un meilleur cadre de vie qu'en ville.

On constate différentes interactions entre les citadins et les exploitants en milieu périurbain. Les exploitants perçoivent les demandes et attentes des citadins (paysagères, alimentaires, loisirs). Ils peuvent valoriser leurs produits et développer un service d'accueil et d'animations à la ferme. Concernant les citadins, ils perçoivent davantage les enjeux, les contraintes et difficultés liées à l'exercice de la profession agricole. De plus, ils peuvent questionner les exploitants sur les techniques et modes de fonctionnement. Sans ce contact avec les exploitants, ils ont tendance à acheter dans les centres commerciaux (achats de produits à moindre coût et de moindre qualité), souvent situés en périphérie, et ne soutiennent donc pas les systèmes de productions conformes à leurs exigences environnementales et sanitaires. Les exploitants souhaitent une valorisation de leurs produits et de leur profession, mais perçoivent mal l'installation de citadins. Les ruraux, quant à eux, veulent les avantages de la campagne, mais pas les inconvénients liés aux pratiques agricoles. Selon un exploitant (JA), dans le territoire des Coteaux du lyonnais : *« il faudrait également changer la vision qu'ont les citadins de l'agriculture. En effet, une tonne de fumier est moins polluante que de l'azote minéral, mais ça n'a pas la même image auprès de la société, à cause de l'odeur. »*.

Les territoires périurbains sont rythmés par les déplacements pendulaires, domicile-travail, des rurbains. Certaines communes sont souvent qualifiées de dortoirs et les exploitants ont le sentiment que leurs terres agricoles sont utilisées comme réserve foncière immobilière. On a constaté que les exploitants développaient des stratégies différentes face à la pression foncière. Certains laissent leurs parcelles en friche afin d'obtenir leur classement en « zone constructible » et ainsi de les vendre à un prix plus avantageux (souvent les exploitants âgés, retraités n'ayant pas de succession). Ils peuvent aussi s'organiser afin de perpétuer une activité agricole (raisonnée ou biologique, animations). Enfin, certains grands exploitants conservent leurs parcelles et cherchent à agrandir leur domaine, ce qui leur permet

d'obtenir des aides plus conséquentes. Ainsi, même si une partie des exploitants déplore l'augmentation du prix des terres, d'autres adoptent des stratégies pour tirer profit de cette situation. Certains reconnaissent également que sans la proximité des villes ils ne vendraient pas aussi bien leurs produits, comme cet exploitant des Coteaux du lyonnais (PAM et aides à l'installation) qui déclare : *« en zone périphérique les murs valent 1 500 000,00 francs* (soit 300 000,00 euros)*, donc la pression foncière est énorme. Beaucoup de citadins acquièrent une parcelle pour y laisser leurs chevaux, particulièrement à Soucieu-en-Jarrest. Ce phénomène va en s'augmentant, car il y a les projets de contournement autoroutier qui vont faire augmenter les prix des terres. Le projet de contournement va faire diminuer l'agriculture, qui va être remplacée par des zones industrielles. L'avantage sur les Coteaux du lyonnais c'est que nos terres sont en pentes ainsi les usines ne peuvent pas s'implanter. Les syndicats se battent contre l'urbanisation : dans dix à quinze ans Chaussan, Mornant vont se développer et s'agrandir. Mais sans cette proximité avec les citadins nous ne pourrions pas vendre autant de notre production et la moitié des agriculteurs disparaîtraient. »*.

Encadré 6 : Les friches en réponse à la pression foncière

Les friches sont des terrains qui ont perdu leur fonction, leur vocation, qu'elle soit initiale ou non. On parle de friche urbaine, industrielle, commerciale et agricole. Laissées momentanément à l'abandon, ces surfaces peuvent fournir l'opportunité de repenser l'aménagement des territoires, urbains et ruraux.

Cependant, en milieu rural, la définition de la friche est assez ambiguë, polysémique, variable en fonction des spécialistes. On peut s'accorder sur le fait qu'elle désigne une ou plusieurs parcelles agricoles récemment abandonnées, qui ont été cultivées et qui sont, depuis, livrées à la végétation spontanée. La friche est une situation temporaire, car elle est destinée à devenir un espace boisé ou à être cultivée à nouveau. Elle n'est alors pas prise en compte lors du calcul de la Surface Agricole Utilisée (SAU). Ainsi, il faut se méfier des statistiques sur la friche, tantôt attribuée aux formations forestières, tantôt à des usages agricoles. De plus, il arrive que l'on confonde la friche avec la jachère, pratique de mise en repos de la terre pour des raisons biologiques ou économiques (comme dans le cadre de la PAC). Un exploitant des Coteaux du lyonnais (Aide installation et CTE) associe ainsi l'augmentation des terres en friche à la forte pression foncière qui s'exerce en zone périurbaine : *« La pression foncière est très importante. Des communes comme Mornant, Vourles ont beaucoup de parcelles en friche dans l'attente d'un classement en zone constructible. On entend toujours que dans dix ans il y aura plus d'agriculteur, mais on est toujours là. Les projets autoroutiers vont limiter l'installation des agriculteurs, déjà qu'il est rare qu'une personne extérieure vienne s'installer. A Mornant, il y a eu trois jeunes installations dans l'année : c'est très bien pour une petite commune, et la municipalité et freine l'urbanisation. »*.

La friche est souvent connotée péjorativement, associée à des terrains à fortes contraintes (pente, sol). L'ouvrage du journaliste Eric FOTTORINO, *La France en friche*, publié en 1989, témoignait d'une forme de psychose[1]. Il existe de fait des visions contrastées de la friche. Par exemple, pour les exploitants, c'est le symbole de l'abandon, de la désolation, du renoncement. Pour les écologues, c'est un milieu aux riches potentialités biologiques.

[1] FOTTORINO E., 1989, *Op. cit.*

6.2.3.3. Les problématiques des territoires ruraux soumis à l'urbanisation

Nous venons l'expliquer, dans la partie précédente relative aux Coteaux du lyonnais, les « zones périurbaines », en raison de leur proximité, avec la ville-centre, sont fortement soumises à l'urbanisation. Il est cependant important de noter que d'autres territoires ruraux tels que l'Ardèche méridionale, territoire rurbain, plus éloigné de la ville-centre, sont eux aussi soumis à l'influence d'une urbanisation. Ces zones doivent alors faire face à un certain nombre de problématiques que nous allons aborder dans cette partie.

6.2.3.3.1. Le développement agricole face à la pression foncière

Dans l'intention d'obtenir un prix supérieur en cas de révision du PLU, certains propriétaires laissent leurs terres en friches, d'autres refusent de faire un bail et louent de préférence par baux verbaux annuels. L'installation de jeunes agriculteurs et les activités à long terme (comme la viticulture et l'arboriculture) sont freinées. Ainsi, en Ardèche méridionale, un exploitant (ICHN, PMSEE, PMTVA, PSBM) explique : *« Ici le gros problème est l'urbanisation : les agriculteurs louent leurs terres au noir, par prudence, au cas où elles viendraient constructibles avec la révision du PLU. Le PLU est fait par un bureau d'études, mais c'est le conseil municipal qui l'abroge. Je suis le seul agriculteur sur quinze personnes au conseil municipal. Sans baille on ne peut pas installer des jeunes. »*. Dans la même région, dans les Coteaux du lyonnais, un chef d'exploitation en GAEC (DJA, PCO, ICHN) évoque lui aussi la problématique de la pression foncière : *« Ici nous sommes dans de l'agriculture périurbaine : le village de Ruoms s'agrandit sur les terres agricoles et il évolue très vite. Les gens ne veulent pas attendre leur terre, ni les louer, même pour de courte durée, car ils pensent pouvoir obtenir le classement en zone constructible. »*.

Selon la SAFER du Rhône, le marché agricole voit son prix moyen doubler en 2003 en raison d'une anticipation des promoteurs immobiliers, qui attendent 15 à 20 ans le classement des parcelles en zone constructible. Pour qualifier cela, on peut parler de « réserve foncière », qui en conséquence provoque un morcellement des exploitations agricoles et accroît la difficulté des exploitants (problèmes d'accès, de gestion et autres). A cela, ajoutons qu'une ferme vaut environ 230 000,00 euros, ce qui freine l'installation d'exploitants qui, à défaut de pouvoir se mettre à son compte (pour des raisons financières, achats de terres, d'exploitations onéreux), choisissent de se salarier dans une exploitation économiquement viable.

Une course à l'hectare, surtout pour les petites exploitations, est ressentie comme étant encouragée par la PAC, par exemple dans le cadre des ICHN, attribuées en fonction de la surface. L'ADASEA et la SAFER du Rhône souhaitent qu'un remembrement soit envisagé, afin de mieux gérer l'urbanisation, en proposant un aménagement du territoire différent dans les communes, et de réduire les gênes entre exploitants et rurbains non agricoles, par exemple en regroupant les terres d'une même exploitation. Ainsi les

représentants de la Confédération paysanne de l'Ardèche considèrent que le PDRN n'apporte pas de solutions suffisantes pour résoudre les problèmes liés à la concentration des villes et lutter contre la déprise agricole : *« au niveau national comme local, la dimension sociale n'est pas prise en compte aujourd'hui. Les pressions politiques ont fait perdre l'esprit originel du RDR. Ce nouveau PDRN ne semble pas très différent du précédent, et il ne prend pas plus en compte le coût (social et non immédiat) de la concentration urbaine et des problèmes qui en découlent. Les mesures mises en place pour lutter contre la déprise agricole et rurale ne sont guère incitatives même pour les maintenir en place, alors qu'une fois les gens partis, cela coûte encore plus cher de les faire revenir (quand on y arrive). »*. De plus, rebutés par un coût élevé du foncier, peu de jeunes exploitants décident de s'installer. La proximité des villes les incite également à regarder du côté des emplois du secteur de l'industrie et des services. Soulignons que ces préoccupations ont été davantage exprimées par des représentants d'institutions que par des exploitants. En effet, certains exploitants tirent profit de la proximité urbaine par la vente directe et se veulent rassurants en ajoutant que *« les fermes ne peuvent pas disparaître, car l'agriculture a toujours nourri les villes »*, comme le cite un exploitant (aide à l'installation) des Coteaux du lyonnais.

6.2.3.3.2. Les problèmes environnementaux

Les produits phytosanitaires utilisés en agriculture se retrouvent dans les eaux de surface et souterraines. Certains exploitants, conscients du problème, s'orientent vers la lutte raisonnée ou l'agriculture biologique. Un agriculteur nous a confié que beaucoup de nappes et de sources étaient polluées et que dans beaucoup de cas il n'y avait pas de station d'épuration, mais que c'est en projet pour 2005. A ce sujet, la Chambre d'agriculture du Rhône se veut rassurante et parle d'un problème contrôlé depuis que des moyens de lutte ont été mis en place. Certains vergers irrigués utilisent des sources d'eau soumises à concurrence. Un effort de réduction des doses d'irrigation est recherché, conjugué à un recours à des ressources en eau moins convoitées. Concernant les sols, des problèmes d'érosion sur les pentes sont constatés. La prise de conscience générale a permis de commencer la lutte contre ces phénomènes par la création de bandes enherbées.

De multiples inventaires environnementaux, réalisés sur l'ouest lyonnais, soulignent l'intérêt de nombreux espaces en tant que milieux naturels, d'une part sur les pentes des Monts du Lyonnais, mais surtout en partie sud, sur le plateau de Mornant (landes de Montagny et Saint-Andéol-Le-Château) et dans les ravins qui entaillent les rebords du plateau du Pilat. Dans les Coteaux du lyonnais subsistent souvent des zones boisées, ce qui maintient la biodiversité et offre des paysages typés. D'après les exploitants, ces zones boisées sont relativement fréquentées par des citadins, qui en profitent pour dérober des fruits et légumes, quand ce n'est pas pour y déposer des détritus.

Les citadins et les néoruraux attendent des activités agricoles le maintien d'un cadre de vie qui les satisfasse. Pour cela, les friches et les nuisances liées à l'exercice de la profession (bruits des machines,

odeur des bâtiments d'élevage) doivent être limitées. La gestion de l'espace se traduit aussi par la maîtrise de l'aménagement urbain. La proximité des agglomérations lyonnaise et stéphanoise génère certains problèmes, comme le développement de banlieues dortoirs, d'activités industrielles, d'infrastructures routières mitoyennes et aussi le projet d'un contournement autoroutier.

Le territoire du Mené, dont le choix s'est fait en raison des pollutions des eaux et des sols, notamment en raison des activités agricoles, a également subi des transformations importantes ces dernières années. Le Centre Bretagne a ainsi vu ses infrastructures routières s'améliorer avec la mise en place de deux voies, la RN 164 et l'axe Triskell. Le pays n'est donc plus enclavé. Des secteurs de l'économie locale se développent le long de ces axes, l'artisanat et le commerce tendent à se regrouper autour de l'axe Loudéac, Plémet et Merdrignac. Quatre des cinq principaux pôles d'emploi se situent le long de l'RN 164. Loudéac, premier pôle économique avec 7 400 emplois, rassemble l'ensemble des services et commerces. Merdrignac est également bien équipé. La périphérie de Loudéac regroupe quatorze communes (20 776 habitants) et celle de Merdrignac huit communes (6 947 hab.). Viennent ensuite celles de Plémet, Collinée, Uzel et Plouguenast. La plupart des chefs-lieux sont bien équipés. Le niveau d'équipement des autres communes reste faible, voire inexistant pour vingt localités. Neuf communes sont dépourvues de commerce alimentaire. Des démentis sont à signaler dans le secteur de la santé (faible densité de médecins par habitant) et de la petite enfance (absence de crèche).

Il se développe ainsi des convergences entre acteurs ruraux agricoles et non agricoles, particulièrement sur le thème de l'emploi et de la formation. A présent, les programmes initiés dans ce territoire doivent être ruraux et plus seulement « agricolo-agricoles ». La directrice et le président, de l'Association Centre Bretagne Développement nous font part des changements importants dans le territoire du Mené : *« la situation géographique place le pays au cœur de la Bretagne. Une ville centrale et des chefs-lieux bien équipés en services et commerces contribuent au sentiment de bien-être. Mais Loudéac, la ville-centre, n'est pas encore assez attractive, car l'espace rural périphérique est confronté aux problèmes de dévitalisation et à une carence en offre de services, le nombre des logements locatifs n'est pas suffisant non plus. Notre patrimoine culturel et naturel est important de même que le dynamisme d'une culture locale forte qui sont des éléments essentiels de l'activité de vie, mais la population ne s'est pas sensibilisée à la valorisation des patrimoines. L'offre touristique est encore trop inadaptée. »*.

6.2.3.3.3. Les réponses des acteurs aux problèmes environnementaux

Les Coteaux du lyonnais sont particulièrement confrontés à la pression foncière, à la construction d'infrastructures de transport et à la rareté de certains services. Aucune politique n'a été spécifiquement conçue pour ce type d'espace, qui ne peut être classé ni parmi les éligibilités rurales, ni parmi les références urbaines. De ce fait, au titre du développement rural, les Coteaux du lyonnais ont touché peu de crédits de l'Etat. Après la mise en place du RDR, la région Rhône-Alpes a demandé à la Commission

Européenne que soit reconnu le handicap naturel lié à la situation périurbaine d'une partie de l'agriculture du département du Rhône. En France une telle situation est prise en compte par le PDRN, se traduisant par une majoration, mais elle concerne uniquement la région d'Ile de France. Après un premier refus, l'accord, tardif, d'une majoration de 20% des aides constitue pour la région Rhône-Alpes une reconnaissance et une adaptation du RDR aux conditions locales.

Nous avons inventorié l'existence de trois actions d'appui en faveur du développement rural, hors cadre du RDR, dans le territoire des Coteaux du lyonnais. La première est de préserver l'environnement et d'entretenir les territoires ruraux. Pour ce faire, la communauté urbaine de Lyon a utilisé des outils de planification foncière, comme pour les landes de Montagny où un arrêté de protection de biotope sur 210 ha a été signé en raison du projet autoroutier. Outre les travaux assumés par les communes et l'intercommunalité, ce territoire a bénéficié de l'appui du Fond de Gestion de l'Espace Rural (FGER) qui a permis de financer à hauteur de 50%, cinq opérations, en 2000 (dont la restauration du marais de Morlin). D'autres terrains d'étude comme celui d'Eure-et-Loir voient à travers ces objectifs environnementaux la possibilité de rassembler les acteurs agricoles et non agricoles autour de projets communs. Ainsi, la personne en charge des dossiers européens et le directeur du service Environnement et Espace rural, au Conseil général nous citent l'exemple de convergences créées autour de la qualité de l'eau : *« aujourd'hui, les enjeux principaux sont centrés autour de la qualité de l'eau. Cela constitue un lien fort entre le monde rural non agricole et agricole autour de cette gestion de l'eau. Pour cela, le Conseil général a mis en place une réflexion sur ce sujet, afin de définir une politique commune de réduction de la pollution de l'eau. Les priorités et axes qui ont alors émergé sont les suivants ; l'eau et le milieu naturel. Le Conseil général travaille ainsi en collaboration avec les OPA afin de faire accepter par les agriculteurs le changement d'orientation de la production et d'approche de l'environnement. Le deuxième axe est le développement de la filière économique. On cherche ainsi à améliorer la qualité des produits, de l'agriculture et à développer le tourisme. On a cependant conscience que même ici, la diminution du nombre d'agriculteurs va bientôt devenir un problème.* ». La seconde est d'améliorer les conditions matérielles des populations par : la rénovation des bourgs et l'amélioration des réseaux (sept communes ont bénéficié des crédits du Fond National d'Adduction d'Eau Potable), le maintien d'une mixité sociale (l'habitat a été pris en compte dans le cadre d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH), d'une charte intercommunale de développement, et d'un contrat de Pays avec l'aide de partenaires et des services de l'Etat compétents). La troisième est de structurer l'organisation territoriale et l'animation. Pour cela, la communauté rurale des Coteaux du lyonnais a longtemps cohabité avec plusieurs Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple (SIVOM).

Selon la Chambre d'agriculture du Rhône et les représentants de la FDSEA, les exploitants périurbains, dans les Coteaux du lyonnais, se sont orientés vers une agriculture multifonctionnelle (cultures de fruits rouges, ventes à la ferme, et autres) depuis plusieurs années. Toutefois, au regard de l'ensemble des entretiens réalisés, on constate que dans les discours des acteurs la notion de « multifonctionnalité » est souvent assimilée à celle de « diversification » des activités agricoles. De même, les acteurs rencontrés

font l'amalgame entre la prise en compte des attentes des consommateurs et les intentions souhaitées par le programme vis-à-vis de leur mode d'exploitation. Les productions non marchandes comme la protection de l'environnement ou le maintien de la biodiversité dans les territoires ruraux semblent moins intéresser les exploitants. De ce fait, l'approche globale menée se traduit dans le Rhône par l'orientation vers l'agriculture raisonnée, associée à la vente directe qui permet de valoriser les pratiques. Pour autant, certains acteurs exigent plus d'une agriculture durable, en termes environnemental et sociétal.

L'orientation vers une agriculture multifonctionnelle est une des conséquences des attentes de la société en termes de cadre de vie, de paysage et de biodiversité. De l'ensemble des entretiens, il ressort que la problématique majeure est celle de la gestion des territoires ruraux. C'est un aspect important, car il s'agit d'un point de jonction entre rurbains et exploitants, en étant à la fois une opportunité de projet commun et un risque de divergence. Le Chef du service Economie régionale agricole, de la DRAF du Rhône, nous fait part de la problématique liée à la gestion des territoires ruraux au sein des Coteaux du lyonnais : *« Dans le PDRN il y a une grosse partie forestière. Mais en Rhône-Alpes on est sur des zones de montagne, les agriculteurs sont dans un système de tourisme et de périurbanisation. On est sur des espaces multifonctionnels : c'est d'ailleurs pour cela que les CTE ont si bien marché. On avait l'ambition de faire un CTE périurbain : on a lancé une étude lourde, sur un an, pour savoir ce qu'est l'agriculture périurbaine en Rhône-Alpes. De plus, on a un gros problème de pression foncière, car ici les terres sont les plus chères de France. On est la région de France la plus périurbaine, car l'urbanisation et l'agriculture sont très liées. Dans ces espaces urbains et touristiques, l'agriculture doit trouver sa place. Comment imaginer les outils de cohérence avec le RDR et les adapter à la région Rhône-Alpes ? On doit gérer ces problèmes de cohabitation, de pression foncière, de demande de produits du terroir, de marchés de proximité. L'agriculture est en perte de vitesse partout et les liens avec l'agriculture diminuent »*.

Dans les Coteaux du lyonnais, les problèmes environnementaux concernent principalement les aménités suivantes : le cadre de vie, le paysage et la biodiversité. Concernant le cadre de vie, des conflits sociaux naissent de la cohabitation entre ruraux et rurbains qui crée « le paradoxe périurbain » selon lequel les territoires doivent permettre l'exercice d'une activité agricole et de l'autre offrir un lieu et cadre de vie agréable. Ces conflits sont dus aux bruits, aux odeurs, à la dispersion de pesticides et de poussières générés par la profession agricole et qui est souvent mal acceptée par les rurbains. Selon les personnes rencontrées au sein de la DRAF de la région Rhône-Alpes : *« globalement l'imbrication ville et campagne est bonne, mais il y a des contraintes de cohabitation comme les bruits, et les odeurs »*. La directrice de l'ADASEA du Rhône pense d'ailleurs que l'agriculture périurbaine est amenée à disparaître en raison des difficultés liées à cohabitation difficile entre exploitants et néoruraux : *« Demain, il n'y aura plus personne qui pourra faire de l'agriculture périurbaine en raison de la trop forte présence pavillonnaire. L'activité agricole engendre des pollutions en tout genre : sonore, tôt le matin, les jours fériés et de congés (démarrage du tracteur, réveil des bêtes), olfactive avec un cortège d'insectes, visuelles par les bâtiments agricoles en tôle. Beaucoup de néoruraux se plaignent aussi de croiser sur les*

routes des tracteurs. En effet les terres des agriculteurs sont souvent éclatées à différents endroits du territoire, ils sont obligés pour s'y rendre de prendre les voies de circulation et cela est mal vu, car ils sont lents et que leurs passages laissent des traces de terre sur les routes. La législation (faire des recherches dessus) adoptée face à cette mitoyenneté, des activités sont condamnées (élevages par exemple). Quand une terre est prise entre l'urbanisation, l'agriculteur ne peut plus exercer sa profession. Donc à partir de là il trouve des compensations comme louer sa parcelle pour y mettre des chevaux, la laisser en friche pour obtenir un classement en zone constructible et en tirer un prix avantageux. La cohabitation entre ruraux en place et arrivants est difficile. La vente directe n'est pas la solution miracle, car ça demande du travail en plus dans la journée et du personnel. Je vois une adaptation de l'activité agricole, mais aussi une baisse d'agriculteur : il va falloir fixer et conserver des zones agricoles (par exemple, avec les Zones Agricoles Protégées) ».

La profession agricole reproche aux citadins d'être la cause de son déclin, d'être trop individualistes, et d'être à l'origine de « villages dortoirs » rythmés par les déplacements pendulaires domicile-travail. De plus, les exploitants se plaignent que les récoltes soient régulièrement dérobées et que leurs parcelles servent de décharge. En réponse aux recommandations des rurbains, les exploitants adoptent « de bonnes pratiques agricoles », dont la stricte application en zone périurbaine demeure difficile. En effet, les contraintes de distance entre zones d'épandage sur une parcelle et les habitations proches obligent les agriculteurs à épandre sur une surface plus faible. Ainsi, ils ont recours à des méthodes contraires aux principes des « bonnes pratiques agricoles », comme la diminution de l'apport azoté par hectare. Bien que la majorité des exploitants rencontrés soit méfiante à l'égard de l'évolution de la profession agricole, certains considèrent cependant cette évolution de manière positive comme cet exploitant dans le territoire de l'Ardèche méridionale (ICHN, Primes compensatrices Ovine, PMSEE) qui affirme : *« il y a plus d'exploitations que quand je me suis installé et d'autres arrivent encore. Il y a du travail dans l'agriculture : il suffit de faire de la qualité, un bon produit du terroir, car beaucoup de gens viennent ici se promener, acheter des produits et aussi habiter. ».*

Concernant les problèmes environnementaux liés au paysage, comme nous l'avons vu précédemment l'outil proposé à travers le programme français de développement rural n'est pas adapté aux territoires périurbains, car l'incitation financière n'est pas suffisante pour freiner la progression de l'urbanisation. Les mesures du RDR ne sont donc pas intéressantes pour les exploitants en comparaison avec l'argent qu'ils vont pouvoir toucher en laissant leur parcelle en friche, si le terrain passe en zone constructible. Enfin, sur le plan de la biodiversité de nombreux inventaires, réalisés et présentés par la Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature (FRAPNA) attestent que les territoires périurbains tels que les Coteaux du lyonnais possèdent un nombre important de milieux naturels accueillant une faune et une flore riches et variées. Dans ces espaces de coteaux subsistent souvent des zones boisées, ce qui maintient la biodiversité et offre des paysages typés. Les exploitants ont conscience de la nécessité de préserver cette biodiversité, et adoptent des pratiques agro-environnementales, comme la diversification de leurs

productions, la mise en prairie de leur parcelle, le maintien d'une prime à l'herbe, la lutte raisonnée et biologique, l'arrêt des drainages, l'entretien d'éléments paysagers (haie, bosquet, mare, ruisseau, etc.).

6.2.4. En conclusion : le programme tente de faciliter la cohabitation entre territoires urbains et ruraux

Le tableau suivant dresse le bilan des interactions qui se jouent dans les territoires ruraux, entre citadins et exploitants. Les acteurs des territoires urbains cherchent à comprendre les enjeux et les contraintes de la profession agricole. Les exploitants quant à eux cherchent à répondre aux attentes des citadins à travers notamment des démarches de qualité et des activités liées à leur exploitation telles que l'accueil à la ferme, leur permettant de communiquer sur leur profession.

Interactions dans les territoires ruraux et périurbains	
Représentations des citadins sur les exploitants	**Représentations des exploitants sur les citadins**
Les exploitants discernent les demandes et attentes (paysagères et alimentaires) des citadins : ils peuvent valoriser leurs produits et développer un service d'accueil et d'animations à la ferme.	Les citadins perçoivent les enjeux, les contraintes et difficultés de la profession agricole.
Par leurs actes d'achat dans les grandes surfaces, souvent situées en périphérie, les consommateurs ne soutiennent pas les systèmes de productions conformes à leurs exigences environnementales et sanitaires (achats de produits à moindre coût et de moindre qualité).	Les citadins questionnent les exploitants sur les techniques de production.
Les exploitants souhaitent une valorisation de leurs produits et de leur profession, mais perçoivent mal l'installation de citadins dans « le village ».	Les néo-ruraux veulent les avantages de la campagne, mais non les inconvénients liés aux pratiques agricoles.
La périphérie est rythmée par les déplacements pendulaires, domicile-travail, des néo-ruraux : les villages sont souvent qualifiés de dortoirs. Les exploitants ont le sentiment que les Coteaux du lyonnais sont une réserve foncière immobilière.	Les exploitants développent des stratégies différentes : • obtention du classement de leurs parcelles en zone constructible afin que la vente soit plus avantageuse (souvent il s'agit d'exploitants âgés, retraités, sans successeur) ; • mode de fonctionnement différent (agriculture raisonnée ou biologique, animations, etc.) ; • grands propriétaires conservant leurs parcelles.
Une fois installés, les néo-ruraux souhaitent des services et un confort identique à ceux de la ville, pour une qualité de vie supérieure.	Les territoires périurbains sont attractifs, car ils permettent l'acquisition d'un habitat pavillonnaire avec jardin, la recherche d'un meilleur cadre de vie, le souhait d'une reconnaissance sociale et la nostalgie des souvenirs de campagne.

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 32 : Les interactions entre citadins et ruraux dans les territoires ruraux et périurbains

Le PDRN prend ainsi en compte les demandes de la société à travers la mise en place d'un certain nombre d'outils tels que les ICHN et les MAE. Il oriente ainsi les exploitants vers la multifonctionnalité, les démarches de qualité et il soutient principalement les aménités en matière de paysage et de biodiversité. Ces nouvelles orientations sont certes contraignantes pour les exploitants, mais représentent également un moyen d'améliorer l'utilisation des facteurs de production et d'accroître la rentabilité de leurs activités. Les exploitants déplorent cependant le fait que la société exige des produits de qualité, mais refuse d'en payer le prix. Les futurs programmes devront donc prendre en compte cette problématique afin d'encourager les exploitants à poursuivre des démarches de qualité.

Cette étude permet de constater que la capacité d'un programme à contribuer à l'intégration du monde agricole dans les politiques et dynamiques de développement rural et à répondre à la demande sociale dépend principalement de quatre facteurs. Le premier est l'ouverture des aides du programme, non seulement aux acteurs agricoles, mais à l'ensemble des acteurs ruraux. Le second facteur est la participation financière des collectivités territoriales et le développement de synergies, avec les programmes régionaux en lien avec le développement rural. Le troisième est les partenariats menés entre les autres parties prenantes du monde rural pour l'émergence de dynamiques locales répondant aux attentes sociales. Le quatrième facteur est la prise en compte, dans les instances de programmation, d'orientation et d'approbation des projets, des attentes sociétales, telles qu'exprimées notamment par la société civile et les collectivités territoriales. Ce dernier est fortement dépendant des deux premiers facteurs.

Selon les acteurs institutionnels rencontrés, l'effet du programme français de développement rural sur la population rurale non agricole est très faible, en raison du caractère fortement agricole des aides et de l'existence d'autres critères d'éligibilité tel que l'amélioration du niveau des équipements en « zone rurale ». L'ensemble des acteurs attend du programme qu'il soutienne l'amélioration de l'attractivité des territoires ruraux par la prise en charge de l'entretien des paysages et de la biodiversité notamment. L'urbanisation et la forte déprise des parcelles agricoles ont eu des conséquences négatives sur l'environnement. Il est à noter que les espaces forestiers résistent mieux, soit parce que les parcelles situées en « zone de montagne » deviennent des espaces boisés, soit parce que la forêt fait l'objet d'une protection réglementaire plus forte (régime forestier, classement en forêt de protection ou en espaces boisés classés). Le maintien d'une agriculture extensive et gestionnaire des paysages est donc une priorité du programme afin de lutter contre la déprise et une trop grande urbanisation.

Les territoires ruraux subissent donc une influence urbaine de plus en plus importante et les limites entre territoires ruraux et urbains s'estompent. Certains territoires ruraux comme les territoires périurbains subissent une plus forte urbanisation que les autres en raison de leur proximité avec la ville et doivent donc adapter leurs activités agricoles face à cette évolution. Cependant, les autres territoires ruraux sont également soumis au phénomène d'urbanisation et doivent ainsi trouver des solutions face à l'accroissement de la pression foncière, l'évolution de la demande sociale et les problèmes

environnementaux spécifiques. On constate ainsi que l'influence de l'urbanisation ne concerne pas uniquement les territoires ruraux proches des villes, mais également ceux qui sont plus éloignés. Le défi pour les acteurs ruraux agricoles est donc de maintenir les activités liées à leur profession tout en prenant en compte les demandes d'aménités de la société et en trouvant des solutions face aux nouvelles contraintes qu'ils rencontrent.

6.3. Des stratégies aux différentes formes d'agriculture dans les territoires ruraux

Les territoires ruraux sont le siège de stratégies d'acteurs, aussi bien de la part des institutions que des exploitants. Certaines de ces stratégies s'opposent, d'autres se combinent entre elles, mais elles ont toujours pour objectif de permettre aux acteurs de nourrir leurs propres intérêts au sein des territoires. Ainsi, cette partie permet d'aborder les stratégies développées par les acteurs institutionnels et par les exploitants agricoles, les attitudes des exploitants face aux aides financières et de mettre en exergue trois figures de l'agriculture soutenues par le programme français de développement rural.

6.3.1. Les stratégies développées par les acteurs

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, les territoires ruraux, en raison de leur évolution, notamment ceux en voie d'urbanisation, sont soumis à de profondes mutations. De ce fait, nous allons voir à présent que les territoires ruraux sont comparables à un échiquier, au sein duquel les différents acteurs essaient de conforter leurs positions, leurs stratégies en tirant profit des différents programmes et des politiques mis en place, en vue d'établir leur stratégie. Les acteurs, aussi bien les exploitants que les institutionnels, adoptent ainsi un certain nombre de stratégies leur permettant de maintenir leurs rôles et activités tout en bénéficiant des aides versées par le programme français de développement rural, à savoir : la logique de guichet, la course à l'hectare et les stratégies liées au foncier.

6.3.1.1. D'une logique de projet à une logique de guichet

L'une des principales déviances observées et relatées par l'ensemble des acteurs est l'attitude des exploitants, encouragée par le PDRN et certaines institutions, à adopter une logique de guichet, au détriment d'une logique de projet. Selon les acteurs rencontrés, une majorité d'exploitants cherche à obtenir un maximum d'aides sans modifier leurs pratiques de fonctionnement et sans que celles-ci soient

toujours vitales pour la viabilité de son exploitation. Dans le territoire d'Eure-et-Loir, un chef d'exploitation en GAEC (deux aides pour JA) explique ainsi que la structure en GAEC l'a aidé à obtenir différents soutiens, mais que ces aides ne l'ont pas encouragé à modifier son mode de fonctionnement : *« Le GAEC aide à avoir des prêts bonifiés, matériels, travaux et bénéfices en commun. Nous n'avons pas vraiment changé notre méthode de travail. Il y a des changements au niveau des céréales : on cherche à diminuer les charges par le semi-directe. La rémunération produite et celle dont on baisse les charges. Il n'y a pas d'évolution, mais on fait de plus en plus de paperasse, c'est du temps en moins dans les champs. »*.

Cette forme de déviance peut notamment s'expliquer en raison de la part de plus en plus importante que les aides ont pris dans la rémunération totale perçue par les exploitants comme nous l'avons vu dans la première partie concernant les aides. Ainsi, les aides qui devraient être un soutien ponctuel deviennent parfois indispensables pour certains exploitants qui adoptent alors une logique de guichet, cherchant ainsi constamment de nouvelles sources de revenus. Ce type de comportement est notamment lié à l'arrêt du versement de la prime à l'herbe (premier pilier) qu'un grand nombre d'exploitants ont cherché à compenser en contractant un CTE. La directrice de l'ADASEA du Rhône fait ainsi le constat suivant : *« les CTE ont rapidement suivi une logique de guichet, souvent considéré comme une source de financement permettant le remplacement de la prime à l'herbe dont le futur était incertain et tel que les CAD sont présentés, il n'y aura pas de changement »*. En effet, dans le cadre des CTE, aucune mesure agroenvironnementale n'a été rendue obligatoire, ce qui a contribué à une faible prise en compte de l'environnement dans les projets initiés. Les CTE ont donc favorisé une logique de guichet, puisque les exploitants optaient souvent pour les mesures les moins contraignantes. Ainsi, les CTE ont peu permis de modifier les pratiques agricoles, mais ils ont plutôt été perçus comme une source de revenus. A la DDAF de l'Ardèche, les personnes en charge des CTE, du dossier « Natura 2000 », et des DOCUP, déplorent ainsi le peu d'intérêt témoigné par les exploitants lors des réunions d'information sur le fonctionnement du programme et des CTE : *« au cours de séances d'information organisée par le DDAF, l'origine des financements et les modalités de cofinancements venant de la France et de l'Europe sont expliquées, ainsi que l'organisation particulière des mesures de développement dans les CTE. Mais il est fort possible que ceci n'ait pas été retenu. Leur logique est plus de connaître les moyens de recevoir des aides »*.

De l'ensemble des entretiens, on constate que les acteurs locaux ont parfois eu l'impression d'accomplir un important travail d'harmonisation, avec le département qui aurait dû être fait en amont. En effet, les acteurs impliqués dans des actions de développement local ont le sentiment que si une approche territoriale avait été développée dès le départ, les projets auraient sans doute mis un peu plus de temps à se mettre en place, mais le retard aurait été rattrapé ensuite par des actions plus efficaces. L'Etat aurait pu rédiger des consignes plus précises sur la mise en place des CTE collectifs territoriaux. Cela aurait ainsi permis de définir des projets territoriaux avant d'inclure les exploitants dans le développement de ces démarches territoriales. Or la pression, de la part de la profession agricole, de même que les consignes

nationales - influencées aussi par la pression des professionnels agricoles - ont orienté les aides vers des logiques de guichet, pour une consommation plus rapide des enveloppes budgétaires.

Un exemple intéressant de l'illustration de la logique de guichet adoptée par un certain nombre d'acteurs et les raisons de la mise en place du Plan Chablis. Ce Plan, établi en urgence, a entraîné un certain nombre de déviances de la part des acteurs qui ont vu rapidement les opportunités financières que ce plan offrait. Il est ainsi utile de rappeler le contexte dans lequel ce Plan a été mis en place pour comprendre les causes potentielles de développement de ce type de stratégies opportunistes.

Encadré 7 : La mise en place du Plan Chablis

En décembre 1999, les tempêtes nommées Lothar et Martin ont conduit à une révision du PDRN dès décembre 2001 afin d'y intégrer une partie des mesures du plan gouvernemental d'urgence connu sous le terme « Plan chablis ». Ces tempêtes ont conduit à la révision du programme forestier pour donner la priorité au programme d'urgence, qui a absorbé au cours des premières années près de 80% des ressources.

L'impact sur l'emploi et les conditions socio-économiques a été évalué dans un contexte fortement marqué par la tempête. Les indicateurs de la période avant tempête décrivent un contexte socio-économique plutôt favorable, qui s'est clairement dégradé après 1999. Sans qu'il puisse être évalué dans le détail, faute de données suffisantes, l'impact du PDRN apparaît significatif en particulier au travers du poids relativement élevé des aides dans la valeur ajoutée de la filière et du nombre d'emplois créés grâce au Plan chablis, emplois dont cependant la pérennité n'est pas assurée, car essentiellement liés à une « récolte exceptionnelle ».

Les mesures adoptées dans le Plan chablis ont répondu aux attentes de la filière ; le niveau d'intervention prévu, de 91 500,00 euros par an sur dix ans pour le nettoyage et la reconstitution, correspond aux besoins. En revanche, les moyens humains mis en œuvre n'ont pas été cohérents par rapport aux besoins. Les services des administrations impliquées dans le traitement des dossiers (DDAF et CNASEA) ont dû faire face à un important surplus de travail alors que le personnel manquait. Ceci a significativement ralenti le processus de dialogue nécessaire à la concertation de services peu habitués à travailler ensemble et fonctionnant selon des modes différents. De plus, la suppression en 2003, à un moment clé, des 230 techniciens recrutés pour aider à la mobilisation du bois et à la reconstitution des peuplements, prive le secteur privé d'une force d'animation précieuse.

Sur le plan administratif, les services instructeurs ont dû rapidement maîtriser les règles qui régissent le financement des fonds communautaires auxquelles ils n'étaient pas habitués. Outre la relative complexité des procédures, le manque de cadrage de l'administration centrale a significativement compliqué et ralenti l'instruction des dossiers en particulier durant les années 2000 et 2001. Enfin, depuis 2002, il semble que ce soient les disponibilités budgétaires de l'Etat français qui constituent la principale contrainte.

Le Plan chablis a contribué de manière efficace à une sortie relativement rapide et massive des bois sinistrés, ce qui permet actuellement d'être en mesure de planifier la reconstitution des territoires les plus touchés. En revanche, les aides au stockage se sont avérées moyennement efficaces en raison de la lourdeur administrative associée à leur mise en œuvre. La mesure relative au nettoyage et à la reconstitution (mesure « i 66 ») représente l'essentiel des besoins et des engagements (63%). Les simulations dans les régions les plus touchées, et l'analyse des données à l'échelle nationale montrent que le niveau actuel des engagements reste globalement satisfaisant. Pour les années à venir, l'efficacité et

l'impact de la mesure « i 66 » dépendront essentiellement des arbitrages budgétaires et du niveau d'engagement qui en découlera.

Les acteurs institutionnels sont conscients que cette logique de guichet prend également le pas sur la logique de projet, dans les institutions en charge de la sélection des dossiers traités en Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture (CDOA). En effet, certains acteurs institutionnels utilisent en vue d'une reconnaissance électorale, et bien qu'ils reprochent à certains exploitants d'utiliser les aides comme un tiroir-caisse, ils sont soumis à la même dérive. Les acteurs présents en CDOA déplorent ainsi que sous la charge de travail croissante, ils servent davantage une commission de gestion de dossiers que de réflexion sur les orientations agricoles. Certains membres, tels que ceux de la Chambre d'agriculture du Tarn, reconnaissent même être passés *« d'un discours tenant aux logiques de projet, à une gestion de dossiers dans une logique de guichet »*, afin de s'assurer percevoir la même enveloppe d'une année sur l'autre. La chef du bureau agricole et de développement durable, au Conseil général du Tarn, nous confie ainsi à ce sujet : *« notre intention est de développer les projets qui ont un effet levier sur les aides européennes et de l'état. Donc nous n'agissons pas en fonction des mesures européennes. Nous avons donc trois types d'intervention : sur les agriculteurs, par exemple pour l'amélioration qualitative des caves particulières, PMPOA ; sur les organismes économiques avec l'animation par exemple avec l'ADEART ; et sur les investissements économiques comme les abattoirs, les coopératives viticoles. On intervient dans l'investissement direct, mais nous ne cherchons pas à le faire car il nous faut beaucoup trop de moyens »*.

Des exploitants, inscrits depuis plusieurs années dans des démarches de qualité, de préservation de l'environnement et de respect des « bonnes pratiques agricoles » ressentent ainsi un sentiment d'injustice face à ceux qui sont rémunérés, par le biais des aides, pour des pratiques qui n'étaient jusqu'alors pas ou peu valorisées. Ceci est d'autant plus vrai, lorsque ces bénéficiaires s'inscrivent dans ces démarches principalement en raison de la somme perçue dans le cadre des aides que par conviction professionnelle. Cette situation peut ainsi entraîner un découragement chez les exploitants travaillant par conviction dans le respect de certaines pratiques agricoles. A ce sujet, les représentants de la Confédération paysanne de l'Ardèche, illustrent ce constat : *« au niveau du territoire, comme sur le plan individuel, il manque une reconnaissance de l'existant. Notamment, des gens qui travaillaient en bio depuis des années n'ont pas vu leur effort valorisé, et ont vu au contraire des gens parfois motivés plus par les aides que les pratiques en elles-mêmes, toucher des aides conséquentes. Ceci a créé une concurrence vécue comme injuste et a parfois déstabilisé des marchés. Ceci donne parfois l'impression qu'on a aidé les gens à aller vers l'intensification, laissant les marginaux produisant autrement, et aujourd'hui, on aide les mêmes personnes à désintensifier leurs systèmes de production, sans reconnaissance pour ceux qui ont toujours travaillé proprement. De fait, les anciens intensifs, sont aujourd'hui aidés dans leur recherche de diversification ou de production de niches, qui permettaient jusqu'à aujourd'hui à ces personnes restées en marge et travaillant autrement de vivre de leur production. »*.

Enfin, il est intéressant de noter qu'un certain nombre d'exploitants ont adopté une logique de guichet en raison de la rémunération peu incitative de certaines démarches soutenues par le PDRN. Par exemple, les démarches de qualité contribuent à l'amélioration de la valeur ajoutée de l'exploitation, surtout lorsqu'elles sont conduites dans un cadre collectif de production sous signe de qualité. Ces démarches, dans le cadre des CTE, ont été peu nombreuses, faute d'un appui suffisant et compétent aux producteurs pour évaluer les créneaux commerciaux et élaborer des stratégies leur permettant de valoriser leur label face aux agro-industries et à la grande distribution. Auparavant, nous avons vu que les attentes des consommateurs en termes de qualité ne se traduisent pas automatiquement en marché rémunérateur, et que l'ouverture des marchés implique sans doute une action de soutien des pouvoirs publics et des associations de producteurs. Ce manque de soutien ressenti par un grand nombre d'exploitants les conduit ainsi à chercher d'autres solutions pour maintenir leur activité et notamment à adopter entre autres une logique de guichet.

6.3.1.2. La stratégie de la course à l'hectare

Nous venons de voir qu'un certain nombre d'exploitants adoptent une logique de guichet vis-à-vis des différentes mesures du PDRN afin d'obtenir un maximum d'aides et de maintenir leur revenu. La seconde stratégie relevée chez les exploitants est communément nommée, la « course à l'hectare ». Cette stratégie consiste à acquérir le plus de terres en vue de percevoir davantage d'aides. Concernant l'installation, on relève ainsi une attitude souvent ambivalente du monde agricole. D'une part, le besoin de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs est reconnu au niveau collectif, et plus particulièrement dans les territoires en déclin démographique. D'autre part, l'installation se heurte aux intérêts particuliers des exploitants qui souhaitent agrandir leur exploitation, et qui prennent part à la course à l'agrandissement qui se développe au sein des territoires ruraux. Cette ambivalence se retrouve au sein des CDOA, auxquelles de nombreux jeunes agriculteurs reprochent un manque de soutien à leur projet.

Dans le cadre des entretiens menés au sein des territoires étudiés, les acteurs rencontrés ont souligné à plusieurs reprises l'absence de problèmes communs aux territoires qui permettraient de fédérer les exploitants entre eux et de les rendre plus solidaires. Le problème commun dominant selon eux est celui de la course à l'hectare pratiquée par un nombre croissant d'exploitants et qui a plutôt tendance à les diviser et à favoriser les comportements individualistes. Un chef d'exploitation en GAEC (aides pour JA, CTE) dans le territoire d'Eure-et-Loir relate la concurrence qui s'est renforcée entre les exploitants, lors de l'application du second pilier de la PAC : *« la réflexion européenne créée une différence financière. De 1990 à nos jours le nombre d'agriculteurs a diminué : il est passé de 700 000 à 500 000. Ici beaucoup de gens n'ont pas continué le CTE, car ils étaient méfiants en raison du contrat sur cinq ans avec l'état, et toute la paperasse à faire. Sur la région il y a moins d'exploitations, car il existe une compétition entre les agriculteurs : beaucoup d'agriculteurs pleurent pour avoir des aides et il y a également beaucoup de*

reprises d'exploitation. Il existe une sale mentalité, car certains veulent amasser des hectares, d'autres ont une conscience sentimentale envers leurs terres. Maintenant, ils ont une bonne exploitation, car ils ont associé tous les moyens financiers et matériels pour le faire. D'où la difficulté pour les jeunes de s'installer, mais l'état semble le vouloir, car il y a peu d'aides accordées aux jeunes. ».

Deux approches s'affrontent, avec d'un côté les exploitants qui sont attachés à leur terre et ceux qui veulent simplement en acquérir le plus grand nombre afin de cumuler les aides. Dans cette course à l'hectare, les grands propriétaires sont ceux qui acquièrent le plus facilement de nouvelles terres et qui bénéficient donc au maximum d'aides. Dans le territoire d'Eure-et-Loir, un chef d'exploitation (CTE diversification) fait part de son exemple personnel concernant la mesure « 4 » du programme : *« j'ai beaucoup de parcelles en limite des rivières et en pente, mon père faisait ça, car on a des aides de l'agence de l'eau, j'ai donc continué. […] Les gros exploitants sont souvent à des postes importants, clés, afin d'être propriétaires, d'être les premiers à acheter les terres en cas de vente. […] ADASEA : j'ai vu le directeur et j'ai tout traité avec lui en tête-à-tête, c'est lui qui m'a présenté les mesures. J'avais déjà fait un CTE mais je ne l'ai pas fait : je voulais faire une culture de petits ronds, mais malgré les bons clients ce n'était pas rentable et le CTE m'a proposé d'augmenter les surfaces : de 1,5 ha je devais passer à trois ha. […] J'ai gardé des contacts avec la Chambre, le syndicat, des agriculteurs. Tous les quatre jours, il faut faire un tour dans les bureaux pour ne pas rater des aides. […] Il y a beaucoup de personnes qui sont prêtes à faire des efforts pour l'environnement, beaucoup se sont lancés dans les CTE pour le côté financier non négligeable (sauf que le montant change souvent). Certains sont réticents aux aides, mais quand ils voient qu'il y a de l'argent ils s'engagent. On préférerait avoir des prix rémunérateurs et arrêtés à la chasse rosette. Car dans cinq ans je vais devoir trouver une autre source de revenus : reprise de terre, plus de bâtiments pour le tourisme hôtelier. ».*

Certaines institutions reconnaissent la difficulté de soutenir les petites exploitations, notamment dans le cadre des CTE. La Vice-présidente et l'administrateur de l'ADEART, dans le territoire des Monts de Lacaune racontent : *« on privilégie les petites exploitations, mais un dossier CTE est très complexe, il l'est beaucoup moins avec les moyennes exploitations, car pour accumuler des aides il faut des surfaces importantes. Et la chambre s'est engagée dans les filières, comme : ovin viande afin d'être en démarche qualité ».* Certains exploitants voient en la course à l'hectare un moyen de valoriser le territoire, par le biais du cumul de CTE. Là encore, seuls les grands propriétaires peuvent bénéficier des effets d'une telle valorisation, c'est ce que déplore un exploitant (JA en 1999, aucune autre sollicitation d'aide) du territoire du Mené : *« le problème pour développer notre territoire c'est le manque de terre pour augmenter le nombre de CTE et amplifier leurs effets ».*

Le développement de cette course à l'hectare ou à l'agrandissement est étroitement lié à la mise en œuvre du PDRN. Par exemple, le second pilier de la PAC permet, par le biais des CTE, de valoriser le semi-direct ; méthode permettant de semer plus d'hectares en moins de temps, et donc de travailler sur une exploitation plus importante au regard du temps gagné. Ceci vient donc en contradiction avec la recherche

du maintien des petites exploitations annoncée par le programme de développement rural et la limitation de la course à l'agrandissement. De plus, il faut rappeler que le calcul de la plupart des aides se fait en fonction de la surface des exploitations, ce qui accentue la course à l'agrandissement. Ainsi, dans les Monts de Lacaune, toutes les personnes rencontrées ont souligné le grave problème de l'exode rural et de la fuite des jeunes, de l'enclavement du territoire, et de la disparition progressive des services de proximité. Ces problèmes concernent réellement la ruralité dans son ensemble, mais le RDR ne semble pas apporter de moyens aux acteurs du territoire en raison du calcul des aides qui demeure identique en montagne comme en plaine.

Un autre effet négatif du programme est la fixation de primes animales par tête de bétail qui favorise les élevages intensifs par rapport aux élevages extensifs, notamment pour les exploitations qui sont loin des seuils administratifs de chargement. Ce système va à l'encontre de l'objectif d'extensification recherché globalement dans la stratégie agro-environnementale du deuxième pilier. En outre, ce système de prime favorise la course à l'agrandissement des exploitations, qui va à l'encontre de la recherche du maintien de l'emploi agricole affichée par le programme, dans le but de favoriser une occupation équilibrée des territoires. Dans le territoire des Coteaux du lyonnais, un exploitant (PAM et aides à l'installation) ajoute que ce système crée une concurrence entre les exploitants qui deviennent rivaux dans cette course à l'hectare : *« entre agriculteurs il y a aussi une pression foncière, car les aides ICHN sont attribuées en fonction des ha. On a le droit d'avoir 20% de terrain en plaine, donc les agriculteurs achètent les terrains de montagne. Les petites exploitations sont surtout dans la course à l'hectare. ».*

L'exemple du territoire de Langres permet d'illustrer cette tendance vers l'extensification des exploitations. En effet, malgré une certaine hétérogénéité, l'est plutôt orienté vers l'élevage, le centre et le sud vers la céréaliculture, et l'ouest dominé par la forêt, ce territoire semble évoluer vers une agriculture de caractère extensif, caractérisée par une rémunération à l'hectare peu élevée, mais conservant des marges acceptables du fait des faibles charges. Concernant la production du blé par exemple il faut savoir que pour un rendement de 70 quintaux correspondant à un produit brut de 700,00 euros et 350,00 € de primes, les charges de structures s'élèvent à 500,00 euros et les charges opérationnelles à 400,00 €. Le résultat net avoisine ainsi les 150,00 € ce qui n'est effectivement viable que si la surface est suffisamment importante pour réduire les charges de structures et dégager un revenu satisfaisant. Un GAEC composé de trois personnes sur 350 hectares dégage ainsi un revenu satisfaisant pour ses membres tout en répartissant correctement les charges de travail. Mais un tel modèle est très consommateur d'espace, puisque la surface devient un facteur déterminant du revenu. Ainsi, puisque l'intensification en grandes cultures n'a jamais été possible en raison des conditions agronomiques et que le pays, mal situé, n'a jamais recherché d'autres voies, il faut voir dans ce système un moyen d'adaptation de l'activité agricole locale aux évolutions de prix. Et malgré une hausse continue, la terre paraît encore un bien abordable puisqu'elle s'amortit toujours en vingt ans et que, de toute façon, elle est toujours au centre des stratégies d'investissement des exploitants.

Enfin, il faut noter que la stratégie de course à l'hectare adoptée par un grand nombre d'exploitants se fait au détriment d'autres démarches soutenues par le PDRN. Ainsi, dans les stratégies d'investissement des exploitants, la qualité, par exemple, apparaît comme un objectif de second rang. Par contre, des réorientations en ce sens se produisent plus facilement au moment de l'installation. En effet, les aides couplées PAM et Aides à l'installation (prêts JA et DJA) soutiennent de manière significative les démarches de qualité. De plus, les projets de diversification et les démarches qualité impliquent généralement des démarches de valorisation et donc le développement de capacités de communication et d'appréhension des demandes des marchés. Ces projets demandent donc une certaine proximité avec le marché ainsi qu'un certain nombre de compétences économiques, c'est pourquoi ils sont essentiellement présents dans le périurbain. Dans le territoire de l'Ardèche méridionale, un exploitant (CTE Viticole) avoue ainsi privilégier l'agrandissement de son exploitation à la mise en place de démarches de qualité : *« ici il y a une course aux hectares, car les viticulteurs sentent qu'il y a un faible revenu, ils souhaitent donc augmenter leur revenu par rapport aux hectares. C'est pour cela qu'ils achètent beaucoup plus de terres et qu'ils sacrifient la qualité. En France, la production de vin est de 58 millions de litres, elle est tombée à 52 millions. Il semblerait que le marché reparte donc ce n'est pas qu'il y ait trop de vignes, de paysans, je suis sûr qu'il suffit de tomber 300 g par pied de vigne pour que la production reparte. »*.

6.3.1.3. Les répercussions des stratégies foncières sur les activités agricoles

Nous avons vu précédemment que parmi les stratégies adoptées par les exploitants, les deux principales sont l'accumulation des aides, à travers ce que les acteurs nomment la « logique de guichet » et la « course à l'hectare », qui consiste à acquérir un maximum de terres. Mais ce ne sont pas les seules stratégies foncières adoptées par les exploitants. A titre d'exemple on peut citer les deux majoritaires rencontrées sur l'ensemble des territoires étudiés, c'est le cas de :

- l'obtention du classement de leur parcelle en zone constructible, afin que la vente soit plus avantageuse. Cette stratégie est familière des exploitants âgés, retraités ou proches de la retraite, n'ayant pas de succession) ;
- l'adoption de nouvelles pratiques et modes de fonctionnement, afin de pérenniser leurs activités agricoles, telle qu'une démarche en agriculture raisonnée ou biologique, des animations dispensées au sein de leur exploitation.

Certains propriétaires, généralement de petits exploitants, ont vite perçu l'opportunité que présente l'attrait touristique de leur territoire et ont cherché à vendre leurs terres auprès de touristes étrangers, souvent prêts à payer le prix le plus élevé. Par exemple, dans le territoire des Monts de Lacaune, un exploitant (JA, CTE vache allaitant, PMTVA, ICHN, prime abattage pour bovins, PCO) raconte : *« grâce au tourisme, il y a beaucoup d'allemands, d'anglais, de belges qui viennent s'installer. Ils rachètent les*

exploitations peu rentables avec des terrains en pente, abandonnées depuis vingt-cinq ans. Et les agriculteurs en tirent un bon prix, supérieur au prix réel du terrain. Ces touristes viennent y vivre là toute l'année, ils apportent en plus un soutien économique, car ils achètent dans le village, ils participent à sa rénovation et à son activité. ». Quant aux grands propriétaires, la plupart cherchent à conserver leurs parcelles. Un chef d'exploitation en GAEC (DJA, PCO, ICHN) dans le territoire d'Ardèche méridionale fait le constat suivant : *« l'agriculture est de plus en plus assistée, elle repose sur le foncier et donc celui qui a du foncier a une bonne longueur d'avance. Si la subvention était attribuée en fonction des rendements, ce serait beaucoup mieux »*.

Au travers des entretiens, nous avons ainsi pu constater que la majorité des institutions rencontrées cherchent à intégrer les exploitants et leurs stratégies dans les politiques régionales et les dynamiques locales de développement. Ceci s'explique d'une part par l'envie de créer des synergies territoriales entre acteurs et de renforcer ces dynamiques. D'autre part, cela permet aux acteurs institutionnels de s'assurer que les stratégies agricoles et rurales développées par les exploitants sont en cohérence avec les dynamiques de développement local et qu'elles répondent aux demandes sociales. Les acteurs institutionnels sont conscients des répercussions sur la profession agricole. C'est le cas de la logique de guichet, qui a pris le pas sur la logique de projet, affichée par le programme de développement rural national, ou encore de la course effrénée à l'hectare menée par certains exploitants.

De l'ensemble des études de terrain, nous constatons que lorsque la pression foncière s'exerce sur un territoire, les aides du PDRN - notamment celles ayant pour objectifs le maintien des activités agricoles - ne rivalisent pas face à la rente possible que peut en tirer un exploitant propriétaire terrien. Cela conduit certains exploitants propriétaires à adopter des stratégies différentes quant à la succession de leur bien foncier :

- certains vendent directement leur parcelle à des exploitants en vue du maintien d'activités agricoles et rurales, ou à toute autre personne désireuse de s'installer sur l'exploitation (comme pour la création d'un gîte rural) ;
- d'autres laissent leur terre en friche afin d'obtenir leur classement en zone constructible, lors de la prochaine révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU) et de pouvoir procéder à leur vente ;
- d'autres encore refusent de faire un bail écrit et louent de préférence par baux verbaux, annuels, afin de garder la pleine possession de leurs terres.

L'installation de jeunes agriculteurs et les activités à long terme, telles que la viticulture ou l'arboriculture, sont ainsi freinées par ces comportements. Selon les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) rencontrées en Ardèche et dans le Rhône, le marché agricole voit son prix moyen doublé en 2003 en raison d'une anticipation des promoteurs immobiliers, qui attendent quinze à vingt ans le classement des parcelles en zone constructible. Il s'agit donc de réserve foncière qui, en

conséquence, provoque un morcellement des exploitations agricoles, et accroît la difficulté des exploitants, comme des problèmes d'accès, de gestion, et autre. Dans le territoire des Monts de Lacaune un exploitant (CTE ovins-lait) évoque un changement dans les rapports entre exploitants, en raison de la pression foncière : *« nos relations avec nos voisins ont changé : il y a une compétition sur le foncier afin de s'agrandir. Ici il y a des terres en friche à 30 000,00 francs* (environ 4 600,00 euros) *par hectare alors que ça vaut 15 000,00 francs* (environ 2 300,00 €)*. Beaucoup achètent pour que le voisin ne puisse pas l'obtenir. De plus, beaucoup d'agriculteurs attendent le classement en zone constructible, depuis quatre ans ».*

De l'ensemble de nos terrains d'étude, ceux de l'Ardèche méridionale et des Coteaux du lyonnais sont les territoires où la problématique foncière est la plus présente. D'ailleurs, les propos des représentants de la DDAF illustrent cette situation : *« le foncier a une situation particulière ici, et il n'est pas rare d'être confronté à des problèmes de mauvaise ou absence de délimitation des parcelles et des propriétés. De nombreuses parcelles sont louées par contrat oral, le squat se pratique également. Ce mode d'occupation de l'espace pose parfois problème, notamment lorsque des contrôles ou des sanctions sont effectués. Il est difficile sur cette base de fonctionnement de mettre en place des mesures, comme l'ancienne prime à l'herbe qui se base sur des baux »* ou plus récemment comme celle des Droits de Paiement Unique (DPU)[1] qui rétribuent, sous certaines conditions, les exploitants de terres agricoles.

Dans le territoire des Coteaux du lyonnais, les conséquences des stratégies liées au foncier ont d'autres répercussions. Tout d'abord, on constate que les activités agricoles sont fragilisées par la pression foncière et la restructuration tendancielle des exploitations. Les petites exploitations développent de plus en plus une agriculture spécialisée, mais l'ensemble du territoire n'affiche pas de spécialisation propre. Les acteurs institutionnels constatent que l'engouement des marchés fonciers, parallèles aux transactions agricoles, est une cause de déséquilibre. Les terres des exploitants agricoles sont souvent éclatées et éloignées sur le territoire. D'ailleurs, les chargés de mission Environnement et Agriculture, au Parc Naturel Régional du Haut-Languedoc déplorent cette situation : *« les exploitations sont dilapidées, que les parcelles soient agricoles ou non. Souvent, car les parcelles ne sont pas travaillées, elles sont plantées afin de pouvoir être vendues, car les forêts sont exonérées d'impôt foncier sur trente ans et de plus elles ont une subvention du fond forestier national. Donc le territoire est très boisé, mais il n'y a pas de culture du bois. Il y a aussi une évolution indirecte et naturelle en raison de l'abandon des parcelles non rentables et progressivement les ligneux s'implantent. Résultat nous avons une homogénéisation entre forêts et naturelles et anthropiques. ».*

Autre répercussion liée à la pression foncière, ou plus exactement à la proximité entre exploitations et habitations, est la condamnation d'activités agricoles telles que l'élevage. Sans se lancer dans un

[1] Lors d'un emploi de conseiller agricole, en 2006, à la Direction Départementale de l'Agriculture et la Forêt de l'Isère, j'ai procédé à l'instruction de leurs dossiers de Droit de Paiement Unique (DPU), suite à la mise en place de la réforme de la PAC du 1er décembre 2006. Ce nouveau système de paiement des aides de la PAC repose désormais sur une aide découplée, non liée à la production, et sur des aides couplées liées aux productions.

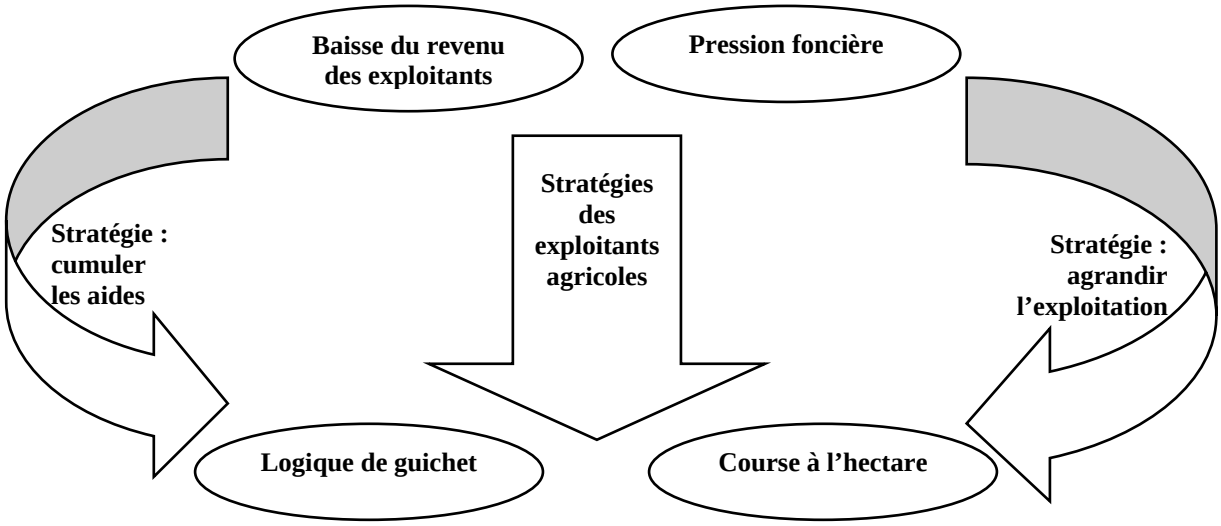
inventaire des sujets de discordes énoncés par des exploitants voisins notamment de néoruraux, il faut toutefois noter que certains exploitants y trouvent des compensations et adoptent des stratégies de production évoquées plus haut telles que la location de parcelles, la vente directe, et l'accueil à la ferme. Les représentants de l'ADASEA du Rhône soulignent cependant que *« la vente directe n'est pas la solution miracle, car elle demande un travail et un coût supplémentaire pour les exploitants »*.

Il est à noter que les SAFER jouent un rôle essentiel dans l'orientation des terres au sein des territoires, elles interviennent dans la restructuration des exploitations agricoles et des propriétés rurales. Ainsi, les dépenses du PDRN en faveur des SAFER, qui visent à freiner la tendance à la concentration, ont représenté en moyenne (sur 11,5% des installations examinées en CDOA) 9 500,00 euros par projet, ce qui apparaît significatif au regard des autres dispositifs existants. La mobilisation en faveur du foncier apparaît comme un point déterminant dans la mesure où le foncier est bien souvent un outil qui fait défaut dans certains projets d'installation. En vue de favoriser l'installation d'exploitants, il faut donc aider à la mobilisation du foncier sous différentes formes : telles que l'identification des terres disponibles, des cédants, des propriétaires, par une plus grande mobilisation des acteurs locaux, la mise en place de contrats d'aide au stockage du foncier, ou encore l'orientation du foncier pour favoriser la cession à un jeune via une prime au propriétaire (il s'agit d'aide aux propriétaires bailleurs) et une aide au cédant (comme la transmission progressive du capital social, complément de préretraite). Certains acteurs institutionnels, notamment en Ardèche méridionale, estiment ainsi que des partenariats plus larges autour des deux enjeux principaux de la région, tels que l'installation et le tourisme, doivent être soutenus. Par exemple, en favorisant le travail en amont de la SAFER ce qui permettrait aux acteurs institutionnels d'anticiper les départs à la retraite et les sessions de fermes (notamment grâce à un partenariat avec la MSA, les syndicats), afin que la SAFER ait une vue d'ensemble et, à moyen terme, des départs. De plus, cela permettrait aux acteurs de prévoir des actions à plus long terme, et d'avoir plus de poids face aux agences immobilières qui sont leurs concurrents directs sur les bâtiments de ferme.

Sur l'ensemble des bénéficiaires d'aides à l'investissement, les stratégies mises en place s'inscrivent dans une logique de modernisation, voire d'augmentation des capacités de production, dédiées à leur activité dominante. La réorientation des activités agricoles ne fait partie ni des principaux objectifs des exploitants bénéficiaires d'aides aux investissements, ni des principales utilisations qu'ils font de ces aides. La réorientation des activités agricoles et les autres formes de diversification de l'activité et du revenu ont peut-être été surestimées en tant que levier de création de richesses dans les exploitations. Elles ne sont pas envisageables dans tous les territoires, ni à partir de toutes les productions. Enfin, si une grande majorité d'exploitants adoptent des stratégies qui, comme nous l'avons vu, entrainent des déviances au sein de la profession agricole, certains ne veulent pas dépendre uniquement des aides. dans le territoire d'Eure-et-Loir, le responsable du service Economie, développement local et aménagement, de la Chambre d'agriculture explique que : *« les exploitations sont très sensibles à la modification de la PAC, cent pour cent des exploitations sont en COP. La seule façon de s'en sortir et d'avoir une double activité, derrière il y a une tendance à cette double activité, on a par exemple des agriculteurs qui travaillent aussi*

dans le transport scolaire, des routiers, etc. Ou alors, il faut avoir entre 200 et 250 hectares de terres à exploiter. […] Les agriculteurs ne sont pas intéressés par toutes les mesures du RDR, leurs connaissances se limitent à l'application ou à la réalisation de leur projet. Avant ils ne se renseignent pas. […] Dans le département on a été perturbé par les modulations. Les agriculteurs sont contre les modulations, car il s'agit d'un détournement d'argent pour le deuxième pilier. […] On calculait le coefficient (Marge Brute Standard) en fonction de la production de chaque exploitation : si ce coefficient MBS était supérieur à 70 000, pas de modulation ».

Ainsi, l'ensemble des stratégies développées par les acteurs peut être schématisé de la façon suivante :



Source : TCHEKEMIAN (2008)

Figure 15 : Les principales stratégies adoptées par les exploitants agricoles face aux contraintes dominantes, financières et foncières

La principale stratégie développée est la recherche du cumul des aides, qui a amené les exploitants d'une logique de projet vers lequel tendait le PDRN, à une logique de guichet. On constate ainsi que les aides du programme sont perçues de façon générale, non pas en vue de modifier les pratiques et modes de fonctionnement au sein d'une exploitation, mais afin de bénéficier d'un revenu régulier qui compense la baisse des prix que subit la profession agricole. La seconde stratégie la plus adoptée par les exploitants est la course à l'hectare qui consiste à acquérir un maximum de terres, et ce, là encore afin de percevoir plus d'aides. Nous avons vu également que certains exploitants optaient pour des stratégies différentes telles que la vente de parcelles à des étrangers ou la location par « baux verbaux » de leur terre afin d'en conserver l'entière propriété. Dans ce contexte de pression foncière importante, l'organisme de la SAFER joue ainsi un rôle essentiel dans l'orientation donnée aux exploitations et les différents acteurs institutionnels rencontrés reprochent au PDRN de ne pas plus soutenir cet organisme dans la gestion des terres agricoles afin de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs et lutter contre la concentration des terres.

6.3.1.4. L'orientation à court terme des exploitations liées aux aides

Au regard des critères d'éligibilité des aides, de leur mode d'attribution, des comportements et stratégies observés chez les exploitants, nous constatons une orientation principalement à court terme adoptée par les exploitants à travers leurs démarches. Cette orientation à court terme est favorisée dès le départ par le versement de subventions aux investissements qui permet certes d'obtenir une aide financière immédiate, mais qui ne parvient pas forcément à viabiliser le projet d'un jeune exploitant. Plus de la moitié des bénéficiaires rencontrés considèrent que l'investissement a apporté une aide au revenu et que la DJA (en général complétée par des prêts MTS-JA) agit comme une avance de trésorerie, leur permettant de passer les difficultés des premières années, lors du remboursement des emprunts. Toutefois, ces aides sont dans certains cas nécessaires à la clôture des financements pour les investissements. Elles ont alors un effet à très court terme, mais la viabilité des emplois agricoles n'est pas garantie. Dans le territoire du Mené, un exploitant (en production laitière, PAM) pense que le programme ne favorise pas l'installation des jeunes, ni le maintien de la population et le développement d'activités agricoles au sein du territoire : *« En ce qui concerne l'installation des jeunes, ceci n'est pas une vraie priorité. Encore un exemple dans mon voisinage, où un jeune voulait s'installer, mais il est considéré comme trop juste financièrement, et c'est donc un autre agriculteur qui s'agrandit, car il a l'argent suffisant pour payer. Pourtant, ces installations sont la garantie du développement futur d'un territoire. C'est dommage ! »*.

Certains exploitants et acteurs institutionnels reprochent ainsi au programme de développement rural français de n'avoir pas défini suffisamment en amont le cadre d'application de certains contrats comme les CTE et craignent qu'il en soit de même pour les CAD. Les acteurs ont ainsi dû composer avec des échéances souvent trop courtes, ce qui n'a pas favorisé la réflexion autour des démarches adoptées et l'orientation à long terme des projets. Les personnes rencontrées à la DDAF de l'Ardèche, en charge des dossiers CTE, « Natura 2000 » et des DOCUP, témoignent des difficultés rencontrées lors de l'application du programme : *« il y a des difficultés de gestion des interprétations des réformes successives et de la mise en place du second pilier. Les échéances courtes ont empêché un travail sur une longue durée et de concertation au début. On fait les choses à l'envers et on définit un cadre de CTE départemental avant que le PDRN soit sorti, à partir seulement de la Loi d'Orientation de 99. Lorsque le cadre a enfin été défini au niveau national, alors les acteurs ont construit leurs actions dernières »*.

De plus, d'autres acteurs institutionnels déplorent le décalage entre l'annonce des programmes et leur mise en place effective. Cette situation ne favorise pas le suivi régulier de la part des porteurs de projets et freine également le développement de projets orientés vers le long terme. C'est ce que nous explique un exploitant (élu FNSEA à la Chambre d'agriculture, membre de la CDOA, membre du GAL Leader, conseiller municipal) dans le territoire du Mené : *« le décalage entre les premiers échos de mise en place des nouveaux programmes, et le laps de temps entre le début des démarches et l'acceptation des dossiers est trop long. Quand ce délai dépasse six mois, le risque est d'avoir une lisibilité très faible, et une perte de suivi par les porteurs des projets. »*. Les exploitants ont également du mal à suivre les évolutions

consécutives et les changements d'orientation donnés par les différentes mesures du programme. Concernant le développement durable, un chef d'exploitation en GAEC (DJA, PCO, ICHN) dans le territoire de l'Ardèche méridionale, fait le constat suivant : *« Je pense que ça change beaucoup trop vite pour qu'il soit durable : Il y a beaucoup trop de mesures qui viennent s'inverser aux précédentes. On ne peut pas passer, sans palier, d'un système intensif à extensif. Ces mesures changent trop rapidement. »*.

La viabilité à court terme, sans changement de l'orientation de la production, dépend ainsi des investissements de productivité et de capacité. Par contre, la viabilité à plus long terme dépend d'une adaptation des systèmes de production et des conditions de travail. Elle nécessite donc la mise en place d'actions additionnelles telles que le soutien en termes d'ingénierie de projet et l'échelonnage de l'aide financière venant en complément de l'investissement de départ. Une exploitante (CTE préretraite non accordé) dans le territoire du Mené reconnaît en effet que : *« l'argent des subventions ne fait pas tout, car les fonds existent de toute façon et peuvent être mobilisés. Mais les leviers d'action sont plus personnels, et dépendent de la mobilisation des agriculteurs. Ainsi, il serait nécessaire de mobiliser des moyens et du temps favorisant la réflexion des agriculteurs sur leur activité, afin de soutenir sur le long terme l'activité agricole dans les campagnes. »*.

Des porteurs de projets dynamiques ont ressenti un sentiment d'injustice face à la rémunération de certaines pratiques qui n'étaient jusqu'alors pas ou peu valorisées. Ils ont ainsi vu des exploitants bénéficier de ce soutien alors qu'eux avaient adopté ces pratiques depuis plus longtemps et ne bénéficiaient d'aucune aide. Ceci a donc entraîné un déséquilibre entre les exploitants ayant monté des projets à long terme, sans aide, et ceux bénéficiant des aides. Ce déséquilibre a de ce fait découragé de nombreux exploitants dans leurs démarches à long terme, et beaucoup ont pris le parti de ne plus travailler en mode projet, mais de s'adapter en fonction des aides versées.

Il faut cependant nuancer les effets du programme sur l'orientation à court terme des exploitants. En effet, on peut voir que certaines aides, comme l'Indemnisation Compensatoire des Handicaps Naturels (ICHN), les orientent vers une vision à long terme. Cela résulte principalement de la régularité et de la pérennité de ces aides compensatoires. L'aide permet ainsi de réaliser des investissements productifs qui améliorent la viabilité de leur exploitation, et de reprendre des exploitations en transmission.

Les ICHN contribuent fortement, quoique de manière indirecte, au maintien des exploitations en « zone de montagne », par une compensation financière, partielle, mais stable, des handicaps naturels permettant d'envisager l'avenir à long terme. Cette contribution s'exerce en bonne synergie avec un ensemble d'autres aides, dont la PMSEE, et les aides du premier pilier. En outre, les ICHN facilitent la transmission des exploitations en montagne, par leur caractère de mesure stable, qui permet d'envisager l'avenir à long terme et d'emprunter pour la réalisation des investissements productifs. La contribution à l'emploi dans les autres « zones défavorisées » est en revanche faible, du fait de la dilution de la mesure.

Certains exploitants reprochent aux acteurs institutionnels d'adopter parfois une approche orientée à court terme alors qu'ils aimeraient être soutenus dans des démarches orientées vers le plus long terme. Dans le territoire d'étude d'Eure-et-Loir, les jeunes exploitants, investis dans des dynamiques de changements, ont ainsi manifesté une vision à long terme de l'agriculture à travers la définition de certains projets, mais ont considéré que la Chambre d'agriculture avait encore une vision orientée à court terme et trop technique, sans approche par système d'exploitation (GAEC). Un jeune chef d'exploitation en GAEC (aides pour JA, CTE) illustre ces propos : *« la Chambre a une vision à court terme des choses : il y a peu de suivi. L'agriculture c'est du long terme, il faut avoir une vision plus étalée dans le temps : par exemple sur la façon de travailler, le système d'exploitation… par exemple après 2001, la crise de la vache folle, nous avons eu des visites par la Chambre pour nous inciter à faire du poulet. Maintenant avec la crise agricole, les gars qui se sont investis dans le poulet ont de gros problèmes, ils sont en train de rembourser leur investissement. ».*

Enfin, plus que le manque d'information et le manque de soutien ressenti par certains exploitants, c'est plutôt l'incertitude sur l'avenir de la PAC qui les freine dans leurs projets. Beaucoup se demandent aujourd'hui quels sont les objectifs à long terme de l'Europe, et quelles évolutions futures cachent les discours actuels, générant un comportement de méfiance plus que de coopération. En réalité, on note un désarroi certain de la part des exploitants qui estiment que peu de moyens leur sont offerts afin de repenser leur métier, avant de mettre en place des projets. La situation actuelle et le changement de la PAC sont vécus comme un désintérêt de la fonction de production alimentaire de l'agriculture. Le changement est vécu comme radical et soudain, en contradiction avec les incitations à produire encore très fortement ressenties aujourd'hui. Un exploitant dans le territoire du Mené confie ainsi : *« il y a de grosses inquiétudes dans les milieux agricoles, car il y a dix ans tous les agriculteurs faisaient des projets à long terme (pour l'installation et le matériel). De nos jours on ne fait plus du tout de projets. »*.

Ainsi, la profession agricole a connu d'importantes mutations. La nécessité d'affronter la concurrence nationale et de s'ouvrir au marché européen a suscité des reconversions. De meilleurs rendements et l'amélioration de la qualité des produits livrés sur le marché vont de pair avec la simplification de l'ancienne polyculture. L'orientation est plus nette encore pour les céréales (blé, maïs), avec une progression récente des oléagineux (tournesol, sorgho), moins exigeantes en eau. Dans les « zones de montagne », comme dans le Massif central ou les Pyrénées, l'élevage l'emporte et guide la mise en valeur des sols. Quant aux productions plus spécialisées (vins, fruits, légumes), autrefois présentes sur toutes les exploitations, elles se concentrent dans des zones délimitées. Les producteurs privilégient systématiquement la qualité pour s'imposer sur un marché international où sévit la concurrence de l'Espagne et du Portugal, par exemple avec les vignobles de Cahors, Gaillac, Fronton. La polyculture, aujourd'hui valorisée par le foie gras et la charcuterie, apporte un complément de revenu, ce qui encourage le maintien sur les exploitations d'une production diversifiée intégrant aviculture et élevage

porcin. Toutefois, l'ampleur des mutations agricoles et les incontestables réussites ne sauraient faire oublier l'inquiétude vis-à-vis des aides européennes qui ne permettent plus de garantir des prix rémunérateurs. Une majorité d'exploitants, fortement endettés, voient ainsi gravement compromis les efforts qu'ils ont consentis au cours des dernières décennies. De l'avis de l'ensemble des acteurs rencontrés, la survie de beaucoup d'exploitations semble aléatoire à court terme.

6.3.2. Les trois comportements des exploitants face aux aides

Nous venons de voir que face aux aides financières du programme de développement rural national, les exploitants adoptent un certain nombre de stratégies afin de maintenir leur activité et augmenter leur revenu. Notre travail d'étude nous a également permis de distinguer trois types dominants de comportements de ces exploitants. Nous qualifierons ces comportements de modéré, d'utilitariste et d'opposant aux aides. Ces trois comportements dominants n'ont pas pour objet d'enfermer les exploitants dans un type unique et irréversible, ils permettent seulement de mettre en exergue des comportements différents à partir de l'ensemble des exploitants rencontrés. Bien entendu, les exploitants évoluent et leur comportement peut changer au cours du temps. Le comportement d'un exploitant peut même correspondre à plusieurs types de comportement.

6.3.2.1. Le comportement modéré face aux aides

Tout d'abord, le comportement « modéré », correspond à celui d'un exploitant qui bénéficie d'une somme d'argent pour un usage déterminé, dans un but précis, en vue d'atteindre les objectifs liés à l'évolution de son exploitation, tels que l'agrandissement, la modernisation, la mise aux normes des bâtiments, l'achat de matériel. L'objectif de cet exploitant n'est pas d'encaisser le maximum d'aides possible, mais les sommes nécessaires pour atteindre son objectif. Il agit parce qu'il est convaincu de ses choix et agit donc par conviction.

La démarche de ce type de bénéficiaire n'est pas toujours réfléchie. Cependant, il ne cherche pas, pour autant, à cumuler un maximum d'aides. Il s'oriente vers un système d'exploitation où l'éthique environnementale est dominante. Il considère les aides du programme comme un « tremplin », la possibilité de s'orienter vers de nouvelles activités. Dans le territoire du Mené, un exploitant (en CTE collectif agriculture de précision, président du SUAV Projet collectif), affirme ainsi avoir eu recours au CTE afin d'être soutenu dans sa démarche. Il nous dit : *« les aides ne sont pas déterminantes. Le CTE a permis d'affiner une démarche, de structurer et d'organiser un rendement. Sans les aides on aurait investi dans l'agriculture de précision, mais on aurait eu du mal à avancer. Le CTE seul ne sera pas*

suffisant. Je pense, par exemple, aux études de résistivité du sol, aux photos aériennes, à des logiciels… On va se tourner vers d'autres organismes, comme les agences de l'eau, les collectivités locales. On envisage d'autres mesures : la traçabilité, la qualité pour améliorer le stockage, les mesures supplémentaires pour ensiler des lots, la ventilation des terrains pour ne plus avoir recours aux pesticides, car le froid est utilisé comme insecticide, puis on souhaite aider à l'activité de l'eau. Mais ces mesures ne sont pas rémunérées, mais on le fait, tout comme adapter la fertilisation azotée en fonction du rendement. Nous souhaitons modifier nos pratiques phytosanitaires par un suivi, enregistrement. ». En Ardèche méridionale, un exploitant (JA et CTE), possédant une ferme auberge, évoque un état d'esprit orienté vers des convictions environnementales, au sein de la profession, notamment dans la filière des produits « bio » : *« je me suis installé dans une zone relativement isolée. Il n'y a donc plus tellement de pression foncière à cet endroit, et de fait, les personnes qui s'installent ici ont sans doute un profil relativement proche du mien et sont dans le même état d'esprit que moi. Ils recherchent un cadre de vie et un mode de fonctionnement agricole « écolo ». Je fais des cultures bio, par conviction ».*

On constate ainsi que la majorité des bénéficiaires qui adoptent une attitude modérée vis-à-vis des aides, sont des exploitants dont le projet s'inscrit dans de nouvelles activités, telles qu'une démarche de qualité, la filière d'agriculture biologique, la diversification, qui sont soutenues par le programme français de développement rural. Ces exploitants n'hésitent pas à modifier, à faire évoluer leurs activités. Ils s'inscrivent de ce fait dans une démarche à long terme, en cherchant à préserver l'environnement, à s'adapter face à la demande de la société, qui demande plus de qualité, de certification, de traçabilité, et une baisse des prix. Ces exploitants se retrouvent souvent dans des démarches innovantes, en ligne avec les objectifs de la PAC. D'ailleurs, les différents entretiens réalisés montrent une évolution progressive de l'état d'esprit des exploitants, vers la dimension agro-environnementale et l'intégration d'une approche globale de l'exploitation. Toutefois, il est difficile de quantifier la part exacte que prend le PDRN dans cette évolution. Mais cette prise de conscience, qui constitue en soi une mutation radicale par rapport aux attitudes dominantes au cours de la décennie passée, peut être vécue plus ou moins positivement ou négativement selon le contexte des territoires étudiés. Dans ceux où l'agriculture est relativement prospère et compétitive, qui correspondent souvent aux territoires dans lesquels les activités agricoles sont les plus polluantes, cette prise de conscience est vécue avant tout comme une contrainte pour les exploitants. Ces derniers ont cependant compris la nécessité de prendre en compte cette dimension afin d'améliorer l'image négative de leur profession, aux yeux de la société. Dans les territoires plus marginaux, dans lesquels souvent l'impact négatif de l'agriculture sur l'environnement est le plus faible, mais où les enjeux d'entretien des paysages peuvent être importants, cette prise de conscience est au contraire perçue comme une opportunité pour les exploitants.

Même si l'expression de « jardinier de l'espace » se heurte à de fortes réticences de la part des exploitants et à une certaine appréhension auprès des acteurs institutionnels, les exploitants adoptent majoritairement une certaine responsabilité face aux enjeux environnementaux et aux attentes sociales. Il semble également que cette tendance ne soit pas due uniquement à une pression réglementaire ou de l'opinion

publique, mais également aux réflexions suscitées par les débats entourant le second pilier, notamment par les CTE, les MAE et les CAD. En effet, les exploitants rencontrés semblent de plus en plus enclins à considérer que les enjeux environnementaux conduisent à une reconnaissance de leur pression et fonction sociale, et qu'elle leur confère un nouveau rôle et statut social.

6.3.2.2. Le comportement utilitariste face aux aides

Le second comportement est celui de « l'utilitariste », voire même de « l'opportuniste ». En lien avec la doctrine philosophique de l'utilitarisme, ce type de comportement réunit les exploitants qui ont pour ambition d'accumuler le maximum d'aide possible. Dans l'ordre de ses priorités, l'exploitant utilitariste place donc ses propres intérêts au-dessus de ses principes. Puis, il oriente son système d'exploitation en fonction des aides dont il bénéficie, avec toutefois un faible intérêt accordé à l'éthique environnementale. L'utilitariste considère les aides du programme comme la principale source de revenus.

Selon les propos de l'ensemble des acteurs institutionnels, l'attitude globale de la profession agricole a été marquée, au début du programme de développement rural, par une forte réserve vis-à-vis du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), des principes de multifonctionnalité, de la contractualisation des aides qui le sous-tendent, et surtout par une hostilité à la modulation censée le financer en partie. Cette attitude s'est progressivement modifiée, à mesure que les exploitants et les syndicats se sont approprié le programme et ont perçu le profit qu'ils pouvaient en tirer. Dans le territoire d'Eure-et-Loir, un chef d'exploitation (aides pour JA, CTE) en GAEC avoue ainsi : *« En 2000 nous avons monté notre dossier de mise en conformité d'élevage. Nous avons réalisé les travaux en 2001. J'ai réfléchi au CTE et compris l'opportunité en raison des subventions sur les équipements fonctionnels, de sécurité et des mesures agrienvironnementales qui étaient en harmonie avec notre façon de travailler. Pour nous le CTE est davantage un état d'esprit, une façon de travailler, il nous a aidés à financer notre équipement. De plus, nous avons greffé à notre projet celui de mon frère. J'ai géré tout le projet. Sans le CTE, on n'aurait jamais pu se lancer dans le lait. »*.

Une fois que certains dispositifs, tel que le CTE, sont connus et reconnus, certains adoptent un comportement opportuniste. Cela engendre ainsi des déviances par rapport à l'esprit originel des mesures du PDRN. Dans le territoire du Mené, un exploitant (DJA) qui a travaillé à la Chambre d'agriculture de Rennes, nous confie souscrire à des aides du programme, non pas par conviction, mais uniquement en vue de profiter du système mis en place : *« je participe à des programmes de formation sur les connaissances des pratiques agricoles, car je peux me faire payer des analyses, mais je ne suis pas convaincu par ce système d'exploitation, qui n'apporte pas grand-chose, selon moi. »*. Mais la mise en place des CTE n'a pas eu que dérives, elle a tout de même conforté certains exploitants dans leurs démarches vers une approche globale de l'agriculture et de l'environnement. Cependant, de l'avis des institutions, ces

exploitants sont minoritaires et la plupart des exploitants tendent vers un comportement opportuniste vis-à-vis des financements CTE, considérant les différents volets du contrat comme des subventions additionnelles plutôt que comme des mesures complémentaires. Dans les territoires fortement dépendants du premier pilier, l'attitude majoritaire de départ vis-à-vis du CTE a été soit l'hostilité, dans les zones d'agriculture intensive et prospère comme la Beauce, soit l'indifférence dans les territoires à potentiel moins fort, comme le plateau de Langres. Cette attitude de départ s'est progressivement transformée, à mesure que les exploitants percevaient le profit qu'ils pouvaient tirer de CTE et MAE peu contraignantes et faiblement dégressives, par une stratégie opportuniste visant à récupérer, par le biais du dispositif CTE et MAE, les subventions qu'ils risquaient de perdre du fait de la modulation.

Mais les exploitants ne sont pas les seuls à adopter un comportement opportuniste face à l'attrait des aides. Il en est de même pour les institutions, qui, afin d'être associées aux projets financiers les plus importants et de valoriser leur image en étant porteur de projet, adoptent un comportement opportuniste. Les institutions peuvent également s'afficher au moyen des modes de financement associés aux différentes aides majoritairement sollicitées par les exploitants. Dans le territoire d'Eure-et-Loir, le président régional des Groupements de développement, et administrateur national du réseau Forum de l'Agriculture Raisonnée Respectueuse de l'Environnement (FARRE), expert à la CDOA, dénonce ainsi les déviances existantes dans le mode de fonctionnement de certaines institutions : *« depuis 96, je suis fortement engagé dans la promotion de l'agriculture raisonnée, avec une qualification et une évaluation nécessaire. La qualification des exploitations est faite par FARRE, mais dans ce cas, l'administration, comme la Chambre d'agriculture et la DDAF, s'accapare les dossiers (de reconnaissance juridique), car ils savent qu'ils peuvent mobiliser les financements derrière. Il est donc difficile face à ces comportements opportunistes de mesurer les aspects positifs et négatifs des mesures, mais au moins le débat a pu être ouvert sur des sujets qui jusque-là n'intéressaient pas, comme le développement local et l'environnement. »*. D'ailleurs, des exploitants reprochent aux institutions de trop simplifier les informations qu'ils communiquent concernant la présentation du programme français de développement rural et de ses différentes mesures. Selon eux, cela favorise les comportements utilitaristes des exploitants. Dans le territoire des Coteaux du lyonnais, un exploitant en GAEC fait le constat suivant : *« l'Inter AFOCG[1] est une des associations présentes dans la région Rhône-Alpes, et qui apporte un soutien de nature très différente par rapport aux institutions plus classiques comme la Chambre d'agriculture. L'AFOCG suit une démarche d'autonomisation des agriculteurs et non de simple guide dans des démarches administratives. On peut dans ce contexte reprocher aux administrations comme la Chambre ou l'ADASEA de souvent trop ou mal simplifier les informations. On ne garde alors que les mesures sans leur esprit. Ceci est favorable au développement des comportements opportunistes et à l'assistanat. »*.

[1] L'Inter AFOCG est un réseau d'Associations de Formation Collective à la Gestion qui donne aux exploitants les moyens de comprendre et de maîtriser la globalité et la complexité de leurs exploitations. Ces associations ont pour ambition de leur permettre d'être à la fois acteurs et responsables du développement, dans toutes ses dimensions.

D'après les acteurs rencontrés, un des facteurs ayant favorisé le développement de démarches opportunistes est l'arrêt brutal des CTE qui a été préjudiciable à la dynamique enclenchée par le programme de développement rural. Cet arrêt brutal, alors que la dynamique d'appropriation commençait à donner ses premiers effets, a posé un problème d'équité autant que d'efficience. Cette situation a en effet pénalisé les démarches les plus innovantes et les plus respectueuses des principes des CTE. Ceci en faveur de démarches plus opportunistes, qui ont pu se concrétiser plus rapidement en projets. Les exploitants ont ainsi considéré l'intérêt potentiel des contrats, mesure par mesure, sans les intégrer à l'ensemble des politiques. Ainsi, les objectifs globaux des CTE n'ont pas été compris, par la majorité des exploitants.

6.3.2.3. Le comportement de l'opposant face aux aides

Le troisième comportement rencontré est celui de l'opposant aux aides. Il s'agit d'exploitants qui ont un comportement détracteur ou protestataire, à l'encontre du système d'attribution des aides. Pour autant, et en se gardant bien de toute relation de cause à effet, il n'est pas rare de déceler dans les discours de certains exploitants, une pointe :

- d'amertume, par exemple à la suite du rejet de leur dossier de demande d'aide à la CDOA : *« j'ai passé plusieurs mois avec un conseiller de la Chambre pour faire mon dossier et au final il a été rejeté... C'est plein de magouille et compagnie »* ;

- de mauvaise foi, en assurant ne bénéficier d'aucune aide, voire en revendiquant ne pas en avoir besoin pour parvenir à leur objectif professionnel, tout en négligeant de préciser qu'une aide antérieure (DJA, CTE) leur avait été accordée et qu'elle avait permis d'améliorer la situation financière de départ. C'est le cas d'un exploitant (CTE « agriculture biologique ») dans le territoire de Langres : *« les aides... je n'en ai pas... voulu. Enfin, j'ai touché un peu au début au lancement, mais j'ai tout arrêté »*.

- de méfiance, comme cet exploitant (CTE Viticole, DJA pour son fils, PMSEE), Président départemental des Verts en Ardèche, qui semble gêné lorsqu'on aborde le sujet des aides. Il affirme, certes, percevoir des aides, mais se méfier du danger d'accoutumance et de dépendance lié aux aides : *« Je n'ai pas envie de vivre des primes, c'est simplement un confort. Je ne veux pas non plus être sous un contrat en élevage, être lié, alors que je veux arrêter l'élevage et augmenter la vigne. Il faut être un peu libre, travailler en fonction de son exploitation. […] De toute façon, je savais ce que je faisais en demandant ces aides, on prend juste ces subventions pour un confort, donc cela aurait été idiot de ne pas faire les dossiers. Mais, il faut une valorisation de nos produits. En fait, il ne faut pas faire ces dossiers d'aide*

pour l'argent, mais dans une intention de traçabilité, d'amour du métier. ». Des exploitants se montrent suspicieux face aux aides et refusent d'y avoir recours, en raison des démarches administratives jugées conséquentes et procédurières. C'est le cas de cet exploitant (JA en 1999, aucune autre sollicitation d'aide) dans le territoire du Mené qui explique : *« je ne cherche pas tellement à me renseigner, car de toute façon, ces aides ne vont m'apporter que de la paperasserie supplémentaire, et je passe déjà environ un tiers de mon temps à faire des papiers, c'est donc bien suffisant. »*.

- de pessimisme chez certains exploitants, qui associent toutes les mesures du second pilier de la PAC comme responsables de l'image négative de leur profession et non à une valorisation de leur travail : *« les médias, la société nous accusent de vivre des aides, mais on n'a pas le choix. Du coup, notre travail n'est pas valorisé et on nous reproche de percevoir ces aides. Mais a-t-on le choix avec cette nouvelle PAC. Tout est fait pour nous inciter à être dépendant des aides... »*. D'autres associent également les démarches de demande d'aide à la mainmise de l'Etat et de l'Union Européenne sur leur système d'exploitation. En employant l'expression de « carcan administratif », ils évoquent leur crainte d'être contraints et enfermés dans un cadre administratif « strict et rigide », et ainsi dans une orientation éloignée de leur motivation première. Un exploitant, élu de la FNSEA à la Chambre d'agriculture, membre de la CDOA, membre du GAL Leader, et conseiller municipal, dans le territoire du Mené, donne son opinion sur le sujet : *« […] ces mesures gagneraient à être moins rigoristes. On observe en effet des gens qui s'installent sans les aides. En Côtes-d'Armor, le Conseil général a depuis cinq ans une politique de soutien face à ces installations non aidées, et apporte également un complément laitier. Dans ce département, la plupart des gens s'installant sans aides sont des gens refusant de rentrer dans le carcan administratif, vu comme un carcan lié aux contraintes environnementales à respecter. »*.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'attitude des exploitants, vis-à-vis des CTE et du concept même de la multifonctionnalité de l'activité agricole, traduite en France par la mise en place d'un certain nombre d'outils dont les CTE et les CAD, s'est accompagnée d'une grande réserve, notamment de la part de ceux bénéficiant fortement des aides du premier pilier. Cette attitude était principalement due à la modulation, qui devait, à l'origine, contribuer au financement des CTE, et qui était vécue par les exploitants comme une menace pour les grandes exploitations, à forte valeur ajoutée, bénéficiaires du premier pilier. En effet, la modulation revenait à faire financer, du moins partiellement, la multifonctionnalité par les principaux bénéficiaires du premier pilier. Au-delà de ce conflit d'intérêts, on constate en outre, de la part du monde agricole, une hostilité de principe à la notion même de contractualisation, qui introduit des obligations pour les exploitants, et une préférence pour les aides déjà utilisées dans le passé. Ceci explique entre autres les comportements d'opposition, et de réticence vis-à-vis du second pilier de la PAC.

6.3.3. Les trois figures de l'agriculture soutenues par le programme de développement rural

Comme précisé dans la partie intitulée « le vocable des territoires ruraux », du premier chapitre, l'emploi du terme « agriculture » fait référence à la diversité des activités professionnelles, agricoles et rurales, qui se développent en corrélation avec les évolutions dont les territoires ruraux sont le support. Les réflexions suivantes s'inscrivent dans la continuité des travaux développés par PERRIER-CORNET, HERVIEU (2002)[1] lors de l'établissement des concepts de « campagne ressource », « campagne cadre de vie » et « campagne nature ». L'agriculture, c'est-à-dire l'ensemble de la profession et les activités agricoles et rurales, évolue, se développe au profit d'autres formes d'activités suscitées par les attentes et les demandes sociales. Pour PERRIER-CORNET et HERVIEU, la « campagne ressource » met en avant les usages productifs des territoires ruraux en tant que support d'activité. La « campagne cadre de vie », quant à elle, comprend les usages résidentiels et récréatifs. Puis la « campagne nature » renvoie à une définition environnementale de la nature, qui inclut ses ressources naturelles, telles que l'eau, les sols et la biodiversité, ses fonctionnements naturels, tels que les cycles, les écosystèmes[2] et ses fonctions naturelles, comme les régulations climatiques. Nous ne reviendrons pas sur les définitions des deux premiers concepts, c'est-à-dire, la « campagne ressource » en tant que support d'activité économique et la « campagne patrimoniale » qui permettent de préserver et valoriser l'existant paysager et bâti, vestiges des activités agricoles passées.

Pour autant, PERRIER-CORNET, HERVIEU (2002)[3] emploient le terme de « campagne », auquel nous préférons le préfixe d'« agri » en référence au mot « agriculture ». Cette distinction a ici tout son intérêt, car elle permet de distinguer le terme de campagne en tant que lieu, support d'activités, de celui d'agriculture, qui qualifie l'ensemble des activités économiques, agricoles et rurales, puis l'emploi du préfixe montre le lien entre l'activité et l'intention professionnelle. A la figure de « campagne nature », nous préférons celle d'« agri-nature ». Les territoires ruraux ne disparaissent pas, ils évoluent (URBAIN, 2002)[4] et donnent lieu à d'autres formes de ruralité. Sans entrer dans des querelles byzantines, les territoires ne se définissent pas à la mesure d'une discipline. Il n'y a pas plus de territoires de l'agronomie qu'il n'y a des territoires de la géographie[5]. Notre questionnement est celui de la contribution de l'agriculture au développement d'un territoire plutôt que du développement de l'agriculture dans un

[1] PERRIER-CORNET P., HERVIEU B., 2002, « Les transformations des campagnes françaises : une vue d'ensemble », dans PERRIER-CORNET (dir.), *Repenser les campagnes*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, DATAR, pp. 13-17.

[2] Un écosystème est étant constitué d'une communauté d'êtres vivants, la biocénose, habitant divers lieux, et de caractéristiques physico-chimiques de ces lieux, constituant le biotope, voir TANSLEY A.G., 1935, « The use and abuse of vegetational concepts and terms », in *Ecology*, Vol. 16, n°3, juillet 1935, pp. 284-307. Puis RAMADE F., 2002, *Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement*. Paris, Ed. Dunod, pp. 208-216.

[3] PERRIER-CORNET P., HERVIEU B., 2002, *Op. cit.*

[4] URBAIN J-D., 2002, *Paradis verts. Désirs de campagnes et passions résidentielles*. Paris, Ed. Payot. p. 36.

[5] Réflexion suite à la lecture de BERTRAND G., 2002, « Agronomes et territoires », dans les *Entretiens du Pradel. Colloque « Agronomes et territoires »*, sous la dir. de P. Prévost, 12-13 sept. 2002, Ardèche, France, p. 27.

territoire BERTRAND (2002)[1]. Comme DEFFONTAINES (2004) nous pensons que *« la géographie "science sociale des territoires" doit enraciner l'environnement dans la nature et dans la société »*[2].

Nous avons vu que, notamment pour les citadins et les néoruraux, les territoires ruraux sont des lieux de loisir, un cadre et un mode de vie. Les attentes environnementales, esthétiques et patrimoniales des territoires ruraux laissent présager que *« la « campagne paysage » est devenue une figure importante de la ruralité contemporaine »* (HERVIEU, VIARD, 1996)[3]. *« L'attrait du rural reposerait désormais sur son étendue et ses espaces « naturels », plutôt que sur son potentiel agricole »* (ROY, 2005)[4]. Afin de faire cohabiter les territoires ruraux et urbains, les attentes et les contraintes liées à chacun des territoires doivent être communément prises en compte par les activités agricoles. Pour rappel, au-delà de leurs fonctions principales de production agroalimentaire et forestière, les activités agricoles doivent répondre à des attentes diverses, qui intéressent aussi bien les résidents que les non-résidents. En effet, selon les acteurs rencontrés, les usagers des territoires ruraux (citadins de passage, néoruraux et ruraux d'origine) formulent les attentes suivantes :

- des fonctions d'accueil des activités de loisirs, hors du tissu urbain ;
- de faire face à une forte pression foncière ;
- de qualité et moindre coût des produits agricoles ;
- que les territoires ruraux soient entretenus et aménagés par les activités agricoles afin de composer une toile de fond paysagère ;
- de participer à la préservation du patrimoine culturel que constituent l'architecture vernaculaire et les savoir-faire traditionnels ;
- de permettre le maintien de la flore et de la faune ;
- de contribuer aux grands cycles de renouvellement de l'eau, de l'air, du sol.

A partir de ces demandes et attentes des usagers envers les territoires ruraux, trois figures des activités agricoles émergent. Nous avons conscience que ce développement est fondé uniquement sur des entretiens auprès d'acteurs agricoles et ruraux, et qu'en ce qui concerne les discours de la société civile, nous avons seulement rencontré des représentants d'associations de consommateurs et de protection de la

[1] Citation que G. BERTRAND a empruntée à VISSAC B., 1989, « Quand les agronomes s'en vont aux champs », dans *L'Espace géographique*, MARCHAL J-Y., 1991, vol. 3, p. 217.

[2] DEFFONTAINES J-P., 2004 « Une géographie traversière. L'environnement à travers territoires et temporalités », dans *Natures Sciences Sociétés*, Lectures : Comptes rendus, vol. 12, pp. 231-245, lecture de l'ouvrage BERTRAND C., BERTRAND G., 2002, *Une géographie traversière. L'environnement à travers territoires et temporalités*. Ed. Arguments, 311 p.

[3] HERVIEU et VIARD associent la campagne paysage au triomphe de l'urbanité, à cette mise en désir de la campagne qui relève d'abord et avant tout « *du regard de celui qui passe et se déplace* ». Selon les auteurs, il y a à peine trente ou quarante ans, ce mode de valorisation n'existait pas. HERVIEU B., VIARD J., 1996, *Au bonheur des campagnes (et des provinces)*. La Tour d'Aigues, France, Ed. de l'Aube, p. 110.

[4] ROY L., PAQUETTE S., DOMON G., 2005, « La campagne des néoruraux : motifs de migration, territoires valorisés et usages de l'espace domestique », revue *Recherches* sociographiques, janvier-avril 2005, vol. 46, n°1, en ligne le 8 novembre 2007 [URI : http://www.erudit.org/revue/rs/2005/v46/n1/012089ar.html].

nature. Toutefois en faisant la corrélation des propos des ces représentants d'associations et en les confrontant à d'autres préalablement recueillis dans des travaux antérieurs[1], nous avons récolté un matériau suffisamment cohérent et abondant pour justifier de son usage. Ainsi, les figures mises en évidence prennent forme de par les attentes et les pratiques des modes et types d'activités agricoles et rurales. Ces figures sont inhérentes à l'ensemble de ces activités qui se développent au sein des territoires ruraux étudiés. De ce fait, les trois figures de l'évolution de ces activités sont les suivantes : l'« agri-ressource », l'« agri-patrimoine » et l'« agri-nature ».

6.3.3.1. L'agri-ressource ou le développement d'activités économiques agricoles

L'« agri-ressource » est le support d'activités économiques. Elle œuvre principalement au maintien des activités agricoles, dans les territoires où celles-ci sont menacées de disparition (littoraux et périurbains, « zones défavorisées » où l'agriculture constitue une activité principale). Dans les territoires littoraux et périurbains, les activités agricoles permettent une occupation et une gestion de l'espace, et elles participent à la qualité de vie des résidents en offrant des services, comme la vente directe de produits, des activités de loisir (ferme équestre, ferme pédagogique). Dans les « zones défavorisées », les activités agricoles contribuent plus fortement au maintien de la vie des petites communes rurales.

6.3.3.2. L'agri-patrimoine concourt à la qualité du cadre de vie

La seconde figure est celle de l'« agri-patrimoine », qui concourt à la qualité du cadre de vie, l'entretien des paysages et leur attrait touristique. Cette figure correspond à de nouvelles stratégies entrepreneuriales, rurales et résidentielles, répondant au plus près aux demandes exprimées par la société. « *Associant valorisation du patrimoine, identification au territoire et prestations de services, elles développent une alternative multiforme à la modernisation agro-industrielle* » (FOUGEROUSE, 1996)[2].

Ainsi, l'« agri-patrimoine » œuvre à trois actions en faveur du patrimoine des territoires ruraux. Tout d'abord, elle œuvre à la qualité des paysages ruraux, jugée importante pour le tourisme rural : dont les activités agricoles en sont les principaux domaines de création, notamment avec la sylviculture. Ces activités assurent l'entretien des paysages et de ce fait contribuent aux activités de loisir et de tourisme.

TCHEKEMIAN A., 2001, *Elaboration de l'Agenda 21 Grenoblois : dépouillement et analyse d'un questionnaire.* Rapport pour la municipalité de Grenoble, service Environnement.

TCHEKEMIAN A., 2002, *La demande urbaine de nature, campagne et agriculture dans l'agglomération grenobloise : un nouvel enjeu pour l'agriculture périurbaine.* EPII, CEMAGREF Grenoble, contrat de recherche INRA-DADP Rhône-Alpes, 42 p.

[2] FOUGEROUSE C., 1996, *Le renouveau rural, dépendance ou autonomie.* L'Harmattan, Paris, 380 p.

L'anthologie de ROGER (1995) témoigne de la diversité et de la richesse du terme « paysage » et offre en quelque sorte une vision panoramique du paysage de France[1]. D'ailleurs, pour WALTER (2004) le paysage fait l'objet de stratégies de construction pour inscrire dans les territoires l'appartenance identitaire à la nation[2].

La figure de l'« agri-patrimoine » œuvre à la conservation du patrimoine bâti, soit par la transmission de l'exploitation à un autre exploitant, soit par sa conversion en résidence principale, en vue du maintien de la population sur la commune. Enfin, elle œuvre également à la protection du patrimoine archéologique agricole, comme les terrasses de culture, appelées « faïsses », en Ardèche méridionale, les moulins à eau dans les Monts de Lacaune, afin de valoriser les sites touristiques. A ce sujet, rappelons qu'en France, la « campagne » est la première destination touristique, selon TOMATIS (2005)[3].

6.3.3.3. L'agri-nature contribue à valoriser les territoires ruraux

Dans un premier temps, afin de comprendre la figure de l'« agri-nature » il faut poser les bases de la définition de « nature ». Dans cette figure la nature se définit comme l'écoumène, *« notion géographique qui désigne l'ensemble des terres anthropisées »* (BRUNET, 1993)[4]. HUNT (1996)[5] différencie trois natures. Dans le cas de l'« agri-nature », il s'agit notamment d'une nature conditionnée, cultivée et élevée par l'homme. Une nature qui a donc une fonction utilitaire, comme les cultures et les élevages agricoles. Puis, d'une nature à fonction paysagère, intégrée à l'art, qui devient alors agrément.

Ainsi, la figure de l'« agri-nature » se rapproche du concept d'« agrosystème »[6], développé par BERTRAND (1975)[7] puis introduit dans le dictionnaire de BUSUTTIL (1999)[8]. L'« agrosystème » se

[1] ROGER A, 1995, *Les Théories du paysage en France*. Ed. Champ Vallon, Coll. Pays-Paysages, Paris, p. 462.

[2] WALTER F., 2004, *Les figures paysagères et la nation : territoire et paysage en Europe (16ème - 20ème siècle)*. Paris, Ed. EHESS, 528 p.

[3] *« La campagne serait le premier espace touristique fréquenté par les Français en nombre de séjours, le deuxième en nombre de nuitées, avec une part stable depuis 10 ans mais un nombre de nuitées en régression de 7% entre 1992 et 2001 »*, TOMATIS J., 2005, **«** Stratégie de destination : la campagne française ». Revue *Stratégos, la revue des stratégies du tourisme, des voyages et des loisirs*, n°23, avril 2005, en ligne le 6 novembre 2007, [http://www.strategos.fr/spip.php?page=article-numero&id_article=178].

[4] BRUNET R., FERRAS R., THERY H., 1993, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*. Paris, Ed. Reclus - La Documentation française, 3ème éd. 179 p. *« L'écoumène se détache de la simple géographie pour entrer de plain-pied dans la philosophie de l'être »*, BERQUE A., 2006, « Les limites de l'écoumène », dans *De la limite*. Ed. Parenthèses, Marseille, pp. 94-111.

[5] HUNT J.D., 1996, *L'art du jardin et son histoire*. Paris, Ed. O. Jacob. pp. 26-30.

[6] Merci à Franck GIAZZI, Maître de conférence à l'Institut de Géographie Alpine, qui au détour d'une discussion m'a permis de développer cette figure.

[7] *« L'agriculture est non seulement une rupture de l'écosystème naturel, mais elle est aussi un détournement de la production naturelle à des fins extérieures au fonctionnement de l'écosystème. Elle met en place un écosystème de type particulier que l'on peut qualifier d'agrosystème [...] »*, BERTRAND G., 1975, « Pour une histoire écologique de la France rurale », dans *Histoire de la France rurale*, sous la dir. G. DUBY et de A. WALLON. Paris, Ed. Seuil, Coll. Univers historique, tome 1, pp. 35-116.

[8] Voir chapitre « De l'agriculture à l'agrosystème », dans BUSUTTIL P., 1999, *L'essentiel de la géographie économique et humaine de la France*. Ed. Gualino, 96 p.

définit comme un écosystème construit et modifié par l'homme dans l'exercice d'activités agricoles (agriculture, sylviculture, pisciculture, élevage) en vue de l'exploitation d'espèces animales ou végétales, à des fins alimentaires (champs céréaliers, élevages bovins, ovins, etc.), industrielles (production de sucre à partir de la betterave) ou énergétiques (production de biocarburants).

Dans un second temps, la figure de l'« agri-nature » s'inspire aussi du concept d'« environnement » développé par VEYRET et PECH (1997), selon lequel l'homme serait au cœur de la relation « sociétés humaines et environnement »[1]. Ils analysent ce concept en termes de conflits entre des utilisateurs multiples, d'enjeu et de choix. De plus, le sens conféré à l'« agri-nature » comprend trois approches de l'environnement inspirées des travaux de FORTIN-DEBART (2003)[2] :

1 une approche « biocentrique » où les systèmes naturels sont privilégiés, comme la conservation, les connaissances et l'appartenance à la nature qui sont les principaux objectifs de cette approche qualitative ;

2 une approche « anthropocentrique » où les systèmes sociaux qui sont privilégiés, tels que la qualité de vie, l'utilité socio-économique et la défense d'un patrimoine culturel sont les principaux objectifs de cette approche de l'environnement en termes de relations et d'usages ;

3 une approche « écocentrique » où l'environnement est considéré comme un « éco-sociosystème », selon l'expression de GOFFIN (1998)[3]. Par conséquent, les systèmes naturels et sociaux sont dans une relation réciproque et dépendante. D'après LARRERE (1997), l'environnement est alors une coproduction de la nature et de l'être humain : « *nous ne rencontrons plus que des objets hybrides (mixte de nature et de culture)* »[4].

D'ailleurs, selon MATHIEU, JOLLIVET (1989)[5], trois acteurs sont indissociablement liés aux questions de nature et d'environnement. Il s'agit des scientifiques, des acteurs économiques et sociaux, puis de l'Etat. A travers la mobilisation conjointe des sciences sociales et des sciences de la nature, les auteurs relient l'environnement et la société par le recours aux concepts de « ressources », « paysages », « patrimoine », « catastrophe ».

[1] VEYRET Y., PECH P., 1997, *L'homme et l'environnement*. Paris, Ed. PUF, 2ème édition. 423 p.
[2] FORTIN-DEBART C., GIRAULT Y., 2004, « Prospectives dans le cadre de l'enseignement scolaire », dans actes du colloque *Ecocitoyenneté. Des idées aux actes favorables à l'environnement*, 18 et 19 novembre 2004, Marseille, laboratoire de Psychologie sociale de l'Université de Provence, ADEME, pp. 62-80.
[3] GOFFIN L., 1998, « L'environnement comme éco-sociosystème », dans LORIAUX M. (dir.), *Populations et développements : une approche globale et systémique*. Louvain-la-Neuve et Paris, Ed. Academia-Bruylant et L'Harmattan, pp. 199-230.
[4] LARRERE C., LARRERE R., 1997, *Du bon usage de la nature : pour une philosophie de l'environnement*. Paris, Ed. Aubier, Coll. Alto, p. 12.
[5] MATHIEU N., JOLLIVET M., 1989, *Du rural à l'environnement : la question de la nature aujourd'hui*. Paris, ARF, Ed. L'Harmattan, 354 p.

La figure de l'« agri-nature » prend donc en compte l'ensemble des actions qui contribuent directement ou indirectement à la valorisation des territoires ruraux. Dans ce cas, elle œuvre ainsi :

- à la gestion de « zones inondables » servant de zone d'épanchement de crues, telles que les prairies alluviales inondables, comme celles de la Loire, de la Saône ou de l'Adour ;
- à la protection des villages en montagne contre les avalanches et les glissements de terrain par le boisement et une sylviculture adaptée ;
- à la conservation de la biodiversité au travers de l'entretien des biotopes sensibles et de pratiques culturales adaptées. Certaines agricultures contribuent au maintien d'espèces végétales et animales rares ou menacées de disparition. En conservant certaines espèces et variétés anciennes, les agriculteurs contribuent à la conservation d'un patrimoine génétique ;
- au maintien du pastoralisme qui constitue l'une des mesures importantes de prévention contre les incendies de forêts méditerranéennes ;
- à la régulation de l'écoulement d'eau (stockage naturel et écrêtement des crues) par une augmentation des surfaces en prairie et de la maille bocagère ;
- à la fixation de carbone dans les forêts plantées afin de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre (et à contribuer à la réalisation des engagements du protocole de Kyoto et du Grenelle de l'environnement) ;
- à l'épuration des eaux chargées en nitrates par l'augmentation des surfaces de ripisylves, bien que les activités agricoles ne contribuent pas à une amélioration de l'état des eaux et des sols, car sans agriculture il n'y aurait pas de pollution.

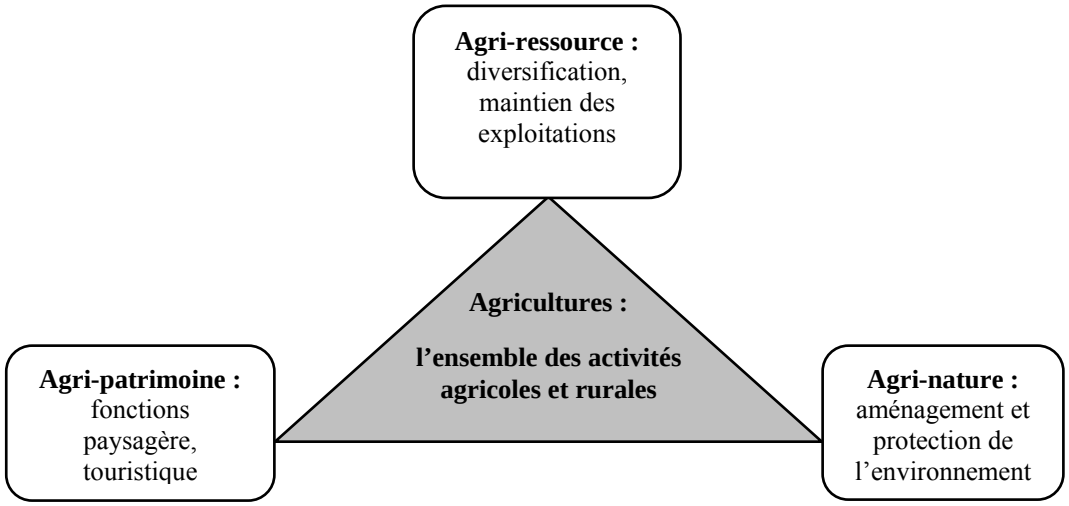
La figure de l'« agri-nature » atteste que les activités agricoles s'intègrent dans la gestion environnementale des cycles naturels, en lien avec une réglementation, en vue du développement des territoires ruraux.

6.3.4. En conclusion : le zonage du PDRN permet d'appréhender différemment les territoires ruraux

Nous avons vu que les différents acteurs développent différentes stratégies pour servir leurs propres intérêts. Trois types de comportements principaux ont ainsi été observés : le comportement modéré, comportement utilitariste face aux aides ou en opposition avec les aides. Les territoires ruraux sont le théâtre d'un grand nombre de modifications et de changements qui font émerger trois formes d'agriculture : l'agri-ressource qui intègre les activités agricoles en tant que composantes économiques ;

l'agri-patrimoine qui comprend les fonctions paysagères et touristiques ; l'agri-nature permettant l'aménagement et la protection de l'environnement.

Ainsi développées, ces trois figures rendent compte, certes des attentes, mais surtout des potentialités qui s'offrent aux exploitants. Ces figures appréhendent les territoires ruraux, non seulement au travers de l'agriculture, mais aussi de façon globale, par des thèmes dominants tels que l'habitat, les paysages, les modes de vie, les types d'agricultures, les relations entre résidents, ruraux d'origine et néoruraux, puis entre les acteurs. L'idéal est lorsque ces trois figures d'activités agricoles sont exercées sur un même territoire rural.



Source : TCHEKEMIAN (2008)

Figure 16 : Les trois figures de l'agriculture favorisées par le PDRN

Par l'étude du programme français de développement rural et de l'impact des aides sur l'ensemble des territoires ruraux, il ressort que le zonage d'application des aides du programme français de développement rural permet d'appréhender différemment les territoires ruraux. En effet, dans la pratique, les acteurs identifient les territoires ruraux en fonction des aides, sans forcément se référer aux délimitations administratives. Les acteurs se réfèrent donc aux aides attribuées dans le cadre du RDR pour délimiter les territoires. Les aides du programme représentent ainsi une nouvelle façon d'appréhender les territoires ruraux. Elles peuvent être perçues comme un outil de valorisation du territoire, comme les aides en faveur des « zones défavorisées », de frein à l'innovation, et un outil de contrôle, qui entraîne une dépendance des exploitants bénéficiaires des aides. Le programme français de développement rural favorise également la mise en place de stratégies par les différents acteurs qui ont bien souvent une vision à court terme des projets de territoire. En effet, les exploitants adoptent un certain nombre de stratégies afin de maintenir leur activité et d'assurer leur revenu face à la diminution des prix de la production agricole.

De plus, on peut observer trois comportements dominants de la part des exploitants face aux aides. Certains adoptent une attitude modérée vis-à-vis des aides et cherchent ainsi à les utiliser comme un soutien ponctuel sans adopter de stratégie de cumul. D'autres adoptent à l'inverse une attitude opportuniste et cherchent à accumuler un maximum d'aides sans véritablement repenser leur mode de fonctionnement ou modifier leurs pratiques. Ils recherchent ainsi un bénéfice immédiat dans leur intérêt propre. Enfin, certains exploitants adoptent une attitude de retrait voire d'opposition vis-à-vis des aides soit par peur de la dépendance que peut engendrer ce système, soit par peur de se retrouver prisonnier d'un carcan administratif trop contraignant. Bien entendu, l'exploitant peut être influencé par des sources extérieures, ces attitudes ne sont donc pas figées, et peuvent être multiples. Les trois attitudes décrites évoluent en fonction de la sensibilité culturelle, politique de l'exploitant, de son vécu, de ses expériences. Les attitudes peuvent aussi être associées à des courants politiques (comme l'adhésion à un syndicat agricole), économiques (libéralisme, mainmise de l'Etat) et géographiques (selon que l'exploitation soit située en « zone défavorisée », « de plaine »).

Globalement, nous pouvons conclure que les exploitants ont plutôt une vision de la gestion de leur exploitation à court terme. Ils ne font plus de projets sur le long terme et agissent de manière à bénéficier d'un maximum d'aide en choisissant les mesures les moins contraignantes. Les exploitants s'adaptent au gré des politiques mises en place sans remettre en question leur mode de fonctionnement et réfléchir sur le devenir de leur exploitation. Les effets sur les territoires ruraux sont donc moins importants que ceux souhaités par le programme. Les exploitants s'impliquent peu dans les démarches liées à la fonction paysagère que l'Europe souhaite donner à la France, car elles sont contraignantes et peu rémunératrices par rapport à celles en lien avec la production. Les exploitants ne retrouvent pas le sens de leur profession dans l'expression « jardinier de l'espace » qu'ils associent aux nouvelles orientations incitées par le programme français de développement rural.

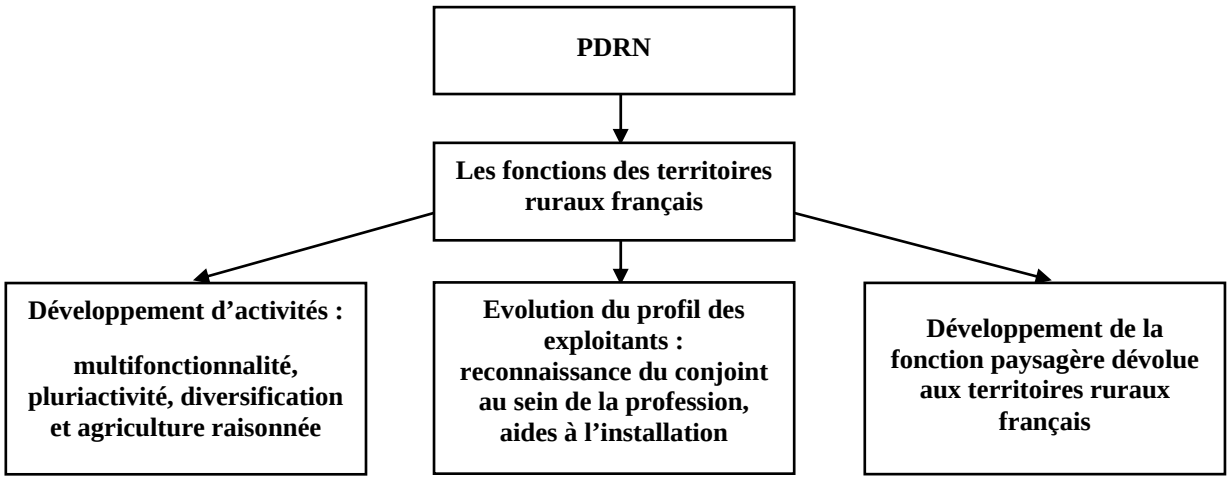
Les limites entre les territoires urbains et ruraux s'estompent avec l'émergence d'un territoire intermédiaire, le périurbain. Le programme français de développement rural prend en compte les attentes sociales et cherche à favoriser les aménités. Afin de synthétiser la réponse à notre première hypothèse, nous partons du constat que le zonage des aides du PDRN permet d'appréhender différemment les territoires ruraux. Pour bénéficier des aides et afin de s'approprier le programme, les acteurs développent différents types de stratégies. Ces stratégies mises en œuvre modifient les pratiques agricoles et rurales et entraînent ainsi des changements au sein des territoires ruraux. Le programme français de développement rural permet ainsi le développement de trois formes d'agricultures : l'agri-ressource, l'agri-patrimoine et l'agri-nature.

Septième chapitre.

De quelle manière une politique publique agricole modifie-t-elle les territoires ruraux ?

Dans ce septième chapitre, nous nous intéressons à l'intérêt et aux orientations que l'application du Plan de Développement Rural National suscite auprès des exploitants agricoles. Ainsi, nous verrons les modifications que le programme entraîne au sein de la profession agricole, puis sur les territoires ruraux.

La première partie étudie les nouvelles orientations du PDRN au travers du développement de la multifonctionnalité agricole, de la pluriactivité, des activités de diversification, de l'agriculture raisonnée ainsi que les actions en faveur du développement durable soutenues par le programme. La seconde analyse l'évolution du profil des exploitants, les aides à l'installation des jeunes exploitants et à la préretraite, puis la généralisation des programmes de formation à l'ensemble de la profession, tout en abordant la féminisation croissante de la profession agricole. La troisième partie s'intéresse à la fonction dévolue aux territoires ruraux français, au sein de l'Europe et tout particulièrement à la fonction paysagère, au dépend de certaines activités agricoles. Ainsi, le développement de ce septième chapitre se schématise de la façon suivante :



Source : TCHEKEMIAN (2008)

Figure 17 : Les fonctions des territoires ruraux soutenues par le PDRN

7.1. Le programme cherche à rémunérer certaines activités au sein des territoires ruraux

Le Plan de Développement Rural National permet aux exploitants de souscrire à des mesures et de percevoir des aides financières en fonction de leurs pratiques. Le programme développe et rémunère les activités exercées dans le cadre de la multifonctionnalité, au travers de la pluriactivité et diversification. L'accent est également mis sur les démarches de qualité et environnementales.

Pour développer ces activités, le programme propose un certain nombre de contrats, depuis le CTE jusqu'au CAD, lesquels permettent aux exploitants de s'unir autour de projets communs et de prendre en compte les mesures visant à valoriser les territoires ruraux.

7.1.1. Le principe de la multifonctionnalité dans les territoires ruraux

Pour HERVIEU (2002), le concept de la multifonctionnalité permet de redéfinir la complexité et la richesse des missions de l'agriculture[1]. Il correspond à la capacité des systèmes agricoles à contribuer simultanément à la *« production agricole et à la création de valeur ajoutée, mais aussi à la protection et à la gestion des ressources naturelles, des paysages et de la diversité biologique, ainsi qu'à l'équilibre des territoires et à l'emploi »* (MIATEKELA, 2003)[2].

Le terme « multifonctionnalité » est un néologisme sous lequel sont regroupées les trois fonctions exercées par la profession agricole, économique, environnementale et sociale. Le concept redéfinit la place des activités agricoles et ses répercussions suscitées par la société. Ainsi, la multifonctionnalité contribue à une nouvelle définition du métier d'exploitant agricole, qui se veut plus spécialisé, plus complexe, et plus proche des réalités et préoccupations sociétales. La reconnaissance de la multifonctionnalité agricole implique donc la prise en compte de biens et de richesses attribués aux activités agricoles et rurales, à savoir :

- des biens marchands et non marchands ;
- des biens alimentaires et non alimentaires, comme les biocarburants ;
- des matières premières et des produits transformés identifiés, qualifiés et attribués à un savoir-faire, voire étiquetés à un territoire ;

[1] HERVIEU B., 2002, « La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole », dans *Agricultures : cahiers d'études et de recherches francophones,* n°6, volume11, pp.415-419.

[2] MIATEKELA J., 2003, « A l'aube du XXIe siècle, quel accompagnement pour les petits agriculteurs de la Martinique ? », Actes du colloque *Les Départements Français d'Amérique à l'aube du XXIe siècle : leur développement économique et social*, Terres d'Amérique, n°4, Karthala, Paris, p. 143.

- des richesses matérielles et immatérielles, comme le tourisme rural, l'entretien du patrimoine rural et des paysages ;
- des biens privés et publics, tels que l'environnement, la protection des animaux, l'entretien des espaces ruraux.

L'ensemble de ces biens et richesses, marchands et non marchands, agricoles et ruraux, demandés par la société, doit être mis en valeur. Pour HERVIEU (2002) *« la multifonctionnalité peut être reliée à l'idée selon laquelle l'agriculture est une activité aux multiples facettes que le seul marché - ouvert ou régulé - ne peut gérer en totalité. Dans le contexte d'une remise en cause des aides publiques face à la production européenne, voire mondiale, le concept de multifonctionnalité permet de légitimer ces aides publiques découplées aux activités agricoles »*[1].

Le concept de multifonctionnalité a ainsi été repris au sein de l'Europe où il a été intégré lors des accords de Berlin en 1999, dans le second pilier de la PAC et développé lors de la mise en place du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE). En outre, le concept de multifonctionnalité sert d'arguments à l'Union Européenne lors des négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce, car il permet d'apporter des soutiens soit directement aux exploitants soit au travers d'aides conditionnées. Mais voyons à présent le contexte institutionnel des CTE, point de départ de la reconnaissance de la multifonctionnalité, par le programme de développement rural français. Puis nous verrons le remplacement des CTE par les Contrats d'Agriculture Durable (CAD) et la prise en compte de la multifonctionnalité.

7.1.1.1. Le CTE, outil de mise en œuvre de la multifonctionnalité

Au travers des CTE, les acteurs ont pris en compte la multifonctionnalité dans le cadre des activités agricoles. Le contenu des contrats types, les avis sur les diagnostics d'exploitation, la participation des environnementalistes témoignent d'un début de dialogue entre les acteurs de la sphère rurale et agricole, les acteurs de l'environnement et la société civile en général. Il est important de souligner que, par la rémunération de la multifonctionnalité, notamment au travers des MAE, le programme génère une valeur ajoutée additionnelle pour les producteurs. De plus, les démarches de qualité, de diversification et de développement d'activités alternatives apparaissent également comme un des principaux gisements potentiels d'accroissement de la valeur ajoutée et des revenus des exploitants, bien que cela soit moins net pour la filière bio, en raison de la volatilité des prix. En effet, la rémunération de la multifonctionnalité contribue à garantir la pérennité d'exploitations n'ayant pas d'autres perspectives.

Cependant, dans le territoire d'étude des Monts de Lacaune, la Vice-présidente, et l'Administrateur de l'ADEART, soulignent que les CTE ne favorisent pas le maintien des petites et moyennes exploitations :

[1] HERVIEU B., 2002, *Op. cit.*

« nous avions le sentiment que le CTE répondait aux attentes de l'agriculture durable, c'est-à-dire l'emploi, les systèmes d'exploitation, l'environnement et l'économie. Mais nous avons remarqué que les orientations de développement étaient différentes, car nous voulons le maintien des petites et moyennes exploitations pour maintenir l'emploi agricole, maîtriser l'agrandissement des exploitations et respecter nos engagements envers les consommateurs et donc l'orientation vers la multifonctionnalité. (…) La multifonctionnalité permet une transparence sur la fabrication (…) permet la pluriactivité des agriculteurs. ».

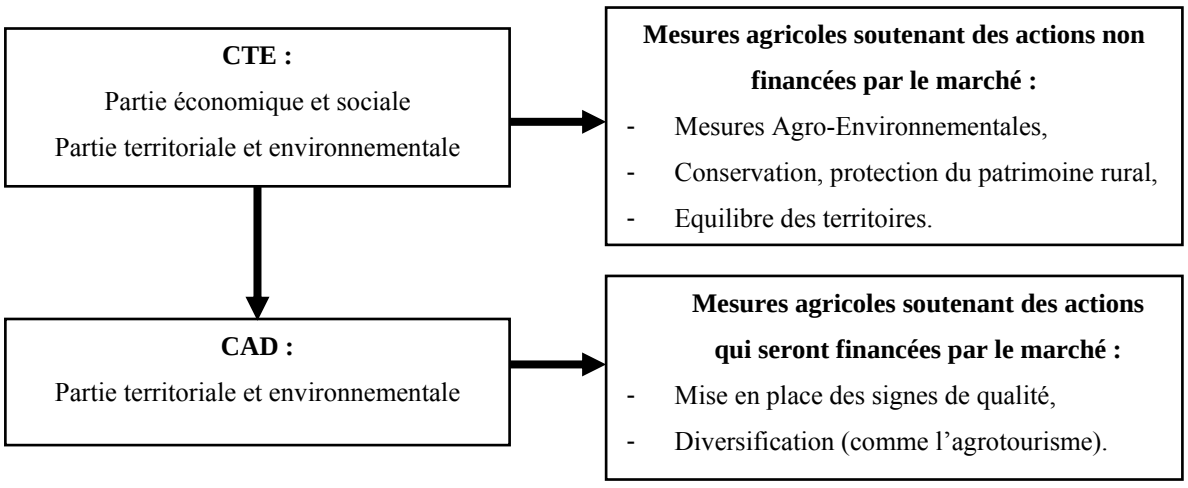
Il faut rappeler que l'attitude des exploitants vis-à-vis des CTE et du concept même de multifonctionnalité a d'abord été une attitude de grande réserve, notamment de la part des exploitants bénéficiant fortement du premier pilier. Cette attitude était principalement due à la modulation qui devait, à l'origine, contribuer au financement des CTE, et qui était vécue comme une menace pour les grandes exploitations à forte valeur ajoutée bénéficiaires du premier pilier. En effet, cette modulation revenait, du moins partiellement, à faire financer la multifonctionnalité par les principaux bénéficiaires du premier pilier. Au-delà de ce conflit d'intérêts, on constatait en outre, de la part de la profession agricole et de ses représentants une hostilité de principe à la notion même de contractualisation. La principale raison évoquée est que cette notion introduirait des obligations pour les exploitants, et une préférence pour les aides non conditionnelles utilisées dans le passé. En Ardèche méridionale, un chef d'exploitation en GAEC, confie au sujet de la mesure « p » (diversification des activités) : *« je suis contre, car si on est agriculteur et qu'il faut faire un autre métier autant s'arrêter. On nous demande de travailler en parallèle du professionnalisme de notre métier et après nous serons agriculteurs pour nous occuper, pour notre loisir. ».* Certains exploitants voient ainsi en la multifonctionnalité, un risque de perte de reconnaissance de leur cœur de métier. Ils ont ainsi une vision plutôt figée de l'exercice de la profession agricole et refusent de s'adapter aux nouvelles orientations commanditées par la PAC.

Les résultats dans ce domaine, bien qu'encourageants notamment pour la diversification, restent cependant largement en deçà des objectifs ambitieux (et peut-être peu réalistes) du programme français de développement rural. Sans doute les outils classiques d'aide à l'investissement (faiblement ciblés) utilisés principalement pour appuyer ces démarches ne répondent-ils pas toujours aux enjeux qui conditionnent leur succès ? Comme exemple d'outils classiques on retrouve l'animation, le conseil technique, la mise en réseau, la mise en place de stratégies marketing, la promotion et défense des labels des producteurs ainsi que pour la filière bio, et l'organisation du marché. Sans doute aussi, ces mesures ne rencontrent-elles pas toujours l'appui qu'elles méritent, du fait de leur caractère innovant, de la part des structures d'appui et de décision ?

7.1.1.2. L'évolution des CTE par les CAD et l'intégration des fonctions environnementales

L'évaluation française révèle que *« le bilan des CTE est positif sur le plan numérique. En revanche, dans les secteurs social et environnemental, comme sur le plan budgétaire, les résultats sont négatifs. Le démarrage du programme s'est caractérisé par une certaine précipitation qui n'a pas permis, dans la majorité des cas, de réaliser dans de suffisamment bonnes conditions les diagnostics territoriaux et individuels préalables. Les contrats types qui devaient proposer un cadre et faciliter les dynamiques collectives se sont révélés très hétérogènes et parfois éloignés de la théorie d'action à l'origine du dispositif. Malgré tout, le programme CTE a permis une certaine ouverture du monde agricole vers les autres acteurs du monde rural en créant l'occasion d'un dialogue renouvelé et souvent constructif »* (URBANO, 2005)[1].

Depuis le 06 août 2002, la signature des CTE a été suspendue par le Ministre de l'Agriculture Hervé GAYMARD. Sur sa demande, un audit a été réalisé, et a ainsi révélé des dysfonctionnements importants. Au vu de ces conclusions, le Ministre a chargé, en septembre, un groupe de travail, constitué de représentants de l'administration, des organisations professionnelles agricoles et des collectivités locales, de proposer un nouveau dispositif contractuel, recentré sur les enjeux environnementaux prioritaires, simplifié et encadré au niveau budgétaire. Un nouvel outil a ainsi été créé, le Contrat d'Agriculture Durable (CAD)[2], qui se veut être plus simple, recentrer sur l'environnemental, l'équité, la déconcentration, et l'association plus étroite des collectivités.



Source : TCHEKEMIAN (2008)

Figure 18 : La mise en œuvre de la multifonctionnalité au travers des CTE et CAD

[1] URBANO G., VOLLET D., 2005, « L'évaluation du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) ». *Notes et études économiques*, février 2005, n°22, p. 70.

[2] Voir le Décret du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable (CAD) et modifiant le code rural et l'Arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable (CAD).

Le deuxième pilier de la PAC, mis en place en 2000, marque un tournant important dans le développement rural, en n'abordant plus l'agriculture uniquement à travers l'angle économique, axé sur la production, mais en intégrant ses fonctions environnementales et sociales au sein des territoires ruraux. Cette reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture s'est traduite en France par la mise en place d'un certain nombre d'outils et notamment l'introduction des CTE, remplacés ensuite par les CAD. Tous les exploitants n'adhèrent cependant pas à cette nouvelle orientation, car certains y voient une perte de reconnaissance des valeurs de la profession. L'orientation vers la multifonctionnalité est ainsi un objectif central et une des priorités du programme français, mais elle 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. Le concept concourt clairement aux objectifs sociétaux et environnementaux identifiés par l'agenda 2000.

D'un point de vue européen, l'accord de Berlin relatif à l'Agenda 2000 reconnaît ainsi le développement rural comme l'une des composantes essentielles de la PAC. Son financement a été rendu possible par le FEOGA-Garantie et des modulations reposant sur le critère de l'emploi ont été mises en œuvre. Au niveau international, la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, notamment par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)[1] et l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), devient un élément majeur pour l'orientation des politiques agricoles. Dans le cadre des futures négociations au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), il s'agit donc d'un atout permettant une plus large reconnaissance des rôles, autres que commerciaux, dévolus aux activités agricoles. Le CAD a donc été mis en place afin d'identifier et de rendre prioritaires les enjeux environnementaux au sein des territoires. Comme le CTE, il s'agit d'un contrat passé entre une exploitation agricole et l'Etat, pour une durée de cinq ans. En théorie, ce contrat résulte d'une démarche volontaire d'exploitants désireux d'engager des actions de préservation de l'environnement et de qualité de production. Nous verrons que certains exploitants sont incités à souscrire à ce contrat qui représente une aide financière. D'ailleurs, encadré financièrement, le contrat repose sur un projet élaboré à partir d'un diagnostic d'exploitation et des objectifs de l'exploitant. Ce projet intègre des préoccupations agro-environnementales, territoriales et éventuellement socio-économiques tout en respectant sa viabilité économique. Il porte en particulier sur la contribution de l'exploitation agricole à la préservation des ressources naturelles, puis à l'occupation et l'aménagement des territoires ruraux.

Dans un souci de responsabilisation de l'ensemble des acteurs concernés et de simplification du dispositif du CAD, un rôle prépondérant est donné aux échelons départementaux et régionaux, notamment dans la définition des enjeux territoriaux prioritaires ou dans l'établissement de règles de financement des investissements. Le CAD s'adresse aux exploitants agricoles souhaitant s'engager dans des démarches de préservation de l'environnement et de qualité de production (lutte contre l'érosion des sols, préservation de la qualité des sols, de la ressource en eau, de la diversité des paysages, des filières de qualité, de la création d'emploi). Le CAD s'appuie sur un contrat type qui contient des actions que l'exploitant choisit

[1] Le sigle FAO signifie « Food and Agriculture Organization » et se traduit en français par Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

en vue d'élaborer un projet cohérent. Ces actions répondent aux enjeux environnementaux spécifiques des territoires où intervient le CAD.

En mai 2003, lors de notre travail de terrain, plus aucun CTE ne pouvait être signé, mais les contrats antérieurs à cette date poursuivaient leurs actions. A la fin du mois de juillet 2003, date d'arrêt définitif du dispositif, plus aucun nouveau CTE ne pouvait être accordé. Désormais, les exploitants peuvent s'engager dans un CAD, défini par le décret n°2003-675 du 22 juillet 2003. Le CAD reprend la démarche contractuelle du CTE, tout en se recentrant sur des problématiques strictement environnementales. De par les entretiens réalisés, nous constatons que même si le concept de multifonctionnalité est de plus en plus reconnu par les institutions, il est souvent l'objet de controverses, face notamment à des modèles productivistes encore fortement présents. Mais ceci doit être relativisé, car il en avait été de même lors du lancement du CTE, qui avait fait l'objet de fortes récriminations en étant considéré comme un outil mal adapté, aux intérêts mal définis, d'où sa modification en CAD. Le Contrat d'Agriculture Durable est financé dans le cadre du second pilier de la PAC dans la période 2000-2006. Il repose sur un contrat passé avec les exploitants pour la mise en œuvre de mesures agro-environnementales. L'année 2006 a représenté l'année de clôture de ce dispositif. Il sera remplacé par de nouveaux dispositifs contractuels dans le cadre du programme de développement rural hexagonal (PDRH) 2007-2013 Il est donc important de préciser que la multifonctionnalité est un modèle à promouvoir et elle étudie le CTE en tant qu'outil de réorientation des activités agricoles et rurales.

7.1.2. Une appropriation différente de la multifonctionnalité selon les territoires et le type d'exploitation

Dans le territoire périurbain des Coteaux du lyonnais, plusieurs acteurs rencontrés, notamment le directeur du service agriculture durable de la DDAF, s'accordent à dire qu'il y a dans les discours, *« indiscutablement, un virage vers la multifonctionnalité (…). Mais c'est comme pour l'installation, il y a peu de soutien, derrière, en termes de politique »*. Dans les Coteaux du lyonnais, les représentants de la Confédération paysanne du Rhône reconnaissent que : *« l'approche du développement rural est restée purement économique, et les institutions comme l'ADASEA et la Chambre sont encore à raisonner des projets calculette à la main, afin d'en vérifier la viabilité économique. Il semble globalement que les jeunes, de moins de trente ans, soient plus sensibilisés »*. Cependant, de même que les aides à l'installation soutiennent, mais ne suscitent pas d'installation, les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs ne sont pas assez incitatifs. Ainsi, les aides du deuxième pilier, obtenues dans le cadre d'un système d'élevage extensif sont encore aujourd'hui nettement plus faibles que les aides du premier pilier obtenues sur la même surface en production intensive et irriguée. Cet avis est également partagé par la FRAPNA et la Fédération départementale des Chasseurs du Rhône. Toutefois, ce discours doit être

nuancé, en soulignant la présence de projets, mais aussi d'encadrements et de subventions, comme en témoigne l'orientation des aides vers le soutien à la multifonctionnalité dans les Coteaux du lyonnais.

Selon les représentants de la Chambre d'agriculture et de la FDSEA du Rhône, la situation dans les territoires périurbains a orienté, depuis une dizaine d'années, l'agriculture vers la multifonctionnalité. On peut noter à travers ces propos que la notion de multifonctionnalité est souvent assimilée à la diversification des activités agricoles et que ces activités sont en accord avec les attentes de la société. Les productions non marchandes, comme la protection de l'environnement ou le maintien de la biodiversité du tissu rural, semblent moins intégrées au sein de la profession agricole. De ce fait, l'approche globale menée se traduit dans le Rhône par l'orientation vers l'agriculture raisonnée associée à la vente directe, valorisant ces pratiques. Ce qui ne convient pas à certains acteurs exigeant plus d'une agriculture durable, sur les thèmes de l'environnement et de la société. Selon le directeur et le Chef de projet, suivi des DOCUP Objectif 2, à la Chambre d'agriculture du Rhône : *« la situation en zone périurbaine a tourné l'agriculture vers la multifonctionnalité depuis déjà longtemps. Les initiatives de diversification, de prise en compte de la demande sociale sont déjà engagées. Le PDRN s'est plutôt inséré dans une dynamique plus large et compte tenu du faible nombre de CTE qu'a impulsé le PDRN, il est préférable de ne pas compter uniquement sur ces politiques pour en voir les effets. »*.

Dans le territoire d'Eure-et-Loir, l'Animateur « bio » de la Chambre d'agriculture note que *« depuis deux ans, les agriculteurs commencent à admettre qu'ils peuvent être rémunérés de différentes façons et pas seulement pour la production »*. Cette tendance est principalement visible auprès des exploitants pratiquant l'agriculture biologique, mais auprès d'autres exploitants, notamment les jeunes. En d'autres termes, l'idée d'une rémunération écoconditionnée ou rémunération de la multifonctionnalité fait peu à peu son chemin.

Les entretiens permettent d'établir une distinction entre les territoires d'étude, suite aux attitudes des acteurs vis-à-vis du programme de développement rural et de la mise en place de la multifonctionnalité. Deux distinctions s'établissent en fonction des territoires étudiés, de la situation géographique, du type de l'exploitation et des aides sollicités vis-à-vis du premier et du second pilier de la PAC.

Les premiers territoires sont ceux de grandes cultures, fortement dépendants des aides du premier pilier. L'attitude majoritaire des acteurs est soit l'hostilité, dans les territoires d'agriculture intensive et prospère (comme l'Eure-et-Loir), soit l'indifférence dans les territoires à moins fort potentiel (tel que le plateau de Langres). Toutefois, cette attitude de départ s'est progressivement transformée, à mesure que les exploitants perçoivent le profit qu'ils peuvent tirer des MAE, peu contraignantes et faiblement dégressives. Il s'agit là d'une stratégie, quelque peu opportuniste, visant à récupérer, par le biais du dispositif des MAE, CTE et CAD, les subventions qu'ils risquent de perdre du fait de la modulation. Face à cette attitude « opportuniste », le souci d'améliorer l'image des exploitants, dans un contexte marqué

par des crises alimentaires, a motivé un certain nombre d'exploitants, notamment les plus jeunes. Mais l'inquiétude face à l'évolution de la PAC, et aux conséquences de l'élargissement de l'Union Européenne, a souvent dominé les préoccupations des exploitants de ces territoires de grandes cultures, reléguant à un rang subalterne les considérations sociétales sur la multifonctionnalité, et constituant un frein à leur volonté de contractualisation, dans un environnement économique aussi incertain.

Les seconds territoires sont ceux bénéficiant peu d'aide du premier pilier ; la notion de multifonctionnalité a suscité, de façon générale chez ces exploitants, plus d'intérêt, notamment auprès de ceux orientés vers le tourisme rural, la valorisation des produits fermiers, et les démarches de qualités. Les acteurs que l'on retrouve dans ce classement sont essentiellement ceux des territoires de l'Ardèche méridionale et des Coteaux du Lyonnais. Cet intérêt pour la multifonctionnalité s'est attesté par la vigueur des débats lors de la préfiguration, puis du lancement des CTE et des CAD. Il est particulièrement perceptible chez les jeunes exploitants et les représentants des syndicats minoritaires. En revanche, les syndicats majoritaires restent souvent en retrait par rapport à l'attitude individuelle de leurs membres.

Le clivage du monde professionnel quant aux attitudes vis-à-vis du PDRN, de la multifonctionnalité et de ses instruments (MAE, CTE puis le CAD), se retrouve au niveau des organisations syndicales :

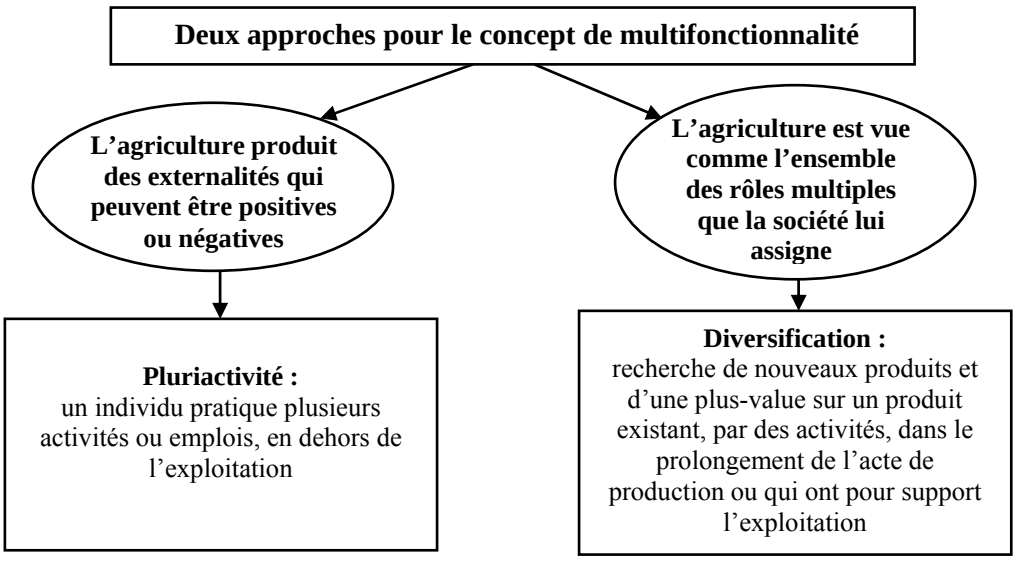
- les syndicats majoritaires, et particulièrement la FNSEA, ont été dès le début - lors des discussions sur la Loi d'Orientation Agricole - hostiles au principe du CTE, à celui de la contractualisation et à l'intrusion de préoccupations environnementales dans la politique agricole. La FNSEA, dans une logique de productivité, est favorable aux aides à la production, aux aides à l'exploitation ou à la surface. La modulation, qui devait partiellement permettre le financement du CTE, et le fait que le CTE ait été porté, sans trop de concertation, avec une volonté politique forte, par un gouvernement de gauche, ont avivé leur hostilité initiale ;
- les syndicats minoritaires, tels que la Confédération paysanne, ont davantage soutenu la multifonctionnalité et l'approche contractuelle, qui rejoignent leurs revendications dans la répartition, plus équitable, des aides. Toutefois, dans les discours, un certain désenchantement est à noter de la part des plus favorables partisans de la multifonctionnalité, vis-à-vis du CTE. Ils lui reprochent d'avoir progressivement évolué vers une logique de guichet, non conforme aux aspirations de départ.

A l'échelle nationale, on peut donc faire le constat que l'idée même de multifonctionnalité des activités agricoles, autrefois fortement rejetée par la profession, fait progressivement son chemin dans les mentalités, avec plus ou moins d'adhésion, selon les contextes locaux. Selon les acteurs rencontrés, la multifonctionnalité n'est plus désormais considérée comme un sujet tabou, et rencontre un succès plus ou

moins grand, selon les contextes locaux. En somme, l'évolution se fait comme si, confronté à la sensibilisation croissante des populations aux enjeux environnementaux, la profession agricole avait trouvé en la multifonctionnalité une réponse plus facilement acceptable que l'accroissement des contraintes réglementaires qui en constitue, dans bien des cas, l'alternative.

Des négociations internationales sont en cours sur l'abaissement des protections et la suppression des subventions en matière agricole. Les acteurs agricoles y voient la possibilité du maintien d'une forme acceptable de soutien à l'agriculture. Cependant, une inquiétude générale demeure : celle liée au caractère, plus ou moins, pérenne de la rémunération que la société est prête à verser à la profession agricole pour les aménités qu'elle produit. Cette inquiétude correspond à une interrogation à laquelle le dispositif institutionnel et réglementaire actuel n'apporte, pour l'instant aucune réponse.

Des entretiens réalisés nous apprennent que la faible intégration du programme français de développement rural, dans les dynamiques locales, a été dommageable au développement de la multifonctionnalité. De plus, peu d'acteurs citent et connaissent la multifonctionnalité, alors les termes de diversification et de pluriactivité sont couramment employés. Ainsi, nous allons voir que le concept de multifonctionnalité intègre les notions de diversification et de pluriactivité.



Source : TCHEKEMIAN (2008)

Figure 19 : La multifonctionnalité au travers de la pluriactivité et de la diversification

Dans les discours, émerge également le concept d'« agriruralité ». En effet, les notions de pluriactivité et de diversification agricoles se retrouvent dans le concept d'« agriruralité », développé par le Centre de Ressources pour le Développement Rural, en Rhône-Alpes. En effet, une « entreprise agrirurale » est *« un*

système économique optimisé qui combine plusieurs activités, dont l'une est agricole »[1]. Les autres activités développées ne sont pas forcément dans le prolongement de l'agriculture.

7.1.2.1. La pluriactivité ou le cumul d'activités professionnelles

BENOIT et GERBAUX (1997) définissent la pluriactivité comme *« l'exercice de plusieurs emplois ou activités professionnelles assurés de façon successive ou simultanée dans l'année par un seul individu »*[2]. Cette notion s'attache donc à un individu, et non à une entreprise. Mais cette définition est large, dans la mesure où elle englobe :

- les personnes qui cumulent plusieurs activités professionnelles de manière simultanée, par exemple un salarié qui exerce parallèlement une activité indépendante ;
- les personnes qui alternent régulièrement plusieurs activités professionnelles, par exemple une personne qui travaille l'hiver et l'été en tant que saisonnier ;
- et celles qui additionnent des « petits boulots » sur une année. Cette dernière catégorie de personnes est rarement prise en compte, dans la mesure où l'on évoque plus volontiers la pluriactivité comme un choix de vie, mais elle représente une proportion non négligeable des pluriactifs.

Dans le secteur agricole, la pluriactivité n'est donc pas perçue du point de vue de l'individu, mais de celui du ménage vivant sur une exploitation donnée. On parle donc d'un ménage pluriactif lorsque, d'une part, seul l'un des conjoints travaille sur l'exploitation (tandis que l'autre exerce une autre activité, non agricole), d'autre part, lorsque l'un des conjoints ou les deux exercent une activité secondaire non agricole. Un ménage pluriactif au sens agricole peut donc se composer de deux personnes exerçant chacune une seule activité. La pluriactivité désigne donc le cumul d'activités professionnelles d'un individu-exploitant ou de son ménage ou de l'ensemble de la famille nucléaire, le chef d'exploitation, son conjoint et ses enfants.

7.1.2.1.1. La pluriactivité permet le maintien d'activités agricoles

Selon les acteurs rencontrés, la pluriactivité permet de maintenir des activités agricoles au sein des territoires. En effet, lorsque le volume de travail des activités agricoles diminue et qu'elles ne sont plus viables économiquement, la pluriactivité permet aux exploitants de travailler à temps partiel dans l'exploitation et d'exercer une seconde activité professionnelle, souvent autre qu'agricole. La pluriactivité

[1] Centre de Ressources pour le Développement Rural, en Rhône-Alpes

[2] BENOIT A., GERBAUX F., 1997, « La pluriactivité : pratiques sociales et réponses juridiques », dans *Contributions à l'analyse des mutations du travail*, SAILLARD Y. (dir.), Ed. Octares, Toulouse, pp. 17-26.

se développe dans les territoires où les aides au revenu ont un fort impact. L'atout principal en matière de stabilisation de la population rurale est la possibilité de diversifier les activités des différentes personnes du ménage agricole, et donc aux conjointes des exploitants[1]. La pluriactivité et en particulier l'existence d'emplois féminins en dehors de l'agriculture, permettent de maintenir des activités agricoles au sein des territoires ruraux. La pluriactivité permet ainsi de diversifier les activités des différentes personnes composant une exploitation. De ce fait, la pluriactivité permet une stabilisation de la population. Ce constat est encore plus apparent dans les « zones rurales ». Le problème du célibat des exploitants, qui est toujours important, au point d'être à l'origine d'émissions télévisées et d'un détournement des annonces de magazines à destination de la profession agricole (comme *Chasse et pêche*), l'est bien moins avec la diversité d'emplois dans les territoires ruraux, tels que le développement des emplois de services liés aux activités résidentielles et aux prestations de services auprès des personnes âgées.

Le programme de développement rural joue un rôle limité quant à la pluriactivité. Cependant, il contribue au développement de celle-ci par l'extension de certaines aides, même si peu d'exploitants y ont recours. On constate que certaines mesures de diversification sont également peu utilisées. Toutefois, il s'avère que la pluriactivité est largement pratiquée dans les territoires où les aides au revenu sont les plus élevées. La rémunération de la pluriactivité est donc soutenue par les aides annuelles au revenu, telles que les ICHN, les OLAE, les mesures forestières et différentes MAE intégrées aux CTE et CAD.

Dans les territoires touristiques et à fort dynamisme économique, tels que les territoires urbains, périurbains et de montagne, de nouvelles formes de combinaison d'activités apparaissent. Mais c'est précisément dans ces territoires touristiques et dynamiques que, d'après les acteurs, les aides du PDRN sont les moins probantes. De plus, les aides du programme sont insuffisantes et mal adaptées, si l'on considère les enjeux particuliers de ces territoires.

Lors de la mise en place du second pilier de la PAC, un certain nombre d'exploitants ont rapidement souscrit à des démarches de CTE, afin de compenser la modulation des aides du premier pilier. Les représentants de la profession agricole correspondent bien souvent aux exploitants qui cherchent à conserver leurs acquis, ce qui se traduit par une dérive des critères d'éligibilité à leur avantage. Les institutions n'ont pas souhaité freiner cette dérive, expliquant le manque de débats dans l'orientation agricole, qu'a soulevés la mise en place du PDRN. Ainsi, après une première phase de réticence face au PDRN, les acteurs institutionnels ont favorisé la concentration des aides sur les exploitations les plus grandes. Mais, en parallèle des critères officiels, beaucoup de petits exploitants dénoncent l'existence de critères officieux. Selon eux, seules les grandes exploitations ont eu le droit de souscrire à des CTE.

Dans le territoire des Coteaux du lyonnais, un exploitant pluriactif (exploitant et professeur) possède une exploitation de 68 hectares. Il souhaitait réaliser un CTE afin de développer une activité de gîte rural et faire reconnaître ses pratiques comme respectueuses de l'environnement. Lorsqu'il s'est renseigné sur les

[1] En 2002, les exploitants masculins représentent 76% des emplois agricoles en France métropolitaine (MSA, 2003).

démarches à effectuer en vue de l'obtention d'un CTE, on lui a dit à plusieurs reprises que son exploitation était trop petite pour recevoir des aides et que les CTE étaient réservées aux « bons agriculteurs » : « *c'est une très petite exploitation en comparaison à celles de la région, qui ne me permet pas de vivre de revenus purement agricoles. Je suis donc professeur, et loue une partie des bâtiments de la ferme ainsi qu'une maison en tant que gîte de France.* ». Il était donc nécessaire pour cet exploitant d'exercer plusieurs activités afin de subvenir à ses besoins et de mener à bien son projet. Cet exploitant représente une catégorie pour qui les CTE viennent appuyer la réflexion sur les modes d'exploitation et les démarches qu'ils mettent en place depuis des années. Les aides viennent d'une part en appui à leurs initiatives antérieures au PDRN et leur permettent d'autre part d'aller plus loin dans leur démarche. Afin de contourner ce refus, l'exploitant a adopté un certain nombre de mesures, dans le cadre du PDRN, telles que le suivi de la fertilisation azotée, à travers les analyses et les calculs de bilans azotés qui sont obligatoires. Ces outils, favorisés par une subvention, incitent à la réflexion sur les méthodes de travail des exploitants. En l'incitant à adopter de nouvelles orientations, ces mesures lui ont permis de modifier et d'enrichir ses activités. Cependant, les conflits qui ont eu lieu lors de l'attribution d'aide à des pluriactifs montrent également que les exploitants et acteurs institutionnels ne sont pas prêts à accepter une image radicalement différente de la profession.

7.1.2.1.2. La pluriactivité comme outil de développement des territoires

La pluriactivité agricole est limitée, puisqu'en 2002, les exploitants agricoles à titre secondaire représentent 7,8% des exploitants à titre principal ou exclusif, selon les données de la MSA (2003). La pluriactivité recouvre des combinaisons diverses d'activités. Par exemple, dans le territoire d'étude du territoire de Langres, la pluriactivité des exploitants tend à régresser proportionnellement à l'expansion des surfaces, selon les acteurs. En effet, de l'avis d'un grand nombre d'exploitants, le travail quotidien permet peu de concilier une autre activité. La pluriactivité est plus fréquente dans les territoires périurbains, urbains ou encore de montagne, et dans les « zones défavorisées ».

Les formes de la pluriactivité agricole ont évolué au cours du temps. Il s'agit de moins en moins d'ouvriers paysans. La pluriactivité est en effet, de plus en plus axée sur les activités tertiaires, comme les activités commerciales, l'agrotourisme et les autres formes d'accueil, puis l'entretien paysager. Elle apparaît souvent comme un moyen de maintenir des emplois dans les « zones rurales », lorsque le volume du travail de l'activité agricole diminue, tout en maintenant des emplois à temps partiel dans les exploitations agricoles. Nous avons pu constater, sur les différents terrains d'étude, que le taux de pluriactivité chez les nouveaux installés est plus élevé que pour l'ensemble des exploitants, car la pluriactivité représente souvent une situation transitoire en début d'activité. Suite à cette tendance, l'une des déviances observées est la reconversion d'un certain nombre d'exploitations. Le représentant de l'UFC Que Choisir du Rhône observe que les exploitants abandonnent leur activité agricole initiale afin de développer une ou plusieurs activités, plus ou moins éloignées de celle de la production : *« Parmi les*

dossiers vus en CDOA, on traite beaucoup de dossiers d'agriculteurs en reconversion, comme des montages pour des gîtes ruraux, des fermes auberges, des exploitations tournées vers les visites à la ferme. ».

Les effets attendus du programme français de développement rural concernent essentiellement le développement de la pluriactivité des ménages agricoles dans les « zones rurales », dans les territoires bénéficiant essentiellement du premier pilier et dans les « zones défavorisées ». De façon générale, les effets du programme sont fondés sur le développement des emplois, notamment de services, liés à la valorisation de la qualité et à la mise en valeur du patrimoine rural et naturel, favorisant l'attractivité résidentielle, permanente ou touristique. La pluriactivité permet de lutter contre les phénomènes d'agrandissement et de « course à l'hectare », particulièrement présents dans les territoires périurbains. Le responsable du service économie, développement local et aménagement, de la Chambre d'agriculture d'Eure-et-Loir, considère la pluriactivité comme étant la seule alternative efficace à l'agrandissement croissant des exploitations : *« Les exploitations sont très sensibles à la modification de la PAC, cent pour cent des exploitations sont en COP. La seule façon de s'en sortir et d'avoir une double activité. Derrière, il y a une tendance à cette double activité, comme le transport scolaire et routier ou d'avoir entre 200 et 250 hectares de terres à exploiter. »*.

De l'ensemble des entretiens menés dans les différents territoires étudiés, on constate que les responsables agricoles rencontrés sont particulièrement bien informés sur leurs droits et les aides auxquels ils peuvent prétendre. Selon ces acteurs, les emplois en dehors de leur exploitation donnent les connaissances nécessaires aux exploitants pour se documenter et comprendre les informations qui concernent les politiques économiques européennes. A partir de nos observations de terrains, nous constatons que la pluriactivité se développe dans les territoires où les aides au revenu ont un fort impact. Il faut enfin rappeler que l'atout principal en matière de stabilisation de la population rurale est la possibilité de diversifier les activités des différentes personnes du ménage agricole, et en particulier l'existence d'emplois féminins en dehors des activités agricoles. Le problème du célibat des exploitants, qui a pu être important ces dernières années, l'est bien moins d'après les acteurs, grâce à la diversification des emplois dans les territoires ruraux et le développement des emplois de services, liés à l'économie résidentielle, due en partie au nombre croissant de personnes âgées résidantes.

7.1.2.2. La diversification ou la recherche d'activités lucratives

A l'inverse de la pluriactivité, la diversification concerne les activités agricoles qui s'articulent autour de la production de l'exploitation. D'après COUTURIER (1994), *« la diversification agricole correspond à l'exercice de plusieurs activités qui relèvent toutes de la sphère de définition juridique de l'activité*

agricole »[1]. La diversification désigne donc un ensemble d'activités économiques au sein d'une même exploitation agricole. On parle d'une exploitation diversifiée pour signifier qu'elle pratique, par exemple, l'arboriculture et l'élevage ou encore lorsqu'elle conjugue une de ces activités avec de l'accueil à la ferme, dans la mesure où cette activité est assimilée juridiquement à une activité agricole.

Concernant la diversification, les CTE et les programmes régionaux (DOCUP) sont ceux qui sont le plus destinés à financer cette démarche. Par exemple, en Ardèche méridionale, un exploitant a ainsi pu ouvrir sa ferme auberge en complément de son activité agricole. Il raconte : *« j'ai créé mon exploitation, puisque les terres que je cultive aujourd'hui étaient abandonnées depuis vingt-cinq ans et la maison était également à restaurer. C'est un corps de ferme sur une demi-SMI*[2]*, grâce à une location des terres à la mairie. […] Sur ces terres, j'ai trois hectares de châtaigniers, un hectare de prairie, un hectare de jardin potager, le reste en landes, plus d'une quarantaine de lapins, deux cents volailles, trois cochons l'hiver. […] Je travaille seul, mais une personne m'aide à servir le week-end. […] J'ai en effet ouvert une ferme auberge, à Pâques 2003, pour avoir une activité complémentaire à mon activité agricole. »*.

7.1.2.2.1. La valorisation des démarches de qualité

Selon les acteurs institutionnels rencontrés, dans les stratégies d'investissement des exploitants, la qualité est souvent perçue comme un objectif de second rang. Comme nous l'avons vu précédemment, les orientations en ce sens se développent plus facilement au moment de l'installation. De plus, les aides couplées PAM et aides à l'installation, comme les prêts JA et la DJA, se distinguent significativement dans le soutien des démarches de qualité. Les projets de diversification et les démarches de qualité impliquent généralement des démarches de valorisation et ainsi le développement de capacités de communication et d'appréhension des demandes du marché. Ces projets demandent donc une proximité avec le marché, tant au niveau économique que géographique. D'ailleurs, il est à noter que ces projets se développent plus facilement dans le périurbain, mais dans la troisième couronne, plus éloignée de la ville-centre, mais relativement proche afin de bénéficier du tourisme de week-end.

Les MAE ont un lien avec les démarches de qualité, telle que la mesure « agriculture biologique », « réduction des intrants ». Indirectement, elles ont un lien avec la diversification, notamment lorsqu'il s'agit d'améliorations qui ont des effets sur le paysage. Leur mise en œuvre dans le cadre des CTE avait pour objectif de renforcer cette synergie par le volet investissement ainsi que par les démarches territoriales. Mais ces démarches ont été limitées pour plusieurs raisons, notamment par le fait que les nouvelles modalités du PDRN se sont croisées avec d'autres changements concernant les programmes locaux de développement, comme la mise en place des « pays » (LOADT de 1999). Sans généraliser, on

[1] COUTURIER I., 1994, *La diversification en agriculture. Aspects juridiques*. Paris Ed. L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques, 557 p.
[2] Une SMI est une Surface Minimum d'Installation.

constate que bien souvent l'articulation ne s'est pas faite, alors qu'il s'agissait explicitement d'un objectif prioritaire, lors de la signature des Contrats de Plan Etat-Régions en 2000. Le cadre général ne s'est donc pas révélé adéquat pour la mise en œuvre d'un appui financier des collectivités locales envers les CTE, comme cela était initialement prévu dans le dispositif mis en place.

Concernant le revenu des exploitants générés par les démarches de diversification et de qualité, les acteurs soulignent qu'en général, les résultats sont en faveur d'une amélioration. Cependant, les coûts de mise aux normes et de certification sont parfois assez élevés et les retours ne sont donc pas immédiats. D'après les témoignages recueillis, les démarches de diversification et de vente à la ferme engendrent souvent des contraintes au niveau du rythme de travail, notamment par la durée et l'astreinte. Dans beaucoup d'exploitations visitées, on constate une grande marge de développement des pratiques de diversification. Les pratiques les plus récurrentes sont les démarches de qualification des produits, de conversion en agriculture biologique, ou encore les activités liées au tourisme rural.

Toutefois, ces démarches ne sont pas généralisables à l'ensemble des exploitations au sein d'un territoire, car elles ne sont pas non plus accessibles à tous les exploitants. Par exemple, dans le territoire des Monts de Lacaune, au sujet des trois mesures « n » (services pour la population rurale), « o » (rénovation des villages), et « p » (diversification des activités), un exploitant (CTE ovins-lait), Président d'un groupement pastoral de six agriculteurs sur cinquante hectares, membres de la Chambre d'agriculture à la commission d'agrément des GAEC, Président cantonal et membre du bureau de la FDSEA, nous dit : *« il y a des petites choses qui se mettent en place. Par exemple, mon voisin fait des promenades en calèches et des chambres d'hôte, mais à ma connaissance c'est le seul qui fait ça dans le coin. »*. Cette tendance à la diversification, même si elle est plus importante dans les territoires proches des villes, demeure insuffisante par rapport aux attentes des acteurs institutionnels lors de la mise en place du programme français de développement rural.

7.1.2.2.2. La diversification par le tourisme rural

Certains acteurs craignent également que le soutien aux démarches de diversification favorise les filières plus éloignées de l'agriculture, tel que le tourisme, qui représente un attrait financier de plus en plus important, au détriment d'autres, moins rémunératrices. Les exploitants adoptent en effet des stratégies financières et sont de plus en plus orientés vers la recherche d'activités lucratives. Les exploitants sont également désireux d'acquérir des compétences commerciales, marketing. Ceci afin de répondre aux attentes des consommateurs et de s'adapter à l'évolution de la profession agricole qui tend de plus en plus à devenir un terrain d'enjeux stratégiques comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent. Le responsable du service développement local de la Chambre d'agriculture de l'Ardèche illustre ainsi cette tendance : *« La viticulture augmente au détriment de l'horticulture, comme le cerisier, la pêche, le kiwi… Malgré le fait que le projet « Horizon fruit » n'a pas marché, car le regroupement des soutiens*

logistiques n'était pas bon, c'est un secteur à haut potentiel de développement touristique. Mais du côté de l'agriculture, il y a eu un transfert de nos ressortissants, car les agriculteurs ont commencé avec un camping et puis ont vite compris qu'on pouvait augmenter son chiffre d'affaires par le tourisme de masse. Maintenant, on voit un tourisme plus orienté vers la culture, par exemple avec la grotte Chauvet, mais on a peur d'aller vers un tourisme de tour opérateur. ».

Beaucoup d'exploitants s'intéressent ainsi aux activités liées au tourisme, qui leur permettent bien souvent d'augmenter leurs sources de revenus. D'autres programmes existants viennent également favoriser les démarches de diversification, c'est le cas des contrats « Natura 2000 ». En effet, la contractualisation de « Natura 2000 » peut ponctuellement participer à la diversification des activités, en favorisant notamment le développement d'un « tourisme vert ». A ce sujet, beaucoup d'acteurs espèrent que ce programme aura un impact favorable sur la préservation de la biodiversité, qui est l'objectif premier des directives « Natura 2000 ».

Encadré 8 : Natura 2000 et les approches agro-environnementales françaises

Le réseau « Natura 2000 » regroupe des sites naturels ou semi-naturels européens, ayant une grande valeur patrimoniale[1], en raison de la faune et de la flore exceptionnelles contenues dans ces sites[2]. La constitution du réseau « Natura 2000 » a pour objectif de maintenir la biodiversité des milieux, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales dans une logique de développement durable. La mise en place de ce réseau européen de sites naturels s'est faite suite à un constat : la conservation de la biodiversité ne peut être efficace que si elle prend en compte les besoins des populations animales et végétales, qui ne connaissent pas les frontières administratives entre Etats. Ces derniers sont chargés de mettre en place le réseau « Natura 2000 » subsidiairement aux échelles locales.

Il est à noter que la plupart des pays membres du réseau « Natura 2000 » essaient d'utiliser les mesures agro-environnementales pour les activités agricoles dans le périmètre des sites « Natura 2000 », complété dans quelques pays par une approche contractuelle supplémentaire. Chaque site « Natura 2000 » est géré par un gestionnaire désigné lors de la création du site. Il ne peut s'agir que d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales concerné par le site. Si aucune collectivité ne prend en charge la gestion du site, il est prévu que ce soit le Préfet qui le fasse, mais ce cas ne s'est encore jamais vu. Un comité de pilotage, nommé Copil, équivalent du comité consultatif d'une réserve naturelle, est chargé de veiller à la bonne application et au bon déroulement de la gestion du site. Il est composé de tous les acteurs en présence sur le site, tels que les associations, les collectivités, les pouvoirs publics, les agriculteurs, les chasseurs, les pêcheurs, et autres.

[1] Par le texte instituant la création du réseau « Natura 2000 », la Directive européenne « habitats faune flore » fait allusion aux sites naturels « d'intérêt communautaire », en se référant à la « valeur patrimoniale » des habitats. Dans le domaine de la conservation de la nature, on peut distinguer les habitats, la faune et la flore selon leur rareté. Par exemple, les habitats « d'intérêt régional » sont rares dans une région, mais peuvent être présents ailleurs en abondance. Il en est de même pour les habitats « d'intérêt national », puis « d'intérêt européen ». Le réseau « Natura 2000 » protège les sites écologiques rares au niveau européen et représentatifs du patrimoine naturel des Etats membres de l'Union Européenne.

[2] Plus précisément, la Directive habitats, dont est issu le réseau « Natura 2000 », a pour objectif la protection des habitats naturels, de la faune et de la flore. Bien que ces trois notions soient indissociables (protéger un habitat naturel permet de protéger la faune et la flore qui s'y sont présentes), il serait inutile de protéger un habitat naturel sans se soucier des espèces qui y vivent, et *vice versa*, de s'assurer de la pérennité de telle ou telle espèce sans se préoccuper de l'état de l'habitat naturel qui les abrite.

Pour la gestion des sites « Natura 2000 », l'approche française de la directive Habitats préconise le recours à la contractualisation plutôt qu'à la réglementation ou la répression. Elle prévoit ainsi la possibilité pour les opérateurs techniques de mettre en place des contrats « Natura 2000 » avec les différents acteurs, comme les agriculteurs, chasseurs, forestiers, associations et propriétaires du site. Ces contrats sont l'équivalent des CAD, mais applicables aux sites « Natura 2000 ». Egalement défini pour cinq ans, un contrat « Natura 2000 » indique la liste des « bonnes pratiques agro-environnementales » que le contractant s'engage à appliquer, mais ne donne pas lieu à une contrepartie financière. Toutefois, ce contrat indique le descriptif des engagements qui, allant au-delà de ces bonnes pratiques, ouvrent droit à une contrepartie financière. La rémunération du contractant, assurée par l'Etat et l'Union Européenne, est assurée par le CNASEA. Par exemple, c'est le cas de la fauche d'entretien avec exportation de la matière organique coupée, du contrôle de la prolifération des joncs, du pâturage extensif des ovins et bovins, de l'entretien ou de la création de mares, des curages de fossés, de l'entretien ou de la création de haies.

Enfin, on constate que pour lutter contre le phénomène de « course à l'hectare », certains acteurs institutionnels soutiennent les activités de diversification qui permettent aux exploitants d'augmenter leurs revenus et d'assurer la pérennité de leur exploitation sans avoir recours aux aides. Le Vice-président régional de l'UFC Que Choisir du Tarn, titulaire en CDOA : *« Je siège à la commission pour le devenir de Vorin (à proximité de Toulouse) et je représente les consommateurs : nous sommes contre les grosses structures. Nous sommes le département français où il y a le plus de vente à la ferme et nous nous intéressons à ce phénomène. »*. Ce constat est accentué dans les territoires en perte d'activités où les exploitants doivent développer une ou plusieurs activités autour de leur production, en complément de leur activité principale, afin d'assurer la rentabilité de leur exploitation. Dans le territoire des Monts de Lacaune, le président des Jeunes Agriculteurs du Tarn, explique ainsi : *« les mesures « k », « g » et « p » sont peu utilisées, mais comme on est dans un département pauvre, on a beaucoup de pistes de travail pour améliorer le revenu des agriculteurs. Tout le développement touristique, gîtes ruraux, chambres d'hôte, réseaux d'accueil à la ferme, doit être orienté sur la rentabilité. Mais il a des investissements de mises aux normes, et le retour sur l'investissement varie entre six et douze ans. […] Nous tenons compte de la demande environnementale. La vente directe se développe de plus en plus. Les agriculteurs en ont marre de rendre des comptes, comme avec la traçabilité. Ils sont peu confiants, car les contraintes ils les identifient bien, mais ils ont du mal à voir la valorisation de leurs produits. »*.

7.1.2.3. Une évolution de la profession agricole liée à la multifonctionnalité

L'une des conséquences du développement du tourisme rural est la vente directe. Les consommateurs peuvent acheter des produits agricoles dans les territoires. Les exploitants sont donc rémunérés pour leur savoir-faire, la qualité et l'éthique des produits et du territoire auxquels ils se rapportent.

Selon les données AGRESTE, en 2000, 15% des exploitations déclaraient pratiquer la vente directe de produits transformés, on pourrait alors parler de régression puisqu'en 1998, 27% des exploitants

déclaraient cette pratique. En fait, depuis les années quatre-vingt-dix, l'activité s'est professionnalisée. Le profil de l'exploitant et celui de l'exploitation ont changé, et ceux-ci se sont renforcés au travers des dynamiques d'installation. Il est en effet plus facile et moins onéreux de s'installer en production fermière et sur des systèmes économes en foncier. En somme, à partir des années cinquante, la qualité nutritive et le prix accessible des produits étaient souhaités. Puis, dans les années quatre-vingt, quatre-vingt-dix, c'est davantage la capacité d'un produit à se différencier des autres qui était demandée.

Depuis les années deux mille, l'origine des produits, la labellisation des produits régionaux, la notion de produits fermiers est devenue une source d'enjeu et de discorde entre l'industrie agroalimentaire et les exploitants producteurs. Les enseignes et les marques commerciales usent de termes référents aux produits de terroir et fermier pour séduire les consommateurs. Tous ces produits, bien que d'origine très différente et de mode de production parfois opposé, étaient étiquetés comme des produits émanant de tradition, de savoir faire afin de signifier leur qualité et authenticité. De nos jours, il apparaît de nouveaux circuits de commercialisation des produits fermiers dont la revendication de qualité est fondée sur une relation de confiance établie entre exploitants et consommateurs, c'est le cas des Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne (AMAP) et des Points de Vente collectifs (PVC). Ces réseaux de commercialisation par la vente directe sont fondés sur la qualité relationnelle. De nos jours, ce qui est de plus en plus mis en valeur, ce sont les circuits de proximité, qui émergent de la traditionnelle opposition entre circuits courts et circuits longs. Aujourd'hui, ces deux notions tendent à devenir obsolètes. Les exploitants et producteurs fermiers commercialisent de façon concomitante leurs produits par la vente directe, sur des marchés communaux, dans des PVC et même par Internet. Du point de vue des consommateurs, une nouvelle préoccupation est en vogue, il s'agit de s'inscrire dans une démarche d'une éthique plus territorialisée. Cette démarche est l'expression d'une volonté de solidarité des consommateurs, souvent urbains, envers les exploitants. Une façon de rompre avec l'opposition villes et campagnes. Le produit fermier exerce aujourd'hui une fonction de médiation et il se positionne sur le registre de la confiance liée à la proximité.

En termes d'étiquetage, la notion de « terroir » est garantie par le label « Appellation d'Origine Contrôlée » (AOC). Mis en place en 1935 pour garantir la qualité des vins vis-à-vis des importations de qualités différentes, ce concept s'est étendu depuis les années quatre-vingt-dix aux produits laitiers et autres denrées agroalimentaires. Ainsi sont devenus produits du terroir, garantis par le sigle AOC, le poulet de Bresse « élevé en plein air », le Camembert au lait cru « moulé à la louche », le miel de Corse ou les pommes de terre de l'Ile de Ré. La mention l'AOC est donc surtout un certificat d'origine, en plus d'une preuve de qualité supérieure qui, elle, peut être garantie par d'autres labels (Label Rouge, Agriculture Biologique) n'impliquant pas la notion de terroir. D'ailleurs, c'est à cette même époque que le label Agriculture Biologique (AB) est reconnu en France par les pouvoirs publics. Ce label est l'un des quatre signes officiels d'identification de l'origine ou de la qualité, avec l'AOC, le Label Rouge et la Certification de Conformité du Produit (CCP). Le label AB est un mode de production spécifique et si sa pratique est complexe, sa définition pour les consommateurs n'en demeure pas moins simple et explicite :

l'agriculture biologique prohibe l'utilisation des produits chimiques de synthèse, par opposition avec ce qui se fait en agriculture conventionnelle.

Les récentes crises alimentaires, les campagnes d'hygiènes alimentaires ont accentué l'engouement des consommateurs pour ces produits « supposés » sains et naturels, au premier rang desquels viennent à l'esprit les produits estampillés AB, AOC, Label Rouge, malgré des modes de production et des cahiers des charges différents. Les consommateurs, qui sont de plus en plus sensibilisés à l'étiquetage des produits, sont désireux de connaître l'origine de leurs produits. Ils sont en quête d'aliments « vrais », « naturels », « authentiques », et « traditionnels », de tout ce que recouvre l'expression rassurante de « produits du terroir ». Mais ces « produits du terroir » sont souvent chargés d'une connotation affective mélangeant tradition et idéalisation du passé, en plus du plaisir et de la convivialité.

7.1.3. Le concept du développement durable appliqué aux activités agricoles

Le concept de « développement durable » est apparu officiellement dans un rapport intitulé « *Notre avenir à tous* », publié, en 1987, par la Commission des Nations Unies, sur l'Environnement et le Développement. Ce rapport appelé Brundtland, du nom de Madame Gro Harlem BRUNDTLAND, alors Premier ministre de Norvège et Présidente de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement. Selon le rapport Brundtland[1], *« le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion :*

- *le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et*
- *l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir.»*[2].

Le concept du développement durable a été utilisé dans différents domaines du développement, dont celui des activités agricoles. La conception d'une exploitation durable proposée par LANDAIS (1997) est *« une*

[1] Il existe trois éditions francophones du rapport Brundtland. La première a été éditée par la maison d'édition *Oxford University Press*, en 1987 et ressemble à un manuscrit dactylographié. La seconde préparée par la maison d'édition québécoise *Les Editions du Fleuve*, en 1988, apporte de nombreuses améliorations au manuscrit et remplace notamment l'expression « développement durable » par celle de « développement soutenable ». En 1989, lors d'une nouvelle édition, l'éditeur québécois explique son choix du mot *soutenable* : *« L'éditeur, à la demande de la Commission, a traduit sustainable development par développement soutenable et non par développement durable. Cependant, développement durable semble être mieux accepté que développement soutenable, du moins en Amérique. »*. Nonobstant ces explications, le simple bon usage impose désormais l'expression « développement durable », tirée de l'édition originale de 1987.

[2] Extrait du rapport Brundtland de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 2008, *Notre avenir a tous*, Ed. du FLEUVE, publications du Québec, pp. 51-77. Consulté sur le site du Ministère français de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, le 23 janvier 2008 [http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/html/doc_dd/rapport_brundtand.htm].

exploitation viable, vivable, transmissible et reproductible »[1]. LANDAIS considère que la durabilité d'une exploitation agricole dépend de différentes conditions qui sont à la fois écologiques, économiques, sociales et inter générationnelles. Les conditions écologiques délimitent les conditions de reproductibilité des systèmes techniques de production. La viabilité des modes d'exploitation d'un territoire dépend des conditions économiques. Les conditions sociales en déterminent la viabilité, elle-même fonction de la qualité de vie, de l'équité de l'organisation sociale, et des tensions entre groupes d'usagers. Enfin, les relations intergénérationnelles renvoient aux conditions d'accumulation et de transmission du patrimoine. Par extension, on peut s'intéresser à la durabilité d'une filière agricole en s'intéressant à la durabilité de tous les acteurs de cette filière comme l'ont fait BARON (2002)[2], HERVIEU (2002)[3], GIMENEZ (2003)[4]. Mais dans le contexte de la mondialisation des échanges, « *le marché ne permet pas d'assurer la durabilité des exploitations agricoles ainsi que la durabilité de la gestion agricole des territoires* » (ZAHM, 2005)[5]. La prise en compte des fonctions non marchandes remplies par les activités agricoles est un des moyens permettant le maintien des exploitations au travers du concept de multifonctionnalité.

La politique européenne de développement rural propose la revitalisation et l'amélioration des conditions de vie dans les territoires ruraux, en axant sur l'égalité des chances, la réponse aux exigences en matière de qualité, mais aussi la santé, la sûreté, le développement personnel et celui des loisirs, ainsi que la préservation et l'amélioration de l'environnement. Cette réflexion se traduit concrètement par une prise en compte de la durabilité dans les politiques mises en œuvre, ainsi que la reconnaissance de la diversité des situations rurales, qui implique le respect du principe de subsidiarité, et enfin l'intégration d'une approche territoriale, c'est-à-dire multisectorielle, appuyant la diversification des activités économiques et favorisant les initiatives locales. L'intérêt du rural pour un aménagement équilibré du territoire est, en outre, souligné. Ces principes sont partiellement repris dans l'Agenda 2000, qui propose une nouvelle évolution de la PAC, se fixant pour objectifs : une agriculture moderne et compétitive, une agriculture durable, une agriculture au service des communautés rurales et une politique agricole simplifiée. L'agenda 2000 distingue les deux piliers de la PAC. Le premier concerne la politique des prix et des marchés, le second, celui du développement rural auquel est assignée la mission de *« compléter la politique de marché en assurant que la dépense agricole participera mieux qu'auparavant à l'aménagement de l'espace et à la protection de la nature »*.

[1] LANDAIS E., 1997, « Esquisse d'une agriculture durable », dans *Travaux et Innovations*, n°43, décembre 1997, pp. 4-10.

[2] BARON H., 2002, *Les conditions de durabilité de la production de la canne à sucre à la Martinique : une approche territoriale.* Volume I et II. Toulouse, 524 p.

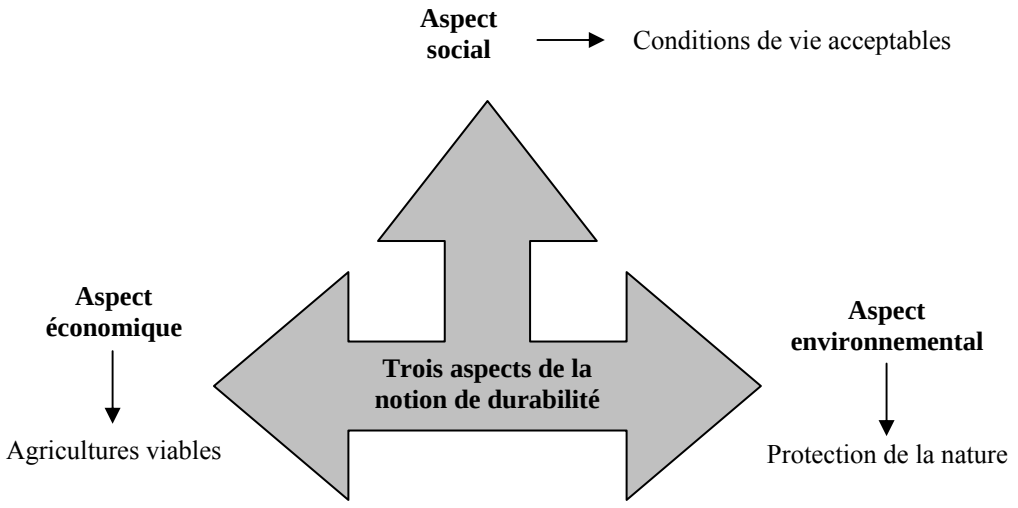
[3] HERVIEU B., 2002, « La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole », dans *Agricultures : cahiers d'études et de recherches francophones,* n°6, volume11, pp.415-419.

[4] GIMENEZ G., 2003, *Les CTE en Guadeloupe : impact sur les exploitations et conséquences pour le développement de l'agriculture*. ENESAD, Dijon, 53 p.

[5] ZAHM F., GIRARDIN P., MOUCHET C., VIAUX P., VILAIN L., 2005, **«** De l'évaluation de la durabilité des exploitations agricoles à partir de la méthode IDEA à la caractérisation de la durabilité de la ferme européenne à partir d'IDERICA », dans Colloque international *Indicateurs Territoriaux du Développement Durable*, Aix-en-Provence, Université Paul Cézanne, 1 et 2 décembre 2005, 17 p.

7.1.3.1. Les outils de mise en œuvre du développement durable par le programme de développement rural

D'une façon générale, la plupart des mesures du programme français sont ainsi en continuation avec les programmes antérieurs. C'est le cas de celles liées à l'investissement dans les exploitations, à l'installation, à la préretraite, à l'ICHN, à la forêt, et aux IAA. Avec la création du CTE, puis du CAD, le programme français apporte une innovation déterminante. En effet, ce dispositif contractuel, intégré au niveau de l'exploitation, comporte obligatoirement deux volets : un « environnemental » (avec les Mesures Agro-Environnementales), puis un second « économique et social ». Ce dispositif est le principal pour orienter les exploitations vers une agriculture durable et multifonctionnelle. Il faut également souligner que la forte relation entre les MAE et ces contrats (CTE et CAD), augmente considérablement le nombre de MAE souscrites, permettant leur application à la diversité des territoires ruraux français. De plus, la forte augmentation de l'enveloppe financière qui leur est consacrée, ainsi que l'obligation de la prise en compte des bonnes pratiques agricoles, habituelles à l'ensemble de l'exploitation, ont été perçues comme des innovations significatives par les différents acteurs. En ce qui concerne les évolutions entre les deux contrats, le CAD correspond à un contrat type par territoire ou par département et distingue au maximum deux enjeux environnementaux, se déclinant chacun en trois actions prioritaires. Ainsi, la notion de durabilité, mise en place par le programme français de développement rural est axée autour de trois aspects : économique, social et environnemental.

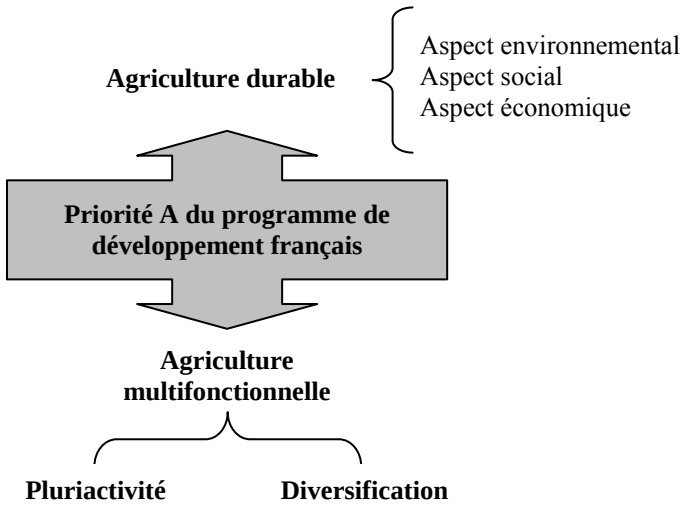


Source : TCHEKEMIAN (2008)

Figure 20 : Les trois aspects de la notion de durabilité mise en place par le PDRN

Ainsi, la notion de durabilité recouvre trois aspects. Le premier est l'aspect environnemental qui recouvre une agriculture préservant l'environnement et les ressources naturelles non renouvelables, c'est-à-dire

l'eau, le sol et l'énergie. Le second est l'aspect social au travers d'une agriculture offrant des conditions de vie acceptables socialement, en référence aux autres secteurs économiques. Le troisième aspect se traduit par une agriculture économiquement viable ou dont le coût de soutien est supportable pour la collectivité et compatible avec les engagements internationaux. Il faut rappeler que l'orientation des exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle constitue la priorité A du programme français de développement rural.



Source : TCHEKEMIAN (2008)

Figure 21 : La priorité A du PDRN oriente vers une agriculture durable et multifonctionnelle

En France, c'est la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) ou Loi Voynet, de 1999, qui organise la prise en compte des dimensions environnementales et de durabilité dans les politiques de développement territorial. Elle a été suivie par d'autres dispositifs particuliers, comme la Charte forestière de territoire. Créée par la Loi d'Orientation sur la forêt du 9 juillet 2001, cette Charte forestière vise à mettre en place une gestion durable de la forêt. Le législateur n'a fixé aucun territoire type à priori, mais, à l'échelle d'un pays ou d'un parc, la Charte forestière constitue le volet forestier de la Charte du territoire. Les Contrats d'Agriculture Durable (CAD), créés par décret le 22 juillet 2003, sont des outils d'encouragement à la multifonctionnalité de l'agriculture. Les actions agro-environnementales font partie du Plan de Développement Rural National, adaptées au niveau régional. Il s'agit par exemple de reconvertir les terres arables en prairies, de créer des zones tampons, d'implanter des éléments fixes du paysage (comme les haies), de créer ou de conserver des zones d'expansion de crues, d'implanter des cultures d'intérêt faunistique ou floristique reconnu, de conserver les modes d'occupation des sols à intérêts paysager et patrimonial. Les CAD permettent aussi l'adoption de mesures dont l'intérêt dépasse le cadre territorial, comme la conversion à l'agriculture biologique, la protection des races menacées.

Certains acteurs institutionnels reprochent cependant aux CAD de ne pas être suffisamment contraignants pour inciter les exploitants à modifier leurs pratiques et à s'inscrire dans des démarches durables par la mise en œuvre de projets sur le long terme. La Vice-présidente et l'administrateur de l'ADEART constatent que *« la DIREN est très présente dans les CAD. Maintenant on ne voit pas l'intérêt de s'investir dans les CAD, car il n'y a pas de rigueur dans l'emploi, pas de volet investissement. Pour nous, ce n'est pas de l'agriculture durable »*. Les contrats CTE ont permis à tous les terrains d'étude d'être soutenus dans leurs démarches environnementales à travers le développement de projets en lien avec les différentes problématiques environnementales présentes au sein des territoires.

Cependant, certains acteurs institutionnels reprochent aux CTE et aux MAE de ne pas assez prendre en compte les attentes des exploitants, et de ne pas permettre de faire un diagnostic adapté à chaque exploitation. C'est ce qu'expliquent les représentants du Parc Naturel Régional du Haut Languedoc, dans les Monts de Lacaune : *« Nous ne faisons pas de CTE et les MAE ne répondent pas aux attentes des agriculteurs, car c'est trop limité comme contrat et on ne peut pas protéger l'environnement, ni l'agriculture durable. Il faut avoir une approche de développement durable, c'est-à-dire travailler sous forme de diagnostic dans chaque exploitation et faire le lien entre le social, l'économique et l'environnement »*. De plus, certains exploitants estiment que ces contrats permettent de préserver l'environnement, mais n'apportent pas de soutien suffisant au maintien et au développement de leur exploitation. Ainsi, un exploitant dans le territoire des Monts de Lacaune nous fait part de son expérience. Il a contracté un CTE pour la reconversion de quatre hectares en agriculture biologique (prairie en herbe, plantations de haies, préservation du point d'eau, non-labour). Il raconte : *« je l'ai fait à la fin 2001 et il a été accepté trois mois après, ce qui n'est pas long. C'est l'ADEART qui l'a fait et l'ADASEA qui l'a conclu. Nous avons fait un bilan direct : on regarde toutes les énergies entrantes ; le consommable énergétique et on regarde l'évolution. Le coût a été de 50 000,00 francs* (soit 7 600,00 euros), *mais il était payé à 40% par le volet investissement. Ça représente beaucoup de paperasse et il est difficile de faire le suivi, le soir après une journée de travail, d'avoir les bonnes formules de notation. Car on n'a eu qu'une journée de formation. Il* [le CTE] *m'a permis de subventionner cinq hectares en prairies, de faire une reconversion en bio, et de subventionner tous nos gestes agro-environnementaux, tels que l'entretien des haies et des arbres isolés dans les champs. Peu de personnes ont fait ce CTE agriculture paysanne, car il y a un impact sur l'environnement et non sur la production. »*.

D'autres acteurs institutionnels estiment cependant que les MAE sont plus simples à gérer que les CTE, ce qui explique leur succès par rapport aux autres mesures environnementales intégrées dans le programme français. Le président cantonal de la FDSEA sur le canton de Courville et le président de la FDSEA d'Eure-et-Loir déclarent que *« concernant les aides environnementales, la dégressivité des aides a été mal perçue, car le mode de calcul faisait que vous ne touchiez pas le montant qui vous revenait. Il y a des mesures qui nous ont fait perdre de l'argent avec ce système. Donc les gens ont vu globalement que c'était une perte d'argent et ils ne se sont pas investis. Nous sommes friands des mesures agro-*

environnementales, car elles sont beaucoup plus simples. Le dossier administratif à remplir dure qu'une demi-après-midi. Alors que le CTE il faut trois jours de formation, un audit, trente heures de travail. ».

Dans le territoire d'Eure-et-Loir, la contractualisation du CTE a, quant à elle, permis de soutenir des projets en lien avec la qualité de l'eau, qui est l'un des problèmes majeurs de ce territoire. Pour le Conseil général tout particulièrement, l'environnement est une notion fondamentale dans la réflexion de l'agriculture de demain. Ceci s'exprime dans la formulation de la Charte environnementale qui a été élaborée en lien avec les objectifs du programme français, au niveau départemental. La notion de développement durable a ainsi été intégrée dans cette Charte tout en conservant l'approche environnementale comme donnée d'entrée pour les projets économiques et sociaux. Au départ, le Conseil général ne voulait pas d'une démarche économique qui inclurait des composantes environnementales. Mais, il a pris conscience que l'environnement devait constituer le point d'entrée des programmes afin que les démarches menées le soient au profit des autres territoires. Ainsi, pour le Conseil général, les CTE et les CAD représentent un outil intéressant pour la mise en place de cette Charte. La Charte départementale de l'environnement a été signée en 1999, programmant sur cinq ans (jusqu'en 2004) les axes prioritaires suivants : la qualité de l'eau, la gestion des déchets, le paysage, les activités en pleine nature (PNR).

Au travers de notre travail d'étude, nous avons constaté que les territoires en difficulté, plus dépendants des aides que les autres, s'inscrivent difficilement dans des démarches de développement durable. En effet, les mesures liées à ces démarches sont bien souvent plus contraignantes et peu rémunératrices par rapport aux autres mesures. Par exemple, dans le territoire de Langres, les aides représentent en moyenne près de 22% du Revenu Agricole. La moindre évolution sur leur montant a donc des répercussions directes et disproportionnées sur le revenu des exploitants : une baisse de 10% du montant des aides diminue ainsi le résultat net d'une exploitation de plus de 25%. Dans une perspective d'agriculture durable, cette extrême dépendance est une faiblesse majeure, puisqu'elle ne favorise pas l'émergence de projets en lien avec le développement durable qui entraînent souvent une modification profonde des pratiques au sein de l'exploitation et des investissements humains et matériels importants.

Autre exemple, dans le territoire du Mené, plusieurs acteurs rencontrés soulignent que les exploitants sont aujourd'hui fortement dépendants des structures qui les entourent, et sont en général fortement endettés. Les faibles marges de manœuvre, accentuées par des productions de faible valeur ajoutée, rendent difficiles les modifications du système de production même dans le cas d'une petite structure. Ce manque d'indépendance dans les décisions de conduite des exploitations peut être perçu comme l'une des causes de la faible mobilisation du RDR. Comme l'exprime un exploitant dans le territoire du Mené, « *l'argent [des subventions] ne fait pas tout, car les fonds existent de toute façon et peuvent être mobilisés. Mais les leviers d'action sont plus personnels, et dépendent de la mobilisation des agriculteurs* ». Selon cet exploitant, il est nécessaire de mobiliser des moyens et du temps « *favorisant la réflexion des agriculteurs sur leur activité, afin de soutenir sur le long terme l'activité agricole dans les campagnes* ».

7.1.3.2. Le développement de l'agriculture durable

Les acteurs institutionnels évoquent l'évolution qui s'opère au sein de la profession agricole, par l'intégration de plus en plus importante des contraintes environnementales. Dans le territoire du Mené, le président du Pays Centre Bretagne et la directrice de l'Association Centre Bretagne Développement font ainsi le constat suivant : *« pour protéger l'environnement, des efforts sont déployés par les pouvoirs publics et des exploitants à travers une gestion au niveau des bassins versants, des programmes d'aide financière, une valorisation du patrimoine... Mais, les résultats obtenus quant à l'amélioration de la qualité de l'eau ne sont pas assez probants. Par rapport aux bassins versants, l'environnement et l'industrie agroalimentaire, il y a cinq à six ans le moteur de l'économie était la filière et on se préoccupait peu du sol. C'est le rendement qui primait. C'est avec les nitrates dans les nappes phréatiques que la notion de bassin est née. Les agriculteurs devaient être sensibilisés sur l'enjeu de la pollution. Maintenant les aspects environnementaux sont intégrés par les agriculteurs* ». Globalement, La prise de conscience des exploitants se traduit également par la mise en place d'autres structures permettant d'intégrer les enjeux environnementaux dans la gestion des exploitations. Parmi ces structures, le Réseau d'Agriculture Durable (RAD)[1] est l'une des plus connues au sein de la profession agricole.

Des exploitants rencontrés considèrent quant à eux que la plupart des pratiques favorisées à l'heure actuelle étaient déjà mises en place par les générations précédentes, et que le programme a apporté peu de changement dans le mode de fonctionnement au sein des exploitations. Ainsi, dans le territoire du Mené, deux exploitants en GAEC expliquent : *« Toutes les mesures que nous avons prises étaient déjà faites ou à peu près. On a l'impression parfois que ce qu'ont mis en place nos parents par simple logique d'économie de moyen et de travail est en train d'être redécouvert aujourd'hui. On a eu de la chance, car on est passé à une période où les mesures environnementales n'étaient pas obligatoires, et on a pu avoir des financements, alors qu'aujourd'hui les mêmes mesures sont obligatoires et les gens doivent les faire sans compensation financière ».* De même, un exploitant dans les Coteaux du lyonnais nous fait part de son scepticisme quant à l'impact réel du programme sur la modification des pratiques des exploitants : *« ça durera tant que ça durera ! Sans les aides peu d'agriculteurs auraient une sensibilité environnementale. On a toujours eu des techniques qui permettent de préserver de l'érosion du solde, des pollutions sur les nappes phréatiques, la qualité de nos produits ».* La réflexion par l'investissement qui perdure aujourd'hui empêche, selon les exploitants déjà engagés dans une réflexion par système de production, le développement de l'approche plus globale par exploitation, qui serait réalisée après un réel diagnostic de territoire. La plupart des exploitants mobilisent aujourd'hui le RDR plutôt pour les sources de financement qu'il représente, les possibilités de maintien de leur exploitation, et rarement afin de repenser leur système de production et de réorganiser leur exploitation.

[1] Un entretien réalisé le 20 mai 2003, par Magali VIGUIER, auprès de Jean-Yves GRIOT, Président de la Fédération Régionale des Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural, présente le RAD. Voir le site Internet de la « Coordination Sud », consulté le 22 mars 2004 [http://www.coordinationsud.org/Abong1/article.php3?id_article=100].

Au vu de nos entretiens, il nous semble également que certains porteurs de projets dynamiques se sont trouvés confrontés à différents obstacles dans leurs démarches en faveur d'une agriculture durable. La non-reconnaissance de l'existant tout d'abord a entraîné un déséquilibre entre les personnes ayant monté des projets à long terme sans aide. De plus, comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, le cadre du PDRN a été perçu comme trop rigide pour dynamiser des projets qui avaient une approche différente de l'agriculture. On peut citer l'exemple d'exploitants en Ardèche qui souhaitaient mettre en place des filières intégrant les fonctions alimentaire et énergétique de l'agriculture, *« mais dans ce domaine-là, alors que l'énergie est un point fondamental de l'agriculture durable, il n'y a aucune aide »*. En effet, dans ce domaine, rien ne semble prévu par le PDRN, et les institutions agricoles comme les élus ne sont pas prêts à encadrer de tels projets. Un exploitant rencontré aurait ainsi souhaité mettre en place un CTE de ce type si cela avait été possible. Mais, il a finalement souscrit un CTE de « production raisonnée » sur ses vignes, puisque ce CTE collectif lui était proposé. En effet, les projets innovants sont portés la plupart du temps par de petites structures, situées sur des marchés de niche[1], qui ont une capacité d'autofinancement limitée et qui ont de ce fait parfois du mal à mettre en place leur projet.

Dans les territoires périurbains, la proximité avec la ville a favorisé depuis plusieurs années la multifonctionnalité à travers les activités de diversification et la prise en compte de manière générale des attentes des consommateurs. Cependant, selon la Chambre d'agriculture du Rhône et la FDSEA, dans les Coteaux du lyonnais les productions non marchandes comme la protection de l'environnement ou le maintien de la biodiversité du tissu rural sont moins intégrées. De ce fait, l'approche globale menée dans le territoire des Coteaux du lyonnais se traduit par l'orientation vers l'agriculture raisonnée, associée à une vente directe valorisant les bonnes pratiques des exploitants. Ce qui ne convainc pas certains acteurs exigeant plus d'une agriculture durable, du point de vue environnemental et sociétal. Beaucoup de personnes associent aujourd'hui une image négative (pollution, production intensive) aux activités agricoles et les exploitants ont le sentiment que le RDR est l'expression de cette image négative et qu'ils n'ont que des mesures en opposition avec leurs systèmes de production. Ils estiment notamment ne plus avoir de reconnaissance de leur système de production alimentaire.

Concernant les mesures de développement, les exploitants ont du mal à accepter que les fonds du FEOGA servent au développement rural au sens large et qu'ils ne leur soient plus « réservés ». Ils ont perdu beaucoup de leurs prérogatives. Par exemple dans les EPCI, les « commissions agricoles » ont disparu au profit de « commissions économie et emploi ». Les exploitants ont fini par intégrer les différentes composantes des métiers de l'agriculture, mais malheureusement cela se passe en période de difficultés économiques graves. Le discours récurrent est *« l'Europe met le paquet sur le développement rural et laisse tomber l'organisation et le soutien aux marchés »*. De l'avis général des acteurs rencontrés, le RDR

[1] Un marché de niche est similaire à un segment de marché très étroit correspondant à une clientèle précise, peu exploité et associé à un service ou un produit très spécialisé. Le fait de viser un marché de niche permet souvent d'être confronté à une concurrence moins forte, mais les volumes de ventes potentiels sont naturellement plus faibles. Traditionnellement en France, les marchés de niches se rapprochent de l'artisanat, du secteur du luxe et du haut de gamme.

ne définit pas d'enjeux spécifiquement environnementaux. Son objectif environnemental reste très global et s'inscrit avant tout dans le cadre d'un développement durable, dont l'environnement est une des composantes. Cependant, il affiche clairement un objectif *« de protection et d'amélioration de l'environnement, des ressources naturelles, de maintien de l'espace naturel et du paysage »* et laisse, selon le principe de subsidiarité, aux départements et aux régions le soin de préciser leurs enjeux environnementaux, en fonction des problématiques de leurs territoires. Dans l'article 2 du RDR, il est précisé que son soutien sera accordé à *« une agriculture durable à haute valeur naturelle et respectueuse des exigences environnementales »*. Le programme n'est cependant pas assez précis en ce qui concerne les actions à mener.

Les effets sur l'orientation des exploitations vers une agriculture durable sont ainsi relativement contrastés. En ce qui concerne la notion de « durabilité environnementale », le programme est perçu comme un outil de soutien, en faveur des exploitations d'élevage extensif, mais insuffisant pour les exploitations de grande culture et d'élevage hors sol. Pour ces exploitations, la mise en place d'éco conditionnalité sur le premier pilier a un impact plus important que les mesures du programme du second pilier. En ce qui concerne la « durabilité économique », l'effet est déterminant sur la viabilité des exploitations de montagne, et, dans une moindre mesure, des « zones défavorisées », notamment pour les exploitations à orientation d'élevage extensif.

Le programme a joué un rôle important dans la promotion du concept de multifonctionnalité et de son acceptation par la profession agricole et forestière. Les effets en termes d'orientation des exploitations vers une agriculture multifonctionnelle sont en revanche, pour l'instant, modestes, en partie du fait de l'insuffisance de ciblage de certaines MAE et de la faible contractualisation de nombre de mesures spécifiques visant la production d'aménités. D'autre part, le programme n'apporte pas de solution qui permette de rémunérer la production d'aménités après la période de contractualisation, alors que cette production implique bien souvent un surcoût non compensé pour l'exploitant.

7.1.3.3. Les acteurs face au développement de l'agriculture raisonnée

Selon le Conseil Supérieur d'Orientation (CSO) et de coordination de l'économie agricole et alimentaire de 2002, *« l'agriculture raisonnée correspond à des démarches globales de gestion d'exploitation qui visent, au-delà du respect de la réglementation, à renforcer les impacts positifs des pratiques agricoles sur l'environnement et à en réduire les effets négatifs, sans remettre en cause la rentabilité économique des exploitations. (…) Les modes de production raisonnés en agriculture consistent en la mise en œuvre, par l'exploitant agricole sur l'ensemble de son exploitation dans une approche globale de celle-ci, de moyens techniques et de pratiques agricoles conformes aux exigences du référentiel de l'Agriculture Raisonnée. Le référentiel porte sur le respect de l'environnement, la maîtrise des risques sanitaires, la*

santé et la sécurité au travail et le bien-être des animaux. [...] La qualification est une procédure permettant d'attester qu'une exploitation agricole satisfait aux exigences contenues dans le référentiel de l'Agriculture Raisonnée »[1]. Cette qualification est attribuée sur demande de l'exploitant par un Organisme Certificateur (OC) accrédité par le Comité Français d'Accréditation (COFRAC) et agréé par les Pouvoirs Publics[2].

Suite aux entretiens réalisés dans les différents terrains d'études, les acteurs, notamment les exploitants, ont pris conscience que l'ouverture de l'Europe aux Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) créait une concurrence accrue entre les différents pays producteurs et risquait de mettre en péril leur activité. L'incertitude sur l'avenir du premier pilier de la PAC, la mise en place du deuxième pilier et la modulation qui a touché un exploitant sur deux, comme en Eure-et-Loir, ont accentué cette vision peu optimiste de leur profession. La baisse des prix actuels et les différentes crises successives ont également participé à l'accueil initial très sceptique du RDR par la profession agricole. Dans ce contexte, le second pilier présente une forte ambivalence pour les grands céréaliers. D'une part, il représente une menace puisqu'il a justifié la modulation des aides. D'autre part, il permet aux exploitants d'être utilisés comme un outil palliatif à la diminution inévitable du soutien à la production. Cette ambivalence a ainsi favorisé chez certains exploitants un questionnement sur leur système d'exploitation, qui se retrouve dans les démarches de l'agriculture raisonnée. Un grand nombre de jeunes exploitants se sont ainsi investis dans des dynamiques de changements et ont manifesté une vision à long terme de l'agriculture, alors qu'ils considèrent que certaines institutions ont encore une vision à court terme, trop technique et sans approche par système d'exploitation. Dans les Coteaux du lyonnais, un exploitant définit l'agriculture raisonnée comme *« une agriculture durable. Cette agriculture durable repose sur trois critères : être rentable, respecter la terre et être transmissible. Si votre structure est trop lourde en capitaux, vous ne pouvez pas la vendre. L'agriculture raisonnée va se généraliser, mais c'est très lourd de travailler sur des petites surfaces éclatées et de tout noter, nous avons besoin d'aides »*.

Dans le territoire d'Eure-et-Loir, par exemple, l'appropriation du RDR s'est principalement fait grâce à la mise en place de démarches correspondant à l'agriculture raisonnée, par le CTE « Quali'Terre », des CTE sur la traçabilité ou l'agriculture de précision. Ces démarches avaient pour objectifs de modifier d'une part l'image de l'agriculture auprès des ruraux. L'image négative des agriculteurs de la Beauce a en effet fortement motivé leur démarche de CTE et celle-ci leur a permis d'expliquer aux non agricoles comment ils travaillaient afin de faire reconnaître leur savoir-faire et leur métier. D'autre part, ces démarches ont permis d'allier la rentabilité des exploitations agricoles au respect de l'environnement. Ce qui correspond ainsi à la définition de l'agriculture raisonnée, définie par le CSO comme suit : *« l'agriculture raisonnée correspond à des démarches globales de gestion d'exploitation qui visent, au-delà du respect de la réglementation, à renforcer les impacts positifs des pratiques agricoles sur l'environnement et à en*

[1] CSO, 2002, *Groupe de travail « Agriculture Raisonnée »*, décret n°2002-631 du 25 avril 2002 et 4 arrêtés d'application du 30 avril 2002, annexe F1a.
[2] CSO, 2002, *Op. cit.*, annexe F3.

réduire les effets négatifs, sans remettre en cause la rentabilité économique des exploitations. ». La contractualisation d'un contrat permet ainsi de rémunérer les pratiques de l'agriculture raisonnée, qui ne sont ni soutenues directement et ne bénéficient pas de subvention. Il faut préciser que la mise en application du RDR sous la forme de l'agriculture raisonnée ou de l'agriculture de précision n'est pas toujours acceptée par les acteurs institutionnels. Par exemple, le CTE « agriculture de précision » n'a pas été validé par l'Europe, car il ne correspond pas aux exigences du RDR. Toutefois, ayant été acceptés en CDOA, les exploitants ont pu en bénéficier par le financement de la France, et non celui de l'Europe.

D'après les acteurs institutionnels, les exploitants de la Beauce, qui comptent parmi les plus dynamiques de la région Centre, ont eu le sentiment que leur système n'était plus économiquement viable aujourd'hui et de ne plus être soutenus. Grâce aux groupements de vulgarisation agricole, les exploitants ont eu la possibilité de travailler en groupe et de maintenir des échanges techniques entre des exploitations de grandes tailles et de haute technologie. Par exemple, au sein des Groupements de Vulgarisation Agricole (GVA), les exploitants travaillent principalement sur la réflexion agronomique autour de la production. Pour les exploitants appartenant à ces réseaux, la nouvelle orientation de la PAC est un moindre bouleversement, car ils ont pu, par une réappropriation des MAE, CTE et CAD, valoriser leur travail et leur orientation vers une meilleure gestion des intrants et une production moins polluante. Ces groupes de réflexion ont permis de rallier d'autres exploitants, peu convaincus lors de la mise en place du CTE. Le fait de voir d'autres exploitants s'investir dans ces démarches a éveillé leur curiosité puis les a finalement convaincu de l'intérêt du projet. Les agriculteurs du CTE collectif « Quali'Terre » se sont sentis impliqués dans une démarche nouvelle, même s'ils se sentent toujours dépendants de l'ancien système d'aide. Cette contradiction se traduit par le fait qu'ils ne partagent pas leurs expériences avec leurs voisins. Lesquels ne comprennent pas leurs démarches et ne se sentent pas intégrés dans le nouveau système, alors qu'ils associent toujours les activités agricoles aux systèmes d'exploitation trop intensifs et productivistes. Sur le territoire d'Eure-et-Loir, les exploitants ayant contracté un CTE collectif en agriculture de précision ne parlent pas, non plus, de leur CTE collectif avec les autres exploitants du même territoire, car ils sont persuadés de ne soulever que des critiques.

Le développement de l'agriculture raisonnée est en effet critiqué par certains exploitants qui soulignent le faible caractère innovant des pratiques. Les défenseurs de cette approche soulignent cependant qu'à ce jour, le RDR n'offre pas d'autres possibilités de projets aux grandes exploitations fortement mécanisées. Les grandes exploitations céréalières ont en effet une forte inertie due à leur grande taille et aux capitaux investis dans les structures. De ce fait, le potentiel de diversification et d'adoption de nouvelles pratiques liées à l'agriculture raisonnée est faible pour ce type d'exploitation. La lourdeur administrative des démarches, ainsi que les exigences en termes de suivi sont également un obstacle pour beaucoup d'exploitants. Ils estiment que la contractualisation, d'un CTE par exemple, les enferme dans un carcan administratif rigide et contraignant. C'est le cas, dans le territoire des Monts de Lacaune, du Président des Jeunes Agriculteurs du Tarn, qui dit : *« actuellement l'agriculture est devenue beaucoup trop administrative, contraignante avec les dates de facturation, par exemple. Finalement, beaucoup de gens*

regrettent d'avoir pris un CTE, ou toute autre mesure. Car il y a ce contrat, un cahier des charges pour le CTE, l'agriculture raisonnée, qui emprisonne l'agriculteur. L'Italie, l'Espagne sont souvent plus rapides que nous à consommer leur enveloppe, car nous avons beaucoup trop de critères discriminants, de contrats. Des agriculteurs en polyculture subissent chaque année une crise, et pour avoir droit à un soutien il faut que la production en crise soit suffisamment importante afin qu'elle soit aidée. Ceci est inadmissible, car il faut attendre d'arriver au plus bas pour être aidé. Il faudra bien qu'un jour les gens payent le prix de l'agriculture. '

Autre exemple, dans le territoire d'Eure-et-Loir, le président départemental de la FDSEA ne favorise pas la contractualisation des CTE axés sur l'environnement, en raison des contraintes administratives associées : *« j'ai arrêté le CTE qualitatif, car il y avait trop de paperasse, et des doutes sur les paiements. Les contraintes sont trop fortes par rapport à ce que cela nous rapporte. Il y a trop d'évolutions et d'investissements dans ce contrat, par exemple avec le phyto. Il faut que le CAD soit moins contraignant. Maintenant la qualité va passer dans l'agriculture raisonnée. L'ambition de l'agriculture raisonnée est qu'elle introduise un deuxième signe de qualité. Mais hélas, on risque d'aller vers un standard de production, mais on nous dit qu'il y a la moitié des exploitations qui sont proches de la qualification. Alors que vont devenir les autres exploitations ? La jachère a été un choc psychologique, car avant on nous demandait de produire. »*

Certains exploitants considèrent que les démarches d'agriculture raisonnée sont des démarches imposées lentement par la profession agricole, mais qui ne garantissent pas toujours une qualité supérieure des produits. Ils considèrent également que ces démarches remettent en question leur métier d'exploitant, amenant la profession agricole à changer radicalement de profil. Ainsi, un exploitant en GAEC dans le territoire de l'Ardèche méridionale nous confie : *« concernant la mesure « t », je suis d'accord, mais il ne faut pas être extrémiste, ni changer trop vite la production en bio. Le raisonné est entre les deux. Le problème c'est que les coopératives et autres groupements nous demandent un vin et des céréales meilleurs, issus de l'agriculture raisonnée, sinon ils ne le vendent pas. Il y a un effet terroir, mais attention à la qualité : un produit vendu à la ferme n'est pas toujours signe d'une bonne qualité. (…) Les MAE on nous les impose avec l'agriculture raisonnée. On veut nous faire devenir les jardiniers de l'espace sous prétexte que c'est joli, mais c'est un peu rabaisser l'agriculture ».*

D'autres exploitants refusent les démarches d'agriculture raisonnée, car ils considèrent que ce sont les industries de produits chimiques qui sont à l'origine de cette initiative en raison des débouchés économiques qu'elle représente. Un exploitant sur le territoire d'Eure-et-Loir déclare : *« la mise aux normes coûte très cher. On parle d'agriculture raisonnée, mais se sont les industries phytosanitaires qui se font de l'argent dessus. C'est l'Etat qui a commercialisé ces produits. D'ailleurs, les produits peu coûteux sont interdits, mais ceux qui coûtent chers ne le sont pas. »* C'est également le discours de certains acteurs institutionnels qui estiment que l'agriculture raisonnée n'apporte pas de solution efficace aux problèmes environnementaux. Ainsi, l'animatrice de la Communauté de communes du pays d'Agoût

et le délégué au sein de la Communauté de communes estiment que : *« l'agriculture raisonnée n'est pas la solution, elle est mise en place par les firmes de produits chimiques. On ne règle rien au problème de l'eau et de la santé humaine. La production intégrée est beaucoup mieux par la prise en compte de l'environnement afin de ne pas utiliser systématiquement des produits, alors que l'agriculture raisonnée est une recette à base de produits chimiques. ».*

Dans les territoires périurbains, tels que les Coteaux du lyonnais, les problématiques environnementales ont été faiblement prises en compte. L'élevage intensif au sein de ces territoires pose ainsi des problèmes de pollution par les lisiers. Les petites rivières traversant ce territoire, comme la Coise et la Brévenne, ont une eau de mauvaise qualité en raison de cette pollution. Ce constat n'est pourtant pas perçu comme un problème crucial par les institutions rencontrées au sein des Coteaux du lyonnais, mais selon elles seules des démarches d'agriculture raisonnée permettraient d'anticiper les risques prévisionnels de pollution.

Les syndicats agricoles sont partiellement responsables de la faible prise en compte de l'environnement, car ils ont exigé auprès des autorités qu'aucune MAE ne soit obligatoire. Ceci a également favorisé la logique de guichet vis-à-vis des CTE, puisque les exploitants ont pu prendre les mesures qui leur convenaient : c'est-à-dire celles qui étaient peu contraignantes, qui modifiaient peu leurs pratiques agricoles et qui ont eu peu d'effets sur l'environnement. Dans les Coteaux du lyonnais, l'utilisation du PDRN par les acteurs du développement agricole promeut ainsi une agriculture raisonnée qui change peu de choses aux pratiques agricoles sur le territoire d'étude. De fait, au vu des attentes des associations, les réponses du PDRN sont en deçà de leurs objectifs. Ce qui soulève des conflits avec certains acteurs, notamment la FRAPNA et la Fédération Départementale des Chasseurs qui considèrent que les enjeux n'ont pas été clairement définis, alors qu'ils percevaient les CTE comme un moyen de renforcer le lien entre agriculture et territoire. De ce fait, les acteurs pensent qu'il ne peut donc pas y avoir réellement d'action efficace et cohérente.

Les organismes professionnels se rendent compte également de l'importance des échanges qu'ils peuvent établir avec les exploitants afin de les orienter vers une réflexion sur l'évolution des activités agricoles, en général, et en particulier sur leur système d'exploitation. Ainsi, l'association « Eure-et-Loir Nature », présente en CDOA depuis 2000, est à l'origine d'un dialogue entre les exploitants. Il faut dire que l'ancien président était fortement intéressé par l'agriculture et avait, avant même la mise en place du RDR, favorisé une connaissance et une compréhension de l'agriculture au sein de l'association. Face à un problème environnemental, « Eure-et-Loir Nature » tente de montrer l'intérêt économique du projet, afin de prendre en compte les exigences des exploitants. Ensuite, ils aident et suivent les exploitants dans leurs propres démarches de recherche des solutions techniques face aux problèmes environnementaux, sans pour autant imposer des techniques respectueuses de l'environnement. Cette approche est relativement proche de celle pratiquée en agriculture raisonnée, laquelle se développe peu à peu dans ce territoire.

D'autres outils, tels qu'en Rhône-Alpes, les Programmes Intégrés de Développement Agricole (PIDA) pour les mesures par filière, apportent également une aide aux exploitants (par exemple, le PIDA « châtaigne d'Ardèche »). Il permet également d'établir un dialogue avec les exploitants, grâce notamment à leur implication dans les démarches de production raisonnée. Les interlocuteurs de la DDAF de l'Ardèche nous expliquent ce mode de fonctionnement : *« le PIDA est porteur de ce projet. Il réunit quatre coopératives constituées de caves collectives et particulières. Grâce à la volonté de certains responsables, un travail collectif a été mis en place depuis déjà plusieurs années. Des techniciens de la Chambre et des coopératives constituent un réseau d'information et de suivi des agriculteurs. Toutes les semaines, un bulletin détaillé décrit l'évolution des ravageurs, des maladies, et des préconisations. Cette initiative et le suivi efficaces mis en place ont permis de « faire changer les choses ». Selon les agriculteurs, beaucoup d'adhérents à la coopérative suivent ces démarches sans être dans le CTE collectif. La différence sans doute est l'incitation moins grande pour les non-signataires à suivre les préconisations faites dans les bulletins, alors que c'est une obligation pour les agriculteurs engagés dans le CTE. L'indépendance des techniciens vis-à-vis des boîtes « phyto » permet d'avoir des conseils objectifs ».*

Une partie des exploitants rencontrés regrettent également de ne pas avoir plus d'échanges avec les citadins. Ils estiment ainsi que les démarches vers une agriculture durable, notamment par la mise en place de l'agriculture raisonnée, complexifient les échanges commerciaux avec les consommateurs, qui se voient confrontés à différentes appellations et critères qualité, sans en connaître les particularités. Dans le territoire de l'Ardèche méridional, un exploitant raconte : *« on peut transmettre notre terre avec les avantages, sans les inconvénients, comme le nucléaire, toutes les pollutions... Mais pour moi, le développement durable n'existe pas. L'agriculture durable durera tant qu'il y a des hommes qui s'en occupent. L'agriculture raisonnée et l'agriculture durable vont perdre le consommateur, car il ne se repérera pas avec l'étiquetage. Mis à part le label bio, des logos comme « bienvenue à la ferme », sont connus par le consommateur pour peu que les citoyens (citadins et ruraux) comprennent les choses. Il y a un problème de communication entre les citadins et les ruraux sur la question : à quoi sert l'agriculture ? Il y a beaucoup de travail dans la profession agricole. Nous voulons travailler et être rémunérés en fonction de notre production. ».*

7.1.4. En conclusion : le programme soutient la multifonctionnalité par la diversification

L'une des priorités du programme français est d'orienter les territoires ruraux vers une agriculture durable et multifonctionnelle afin de répondre aux objectifs sociétaux et environnementaux, énoncés dans l'Agenda 2000. En France, *« l'activité agricole est par essence multifonctionnelle : elle a des répercussions sur les ressources naturelles, sur la biodiversité, sur les paysages, sur l'occupation des*

territoires, sur l'emploi dans les zones rurales et sur la sécurité alimentaire. Les pouvoirs publics entendent désormais reconnaître et même rémunérer ces fonctions »[1]. La multifonctionnalité désigne donc la pertinence d'un mode de vie reposant sur la pluriactivité et la diversification des ménages ruraux. La multifonctionnalité est fondée sur l'exploitation de plusieurs ressources et le travail saisonnier dans plusieurs activités.

Lorsque les acteurs font référence à la notion de multifonctionnalité, ils évoquent à la fois la diversité des activités pratiquées par les exploitants et l'évolution des territoires ruraux, perçus de plus en plus en tant que support économique. Ainsi, les multiples activités agricoles et rurales permettent le maintien de :

- fonctions productives : fournir des produits de qualité, dont l'origine et les conditions de production sont connues et territorialisées ;
- fonctions territoriales : comme l'occupation des territoires, la gestion et la préservation des paysages ;
- fonctions environnementales : par l'aménagement des ressources naturelles (biens publics) ;
- fonctions sociales : contribuer à l'économie rurale par l'emploi, l'animation et la production de services collectifs.

On peut donc énoncer les multiples fonctions des territoires ruraux :

- de production : par les activités agricoles, rurales, mais aussi forestières, et autres ;
- de ressources stratégiques : sécurité alimentaire, accès à l'eau potable, etc. ;
- de vie : économie résidentielle ;
- de récréation : lieu de villégiature ;
- de protection des écosystèmes.

La notion de multifonctionnalité est employée en opposition à la vision « unifonctionnelle » de la profession et de l'aménagement des territoires, comme la spécialisation des régions. Ainsi, la multifonctionnalité est une notion clé, qui permet à la fois de prendre en compte les contraintes environnementales et de répondre aux nouvelles attentes de la société, en termes de qualité, de traçabilité des produits et d'entretien paysager (MOLLARD, 2003)[2]. La multifonctionnalité s'instrumentalise principalement à travers deux autres notions : la pluriactivité et la diversification. Ces deux notions permettent de maintenir des activités économiques au sein des territoires. En effet, par la diversification, les activités maintenues peuvent être agricoles ou rurales. Par exemple, dans le cas de la pluriactivité, lorsque le conjoint travaille en dehors du territoire où est localisée l'exploitation, cela permet de maintenir

[1] Annonce du Colloque SFER en 2002 « La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques », à Paris, les 21 et 22 mars 2002. Voir site Internet, consulté le 22 avril 2008 [http://www.sfer.asso.fr/index.php?section=34&action_menu=open&id_menu=4&sid=1&id_col=45&passe=yes]

[2] MOLLARD A., 2003, « Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques, dans *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, n°66, pp. 28-54.

de l'activité agricole au sein d'un territoire. La diversification et la pluriactivité permettent également d'améliorer le revenu des exploitants et de développer un certain nombre d'aménités. Les CTE comme les CAD sont les deux principaux outils mis en place par le programme français de développement rural afin de financer ces démarches. Le programme contribue ainsi à donner une nouvelle définition du métier d'exploitant, plus spécialisé, plus complexe et à la fois plus proche des réalités actuelles et des préoccupations sociales.

Les mesures mises en œuvre dans les DOCUP permettent aussi l'intégration de la profession agricole dans les politiques et dynamiques de développement rural, ainsi que l'adéquation des réponses aux demandes sociétales. En revanche, concernant les mises en œuvre au niveau national, cela reste plus difficile dans le cadre du PDRN. En effet, la programmation nationale est peu parvenue à s'inscrire dans les dynamiques locales et à mobiliser les collectivités territoriales, les intercommunalités et autres acteurs non agricoles des territoires ruraux. On peut alors s'interroger sur l'adéquation des réponses que le PDRN peut apporter aux demandes sociétales, en matière d'agroenvironnement, notamment dans les territoires périurbains où l'efficacité des actions dépend tout particulièrement de leur intégration territoriale. Cette défaillance semble en rapport avec la faiblesse des partenariats en dehors du monde strictement agricole, au sein des instances de mise en œuvre du programme. Cela apparaît d'autant plus préoccupant que l'orientation vers la multifonctionnalité dépend essentiellement de la création d'un véritable lien contractuel entre la profession agricole, productrice d'aménités, et la collectivité, nationale ou locale, à l'intérieur de laquelle elle s'insère.

L'ensemble des mesures qui encourage à la modernisation des exploitations, à la diversification et à la pluriactivité devrait ainsi avoir un impact sur le revenu, à plus ou moins long terme, en particulier dans les territoires appartenant à la catégorie « rural isolé ». Le PDRN joue cependant un rôle limité par rapport à la pluriactivité, même s'il a permis l'extension de certaines aides aux pluriactifs. En effet, peu de pluriactifs sont candidats aux aides, et certaines mesures de diversification sont peu utilisées. Selon les acteurs rencontrés, il est difficile de faire reconnaître et accepter la pluriactivité par les institutions réglementaires et fiscales, en raison de la nature même de cette pratique qui consiste à avoir plusieurs activités. Les exploitants pluriactifs sont ainsi souvent dans la limite de la légalité, ce qui constitue un frein réel à l'utilisation de cette mesure dans le cadre du programme français.

Nous avons vu également que le programme français de développement rural cherche à soutenir le développement durable au sein des territoires ruraux, à travers notamment la préservation et l'amélioration de l'environnement puis la prise en compte de la notion de « durabilité » dans la Politique Agricole Commune. Le PDRN semble ainsi favoriser l'orientation vers une agriculture durable et multifonctionnelle. A ce sujet, nous constatons sur le terrain une évolution au sein de la profession agricole par la contractualisation de MAE. Ce qui témoigne de l'intégration croissante des contraintes environnementales par les exploitants. Enfin, « l'agriculture raisonnée », également favorisée par le programme français de développement rural, représente l'engagement des politiques agricoles vis-à-vis

des consommateurs en matière de transparence. De plus, cette pratique de production inscrit les acteurs des territoires ruraux dans une vision à long terme de leurs pratiques agricoles et de l'environnement. Ainsi, le programme favorise le développement de nouvelles activités, permettant de donner une nouvelle orientation aux territoires ruraux.

7.2. Le programme de développement rural modifie le profil des exploitants

Il s'opère une évolution du profil des exploitants agricoles, au travers du développement des exploitations familiales, du regroupement d'exploitants d'un même territoire, et du nombre croissant d'exploitants dont le conjoint assure un revenu complémentaire en travaillant à l'extérieur de l'exploitation. Ainsi, de nouvelles formes juridiques d'exploitations, orientées vers les groupements collectifs, sont encouragées par le programme français de développement rural. De ce fait, le programme soutient la gestion de projet, entre les différents acteurs, au sein des territoires ruraux. Ces nouveaux statuts juridiques d'exploitations favorisent également la reconnaissance du statut d'exploitantes au sein des exploitations.

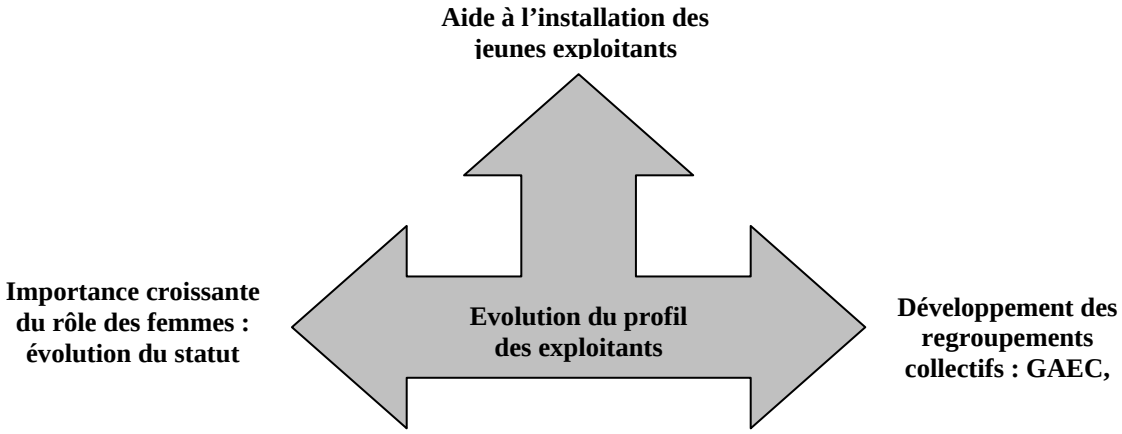
De nombreux acteurs s'interrogent sur les intentions européennes et françaises quant à l'orientation de la profession agricole. Des discours d'acteurs, il ressort une prise de conscience selon laquelle les orientations des activités agricoles émanent de l'Europe et sont adaptées et appliquées par le Ministère français de l'Agriculture, dont l'une des ambitions est le maintien de l'emploi au sein des territoires ruraux. Cependant, beaucoup d'acteurs sont inquiets quant au devenir de la profession agricole. Durant les entretiens, de nombreuses interrogations et réflexions sur l'évolution de la profession ont été relevées, illustrées par les deux citations suivantes :

- *« L'économie et l'environnement évoluent très vite, il nous faut donc toujours nous adapter. J'espère que la crise que nous traversons n'est qu'un mauvais passage. Je pense qu'il faut toujours qu'il existe des agriculteurs, mais sous quelle forme ? La plus grosse erreur et que le milieu agricole est trop fermé. Depuis quinze ans il s'est ouvert. En soixante-dix, les gens avaient toujours un parent dans la profession agricole. Ils connaissaient les contraintes de notre métier. Maintenant, on doit expliquer comment produire, se nourrir. La communication est donc devenue importante. Nous recevons des étudiants à la ferme. De plus, il y a une petite école rurale où j'invite souvent les élèves à venir à la ferme pour découvrir les cultures, les techniques, les outils, les animaux… C'est amusant les gens ont comme représentations leurs connaissances, les images anciennes de leurs parents, et ils voudraient nous voir avec des chevaux… Il est donc important de s'ouvrir et de faire découvrir notre métier. »* (un exploitant en Ardèche méridionale) ;

- *« Il est se créer un monde agricole sans agriculteurs. Les terres seront toujours cultivées, mais par des coopératives, des sociétés. Les contrôles, les normes qui nous sont imposées ne sont pas identiques à tous les pays de la Communauté Européenne. Dans le blé qui arrive d'Ukraine, il y a du charbon, du DDT présent dedans et ça arrive dans notre assiette, en France, alors qu'au Canada il est refusé. Les politiques français sont des mafias. Les primes sont toujours trop faibles. J'ai entendu que les agriculteurs allaient devenir les jardiniers de l'espace. Dans nos plaines immenses, ça ne me paraît pas très approprié. »* (un exploitant dans le territoire d'Eure-et-Loir).

L'idée redondante dans ces deux discours est la nécessité pour les exploitants de s'adapter aux demandes sociales et aux contraintes du monde actuel. En réponse, ils s'ouvrent davantage et sont désireux de faire connaître leur métier avec ses plaisirs et difficultés. Mais les exploitants redoutent de perdre leurs identités et traditions territoriales et par-dessus tout appréhendent la diminution des territoires ruraux au profit des périurbains ou leur simple délaissement de la part des acteurs institutionnels. Ils contestent l'appellation de « jardinier de l'espace » et craignent les évolutions de leur profession.

Cette partie permet de comprendre de quelle façon le profil des exploitants se modifie, au travers des orientations du programme français de développement rural. Les études de terrains, permettent de comprendre les principales évolutions de la profession agricole, le rôle des femmes dans la profession agricole, des exploitantes qui comme nous l'avons vu sont de plus en plus nombreuses. Nous nous intéresserons aussi à l'installation des nouvelles exploitations, à l'investissement lié à la formation des exploitants et à la préretraite, incitée par le programme français de développement rural.



Source : TCHEKEMIAN (2008)

Figure 22 : Les principales évolutions de la profession agricole, favorisées par le PDRN

7.2.1. Les soutiens à l'installation des jeunes face à la baisse des exploitants

Selon le rapport d'Agreste (2006)[1], le recensement agricole dénombre 664 000 exploitations agricoles en 2000 et une légère baisse en 2005, avec 545 000 exploitations. La proportion de jeunes exploitants bénéficiant d'un soutien lors de l'installation représente environ 70%. Ce taux n'a cessé d'augmenter ces dernières années, mais il faut souligner que toutes les installations ne conduisent pas à des emplois viables.

	1955	1970	1988	2000	2005
Ensemble des exploitations (en milliers)	2 280	1 588	1 017	664	545
de moins de 20 hectares	1 791	1 098	557	325	237
de plus de 50 hectares	95	120	172	200	200

Source : Agreste (2006) - Enquête sur la structure des exploitations en 2005 et recensement agricole 2000 (même échantillon)

Tableau 33 : Le nombre d'exploitations agricoles de 1955 à 2005, en France métropolitaine

Entre les recensements agricoles de 1988 et 2000, les exploitations ont diminué de 35%. En douze ans, la taille moyenne des exploitations a beaucoup augmenté, l'âge moyen des exploitants agricoles a rajeuni (Agreste, 2006), le nombre de petites exploitations gérées par des retraités a fortement diminué et le nombre de sociétés s'est développé. Le nombre d'emplois d'exploitants (chefs d'exploitation et co-exploitants, selon la nomenclature du SCEES) diminue moins vite que le nombre d'exploitations du fait de l'accroissement des formes sociétaires (764 000 chefs d'exploitation et co-exploitants ont été recensés).

En 2005, on constate que la baisse du nombre d'exploitations se poursuit à raison de 10% par an, ce qui représente une nette amélioration par rapport au précédent recensement. Selon l'étude de l'Observatoire Economique et Social (2007)[2], le nombre d'exploitations a baissé de 2,1% entre 2005 et 2006, et le nombre d'exploitations à titre principal de 4,6% en 2006 par rapport à 2005. L'évolution du nombre d'exploitations a, quant à lui, baissé de 2% entre 2005 et 2006. L'étude Agreste (2006)[3] révèle qu'en France le nombre d'exploitations agricoles professionnelles[4] diminue de 2,5% par an, depuis 2000. Ce rythme est un peu ralenti par rapport aux 3% annuels observés à la fin des années 1990. En 2005, la

[1] AGRESTE, 2006, « Enquête sur la structure des exploitations agricoles en 2005 - L'agrandissement va de pair avec l'essor des formes sociétaires », dans *Agreste Primeurs*, juillet 2006, Paris, n°181, 4 p.

[2] Observatoire Economique et Social, Caisses Centrales de la Mutualité Sociale Agricole, 2007, « Le nombre de chefs d'exploitation ou d'entreprise agricoles diminue de 2,2% en 2006 ». Synthèses, OES trimestriel n°9, 3ème trimestre juin 2007 [http://www.msa.fr/files/msafr/msafr_1192451184080_OES_TRIM._9__.pdf]

[3] AGRESTE, 2006, *Op. cit.*

[4] Une exploitation est considérée comme professionnelle si sa dimension économique est équivalente à celle de la production d'au moins 12 hectares équivalents blé et que le travail fourni est au moins celui d'une personne occupée à trois quarts de son temps de travail. Les exploitations professionnelles représentent 95 % du potentiel économique agricole.

France compte environ 545 000 exploitations agricoles. Bien que la diminution du nombre d'exploitations se poursuive, on constate que cette tendance ralentit et évolue de 35% à 10% en 5 ans. Selon un rapport du député Marc BERNIER (2005)[1], le nombre de chefs d'exploitations agricoles va diminuer en moyenne de l'ordre de 10 000 par an, soit environ 100 000 d'ici dix ans. BERNIER estime que la réforme de la PAC « *ne devrait guère modifier les perspectives de départs* » mais conduire « *de nombreux agriculteurs vers l'agrandissement afin de compenser la baisse des aides* ».

Concernant les aides à l'installation, les évolutions sont contrastées selon les terrains d'étude. Dans les territoires fortement concernés par les aides du PDRN, l'évolution du nombre d'installations a été plutôt positive, depuis 2000. Mais certains acteurs considèrent que, malgré le contenu des discours affichés, l'installation n'est pas vraiment une priorité du PDRN. Ainsi, ils pensent que l'Etat cherche en priorité à concentrer les moyens de production et à moderniser les outils de production au sein des exploitations. Dans le territoire du Mené, le directeur de l'ADASEA explique : *« L'installation n'est plus une priorité. Le souci aujourd'hui est de préserver les exploitations existantes en conduisant la concentration des moyens de production. On le voit à travers la zone d'excédent structurel, la capacité d'épandage, la productivité et l'érosion des prix et des marges. (…) l'axe le plus important de la politique agricole locale est à présent la modernisation, l'installation est passée au second plan, car on connaît des difficultés. Il y a beaucoup d'agriculteurs en difficulté pour cause de projets trop ambitieux. La conjoncture en hors-sol est difficile avec, par exemple les importations du Brésil en volaille, on ne voit plus de crises d'ajustement de capacité, mais une crise structurelle avec une baisse inexorable des prix, particulièrement en aviculture. D'où des cessations d'activité prématurées pour des raisons financières, mais aussi personnelles. Des agriculteurs arrêtent en raison de leurs conditions de travail et cherchent du travail sur place. On est donc fondamentalement dans un processus de restructuration et de concentration des moyens de production. Il y a actuellement pénurie de l'offre des exploitations alors que les candidats sont encore assez nombreux. Il y a augmentation importante et rapide du prix des reprises et concurrence entre les agrandissements et les installations, au détriment de celles-ci. La chute des installations est très inquiétante et se double d'une concentration des moyens de production. »*.

Cet avis est largement partagé par les exploitants qui considèrent, d'une part que les jeunes exploitants n'ont pas la capacité financière et d'autre part le soutien nécessaire pour s'installer. C'est ce que nous explique un exploitant du Mené : *« En ce qui concerne l'installation des jeunes, ceci n'est pas une vraie priorité. Encore un exemple dans son voisinage, où un jeune voulait s'installer, mais il est considéré comme trop juste financièrement, et c'est donc un autre agriculteur qui s'agrandit, car il a l'argent suffisant pour payer »*. D'autres pensent que les jeunes ont peur de s'installer en raison de la baisse des prix et des contraintes inhérentes au métier d'exploitant agricole. Dans le territoire du plateau de Langres, le directeur de la DDAF de la Haute-Marne nous confie : *« Concernant l'installation des jeunes il n'y en*

[1] BERNIER M., 2005, *Evolution de la démographie agricole et ses conséquences sur l'organisation, le fonctionnement et la transmission des exploitations agricoles*. Mission parlementaire de Marc Bernier, auprès de Dominique Bussereau, décembre 2005, Ministère de l'Agriculture, Paris, p. 12.

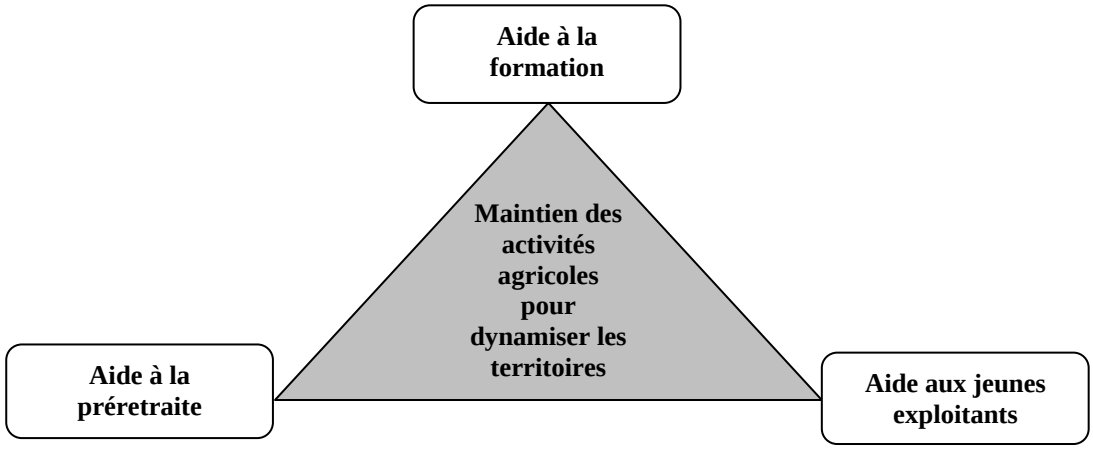
a pas beaucoup, de toute façon. Donc, n'a pas pu avoir beaucoup d'effet en termes d'emploi. La motivation chez les jeunes diminue, et les jeunes ont peur de s'installer, car rien ne suit. Les prix baissent. Pour ces raisons, auxquelles s'ajoutent les 35 heures, les jeunes de 35 ans préfèrent être salariés, même agricoles, plutôt que d'avoir une exploitation ».

Enfin, beaucoup d'exploitants estiment que les mises aux normes environnementales sont très contraignantes, notamment pour ceux qui viennent de s'installer et qui ne sont pas stables financièrement. Les exploitants considèrent que ces normes mettent en péril la viabilité de l'exploitation, dès les premiers mois de fonctionnement. C'est ce que dénonce un exploitant du Mené qui va devoir procéder à de nouveaux investissements, alors qu'il vient de s'installer : *« Je vais être obligé de bientôt faire une mise aux normes, alors que je viens de m'installer, dans des conditions économiques un peu justes. Il n'est donc pas possible pour moi de supporter de nouveaux investissements. Pour l'évolution de ma ferme, ce n'est pas le moment opportun. L'administration devrait au moins prendre plus en compte le parcours de l'agriculteur. L'environnement passe avant le financièrement rentable, et fait alors fuir les jeunes. ».*

La ressource foncière fait souvent défaut dans les projets d'installations. Afin de favoriser ces projets, les institutions locales se mobilisent autour de la thématique du foncier :

- en identifiant les terres disponibles, des cédants et des propriétaires ;
- en mettant en place des contrats d'aide à la mise en réserve de certains terrains ;
- en favorisant la cession des terres aux jeunes via une prime au propriétaire (aide aux propriétaires bailleurs) ou une aide au cédant (location des bâtiments, transmission progressive du capital social et complément de préretraite).

Le schéma suivant résume les trois axes du programme français de développement rural pour dynamiser les territoires, avec l'aide aux jeunes exploitants, l'aide à la formation et à la préretraite.



Source : TCHEKEMIAN (2008)

Figure 23 : Les trois axes du programme français de développement rural pour dynamiser les territoires

7.2.1.1. L'aide aux jeunes exploitants pour dynamiser les territoires

Le soutien à l'installation au sein des territoires ruraux est une des priorités affichées du PDRN. L'une des actions de soutien au développement des territoires ruraux consiste ainsi à promouvoir l'installation des « jeunes agriculteurs », par la mesure « b ». Cette mesure a le double objectif de maintenir un taux de population jeune dans les territoires, de permettre la reprise et succession d'exploitations lors de départ à la retraite, par exemple, au sein des territoires ruraux. De plus, selon des acteurs institutionnels, les jeunes sont plus ouverts et s'adaptent plus facilement aux nouvelles orientations agricoles et ont la capacité de donner l'impulsion nécessaire au développement rural.

Selon les articles R. 343-4 et les suivants du code rural, un « jeune agriculteur » est *« un exploitant âgé de vingt et un ans au moins et trente-cinq ans au plus, à la date de son installation. Son exploitation doit avoir une superficie au moins égale à la moitié de la superficie minimum d'installation définie pour chaque département. Le candidat au statut de « jeune agriculteur » doit être français ou ressortissant d'un pays membre de la Communauté Européenne. Il doit pouvoir justifier à la date de son installation d'une capacité professionnelle agricole, attestée par un diplôme de niveau égal ou supérieur au brevet de technicien agricole et complétée par un stage d'application familiale d'une durée au moins égale à six mois »*. Ce stage doit permettre au jeune exploitant d'acquérir ou parfaire une expérience professionnelle contribuant à sa préparation au métier de responsable d'exploitation agricole.

Au travers de cette étude, nous constatons qu'il y a un détournement de ce texte réglementaire notamment de la part des coopératives. En effet, d'autres critères que ceux retenus par l'Etat peuvent s'avérer nécessaires. Par exemple, l'attribution des aides est censée faciliter la phase d'installation considérée comme particulièrement délicate et le critère de l'âge ne peut donc être le critère principal pour décider de l'attribution ou non de ces aides. Les coopératives vont donc souvent considérer l'amortissement des investissements de démarrage (charges, dépenses exceptionnelles) comme le principal critère. Cette période est estimée en moyenne à cinq ans. La coopérative doit ainsi pouvoir prendre en compte les contraintes et particularités de l'installation progressive.

L'aide à l'installation de « jeunes agriculteurs » est l'une des vingt-deux mesures (mesure « b ») du second chapitre du RDR, programmée dans le cadre du PDRN, financé par le FEOGA G sauf objectif 1 (FEOGA O). L'Agenda 2000 et le PDRN ont positionné l'installation des « jeunes agriculteurs » au chapitre II pour une dotation sur sept ans (2000 à 2006) de près de 1947,00 millions d'euros, dont 857,60 millions d'euros du FEOGA, soit près de 15,4% des aides inscrites au PDRN. L'installation de « jeunes agriculteurs » est au centre de la politique des structures. Cette problématique ainsi que celle du renouvellement des générations en agriculture sont des préoccupations partagées à la fois par la profession et les pouvoirs publics. L'objectif de la politique de l'installation est d'encourager le plus grand nombre de « jeunes agriculteurs » à monter un projet viable afin de diriger une exploitation.

L'avantage de cette politique est qu'elle permet aux « jeunes agriculteurs » de monter leur exploitation en complément d'une activité secondaire.

7.2.1.2. L'aide aux jeunes exploitants limitée par la pression foncière

La Dotation Jeune Agriculteur (DJA) est une aide financière qui est octroyée à un exploitant « Jeune Agriculteur », sous certaines conditions réglementaires (notamment d'âge et de capacité professionnelle). Cette aide permet principalement de compléter la trésorerie nécessaire au démarrage de son activité agricole. L'Etat verse donc une somme d'argent, par l'intermédiaire du CNASEA, au jeune exploitant. La DJA est cofinancée par l'Union Européenne. Les montants de la DJA varient, notamment en fonction du statut de l'exploitant (à titre principal, secondaire ou pluriactif), de la situation du conjoint, de l'Etude Prévisionnelle d'Installation (EPI), de la zone géographique concernée par le projet d'installation. L'aide peut ainsi varier de 8 000,00 euros au minimum en « zone de plaine » à 35 900,00 € au maximum en « zone de montagne ». Le montant est fixé par une commission mixte départementale. La DJA est payée en deux fractions, dont le premier paiement suit l'installation.

L'Europe a suspendu son intervention financière pour certaines aides comme l'aide à l'habitat des « jeunes agriculteurs ». En Midi-Pyrénées, dans le cadre du Contrat de Plan Etat-région 2000-2006, le Conseil régional a fait le choix de financer intégralement cette aide, en plus des huit millions d'euros consacrés à l'aide à l'installation et à la formation (auxquels s'ajoutent sept millions d'euros de l'Etat). En effet, les installations relevant de la DJA ont concerné 925 exploitations en 1997, à seulement 615, en 2001.

Le dispositif national d'aides à l'installation, dont peuvent bénéficier les « jeunes agriculteurs », comprend une dotation en capital ainsi que des prêts bonifiés. Dans le cadre de ce dispositif, les jeunes bénéficiaires de ces aides sont privilégiés dans l'application de certaines mesures, comme le droit à certaines primes. Avant toute aide à l'installation, une étude est réalisée préalablement, afin d'évaluer la viabilité du projet et d'estimer son montant. Certains exploitants estiment cependant que cette aide, nécessaire au démarrage d'une activité, n'est pas attribuée de façon égale entre les différents bénéficiaires. Un exploitant dans le territoire du Mené explique : *« les aides JA apportent une aide certaine pour l'installation. Cependant, je regrette que cette somme ne soit pas équitable entre les JA, puisque finalement, chaque personne qui s'installe est plus ou moins dans la même situation. […] L'installation n'a pas été très simple, car les terres que je voulais reprendre dans cadre de l'attribution de terres par l'ADASEA, se situaient sur une autre commune. Le propriétaire était tout à fait favorable à mon projet d'installation, mais ce chevauchement sur deux communes a été soulevé comme problématique pour mon projet d'installation. ».*

Pour permettre aux « jeunes agriculteurs » de s'ouvrir à d'autres systèmes de production, un stage d'application de six mois doit être réalisé en dehors du cadre familial. En complément de celui-ci, les jeunes bénéficiaires devront aussi suivre un module de quarante heures, afin de permettre aux jeunes de confronter leurs projets aux contextes administratifs et techniques actuels. Beaucoup d'exploitants sont ainsi conscients de l'importance de cette aide, comme cet exploitant en Ardèche méridionale qui reconnaît que *« la DJA sert réellement, surtout pour les installations hors cadre familial. Elle permet d'avoir une trésorerie et un revenu pendant toute la première année pendant laquelle la ferme n'offre aucun revenu »*.

Cependant, beaucoup souhaiteraient pouvoir bénéficier d'un accompagnement autre que financier, notamment lors de la recherche d'un terrain, phase qui s'avère de plus en plus délicate. Selon les propos d'un exploitant dans le Mené : *« la DJA c'est toujours bon à prendre, j'ai eu 90 000,00 francs* (environ 13 700,00 euros) *pour la première tranche, mais je pensais avoir davantage. L'ennui c'est que personne n'aide le JA pour s'installer et surtout pour l'accompagner après l'installation au moment où c'est le plus difficile. D'autant que l'action foncière prévue ne s'est pas réalisée entièrement, le voisin ayant refusé de vendre. L'EPI a été monté avec ce terrain foncier et les droits à produire qui allaient avec et il a quand même été validé. »*. En effet, un des obstacles à l'installation des jeunes exploitants est la pression foncière qui s'exerce au sein des territoires ruraux. Certains propriétaires terriens laissent leurs terres en friches ou refusent de faire un bail et louent de préférence par accord verbal annuel, dans l'intention d'obtenir un prix supérieur en cas de révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU). Cette tendance de plus en plus répandue constitue donc un frein à l'installation des jeunes exploitants et au développement des activités à long terme (vignes, arboriculture). Selon la SAFER Rhône-Alpes, le prix moyen du mètre carré de terre agricole a doublé en 2003 en raison d'une anticipation des promoteurs immobiliers, qui attendent souvent quinze à vingt ans que les parcelles soient classées en zone constructible. La conséquence de cette tendance actuelle est le morcellement des exploitations agricoles, et la difficulté croissante pour les jeunes exploitants dans la gestion de leur activité professionnelle (problèmes d'accès aux parcelles, etc.). A cela, ajoute l'augmentation du prix des terrains (par exemple, en Rhône-Alpes une ferme vaut en moyenne, environ 230 000,00 euros) ce qui limite l'accès à la propriété pour les jeunes exploitants.

Pour la SAFER Rhône-Alpes, la PAC encourage la « course à l'hectare », surtout auprès des petites exploitations. Par exemple, étant donné que l'attribution de l'ICHN se fait en fonction de la surface de l'exploitation, les exploitants cherchent à acquérir plus de terres afin d'obtenir une rétribution financière plus importante). L'accès difficile au foncier est ressenti comme un handicap important, surtout dans les territoires qui favorisent l'installation des jeunes exploitants. Dans le département de l'Ardèche, l'installation des jeunes exploitants est la première des priorités du projet agricole départemental, avec quarante-six DJA octroyées (soit plus de 610 000,00 euros). Cependant, peu de terrains agricoles sont en vente, beaucoup de propriétaires refusent de louer leurs terres et quatre cents exploitations disparaissent ainsi chaque année. Ce constat est identique dans le territoire du Mené. De nombreux témoignages de

jeunes exploitants soulignent la difficulté à s'installer lorsque les terres sont convoitées par leurs aînés, désireux de s'agrandir et de percevoir plus d'aides. Ces jeunes ont également le sentiment que l'adhésion aux syndicats majoritaires facilite, voire détermine les possibilités d'installation des « jeunes agriculteurs ». Cette tendance à l'agrandissement est accentuée par les subventions et risque d'augmenter la difficulté pour les jeunes exploitants d'acquérir des terrains, d'accentuer les tensions au sein des CDOA et de limiter les installations.

Dans le territoire des Monts de Lacaune, la DDAF du Tarn est perçue, par les exploitants rencontrés, comme l'acteur responsable de la validation, en CDOA, de projets peu conformes aux orientations agricoles d'aujourd'hui. En effet, il est mentionné, dans les textes réglementaires du PDRN, que l'installation doit être favorisée en limitant l'agrandissement des exploitations et l'absorption des plus petites, sous prétexte de non-viabilité économique. Or cette pratique est fréquemment employée dans chaque CDOA. Les associations locales soulignent également l'absence de concertation qui accentue les problèmes liés à l'installation et à l'agrandissement. De même, le plafond de la taille des exploitations candidates à l'agrandissement, qui est limité à trois SMI (Surface Minimum d'Installation) n'est jamais respecté. Selon la directrice de l'ADES, *« neuf fois sur dix les exploitations ne rentrent pas dans ce cadre. Ainsi, l'agrandissement des exploitations se poursuit alors que les textes réglementaires stipulent le contraire »*. D'après l'ensemble des institutions rencontrées, aucune politique d'installation n'est menée au sein des différents départements de la région Midi-Pyrénées, alors que c'est un maillon important du développement rural.

Les acteurs institutionnels jouent un rôle primordial dans l'aide à l'installation des jeunes exploitants. Ainsi, les institutions telles que les CDOA, les ADASEA, les DDAF, mettent en place un certain nombre d'actions qui dynamisent les installations au sein de leur territoire. Dans les Monts de Lacaune, le Chef du service expertise et filières, ainsi que la chargée des financements et subventions CTE au sein de la Chambre d'agriculture, évoquent la dynamique existante dans ce territoire : *« La CDOA est une instance de débat qui se passe bien. Pour les dossiers objectifs 2, nous sommes en amont pour le travail sur l'interprétation des règles. Lorsque nous demandons un dossier de financement, nous travaillons tous ensemble. Par exemple pour le dispositif suivi jeune agriculteurs, nous organisons des visites annuelles de la Chambre et du centre d'économie et de gestion chez les jeunes agriculteurs, est préalablement nous travaillons avec la DDAF. Nous avons cent JA par an, dont trente sont hors cadre familial et trente installations hors soutien. Il existe un point de chance sur installation à la demande de tous, porté par l'ADASEA, financé par le Conseil général et l'Europe. Il s'agit d'un diagnostic d'installation et d'un suivi financé par le Conseil général et l'Europe. Le Conseil régional finance des programmes d'installation, les contrats de plan Etat-région, avec des règles par filière, et un accompagnement des filières. Le Conseil régional vient en complément des mesures du PDRN »*.

Toutefois, dans le même territoire, le président des Jeunes Agriculteurs du Tarn révèle l'existence de conflits relationnels entre les différents acteurs institutionnels : *« il existe un problème dans les réseaux*

de communication, les services publics, nous n'arrivons pas à garder de jeunes agriculteurs. Dans nos cantons, comme à Pampelonne et à Graulhet où des chartes locales à l'installation ont été lancées, tous les syndicats, les élus, se réunissent et nous faisons une radiographie des exploitations afin de voir les faiblesses des exploitations et ce que nous devons prendre en charge. Beaucoup d'agriculteurs ne souhaitent pas vendre aux jeunes, car ils sont découragés, non pas à raison de l'enclavement, mais de la rentabilité de leur travail. […] Avant en CDOA il y avait un comité technique d'installation, avec l'ADASEA et l'ensemble des personnes siégeant en CDOA. Nous avons quelques problèmes relationnels avec les personnes de la confédération, car ils font davantage du clientélisme avec les dossiers de leurs partisans. La CDOA est impliquée avec l'Europe, par exemple sur le suivi des jeunes agriculteurs. Trente dossiers par an sont proposés afin qu'il y ait un suivi des exploitations et une rencontre entre les jeunes agriculteurs. ».

Dans le territoire d'Eure-et-Loir, des acteurs institutionnels mènent des initiatives visant à soutenir l'installation des jeunes, notamment auprès des exploitants ne pouvant pas bénéficier d'aides. Le directeur de l'ADASEA nous explique : *« il y a beaucoup de jeunes qui ne bénéficient pas d'aide. Quarante pour cent des jeunes environ s'installent hors aides. Il y a également beaucoup de non diplômés. Le parcours d'installation pour les jeunes est bien fait. Il y a un Point Info, un stage de quarante heures et un autre de six mois, ainsi qu'un suivi administratif. Dans le département, il existe aussi, à l'instigation de la Chambre régionale, le programme « réussir son installation ». Pour les jeunes qui veulent faire leur EPI, c'est possible. On accueille les jeunes à l'ADASEA et on les renseigne. Le Conseil régional a fait le choix d'informer les jeunes il existe maintenant un point info où ils sont obligés de passer. Nous nous sommes adaptés à la politique régionale. Nous en sommes maintenant à quarante-cinq installations. ».* Un exploitant du territoire d'Eure-et-Loir confirme ces propos, en faisant part de son expérience personnelle : *« J'ai un BTA, j'ai donc fait un stage de quarante heures. Mon frère a fait un stage adulte agricole de quarante heures, aussi, et un autre de six mois. Nous avons fait notre dossier, l'EPI, le dossier installation avec l'ADASEA, qui nous a bien aidés et simplifié la vie. Sans les aides nous aurions tout de même réalisé ce projet, mais avec plus de temps. Si ces aides disparaissent, il y aurait moins d'installations. ».*

Un partenariat entre les différents acteurs au sein d'un même territoire est nécessaire afin de favoriser l'installation des jeunes exploitants. Ainsi, en Ardèche, où les deux principaux enjeux sont l'installation et le tourisme, les maires et les instances chargées de l'installation des jeunes doivent faciliter l'intégration des jeunes exploitants venant d'autre département. Dans les faits, il en est autrement, puisque les maires sont plus enclins à soutenir les projets touristiques, plus rentables économiquement pour les communes, que des projets d'installation de jeunes. Ce qui d'après certains acteurs serait l'une des séquelles de l'élan post-soixante-huitard qui a conduit de nombreux jeunes à venir s'installer en Ardèche. Il faut cependant relativiser ce constat, puisque des associations mènent des actions en faveur de l'installation et aident

notamment les jeunes désireux de monter leur projet. C'est ce que nous explique un exploitant en Ardèche méridionale : *« il y a une association appelée « Place aux Jeunes France » qui a pour but de renforcer, rassembler des jeunes diplômés qui ont envie de s'installer dans leur pays rural, en étant parrainé par des ruraux déjà en place. L'association leur explique comment s'implanter en leur fournissant des informations, et un certain nombre de services, tout en ayant bien appréhendé le milieu rural. Le siège est à la Chapelle-sous-Aubenas. Cette association propose des stages et elle aide ces jeunes qui partagent leurs ambitions, et leurs angoisses communes. Leur point commun est de vouloir tous s'installer en Ardèche. »*.

De même, les partenariats entre instances agricoles et banques devraient être plus répandus afin de faciliter l'installation des jeunes exploitants, car même lorsque la SAFER soutient des projets d'installation, il leur est parfois difficile d'obtenir des financements. A titre d'exemple, lors de l'installation de deux jeunes, sur une exploitation de 30 hectares, la SAFER, l'ADASEA et la Chambre d'agriculture ont mené une action commune afin de soutenir leur projet. La CDOA a validé ce projet, mais celui-ci a été freiné, car un des deux jeunes a eu des difficultés à trouver une banque acceptant le prêt. De plus, un travail en amont avec la SAFER serait utile afin qu'elle puisse anticiper les départs à la retraite et les sessions de fermes, notamment grâce à un partenariat avec la MSA[1], syndicats agricoles, et autres. La SAFER aurait ainsi une vue d'ensemble afin de prévoir des actions à plus long terme, et d'avoir plus de poids quant aux agences immobilières qui sont leurs concurrents directs sur les bâtiments de ferme. Enfin, pour que ces partenariats soient efficaces, les organismes intervenant dans l'aide à l'installation doivent mettre les jeunes exploitants en relation avec des interlocuteurs pertinents. En effet, les différents organismes rencontrés, notamment en Ardèche, n'ont jamais évoqué les interventions d'associations, comme l'ASFODEL (Association de Formation et de Développement rural appliqué au Local), pourtant connue dans le milieu agricole et qui apporte un soutien à différents types de projets en milieu rural.

Dans les Monts de Lacaune, des Commissions Locales d'Aménagement Foncier (CLAF) ont été montées par la FDSEA et le syndicat des Jeunes Agriculteurs. Ces commissions leur permettent d'étudier les dossiers avec la SAFER, en amont de la CDOA. Mais, les syndicats minoritaires n'y ont pas été conviés. La Confédération paysanne et la Coordination rurale, non intégrées à ces commissions, ont créé un réseau d'informations cantonales. Bien que jusqu'à présent, la SAFER reconnaît seulement les CLAF. De plus, beaucoup d'exploitants se plaignent de la lourdeur des démarches administratives et de leurs contraintes. Un exploitant en Ardèche méridionale nous fait ainsi part de son expérience pour l'obtention de son aide à l'installation : *« Je ne suis pas content, car la partie installation est beaucoup trop longue. J'ai eu une opportunité de location de terrain pour avoir une DJA : dix mois pour la mise en route du dossier dans lesquels je n'ai rien touché, malgré les visites à la Chambre, je n'ai rien pu faire activer. Il y a une*

[1] La MSA, Mutuelle Sociale Agricole, est un organisme de protection sociale chargé de recouvrer des cotisations et de verser des prestations dans le domaine de la santé, la famille et du logement, et de la retraite. Elle mène aussi une politique d'action sanitaire et sociale et de prévention des risques professionnels.

transparence dans le dossier, mais beaucoup trop de commissions donc une trop grosse perte de temps. J'ai un BTA. Donc, je n'ai pas eu beaucoup de formation, mais un stage de six mois : pour un jeune homme qui se met à son compte avec une exploitation agricole ce n'est pas suffisant. D'autant plus que ce stage est exigé pour ce jeune, mais pas pour un salarié agricole ». En raison des délais nécessaires pour obtenir le montant de la subvention, beaucoup d'exploitants sont ainsi obligés d'avancer l'argent pour ne pas accumuler de retard dans leur projet. Très peu ont les fonds suffisants, et bien souvent, ils doivent demander de l'aide à leur famille ou renoncer à leur projet. En Ardèche méridionale, un père de famille, exploitant en GAEC avec son fils raconte : *« La DJA, pour mon fils elle n'a pas été énorme ; 78 000,00 francs* (environ 11 900,00 euros)*. Avec ou sans, il se serait tout de même installé, il s'agit donc d'un plus. En retour, il a fallu cinq à six mois pour cette aide. Tant qu'il y a les parents derrière, ça va. Sinon, je ne sais pas comment un jeune peut faire pour s'installer seul. Car une vigne plantée en 2001, elle produit en 2003 alors que c'est en 2004 qu'il touche l'aide : le niveau est beaucoup trop haut et lourd. ».* Selon la Vice-présidente de l'ADEART, suppléante du syndicat de la Confédération paysanne, dans le territoire des Monts de Lacaune, ce constat explique le fait que beaucoup de jeunes exploitants soient encore réticents à se lancer dans des démarches de demande de subvention : *« Actuellement nous avons un jeune sur deux, soit quatre-vingt-dix DJA pour deux cent vingt-deux inscriptions. Car les DJA sont contraignantes, il s'agit d'un engagement de dix ans avec l'agriculteur, il y a un stage de six mois et il faut apporter un revenu au bout de trois ans. C'est difficile. ».*

Les critères d'éligibilité des dossiers de demande d'aide à la Dotation Jeune Agriculteur mettent de côté certaines initiatives. Ainsi, les projets de moindre envergure sont souvent exclus des cadres fixés par les politiques. Par exemple, dans les Coteaux du lyonnais, un jeune exploitant voulait s'installer sur une toute petite structure, en production de poulets fermiers. Mais il n'a pas obtenu de DJA, car son projet a été jugé économiquement non viable. Il s'est donc installé sans aide, puis a décidé de s'orienter vers la vente directe. La filière avicole n'étant pas aidée pour cause de surproduction, il a démarré son activité sans aucune aide de l'Etat, ni du premier, ni du second pilier, alors que cette activité est sa principale, qu'il s'insère dans une logique de qualité des produits et d'intégration territoriale. Cet exemple atteste que si le programme français de développement rural soutient l'installation des jeunes exploitants, il faut cependant que les projets correspondent aux objectifs de la politique nationale, qui exclut certaines activités en fonction des conjonctures économiques nationales et européennes. Dans le territoire du Pays de Langres, le Conseil régional pratique ce qu'il nomme le « complément de financement » sous forme d'aides proches des mesures du programme français de développement rural, comme la DJA, le PAM et autre. Le Conseil régional consacre ainsi 300 000,00 euros au diagnostic d'exploitation préalable en plus de l'EPI et des autres aides. Aux dires des bénéficiaires rencontrés, ces aides ne font pas double emploi, et elles ne sont pas notifiées au motif que l'Etat est au courant, par le Contrôle de Conformité et que c'est à l'Etat d'informer la Commission Européenne.

7.2.1.3. Les effets négatifs de la complexité de l'aide à la formation

Dans le PDRN, la formation correspond à la mesure « c », qui vise à augmenter les connaissances et les compétences des exploitants en vue d'une maîtrise technique des productions et des systèmes d'exploitation. Elle est l'une des six priorités et représente un élément stratégique transversal à l'ensemble des axes du programme. Dans le cadre du CTE, 30% des candidats ont pu bénéficier de l'aide à la formation. Cette mesure comporte trois volets :

- le volet agro-environnemental a pour objectif l'application de méthodes de production compatibles avec l'entretien, l'amélioration du paysage, la protection de l'environnement, les normes d'hygiène et de bien-être animal ;
- le volet socio-économique soutient la politique de maintien et de développement de l'emploi dans les territoires ruraux ;
- le volet forestier, afin d'améliorer les fonctions économiques, écologiques et sociales des forêts.

Sur un plan quantitatif, la mesure « formation » devait concerner plus de 40 000 actifs familiaux et plus de 30 000 salariés d'exploitation, selon les objectifs affichés par le PDRN. Cependant, on constate que cet objectif n'a pas été atteint, avec seulement 22 803 participants. De plus, 60% des personnes bénéficiant de la mesure « c », cofinancée dans le cadre du PDRN, étaient peu qualifiées (niveau « V » et « Infra V »)[1]. Enfin, les aides à la formation devaient concerner des parcours conduisant à des qualifications reconnues par l'Etat. Une attention particulière était portée à l'accès aux formations pour le public féminin, même si ce sont essentiellement les hommes, dans une proportion de 80%, qui ont bénéficié de l'aide.

Les premiers résultats globaux montrent des écarts importants entre l'enveloppe financière, les engagements prévisionnels, les réalisations et les paiements. En 2001, l'Union Européenne prévoyait une enveloppe de 8 999 000,00 euros. La somme totale versée dans le cadre de l'aide à la formation s'est finalement élevée à 446 912,00 euros, soit 5% de l'enveloppe financière. En 2002, les prévisions de dépenses de l'Union Européenne étaient de 7 620 000,00 euros, seulement 7% de ce montant ont été versés dans le cadre de l'aide à la formation. Concernant les réalisations, un tiers seulement des actions engagées ont été réalisées. Enfin, les paiements s'effectuent en moyenne un an et demi après l'action. Du point de vue des acteurs institutionnels, l'Union Européenne ne respecte pas ses engagements et ne met pas en œuvre les moyens nécessaires pour soutenir les mesures du programme français de développement rural.

En 2001, plus de 2 000 actions de formation ont été engagées (dont 43 de démonstration) concernant près de 23 000 stagiaires (soit 570 000 heures). Cela représente une augmentation de 60% par rapport à

[1] Selon la définition de l'INSEE, le niveau d'apprentissage « V » correspond à la formation équivalente au brevet d'études professionnelles (BEP) ou au certificat d'aptitude professionnelle (CAP) et par assimilation du certificat d'études de formation professionnelle des adultes. Le niveau « Infra V » est la formation de niveau inférieur au niveau CAP, BEP ou mention complémentaire).

l'année 2000. Pour la mesure « formation », le FEOGA a engagé 3,7 millions d'euros, environ 8% ont été attribués au volet national, le reste au volet régional. Plus de 50% des crédits engagés ont soutenu des actions de formation ou démonstration dans le domaine de l'agro-environnement, 36% dans le domaine socio-économique et 11% dans le domaine forestier. La répartition des actions n'est pas homogène et dépend non seulement de la taille des régions, mais aussi de la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux participant à la mise en œuvre de la mesure. Ces données communiquées par la DGER et le CNASEA font état d'une sous-consommation des crédits : 8 552 088,00 euros en 2001 et 7 097 582,00 € en 2002. En 2001, cette sous-consommation a entraîné des « pénalités FEOGA » à l'encontre de la France, qui a dû payer un montant de 859 000,00 €.

Le faible taux de paiements pour la mesure « formation » est une des raisons qui explique que les organismes de formation hésitent de plus en plus, à s'engager dans une procédure administrative lourde et lente, alors que peu de formations sont réellement financées. De plus, les aides à la mesure « c », sont onéreuses en raison des nombreuses étapes de procédure administrative d'instruction, qui dure en moyenne douze à quinze mois, pour des montants unitaires modestes. Selon des données VIVEA[1], en 2002, 40% des actions ne sont pas réalisées, alors qu'elles ont reçu un agrément des comités départementaux et régionaux de VIVEA, ainsi qu'un agrément préfectoral. Peu de stagiaires assistent aux formations, ce qui entraîne l'annulation des stages. De fait, les actions programmées ne sont pas réalisées en raison notamment de la non-assiduité des stagiaires. En effet, si le stagiaire a été inscrit à un moment donné sur une action, il est possible qu'il ne soit pas présent au stage en raison des contraintes météorologiques ou autres, liées à son exploitation agricole. Autre point, le délai est souvent long entre l'intention que manifeste l'exploitant de suivre une formation, la décision de financement et les offres de formation ne sont pas toujours adaptées en fonction des attentes des stagiaires. Enfin, la qualité du contenu pédagogique et de l'animation n'est pas toujours en phase avec les attentes du public, qui individuellement s'exprime peu, mais fait connaître son mécontentement lors de manifestation. A ce sujet, beaucoup d'acteurs institutionnels emploient l'expression de *« vote avec leurs pieds »*. Cette expression, jaurésienne, traduit le mode d'expression des exploitants agricoles qui expriment collectivement leur mécontentement lors de manifestations massives.

De l'avis des acteurs rencontrés dans les différents territoires étudiés, des différences ont été constatées entre les engagements du programme de développement rural français et les réalisations effectives. C'est le cas, par exemple, d'exploitants, qui n'ayant pas droit au financement du PDRN, se sont vus refuser l'aide à la formation. De même, les procédures administratives sont jugées plus contraignantes que prévu. La tranche d'âge la plus représentée est celle des 40 à 45 ans. Le faible taux de participation des jeunes (de 18 à 39 ans, ayant le statut de « jeune agriculteur ») est dû à une moindre disponibilité de ce public, qui en raison de la charge de travail peut difficilement assister aux formations pendant les cinq années

[1] VIVEA est le Fonds de Formation des Entrepreneurs du Vivant. Il a été créé en 2001 entre les syndicats agricoles (Confédération paysanne, Coordination Rurale, FNSEA et Jeunes Agriculteurs) et des organisations agricoles (Chambre d'Agriculture et CNMCCA).

suivant l'installation. Parmi les régions étudiées, la région Rhône-Alpes a le plus grand nombre d'exploitants formés, vient ensuite Midi-Pyrénées, puis la Bretagne.

Concrètement, sur le terrain, la mesure « formation » est difficilement applicable et appropriable par les bénéficiaires potentiels en raison de procédures dissuasives, de délais de paiement irréalistes, d'un dispositif trop centralisé et non adapté au caractère complexe des réseaux d'acteurs. Il y a donc dans la pratique une difficulté pour répondre à l'objectif de la mesure qui est de *« promouvoir toutes les composantes du développement rural en encourageant la participation des acteurs locaux »*, et de limiter les conflits d'intérêts entre les différents acteurs d'un même territoire. Il est à noter que, mise à part VIVEA, le principal cofinanceur national, les collectivités territoriales ne participent pas au financement de l'aide à la formation. En effet, 75% des actions de formation présentées dans le cadre du PDRN sont cofinancées par VIVEA. Malgré sa conscience des difficultés, la position de cet acteur dans le PDRN est tout de même active et volontariste.

Différents acteurs institutionnels jouent un rôle essentiellement dans l'application de la mesure « formation ». Au Ministère de l'Agriculture, la Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales (DGER) est considérée comme le maître d'ouvrage de la mesure « formation ». La DGER a fait le choix d'affiner régulièrement l'organisation et les modalités de la mise en œuvre de la mesure. Le Comité National de Suivi de la mesure « formation » ne joue pas un rôle majeur. Il est chargé de rédiger des bilans et des propositions. Au sein des Directions Régionales de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF), les Services Régionaux de la Formation et du Développement (SRFD) ont à la charge l'animation du dispositif avec les Comités Régionaux de Formation qui aident à la mise en œuvre de la mesure. Au niveau national, le CNASEA est l'interface entre le FEOGA-Garantie, la DGER et les co-financeurs. De l'avis des différents acteurs, le CNASEA est considéré en grande partie responsable de la sous-consommation des enveloppes et ses procédures sont jugées inadaptées à la mesure.

Les collectivités territoriales, comme les Conseils régionaux, généraux et les pays, sont le plus souvent absentes de ce dispositif. Certains organismes de formations préfèrent parfois travailler directement avec ces collectivités territoriales, plutôt que d'utiliser le dispositif PDRN. Les critères d'éligibilité pour les formations se limitent souvent aux exploitants et excluent les autres acteurs ruraux. Cette situation ne favorise pas les dynamiques de développement locales des territoires. La majorité des formations proposées abordent les thèmes du volet agro-environnemental. Les CTE ont donc permis de faire le lien entre les MAE et la mesure « formation ». Un nombre important de participants souhaite aborder les thèmes de la protection et de l'amélioration de l'environnement d'un point de vue plus pratique. De même, dans le cadre de « Natura 2000 », beaucoup de bénéficiaires demandent des formations qui portent plus sur une sensibilisation à l'importance et aux fonctions des milieux naturels, que sur les techniques de gestion. Dans le cadre des CTE, un grand nombre d'exploitants ont suivi une formation. Par exemple, dans le département du Tarn, 1 137 exploitants ont suivi la formation « réussir son CTE ». Les OPA

jouent un rôle majeur dans le système de formations mis en place qui semble adapté aux besoins du dispositif CTE.

Il est à noter que pour l'ensemble des exploitants, les démarches administratives lors de l'inscription à une formation sont trop complexes. De plus, les formations semblent peu adaptées aux exploitants non-agriculteurs qui parfois ont une mauvaise connaissance des réseaux d'acteurs. Ces deux éléments représentent les raisons essentielles de découragement à l'inscription. Des actions plus ciblées en animation et formation permettraient aux exploitants de connaître les acteurs à solliciter afin qu'ils puissent mener leurs démarches à terme et émettre des propositions en fonction de leurs attentes. De plus, la participation aux formations des associations non agricoles, comme celles siégeant en CDOA, devrait être plus courante. Malheureusement, des positions parfois divergentes limitent leur participation aux formations et cette mésentente peut nuire aux exploitants. Par exemple, au sein d'une même région, en Rhône-Alpes, la Fédération des chasseurs intervient dans le département du Rhône alors que la Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature (FRAPNA) intervient activement en Ardèche, dans le département voisin. Il est regrettable que les deux associations n'interviennent pas dans les mêmes départements. Outre des divergences entre ces deux associations, le manque de formations destinées aux non-agriculteurs peut s'expliquer par le fait que la formation et l'animation représentent une part très faible du PDRN. D'ailleurs, pour l'ensemble des acteurs, exploitants et institutions, rencontré en Ardèche méridionale, la mesure « formation » du programme n'est pas considérée comme l'un des principaux éléments, lors de la mise en place du programme de développement rural.

On peut penser qu'en Ardèche, les préoccupations communes entre la FRAPNA et les exploitants ont sans doute été un élément favorable à l'appropriation des problématiques et connaissances agricoles par l'association. Une telle participation est également présente sur le territoire d'Eure-et-Loir, où les problématiques des exploitants peuvent sembler éloignées de celles des ardéchois. En effet, lors des formations dans lesquelles l'association de protection, Eure-et-Loir Nature, intervient, les exploitants sont curieux des possibilités qu'offre le PDRN. Malheureusement, dans ce territoire aussi les moyens pour la mesure « formation » sont trop faibles. L'ADASEA et le Conseil général, entre autres, regrettent qu'il n'y ait pas une plus grande implication d'autres acteurs, permettant une meilleure coopération et communication entre tous. Pour l'ensemble des acteurs institutionnels, le PDRN n'offre pas non plus réellement les moyens d'informer et de former les acteurs non agricoles désireux de s'investir dans le développement rural et de participer aux formations. Autre exemple, dans le territoire du Mené, une coordination régionale assurée par la mission Bretagne Eau Pure[1], coordonne et conseil les actions menées par les porteurs de projets, afin de répondre aux besoins en information et formation des exploitants.

[1] Bretagne Eau Pure est un programme partenarial, impliquant de nombreux acteurs et partenaires financiers institutionnels : l'Etat, la Région, l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, le Conseil général, les syndicats d'eau, les syndicats mixtes. Il est soutenu également par des financements européens.

En conclusion, la mesure « c » est venue en appui des CTE et des CAD, soit pour accompagner les diagnostics d'exploitation soit pour accompagner certaines mesures nécessitant un accompagnement technique (comme la gestion des intrants et des effluents d'élevage, la plantation de haies, la conversion à l'agriculture biologique). Il est à noter que certains départements ont rendu obligatoire le suivi d'une formation, afin de s'assurer de la viabilité des projets. Deux dispositifs innovants sont à relever : la promotion de l'agriculture durable dans l'enseignement agricole et la mise en place de réseaux de fermes de démonstrations[1]. Toutefois, l'impact réel de la mesure formation est fortement limité par son très faible taux de réalisation.

Pour l'ensemble des acteurs institutionnels, le budget alloué à la mesure « c », formation, est trop insuffisant. Ce manque de moyen limite les institutions dans l'animation et la proposition de formations adaptées aux attentes des exploitants. La mesure « c » est donc en contradiction avec les besoins nécessaires aux orientations territoriales et de régionalisation. Le constat apparent qui ressort des entretiens est celui d'un relatif désintérêt des exploitants pour les actions de formation, ce qui est attesté par le faible taux de participation. Néanmoins, au-delà de ce constat, il convient de s'interroger, sur la qualité de la présentation et de l'animation autour de cette mesure. L'insuffisance de moyens pour l'ingénierie autour de la réalisation des actions de formation explique aussi le manque d'intérêt apparent des exploitants envers cette mesure.

7.2.2. L'installation facilitée par l'évolution du statut d'exploitant

La part de la population agricole diminue rapidement et de l'avis des acteurs rencontrés, ce phénomène devrait s'accélérer dans les prochaines années, en raison du vieillissement de la population au sein des territoires ruraux. Les installations sont en profond recul sur l'ensemble de la France, mais certains territoires sont plus touchés que d'autres. Ainsi en Haute-Marne, dans le territoire du Pays de Langres, d'après les données de la DDAF, il y avait 7 700 exploitations agricoles en 1990 et 5 100 en 1999. Le taux de renouvellement de la population agricole n'atteint plus que 20%. Près de 50% des exploitations sont aujourd'hui sans successeur connu. De plus, les acteurs soulignent que, de façon quasi systématique, les exploitations agricoles s'agrandissent. Entre 1988 et 2000, la surface moyenne est passée de 91 hectares à 146 ha, soit près de deux fois la moyenne nationale. Ce phénomène très rapide a été rendu possible par le très fort développement de l'agriculture de groupe, puisque près d'une exploitation sur trois est aujourd'hui en société : 490 GAEC et 100 sociétés en 2000, pour 2 000 exploitations professionnelles, et certains GAEC peuvent compter jusqu'à dix associés. Parallèlement, les CUMA sont très développées.

[1] Les réseaux de fermes de démonstrations ciblent majoritairement un public de professionnels afin de les inciter à changer leur regard sur le modèle agricole. Ces réseaux se basent sur des visites d'exploitations et des échanges avec les exploitants.

7.2.2.1. L'intérêt des Groupements Agricoles d'Exploitation en Commun

Le GAEC représente la forme de prédilection pour l'installation, soit 77% des installations pour 41% du total des exploitations dans ce territoire. En 2005, le nombre de chefs d'exploitation en GAEC est de 97 874, sur l'ensemble de la France (MSA, 2005). De plus, les formes sociétaires, et en particulier les GAEC, étaient surreprésentées parmi les signataires de CTE. Sur l'ensemble des GAEC (41 330 en 2002), 17,5% ont bénéficié d'un CTE alors que seulement 8% (soit 274 780) des exploitants individuels se sont engagés dans cette démarche. Alors pourquoi le GAEC suscite-t-il autant d'intérêts ?

Avant tout, il ne faut pas perdre de vu que le renouvellement des emplois passe également par le développement du salariat. Or, un GAEC est formé par la réunion de plusieurs exploitants. *« Les groupements agricoles d'exploitation en commun sont des sociétés civiles de personnes [...]. Ils sont formés entre personnes physiques majeures »* (article L 323-1 du Code rural). Il s'agit donc d'une société dans laquelle les membres conservent leur statut d'agriculteur en nom propre. Pour cela, le fonctionnement de l'exploitation constitue, au sens fiscal, leur activité principale. La participation à l'exploitation peut être très spécialisée, et en lien avec une activité tertiaire, comme la vente directe, la comptabilité inhérente au GAEC, la gestion des relations humaines et administratives. Il n'est pas possible d'être exploitant dans un GAEC et à titre personnel, ni même dans plusieurs GAEC à la fois. Le statut du GAEC fixe la répartition entre les membres des bénéfices de l'exploitation. Un GAEC est une société dans laquelle on compte donc le nombre de parts sociales, mais aussi la quantité de travail apporté, et le nombre d'exploitations réunies. Ainsi, deux GAEC identiques à tous égards (activité, nombre de membres, structure du capital et répartition du travail entre les membres) peuvent néanmoins être considérés comme différents selon le nombre d'exploitations réunies à l'origine.

Ensuite, le Groupement Agricole d'Exploitation en Commun est un outil de coopération entre plusieurs exploitants. Mais dans les faits, ce groupement permet surtout aux exploitants d'organiser leur succession et de contourner la réglementation qui limite l'agrandissement des exploitations agricoles, car la surface de référence est divisée par le nombre de membres du GAEC. Un exemple fréquent est celui de la reprise d'une autre exploitation par un enfant d'exploitant. Celui-ci se met en GAEC avec son père et ce dernier se retire quelques années plus tard. Le GAEC doit certes se dissoudre, mais le fils conserve entièrement l'exploitation. C'est le cas par exemple de cet exploitant d'Eure-et-Loir qui s'est mis en GAEC avec son père et ses deux frères, afin de garder l'exploitation au sein de la famille. Il nous confie : *« mes parents sont agriculteurs et j'ai toujours voulu avoir une ferme. Notre GAEC, installé depuis 1995, est depuis 2001 constitué de trois associés, mon père et mes deux frères. En 1995, nous avons réuni deux exploitations, 48 et 92 hectares, mon père et moi et on a voulu faire un GAEC de lait et de viande. Mon frère avait l'intention de s'installer avec nous et comme le voisin avait 60 ha, qu'il avait choisi de laisser à des agriculteurs, mon frère a suivi une formation, car il n'a pas de diplômes agricoles. A cette époque mes parents étaient âgés, j'ai dû faire un choix, car travailler seul ce n'est pas possible, donc si je voulais faire du lait il fallait que je fasse une mise aux normes. »*. Le GAEC est en effet un moyen simple de

garantir la succession d'une exploitation et permettre ainsi à de nombreux jeunes exploitants de reprendre l'exploitation familiale.

7.2.2.2. Les EARL et les CUMA aident au maintien des exploitations

Cependant, certains exploitants préfèrent avoir recours à d'autres formes sociétaires, telles que l'Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée (EARL). Un exploitant dans le Mené nous explique son choix : *« Depuis 1994 je suis agriculteur, avant j'étais salarié. J'ai repris la ferme de mon père après son décès. C'est une EARL de 250 hectares, comprenant deux associés et moi-même, un salarié à temps plein et des saisonniers, entre trois et six. Mon exploitation est atypique, car je fais de la betterave, mais aussi du blé, des petits pois, du colza. Je suis membre de deux coopératives céréalières, et d'une coopérative betteravière. Je suis syndicalisé à la FDSEA, et ancien président des jeunes agriculteurs. Je travaille aussi avec d'autres fournisseurs, négociants privés. Je suis membre d'un groupement d'employeurs avec trois exploitations. On travaille en CUMA intégrale pour la deuxième récolte de céréales et de betteraves, le troisième semi et le travail du sol. Le stockage, la pulvérisation, l'irrigation étant en mécanisation partagée, on partage le matériel et les travailleurs. »*.

En France, une Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole (CUMA) est une société coopérative agricole, régie par les dispositions du livre V du Code rural, ayant pour objet de mettre à la disposition de ses adhérents du matériel agricole et des salariés. D'après CARNET (2005)[1], en tant que société de services, les CUMA doivent, afin de se constituer, réunir un minimum de quatre associés coopérateurs. Qualifiées d'instruments communautaires, par les acteurs, les CUMA permettent souvent d'enclencher des dynamiques de développement territorial. Elles ont largement favorisé l'accès à la mécanisation dans les régions de petites exploitations, dans lesquelles le coût de la mécanisation individuelle la rendait inaccessible. Elles permettent aussi aux exploitants d'utiliser un matériel performant dont l'investissement ne se justifierait pas sur une seule exploitation. Selon le site Internet de la Fédération Nationale des Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole[2], il existe en France, depuis 2006, 13 100 CUMA regroupant 240 000 adhérents. Chacune de ces CUMA a des spécificités définies dans ses statuts et ses règlements intérieurs.

ASSENS (2002)[3] dresse, dans sa thèse, un historique de l'évolution des CUMA depuis 1945 à nos jours.

[1] CARNET J-P., 2005, *Que sont les Cuma ?*, Paris, Ed. L'Archipel, Coll. L'information citoyenne, 128 p.

[2] D'après les renseignements disponibles sur le site Internet [http://www.france.cuma.fr/lescuma], consulté le 21 mars 2008.

[3] ASSENS P., 2002, *Les compétences professionnelles dans l'innovation. Le cas du réseau des Coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA).* Thèse de doctorat : Sciences économiques - Université des Sciences Sociales Toulouse 1, UFR de Sciences Economiques, Toulouse, sous la direction de ALLAIRE G., 398 p.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'agriculture française s'organise pour se redéployer et la fédération nationale des CUMA est créée. Les CUMA contribuent, avec les autres groupes de développement, à l'essor des nouvelles pratiques agricoles (moisson, ensilage, manutention, travail du sol). Au début des années quatre-vingt, un mouvement de modernisation s'organise dans les CUMA. Edith CRESSON, Ministre de l'Agriculture, encourage les démarches de groupe par des prêts bonifiés aux CUMA pour l'acquisition de matériels. Elle instaure également la présence de représentants des CUMA dans les instances agricoles, telles que les commissions mixtes et les Chambres d'agriculture. Dans les années 1990 à 2000, la mécanisation raisonnée s'impose dans la démarche des CUMA. Les nouvelles problématiques rurales conduisent les exploitants en CUMA à réaliser des actions avec leurs voisins ruraux et à s'investir dans des projets de développement local : production collective de bois déchiqueté ou d'huile végétale pure, compostage de déchets verts. La Loi d'Orientation Agricole de 2006 introduit, dans le Code du travail, la possibilité pour les CUMA d'exercer une activité de groupement d'employeurs. Aujourd'hui, la CUMA est considérée comme un outil d'organisation collective du travail (matériels et main d'œuvre, salariée ou non) par la mutualisation, en proximité, des besoins des exploitants.

Un certain nombre d'exploitants prennent ainsi la décision d'adhérer à une ou plusieurs CUMA afin de bénéficier du partage du matériel et de la main d'œuvre sans avoir recours à une structure sous forme de GAEC. Une exploitante dans les Monts de Lacaune explique le dilemme auquel elle a dû faire face : *« L'installation est difficile, car il y a beaucoup de technique et chaque agriculteur a sa mission dans sa structure. Le problème est qu'il y a une mise en dépendance des agriculteurs sur le terrain. Il faut que l'agriculteur sache ce qu'il veut faire dans son exploitation afin de prendre les mesures qui lui conviennent, et ne pas être influencé par la Chambre d'agriculture qui veut développer les filières. Nous sommes rattachés à une CUMA depuis toujours, car c'était une condition de notre installation. Nous sommes adhérents dans trois CUMA, ce qui représente environ soixante personnes, qui vont se regrouper. De plus, il est plus économique, mais aussi mieux socialement, en raison des liens, de partager le matériel. »*.

Sous forme juridique de société, les propositions de cession sont beaucoup plus nombreuses que les demandes d'installation. La grande majorité des sociétés actuelles se font entre les membres d'une même famille. Un exploitant dans le territoire des Monts de Lacaune explique sa situation : *« Je me suis mis en GAEC avec mon père, puis, ensuite, mon frère, et après mes deux enfants. Maintenant quatre associés, ma femme, moi et nos deux enfants. 170 hectares, dont 110 fourragères, 26 céréales, 400 brebis de race blonde d'Aquitaine, et des brebis « Lacaune-lait » pour le roquefort. Nous faisons de la vente directe de viande bovine. J'ai deux enfants qui ont obtenu l'aide aux JA. C'est une aide très bénéfique. Nous avons un apprenti et nous prenons des stagiaires »*. Les candidats à l'installation sont donc très sollicités pour intégrer une société familiale, mais peu acceptent. Ils ne cherchent pas pour autant une installation individuelle. Il s'agit donc de comprendre qu'elle est la nature de l'offre des cédants.

Beaucoup de jeunes exploitants, en recherche d'associé au moment de la transmission de leur parent, sont encore trop dépendants de la structure familiale. Le jeune est confronté au problème de ne pas pouvoir définir le profil de sa candidature. Il est dans l'imprécision des modes d'organisation : *« il faut d'abord le trouver on verra après s'il fait l'affaire »*. Or le problème est que le candidat extérieur est en recherche d'emploi. Mais, il veut donc connaître le profil du poste, et ne pouvant l'obtenir dans la majorité des cas, il passe à l'offre suivante.

Un exploitant dans le territoire de l'Ardèche méridionale explique comment il a encouragé son fils à découvrir d'autres professions avant de s'installer, il raconte : *« le jeune fils d'agriculteur qui est curieux de faire son stage en dehors de la ferme, et qui voudrait bien rester chez lui est complètement dans la fusion familiale. Il a de bonnes chances de rester célibataire, seul, parce que précisément il n'a pas d'occasion de relations humaines extérieures. C'est aussi une des excellentes conditions pour rester dans la reproduction familiale, ce qui est dommageable notamment en cas d'installation sociétaire. Le problème ce n'est pas l'âge, c'est d'avoir une expérience professionnelle à l'extérieur de l'agriculture et du milieu familial »*. Le fils de cet exploitant est diplômé d'une école hôtelière. Puis, après avoir exercé la profession de cuisinier dans un restaurant parisien pendant sept ans, il a repris l'exploitation familiale. Après lui avoir demandé ce que lui a apporté cette expérience de cuisinier, il répond : *« ça m'apporte de la rapidité, de l'ordre et comment savoir commander »*. En effet, il explique qu'il dirigeait, en cuisine, trois personnes, et que cette activité « extérieure » à l'exploitation familiale lui a permis de confronter ses choix et d'entrer plus motivé dans la profession agricole. Selon lui, cette expérience extérieure à l'exploitation familiale lui a permis d'acquérir une plus grande capacité d'analyse, de méthode dans son travail et de se sentir plus autonome financièrement et humainement face à ses parents. Il a également trouvé, seul, un associé. Cette rupture entre parents et enfants est perçue comme positive. Une expérience à l'extérieur du giron familial semble d'autant plus nécessaire qu'on exerce son activité dans la ferme familiale, sur le terrain professionnel de son père.

7.2.2.3. L'évolution des GAEC et du statut d'exploitante

Selon STASZAK (2001) *« la famille est aussi une boîte noire à explorer »*[1]. L'auteur promeut l'espace domestique au rang d'objet géographique. Fait marquant, la structure de production de la majorité des Groupements Agricoles d'Exploitation en Commun (GAEC) rencontrés est familiale. Cette structure se compose généralement du père et de ses enfants ou entre époux et concubins, ou entre enfants d'une même famille. Il s'agit à la fois d'un groupe familial avec une vie domestique et un univers de consommation, puis d'un groupe de production qui gagne sa vie. Dans ce cas, le lieu de travail et lieu de vie familiale sont confondus. L'exploitation agricole n'est pas seulement une entreprise, c'est aussi le lieu

[1] STASZAK J-F., 2001, « L'espace domestique : pour une géographie de l'intérieur », dans *Espaces domestiques, Annales de géographie,* tome 110, n°620, juillet-août 2001, pp. 339-363.

de vie dirigé par une famille. Ainsi, de la même façon que l'on qualifie un groupe domestique, constitué des deux parents et des enfants non mariés, de « famille nucléaire », on peut aussi parler d'« exploitation nucléaire ».

Outre l'évolution des exploitations par le développement des GAEC, il est également important de souligner l'importance du statut des exploitantes. En 1987, MULLER[1] montre que dans une exploitation rurale, *« la femme se crée un poste, dont la gestion et la comptabilité lui appartiennent »*. D'après l'auteur, il n'y a donc pas de division du travail dans ce secteur. De plus, à chaque arrivée d'un nouveau membre dans la famille (épouse du fils, enfants en âge de travailler), une nouvelle unité de production est ouverte afin que chaque personne de l'exploitation y occupe une place.

Le tableau suivant témoigne qu'en 2000 comme en 2002, la présence des femmes au sein de la profession agricole est indéniable. En effet, 24% des exploitants cotisants à la MSA (à titre exclusif ou principal) sont des femmes. Parmi celles-ci, 33% ont plus de 55 ans, en 2000, et beaucoup de ces dernières sont devenues exploitantes en succédant à leur conjoint. Enfin, 64% des exploitants cotisants ont une exploitation individuelle, et la proportion de femmes dans cette catégorie est moins importante que pour l'ensemble des exploitants. A l'inverse, elles sont plus nombreuses parmi les exploitants en société.

	2000	**2002**	**Variation**
Nombre d'exploitants professionnels (exclusifs et principaux)	**545 971**	**536 476**	**-1,7%**
- dont femmes (en %)	24%	24%	-
Nombre d'exploitants secondaires	**41 110**	**43 165**	**+5%**
- dont femmes (en %)	20%	21%	
Nombre d'exploitants individuels	**339 450**	**313 235**	**-7,7%**
- dont femmes (en %)	23%	22%	-

Source : données MSA (2002)

Tableau 34 : L'évolution des exploitantes au sein de la profession agricole, entre 2000 et 2002, en France métropolitaine

Au regard de notre travail d'étude, les femmes exerçant la profession agricole ne représentent qu'environ 9% des installations annuelles sur les terrains d'étude. Il s'agit pour l'essentiel de l'installation des épouses et ce nombre évolue de manière décroissante. De plus, ce sont les hommes, en majorité, qui se forment, dans une proportion d'environ 80% des cas. L'objectif du PDRN est de concerner davantage le public féminin. Mais, cet objectif est loin d'être atteint, car les femmes représentent 33% des contributeurs de VIVEA, et elles sont moins de 17% des bénéficiaires du PDRN, en 2002.

[1] MULLER P., 1987, « Un métier né de la crise : exploitant rural », dans *Sociologie du travail*, Ed. Dunod, Paris, n°4-87, pp. 459-475.

On constate également que la majorité des épouses des exploitants travaillent à l'extérieur de l'exploitation. Cela permet, d'une part, au ménage d'avoir un salaire fixe, puis, d'autre part, aux femmes d'avoir des horaires modulables pour s'occuper de leurs enfants. Un exploitant dans le Mené illustre ainsi ce constat : *« mon activité principale est le lait donc s'il baisse j'ai peur pour mon emploi […]. Ma femme travaille à l'extérieur, ce qui nous assure un second revenu fixe. Moi, je travaille seul sur l'exploitation. »*.

Une majorité d'exploitants en GAEC considèrent que le PDRN leur a permis d'appréhender leur travail différemment et de modifier, certes leurs pratiques, mais également leur mode de fonctionnement au sein de l'exploitation. Ils aspirent à avoir plus de temps libre et à exercer d'autres activités, à l'extérieur de leur exploitation. Les femmes jouent un rôle majeur dans cette évolution de la profession. Dans le territoire d'Eure-et-Loir un exploitant en GAEC, confie : *« les mesures agro-environnementales ont évolué et ont changé nos pratiques, notre comportement. On réfléchit autrement sur notre vie, l'installation, notre vie privée, car nos parents avaient peu de vie privée. Nos épouses travaillent à l'extérieur, souhaitent des vacances, alors nous faisons des roulements pour avoir du temps libre. Le travail d'agriculteur a évolué par rapport au temps de nos parents. Je suis au conseil municipal, dans une association de parents d'élèves et aussi de loisirs. »*.

Une exploitante, dans les Monts de Lacaune, raconte sa vision de l'évolution de la profession agricole. Elle estime que beaucoup d'exploitants ne pratiquent pas de double activité, car l'épouse travaille à l'extérieur de l'exploitation et assure de ce fait un revenu supplémentaire au ménage. ***«*** *Mon mari et moi-même travaillons sur l'exploitation, nous n'avons pas de double activité. D'ailleurs, il n'y a pas beaucoup de double activité ici, et on voit davantage d'épouses d'agriculteur qui travaillent en ville. C'est une évolution, car il y a de moins en moins de femmes dans les fermes et de plus en plus de femmes dans l'administration. »*.

Les exploitants cherchent aussi de plus en plus à se regrouper au sein d'une même exploitation afin de se répartir les tâches et les heures de travail ou trouver des arrangements avec d'autres membres de leur famille exerçant une activité agricole. Un exploitant dans le territoire des Monts de Lacaune explique : « *J'ai un BEP agricole. Je me suis installé en individuel en 1977. Ma femme travaille à l'extérieur dans le secteur social avec des enfants handicapés. J'ai une prime à l'installation qui est de 45 000 F* (sept mille euros)*, en plus de cela je suis en zone de montagne et j'ai une prime à l'herbe. Notre famille habite à côté, ce qui nous permet de partir en vacances, donc on laisse les bêtes à la famille. »*.

Certains exploitants vont même jusqu'à choisir de vivre hors de leur exploitation pour être plus proches de la ville, des loisirs, du travail de leur conjoint. L'exploitation devient ainsi non plus un lieu de vie, mais un lieu de travail comme pour toute autre activité professionnelle. C'est le choix de vie d'un exploitant du territoire d'Eure-et-Loir qui nous explique sa situation : *« je suis issu d'une famille*

d'agriculteurs. Mes arrière-grands-parents, mes parents, moi-même et mes petits-enfants, nous sommes tous agriculteurs. Mon gendre pense reprendre l'exploitation familiale. J'habite un lotissement et non sur l'exploitation, car pour les enfants et notre vie de famille, nos loisirs, c'est mieux d'être en ville. Ma femme travaille à la mairie depuis trente ans. J'ai deux enfants, dont un agriculteur à son compte. Je suis porte-parole départemental, président depuis dix ans de la Confédération paysanne et je suis aussi élu à la Chambre. ».

Soulignons aussi que parmi les exploitations visitées, dans la grande majorité des cas, les épouses aident leur mari dans la gestion, en dehors de leurs activités professionnelles propres. Par exemple, dans les Monts de Lacaune, une dame, propriétaire de l'exploitation avec son époux, explique : *« nous nous sommes installés en 1984. Mon mari est agriculteur. J'ai été conseillère municipale, puis adjointe, et j'ai arrêté en 2000. Nous avons acheté l'exploitation sans emprunt, c'est pour cela que nous avons pu avoir un CTE. Nous avons vingt-cinq brebis pour de la viande directe, quinze chevaux pour du tourisme équestre, je fais 80 kilos de pain par semaine. C'est du pain complet avec de la farine bio au levain. Nous avons un fermage et quatre hectares pour les céréales. En SAU, il y a 39 hectares exploitables et 15 ha de bois. Notre surface totale est de 49 hectares. Nous avons retapé deux maisons et nous nous sommes mis en gîte rural. »*. Dans un tel cas de figure, l'épouse de l'exploitant a une place cruciale au sein de l'exploitation, de par son support, pour les différents travaux quotidiens, mais également par la possibilité qu'elle a d'exercer une activité rémunératrice en dehors de l'exploitation. Cependant, il y a encore peu de femmes à la tête d'une exploitation.

La forme juridique du GAEC permet aux épouses d'exploitants de devenir des agricultrices à part entière. Pour histoire, par son décret d'application en 1966, le GAEC est l'ancêtre de l'agriculture sociétaire, alors interdit aux femmes. Le GAEC entre père et fils ne viendra que plus tard. Pour montrer l'avancement des femmes, il faut suivre l'Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée (EARL), créée en 1985, qui peut être unipersonnelle. L'EARL peut être constitué entre deux époux. *« Aujourd'hui, la moitié des membres d'EARL sont des femmes. Les femmes sont donc passées dans l'univers professionnel avec la recherche d'un statut équivalent »* (BARTHEZ, 2003)[1]. Auparavant, dès qu'elles travaillaient dans une entreprise familiale, les femmes étaient *« d'emblée affectées à l'univers de la famille et non à la profession et ainsi, instituées dépendantes de leur mari et désignées "aides familiales" »*. Car lorsqu'elles *« se désignent agricultrices, elles dénoncent l'organisation d'une production fondée sur des unités familiales avec un seul chef de production »* (BARTHEZ, 2004)[2]. Le statut de conjointe collaboratrice dans une exploitation agricole entérine l'idée qu'existe un chef d'entreprise : le droit a une fonction culturelle autant que

[1] BARTHEZ A., 2003, « GAEC en rupture : à l'intersection du groupe domestique et du groupe professionnel », dans *Charges de famille. Dépendance et parenté dans la France contemporaine*, WEBER F., GOJARD S., GRAMAIN A. (éd.). Paris, Ed. La Découverte, pp. 211-236.

[2] BARTHEZ A., 2004, « Femmes en agriculture : de l'aide familiale à l'agricultrice », Actes du colloque SFER, *Les mutations de la famille agricole. Conséquences pour les politiques publiques*. Paris, Ed. Société Française d'Economie Rurale, avril 2004, 15 p.

structurelle. Ce statut donne plus de visibilité au travail de la femme, mais ne donne qu'une protection sociale partielle à l'exploitante, qui partage avec son mari la mise en valeur de l'exploitation familiale.

Le GAEC permet donc à la femme d'exploitant de devenir chef d'exploitation, associée de leur mari ou de tiers. Ces changements de comportement sont lents, mais de l'ensemble des GAEC rencontrés, compte une femme exerçant la profession ou une activité hors du GAEC mais dans ce cas elle participe tout de même au fonctionnement de l'exploitation. De plus, nous constatons que les femmes sont souvent à l'origine des activités tertiaires dans l'exploitation, tels que l'accueil et la vente à la ferme, l'animation et les gîtes ruraux.

7.2.3. L'aide à la préretraite ne facilite pas réellement l'installation

En parallèle de l'aide à l'installation, le programme français de développement rural prévoit également une aide à la préretraite. Cette aide correspond à la mesure « d » du RDR, dont la programmation est liée au PDRN. L'aide « préretraite » a pour objectif de favoriser l'installation d'exploitants en permettant aux exploitants proches de la retraite de percevoir des indemnités, afin de céder leur exploitation, dans le meilleur des cas à un jeune candidat. En 1998, la politique d'aide à la préretraite pour les exploitants a été réorientée. Depuis, elle se limite à un public restreint d'exploitants en difficulté économique, souffrant d'un problème de santé[1]. Cette politique n'a pas été modifiée depuis 2003, date de réalisation de cette étude.

D'après les données Agreste (2006)[2], entre les recensements agricoles de 1988 et de 2000, le nombre d'exploitations a pratiquement diminué de moitié, en passant de 1 017 000 à 664 000. Selon BUTAULT (2005)[3] « *cette diminution s'est traduite par un léger accroissement de la concentration relative de la production, qui recouvre autant une diminution de la taille des plus petites exploitations qu'une augmentation des plus grande*s ». En moyenne de 1988 à 2000, le taux de reprise, c'est-à-dire, le rapport entre le nombre de départs et le nombre d'installations, a été de 34%. Depuis 1992, ce taux a baissé du fait de la diminution des départs en préretraite. Le taux de reprise est un indicateur déterminant dans la fixation d'objectifs de la politique d'installations et d'investissements.

[1] En ce qui concerne l'article 9 de la loi n°91-1407 du 31 décembre 1991 modifiant et complétant les dispositions du code rural : « *une allocation de préretraite peut être allouée aux chefs d'exploitation agricole âgés de cinquante-cinq ans au moins, ayant exercé une activité à titre principal pendant une durée fixée par décret, s'ils cessent définitivement leur activité agricole suite à des difficultés économiques ou à de graves problèmes de santé mettant en cause le fonctionnement de leur entreprise et rendant leurs terres et bâtiments d'exploitation disponibles à des fins de restructuration* ». L'allocation de préretraite est attribuée à un exploitant jusqu'à l'âge de soixante ans. *Décisions et documents du Conseil constitutionnel : Jurisprudence.* Nature juridique de certaines dispositions du code rural et de la loi n°91-1407 du 31 décembre 1991 modifiant et complétant les dispositions du code rural. Décision n°2007-209 L - 24 mai 2007. Cahiers du Conseil constitutionnel n°23, en ligne le 23/10/2007 [http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc23/jurisp209l.htm].

[2] AGRESTE, 2006, *Op. cit.*

[3] BUTAULT J-P., DELAME N., 2005, « Concentration de la production agricole et croissance des exploitations », dans *Economie et statistique*, INSEE, Paris, n° 390, pp. 47-64.

Sur la période 2000 à 2005, le nombre d'exploitations professionnelles diminue de 2,5% par an, un rythme un peu ralenti par rapport aux 3% annuels de la période 1988-2000 (Agreste, 2006). Cette baisse du nombre d'installations est liée au faible nombre de départs en préretraite et plus généralement à la conjoncture démographique. Car en raison de la contrainte foncière, il faut qu'un ou plusieurs exploitants cèdent leurs surfaces exploitables, afin qu'un chef d'exploitation puisse s'installer. Selon les institutions rencontrées, les départs d'exploitants âgés pourraient être facilités dans les années à venir, en portant une attention particulière à la préretraite, à la sensibilisation des cédants et au repérage des cessions d'activités. Les interventions sur les cédants doivent être prédominantes au sein de la politique d'installation. Par exemple, dans les Coteaux du lyonnais, lors de départ en préretraite, les terres du cédant sont reprises par un exploitant déjà en place, pour son agrandissement, au lieu de permettre à un jeune de s'installer. Ce problème est récurrent, alors que la préretraite doit permettre la transmission des exploitations. Autre exemple, en Ardèche méridionale, la mesure « préretraite » permet le départ d'exploitants en difficulté, majoritairement implantés dans des « zones difficiles » où le remplacement n'est pas assuré. Ce constat est antinomique avec la priorité « D » du RDR, qui se veut « équilibrer l'occupation du territoire et réduire les inégalités économiques en promouvant l'emploi dans la mesure du possible ». Mais rien n'est mis en œuvre, en parallèle, pour que les exploitations soient reprises.

Toutefois, un grand nombre d'exploitants considèrent que la mesure « préretraite » est nécessaire afin de répondre, en partie, à la problématique d'installation, qui est particulièrement critique dans les territoires périurbains. Un exploitant des Coteaux du lyonnais raconte : *« je me suis installé en 1993, et mon frère m'a rejoint en 1998, en GAEC. Sur la commune, on trouve une quinzaine d'exploitations, dont dix ont moins de 45 ans. Cinq se sont installés dans le cadre d'une préretraite. La préretraite permet de revitaliser les campagnes, même si elle donne parfois l'impression de mettre les gens à la porte. Dans cette commune, ça a été bénéfique puisqu'elles ont profité à des jeunes s'installant et non à des agrandissements, comme c'est le cas en général. La logique d'agrandissement n'est pas encore oubliée, et les lois en place, encore, suivent ce schéma. Mon frère a eu des difficultés à obtenir son deuxième versement JA car il ne voulait pas s'agrandir. Même si les lois veulent favoriser les jeunes, ce n'est pas la réalité »*.

D'après RUAS (2005)[1] dans un rapport prévisionnel du nombre d'agriculteurs en 2015, *« la dynamique « départ-installation » a changé parce que l'offre d'exploitations est proche de celle du nombre d'installations de ces trente dernières années, c'est-à-dire 12 000. Cependant, les mécanismes économiques de transmission et d'agrandissement restent valables pour envisager l'avenir »*. Selon l'auteur, les forts départs à la retraite sont terminés, donc mécaniquement la baisse du nombre d'agriculteurs devrait se ralentir. *« Le flux moyen de départ à la retraite ces vingt prochaines années sera*

[1] RUAS J-F., 2005, *Prévision du nombre d'agriculteurs « professionnels » en 2015*. Présentation, Grignon, 23 mars 2005, p. 10, [http://www.grignon.inra.fr/economie-publique/seminaire/archive/mdg20050323.pdf] en ligne le 23 octobre 2007.

de 12 000, pour un total actuel de 380 000 exploitations »[1]. Par différents scénarii, RUAS montrent que pour maintenir un taux de transmission constant faible, la taille de l'installation doit fortement augmenter. Selon l'auteur, la baisse du nombre d'agriculteurs sera de l'ordre de 1,7% par an pour atteindre 300 000 agriculteurs en 2015 contre 393 276 en 2000.

Dans le département des Côtes-d'Armor, les institutions ont adapté les objectifs du PDRN afin de faire face aux crises alimentaires majeures et aux problèmes environnementaux (pollution des eaux). Le Projet Agricole Départemental (PAD)[2] met l'accent sur les conditions de production et sur l'environnement. De ce fait, les thèmes classiques liés à l'agriculture, comme l'aide à l'installation, ne sont plus affichés comme une priorité. La consolidation des exploitations existantes est considérée comme prioritaire pour leur maintien, car les exploitants ont tendance à cesser leur activité avant l'âge de la retraite. Cette évolution est en partie influencée par les zonages en Zone à Actions Complémentaires (ZAC)[3] et en Zone en Excédent Structurel (ZES)[4] qui réglementent strictement la modification de l'activité agricole sur le territoire.

Concernant la préretraite, certains acteurs se disent choqués de la mise en place, par le Ministère de l'Agriculture, de quotas sur la mesure « d » du programme, au sein des départements. Ainsi, dans les Côtes-d'Armor, les membres de l'ADASEA s'indignent de cette situation : *« La mesure « d » qui concerne les préretraites est un sujet choquant. Il existe un quota par département fixé par le Ministère : soit une base pour l'année 1999 à 2000, de 35 dossiers. Ce chiffre a été doublé en Bretagne du fait de la Charte d'agriculture pérenne et quinze autres ajoutés pour diverses raisons, soit quatre-vingt-cinq dossiers au total. C'est aberrant, car la préretraite est une mesure sociale, souvent liée à des raisons d'invalidité. Il y a des cas sociaux, ou il n'y en a pas. Etablir des quotas et les lier à des critères extérieurs est aberrant. »*.

Le tableau suivant montre que sur le département des Côtes-d'Armor, le déficit annuel est de 300 installations par an, soit 1 500 sur la période 2000 à 2005. Ce qui représente une baisse de 12% du nombre d'exploitations en cinq ans sur le territoire du Mené.

[1] RUAS J-F., 2005, *Op. cit.*, p. 41.

[2] Le Projet Agricole Départemental, rédigé en 1995, affirme comme principales priorités l'amélioration de l'emploi et de la production de l'agriculture, par la recherche d'une plus grande efficacité technique. Les notions d'amélioration de l'image du département et de préservation de l'environnement apparaissent uniquement dans les deux derniers points. La politique des structures est considérée comme l'instrument privilégié, et les PMPOA comme les programmes d'action en zones vulnérables sont évoqués en dernier.

[3] La définition de Zone à Actions Complémentaires est liée à la qualité de l'eau des bassins versants qui y sont associés (présence de captages d'eau potable à teneur supérieure à 50 mg/l notamment). Par conséquent, la reconquête de la qualité de l'eau y est une priorité. C'est pourquoi des obligations supplémentaires s'appliquent aux exploitations situées dans ces zones.

[4] Les Zones en Excédent Structurel sont définies au niveau cantonal par l'arrêté préfectoral du 1er août 2002. Un canton est classé en ZES dès lors que la production d'azote d'origine animale dans le canton rapportée à la SDN du canton est supérieure à 170 kg/ha. Les exploitations situées en ZES sont soumises à des obligations spécifiques visant à résorber ces excédents d'azote animal.

Départs annuels sur la période 2000 – 2005 (ensemble des Côtes-d'Armor)	Nombre d'exploitants
- *Retraites*	*250*
- *Reconversion des agriculteurs en difficulté*	*100*
- *Cessation d'activités prématurées*	*50*
- *Préretraites*	*80*
Total de départs pour 11 000 exploitations professionnelles	**480**
Installations annuelles sur la période 2000 – 2005 (ensemble du département)	
- *Aidées (émargeant au RDR)*	*150*
- *Non aidées*	*30*
Total d'installations	**180**

Source : ADASEA Côtes-d'Armor (2005)

Tableau 35 : Les installations et les départs annuels, dans le département des Côtes-d'Armor

Dans le territoire d'étude des Monts de Lacaune, la Chambre d'agriculture cherche, au niveau départemental, à améliorer le revenu des agriculteurs par les pratiques de cultures. Concernant la reprise d'exploitation, un travail commun a été mené entre l'ADASEA et la Chambre d'agriculture. Les deux institutions ont élaboré une description de toutes les exploitations, en fonction de critères socio-économiques, afin de sensibiliser les personnes proches de la retraite, au maintien de l'activité agricole, afin que les préretraités vendent leurs parcelles à d'autres exploitants.

Au regard des études de terrain, on constate un bouleversement des structures agricoles, dû en partie à l'accent mis sur l'aide aux préretraites, puis aussi à la cessation de l'activité laitière. Deux tendances résultent de cette situation : la diminution du nombre d'exploitations et l'augmentation constante de la superficie des exploitations. Dans le territoire du Mené, le directeur de l'ADASEA illustre cette situation par ces propos : *« la compétition pour le foncier se fonde sur la nécessité d'acquérir des quotas laitiers et des capacités d'épandage. Entre 20 hectares et une station d'épuration de 1,5 million de francs* (environ 23 mille euros) *rapidement obsolète, le choix est vite fait. On a fait le vide avec beaucoup de mesures de préretraite et en 2006 va se manifester l'effet du papy-boom. Le nombre de cessations d'activité va ainsi doubler entre quatre et cinq ans ».*

7.2.4. En conclusion : le dynamisme impulsé au sein des exploitations

Le problème principal que pose l'installation est le nombre insuffisant de parcelles agricoles disponibles pour les candidats à la reprise d'exploitation. Ce problème est lié à la tendance à l'agrandissement des exploitations existantes. Il faut cependant noter que la tendance à l'installation, plutôt qu'à l'agrandissement, dépend aussi de la conjoncture économique. En effet, la confiance qu'ont les

exploitants en la politique agricole et ses nouveaux objectifs, peut avoir un effet attractif ou au contraire dissuasif pour les candidats à l'installation. L'évolution des conditions de travail est également un point important. En vue de favoriser les reprises d'exploitations et les nouvelles installations, certains acteurs soulignent ainsi le besoin d'une politique de promotion du métier d'exploitant, qui semble méconnue des urbains.

Le mode principal d'installation demeure la reprise de l'exploitation familiale par une transmission de parent à enfant. Selon le rapport BERNIER (2005)[1], *« les installations hors cadre familial ont doublé en dix ans au niveau national, et deviennent indispensables pour assurer le renouvellement des générations agricoles. [...] L'installation des « Hors Cadre Familial » est l'aboutissement d'un projet de vie, souvent en couple et la recherche d'une meilleure qualité de vie »*. On remarque l'existence d'une attitude ambiguë au sein des réseaux d'acteurs. D'une part, les acteurs sont conscients qu'il est nécessaire de favoriser l'installation des jeunes exploitants, particulièrement dans les territoires connaissant un déclin démographique. D'autre part, les acteurs veulent défendre leurs intérêts particuliers et notamment les exploitants qui souhaitent agrandir leur exploitation pour cumuler les aides et augmenter leur revenu. Du fait de cette ambiguïté, il y a un conflit entre deux tendances : la « course à l'hectare » et le soutien à l'installation des « jeunes agriculteurs ». Il y a ainsi, à l'heure actuelle, un nombre important d'installations non aidées en raison de critères encore trop contraignants et de conditions de viabilité qui ne correspondent pas aux catégories que souhaite encourager la politique d'installation. Certains facteurs explicatifs peuvent être suggérés, comme la forte contrainte imposée par le stage obligatoire, le moindre intérêt des prêts bonifiés par la conjoncture, mais aussi, dans certains départements, des critères trop formalistes d'éligibilité ou l'absence de référence, qui excluent les projets trop innovants.

Concernant la préretraite, cette mesure permet aux exploitants, proches de la retraite, de percevoir des indemnités et de favoriser l'installation de nouveaux exploitants. On a pu observer ces dernières années une baisse des installations liée, d'une part au faible nombre de départ en préretraite et d'autre part à la conjoncture démographique. Les institutions ont ainsi un rôle à jouer afin de faciliter la cession de l'exploitation et de la transmettre à un jeune exploitant, qui assurera le maintien d'une activité économique au sein des territoires ruraux. Les réalités d'application de cette mesure permettent de se demander si elle n'est pas un outil de mise à l'écart des exploitants non viables économiquement, au profit d'exploitants orientés vers de nouvelles activités, plus rentables. Ainsi, la politique d'aide à l'installation, par la DJA et les prêts bonifiés, devrait se concentrer sur la problématique de la transmission d'exploitation, essentielle au maintien des structures.

En ce qui concerne la mesure « formation », on a pu constater qu'elle était orientée en fonction des intentions de l'Union Européenne, et non de la demande des exploitants. D'ailleurs, afin de s'assurer de la viabilité des nouveaux projets, certains départements ont rendu obligatoire le suivi d'une formation, accessible aussi aux conjoints des exploitants. Cette parité souligne l'adaptation du programme à une

[1] BERNIER M., 2005, *Op. cit.*, p. 13.

tendance généralisée selon laquelle les épouses occupent une place prépondérante dans les exploitations. Majoritairement, les exploitants reprochent un manque de pertinence des formations, trop éloignées de leurs attentes et souvent trop théoriques, ce qui entraîne un désintérêt de beaucoup d'exploitants, surtout chez les jeunes. De plus, la mesure formation nécessite un investissement important des acteurs institutionnels en termes d'animation, de temps et de ressource. A cela s'ajoute la lourdeur des démarches administratives qui décourage aussi bien des exploitants que des organismes de formation. De ce fait, ces derniers préfèrent souvent travailler avec les collectivités territoriales plutôt que de solliciter l'aide du PDRN. Enfin, l'enveloppe financière de la mesure formation présente des écarts entre les engagements prévisionnels, la réalisation des actions et les paiements.

L'application du PDRN a un impact non seulement sur les territoires, mais également sur les acteurs qui les composent, et notamment sur les exploitants. En effet, on peut constater que le profil de la profession agricole évolue et que le métier d'exploitant subit lui aussi de profondes modifications. La profession se féminise, les exploitants veulent des conditions de vie et professionnelles améliorées et cherchent ainsi à se regrouper au sein de formes sociétaires afin de mieux répartir leur temps de travail et leurs loisirs. Face à ces nouvelles attentes de la profession, le programme français affiche la volonté de favoriser les installations de jeunes exploitants, qui doivent être formés, ce qui facilite ainsi le respect dès le départ des nouvelles normes environnementales et l'adoption de nouvelles pratiques au sein des exploitations.

7.3. Les démarches collectives favorisées par le programme de développement rural

Le programme français de développement rural favorise les démarches collectives permettant de regrouper des acteurs de filière différentes. Nous verrons que cela ne se fait pas sans difficultés, car les exploitants sont habitués à fonctionner en démarche de filière.

Les intentions du programme d'orienter les acteurs vers des démarches collectives ont pour objectif de regrouper les acteurs de différentes filières autour de projets communs, afin que tous œuvrent à l'application des priorités du RDR en France. Au vu de notre travail de recherche, il ressort que l'Union Européenne souhaite que la France porte une attention particulière à la fonction paysagère de ces territoires ruraux.

7.3.1. L'évolution des projets collectifs au sein des territoires ruraux

Un projet collectif, appelé aussi démarche collective, est un ensemble d'actions permettant de mobiliser plusieurs acteurs, réunis dans un projet commun autour d'un territoire ou d'une filière définie. Une démarche collective peut concerner, par exemple, un projet de bassin versant, de pays, une charte de qualité ou un système de production alternatif et nouveau (projet d'amélioration de la qualité de l'eau, valorisation des produits sous un label de qualité). Ce type de démarche est donc mise en œuvre par les acteurs d'un même territoire. Elle peut concerner l'ensemble d'une filière, comme la filière bois, laitière, comprenant les différentes étapes de la matière première jusqu'aux produits transformés, ou profiter à l'ensemble des acteurs d'un territoire, comme le secteur de la production en particulier. Elle peut bien entendu bénéficier à d'autres filières que celle aidée. Les acteurs institutionnels impliqués sont nombreux, ce peut être une communauté de communes, un syndicat des eaux, une coopérative, un groupe d'agriculteurs, une association et autre.

Au niveau départemental et infra départemental, les principaux organismes porteurs de projets collectifs sont les Chambres d'agriculture, les Pays, les intercommunalités, les coopératives et les groupements de signes de qualité. Ces organismes sont les plus adéquats dans la mise en œuvre de projets collectifs locaux. Les porteurs de projets peuvent aussi être de natures différentes : ce peut être des Organisations Professionnelles Agricoles (OPA)[1], des associations, des collectivités locales individuelles ou regroupées. Cependant, en fonction des territoires étudiés, on constate que les structures associatives territoriales et les nouvelles structures intercommunales, telles que les communautés de communes et les Pays, peuvent être méconnues des porteurs de projets. Ce constat a été très frappant dans le territoire des Monts de Lacaune, exceptés les Parcs Naturels Régionaux, plus orientés sur les problématiques agricoles et agro-environnementales[2] qui sont reconnues et sollicitées. Cependant, ce constat dans les Monts de Lacaune doit révéler l'existence de quelques initiatives exemplaires impliquant des intercommunalités, comme le Grand Rodez et le Pays d'Aubagne.

Lors de la mise en œuvre de mesures antérieures telles que les DOCUP de l'objectif 5b[3], l'expérience acquise et la concertation entre les différents acteurs ont facilité l'élaboration de projets collectifs, et ont permis une collaboration entre acteurs ruraux et agricoles, comme pour l'intégration des projets agricoles

[1] Les OPA rassemblent les structures créées pour les exploitants. Elles se scindent en trois catégories : les coopératives et mutuelles, qui regroupent les membres, directs ou indirects, du Conseil de l'agriculture française et leurs réseaux (FNSEA, JA, MSA, Crédit Agricole, Groupama, Sociétés Coopératives Agricoles, unions et fédérations de coopératives agricoles).

[2] Cette réserve a son importance, dans la mesure où les PNR représentent 10% de la SAU française.

[3] Au cours de la période 1994-1999, dix-huit programmes régionaux de DOCUP de l'objectif 5b ont été mis en œuvre en France. « *L'objectif 5b a constitué l'un des outils du volet rural de la politique européenne de cohésion économique et sociale dont l'ambition était, de contribuer au rattrapage des zones rurales en difficulté ou fragiles, par rapport à leur environnement régional et par rapport à la moyenne des zones rurales (l'objectif 5b s'inscrit dans l'objectif plus général de réduction des disparités économiques et sociales entre régions, traité de Rome, 1957, institution de l'objectif 5b en 1988)* », comme le précise CHOUIPE P., BONTRON J-C., 2001, *Les grands domaines de réalisation des DOCUP de l'Objectif 5b en France - Période 1994-1999*. Programme national d'assistance technique, DATAR/SEGESA, Volume 1 - Rapport national, p. 40.

dans les problématiques rurales locales. Ces réseaux et structures collectives, s'ils peuvent être perçus comme des canaux d'information, peuvent également en limiter l'accès à un groupe restreint d'acteurs. Suite à nos enquêtes, nous avons pu observer que l'information circule plus facilement du national au local, donc verticalement, qu'au sein des acteurs d'un même territoire. Ce frein à l'information donne lieu à des « adhésions d'intérêt ». Par exemple, en Ardèche Méridionale, les adhérents de la Confédération paysanne, syndicats minoritaires, disent avoir moins accès à l'information et ressentent comme une mise à l'écart du syndicat majoritaire. Afin de contourner cette carence, certains porteurs de projets « adhèrent par obligation » au syndicat majoritaire, en l'occurrence la FDSEA, afin d'obtenir les informations désirées.

Dans certains territoires, la majorité des projets collectifs contractualisés est orientée autour de filières et non autour de territoires, comme dans les Monts de Lacaune. Ainsi, les CTE collectifs ont été faiblement territorialisés, ce qui explique en partie l'inefficacité des actions agro-environnementales prévues dans ces contrats. Autre exemple, un producteur de céréales en Ardèche méridionale souhaitait s'inscrire dans une démarche collective, par le biais de son CTE. Cependant, aucun CTE collectif céréalier ou d'élevage n'a été réalisé sur le territoire où se trouve son exploitation. La Chambre d'agriculture et l'ADASEA l'ont alors orienté vers un CTE individuel, car sur ce territoire seuls les producteurs de vignes ont pu signer un CTE collectif, limitant ainsi la diversité des activités. De même, dans le territoire d'étude des Coteaux du lyonnais, les projets collectifs ont principalement été réalisés dans le cadre de démarches de filière et non de territoire, orientant ainsi le développement rural vers une approche économique et non sociale et environnementale. Bien que le PDRN veuille orienter vers une diversification des productions, on constate que les exploitants tournés vers des productions minoritaires sur le département ne peuvent s'intégrer à des démarches collectives. C'est le cas d'un exploitant, seul producteur ovin sur le territoire, qui de ce fait n'a pu adhérer à une démarche collective. Certains exploitants ont ainsi été exclus des démarches collectives de projets en raison de l'orientation donnée par les structures d'encadrement et de la lourdeur administrative, alors que ces exploitants contribuaient à la diversité des activités sur le territoire. Toutefois, au sein du même département, mais sur un territoire voisin, le Beaujolais, les démarches de CTE collectifs de territoire ont été plus faciles à mener, car les territoires et les démarches de filières viticoles correspondantes se confondent. Toutefois, selon le directeur du service agriculture durable, à la DDAF, *« cette situation entraîne la mise en place d'un nombre important de CTE, certes très diversifiés, à l'image de l'agriculture, mais sans thème fédérateur »*.

Au regard des entretiens réalisés, l'intercommunalité est le niveau le plus adéquat pour la mise en œuvre de projets collectifs locaux, comme pour l'intégration des projets agricoles dans les problématiques rurales locales. Cet échelon est à même de définir des contrats types, à partir desquels les exploitants porteurs de projets définissent leur contrat individuel, qui se voit ensuite inclus dans une démarche collective. Le contrat type est constitué d'une série de mesures éligibles au RDR, qui s'applique à l'un ou

l'autre des volets du CTE. Puis, il est élaboré sur la base d'un diagnostic territorial. La CDOA a pour rôle de valider ces contrats, puis le Préfet donne l'agrément final.

Encadré 9 : Le soutien du Préfet envers le CTE « Costarmoricain »

Fait plutôt rare pour être souligné, dans le territoire du Mené, le CTE « Costarmoricain » défini par les acteurs départementaux a été adopté par le Préfet, contre l'avis majoritaire de la CDOA. La principale opposition de la profession agricole concernait la MAE « réduction d'intrants ». Cette MAE a été définie par le CEDAPA et soutenue par une minorité d'agriculteurs du RAD. Après avoir été reconnue par Bruxelles, cette mesure, plus contraignante que la plupart des MAE, a été soutenue par le réseau RAD qui a dû se confronter à l'opposition du reste de la profession. Le Préfet a finalement tranché en faveur de l'intégration de cette mesure dans ce CTE type départemental.

Il existe trois sortes de contrat type, les contrats dits de filière (qui représentent 45% du nombre total de contrats), les contrats dits territoriaux (25%) et les contrats transversaux (30%) :

- les contrats types de filière sont portés généralement par une organisation économique ou un groupement de producteurs. Ils sont généralement orientés vers des objectifs économiques et plus particulièrement les démarches qualité. La diversification des productions ne figure pratiquement jamais parmi les objectifs poursuivis dans ces projets ;

- les contrats types territoriaux où l'émergence du projet est le fait de partenaires institutionnels en liaison avec des acteurs locaux. On s'aperçoit que la notion de territoire recouvre des notions très variables, allant du terroir agricole à l'agglomération urbaine ;

- les contrats transversaux sont généralement proposés et animés par une association regroupant des producteurs, mais ils ne peuvent être rattachés à un territoire ou à un thème particulier, c'est pour cette raison qu'ils ne sont pas étudiés dans le cadre de cette recherche.

Dans le cadre des projets collectifs, nous allons voir à présent les deux types de démarches dans lesquelles les bénéficiaires des aides peuvent s'inscrire, les démarches de territoire et celles de filière.

7.3.1.1. Les démarches de territoire dominées par les démarches de filières

Dans le cadre des démarches de territoire, l'Etat doit accompagner un certain nombre d'actions afin de favoriser le développement harmonieux et équilibré des territoires. Ces actions peuvent prendre la forme de contrat d'agglomération ou de pays avec les collectivités locales dont l'objectif est de lutter contre la désertification dans les territoires les plus menacés.

Ces démarches permettent de mobiliser les collectivités et d'inciter les acteurs à prendre part de manière active à la gestion des espaces naturels qui les entourent. L'Etat, la région et les départements sont les acteurs clés en ce qui concerne l'application du cadre réglementaire : *« faire connaître les enjeux et les modes d'intervention possibles, aider à la définition et au montage de projets, énoncer les exigences en termes de gestion des espaces naturels en contrepartie des aides apportées »*. Cette approche a entraîné des changements organisationnels, comme ceux de la Chambre d'agriculture de l'Ardèche, qui a modifié l'organisation des services les moins adaptés, à l'approche par territoire. De plus, la Chambre d'agriculture a créé un poste d'animateur territorial, dont la responsabilité est de coordonner une équipe de spécialistes. La constitution de ces équipes a également nécessité la création de deux emplois d'animateurs CTE et CAD.

De nombreux acteurs estiment ainsi que la profession agricole s'oriente lentement vers des démarches de territoire, et non plus vers des démarches de filière. Dans le territoire du Mené, le directeur de l'ADASEA explique : *« Entre les années 1999 et 2000 se sont mises en place des formations autour des « groupes stratégiques pour l'agriculture » réunissant des agriculteurs, des élus et des techniciens du Pays, en association avec la Chambre d'agriculture. Ces groupes ont réalisé en dix-huit mois un autodiagnostic de la situation et ont précisé leur vision. La discussion s'est organisée autour de la crise du porc, de la volaille, de la vache folle, des problèmes de Bassins Versants, et de l'environnement. Des scénarios de développement ont été écrits. Jusqu'il y a cinq ans, le moteur était la filière et on se préoccupait peu du sol. La filière demande des quantités, d'où performance, rendement, coût. Le coup d'arrêt est survenu avec les nitrates dans l'eau, la pollution des nappes, l'eau potable, et a conduit à une nouvelle démarche plus contraignante organisée autour de la notion de bassin. La sensibilisation est en route, et les médias y tiennent une place importante. La profession est entrée à reculons dans cette nouvelle approche, alors que les agriculteurs de base y étaient sensibilisés, car ils en avaient marre de se faire traiter de pollueurs »*. Mais d'autres acteurs relativisent ce constat en justifiant que cette évolution se traduit certes dans les discours, mais que dans les faits, les actions menées par les acteurs ne vont pas dans ce sens. La responsable des programmes européens de la Chambre d'agriculture du Mené. « *Aujourd'hui, on est effectivement rentré dans des démarches de territoires et non plus de secteurs. Mais la réalisation tarde après la conceptualisation et on a du mal à passer à la réalisation. Les personnes, en conseil municipal ou syndicats, ont du mal aujourd'hui à accepter les pays et ont du mal également à les situer par rapport aux autres institutions et administrations. »*.

Il est important de rappeler que les projets collectifs intègrent la dimension du territoire. Cette logique de territoire est notamment favorisée par des incitations financières ou des obligations réglementaires qui privilégient la conduite de projets collectifs. Un territoire est plus ou moins étendu, ce peut être un bassin versant, une communauté de communes, un parc naturel régional, un pays. Les démarches de territoire, soutenues par les politiques structurelles s'appuient sur les CTE et les CAD, qui permettent, par exemple, le soutien aux productions du terroir et le développement de label de qualité, d'identifications des produits. De plus, certains acteurs voient, dans les démarches collectives, la possibilité d'articuler les différents programmes existants entre eux, et de renforcer la cohésion entre les acteurs au sein de régions et départements. C'est ce que nous expliquent les Chargées de mission pour les programmes européens, au SGAR de Bretagne : *« On a voulu simplifier les programmes et du coup on a fait que les gens se tournent le dos et gardent leurs propres billes. La solution réside peut-être dans l'approche par territoire : actuellement, LEADER, PDRN, PDRR sont des programmes qui se tournent le dos et c'est dommage, parce que le rural c'est par nature territorial et interministériel. »*.

Les MAE s'inscrivent aussi dans les démarches territoriales. Elles sont mises en œuvre dans le cadre des CTE afin de favoriser la diversification, notamment lorsqu'il s'agit d'améliorations sur les paysages. Ainsi, les « contrats de terroir », mis en place par la région Midi-Pyrénées, en 1995, avaient pour but d'initier des démarches de territoire à travers la mise en place de structures collectives pouvant servir de base à la formation de Pays. Dans cette région, les Contrats de Terroir ont souvent été élaborés en regroupant un certain nombre de contrats « Espace 2000 », appuyés par le Conseil général et donc bénéficiant d'un soutien financier de l'Etat, du Conseil régional et général du Tarn. Cette politique, coordonnée au plan départemental par les Conseils généraux, implique aujourd'hui plus de 2 458 communes et les EPCI gèrent plus de 60% des territoires, contre 30% il y a trois ans.

Sur le terrain, les institutions départementales, telles que les DDAF, ADASEA et Chambres d'agriculture, principales initiatrices des démarches de territoire ont très vite compris le rôle déterminant qu'elles pouvaient jouer dans la mise en place de démarches de territoire, notamment au travers des CTE collectifs. Ces institutions, souvent sous l'influence des syndicats majoritaires, jouent un rôle actif d'animateur pour la mise en œuvre du programme français de développement rural. Au vu des ressources financières et humaines dont elles peuvent bénéficier, ces dernières (plus particulièrement les ADASEA) ont adopté une stratégie « d'occupation du terrain », afin d'éviter la concurrence d'autres structures.

De plus, nous avons pu constater la difficulté du PDRN (au contraire des DOCUP) à mobiliser des projets collectifs à base territoriale, nécessaires pour l'insertion d'actions au sein des stratégies globales existantes et pour optimiser l'efficacité des MAE mises en place localement. Certains acteurs estiment, en effet, qu'il n'est pas évident d'initier des démarches territoriales selon les objectifs de chaque région, et que ces nouvelles orientations au niveau des modes de fonctionnement nécessitent du temps pour être appropriées et adoptées. C'est ce qu'explique la chargée des financements et subventions CTE, ainsi que le Chef du service expertise et filières de la Chambre d'agriculture en Ardèche : *« il n'y a pas de CTE*

collectif, car on a voulu harmoniser les filières, c'est une politique départementale, par exemple pour le Label Rouge, et nous avons fait des contrats types communs afin de sortir des querelles, de la concurrence des coopératives, en disant que le cahier des charges est identique pour tous. Les objectifs départementaux sont d'avoir une filière, de cerner sa priorité est donc d'appliquer le cahier des charges pour tous. Les pays ont tardé à se mettre en place ce qui a ralenti la démarche. A l'époque les deux outils fondamentaux qui étaient : le pays et le CTE. Maintenant, nous avons soit la filière ou le territoire, alors qu'avant c'était filière et territoire. Nous pouvons obtenir des projets uniquement territoriaux, par exemple du matériel pour un terrain accidenté. Les règles ont changé en cours de route et on a fait machine arrière au bout de deux ans. On a lancé les agriculteurs dans les CTE, et ils sont à présent dans un contrat plus éligible. ». En effet, peu de CTE, véritablement territoriaux ont été élaborés. A cet échec relatif, trois causes principales sont évoquées par les acteurs :

- l'organisation moins structurée des associations territoriales, par rapport à celle du monde agricole, divisé en filières ;
- la faible participation des collectivités territoriales à l'application du programme français de développement rural ;
- la priorité donnée par les instances de programmation et l'orientation du programme aux problématiques agricoles et non aux problématiques rurales dans leur ensemble.

L'efficacité du DOCUP à mobiliser des projets collectifs à base territoriale, s'explique par l'accent mis sur la nécessité de territorialiser les actions. Ainsi, on peut lire dans l'axe 3 et 4 du DOCUP concernant le territoire de Langres, que la démarche visée est *« une démarche territorialisée grâce à la mise en œuvre de projets globaux de développement de territoires urbains et ruraux à l'initiative de groupements intercommunaux […] en favorisant l'implication des agriculteurs dans des démarches de développement local autour du tourisme, de l'artisanat, de l'environnement* ».

Les démarches de territoire permettent ainsi de mobiliser un certain nombre de projets collectifs notamment en ce qui concerne la valorisation des produits de terroir. Cependant, ce constat est à nuancer, car ces démarches ne sont pas toujours faciles à mettre en œuvre, pour différentes raisons. Ainsi, dans la vallée du Dou, en Ardèche, des démarches de territoire ont été initiées dans le cadre de la gestion de l'eau. Ces démarches n'ont pu aboutir, car au préalable un diagnostic de territoire était nécessaire en vue de contractualiser un CTE. Une fois le diagnostic réalisé, les actions n'ont pu être lancées, car les CTE n'étaient plus d'actualité du fait du lancement des CAD.

De plus, le CTE peut être un frein aux démarches de territoire, car un exploitant inscrit dans une démarche CTE ne peut également s'inscrire dans une démarche « Natura 2000 »[1]. En effet, le cadre

[1] Au travers le PDRN et les DOCUP, le volet « Natura 2000 » contribue essentiellement au cofinancement

réglementaire du CTE n'est pas assez souple pour cumuler les démarches de territoire. En revanche, la démarche « Natura 2000 » est plus territoriale que celle du CTE, même collectif. De ce fait, dans les Monts de Lacaune, le projet « Natura 2000 » mobilise de préférence des fonds FEDER[1].

Lors des entretiens menés dans le territoire des Coteaux du lyonnais, la chargée de mission de la DRAF au SGAR Rhône-Alpes a révélé que *« le RDR avait clairement la volonté de refaire entrer les agriculteurs dans le territoire. Le dispositif mis en place aujourd'hui montre qu'on a du mal. Il est important que l'Etat se positionne réellement au sujet du cloisonnement ou non suivant l'agriculture gérée par le Ministère de l'Agriculture, les projets des collectivités intégrés aux projets de Pays »*. Des dysfonctionnements relevés au sein des CDOA et engendrés par l'introduction de la mesure « a » dans le DOCUP conduisent à un cloisonnement entre le développement rural agricole et non agricole. Alors que le DOCUP dans sa conception initiale devait servir de passerelle entre ces deux composantes. Du fait de cette inclusion, le DOCUP axe IV est réorienté vers un public majoritairement agricole et échoue dans son objectif de départ qui vise le décloisonnement entre développement rural agricole et non agricole. En effet, selon la DRAF et l'ADASEA des Coteaux du lyonnais, les objectifs du PDRN n'abordent pas les territoires ruraux dans leur globalité. Le RDR est ainsi divisé en deux parties, chacune destinée aux exploitants : le PDRN et le DOCUP Objectif 2 associé à d'autres fonds structurels comme le FEDER. Certains services départementaux s'accordent à dire qu'une décentralisation ne serait pas une solution. Dans les Coteaux du Lyonnais, selon la chargée de mission au SGAR, *« la décentralisation des services du SGAR à l'échelle départementale s'avèrerait coûteuse, car les procédures gérées par le SGAR sont complexes et seraient difficilement applicables à des structures décentralisées »*. De plus, selon le SGAR une structure régionale permet une économie d'échelle et un regroupement de compétences.

Notons la difficulté, pour les différentes institutions des Coteaux du Lyonnais, de faire accepter une reconnaissance de leur handicap créé par la situation périurbaine, qui existe depuis la mise en place du PDRN dans l'agglomération lyonnaise. Pour pallier cette reconnaissance de handicaps périurbains, la Chambre d'agriculture et la DDAF avaient opté pour l'entrée de l'agriculture raisonnée dans des démarches territoriales. Les deux mesures les plus utilisées, la conduite phytosanitaire et la fertilisation raisonnées, ont ainsi été adoptées dans le cadre de cette approche. Ces mesures ont permis aux techniciens de la Chambre d'agriculture de proposer un accompagnement vers l'agriculture raisonnée. Mais cette approche technique a peu fonctionné face à la grande diversité des systèmes de production du territoire. D'un projet global d'exploitation, la Chambre d'agriculture s'est orientée vers une approche de production, limitant de l'approche territoire.

communautaire des mesures contractuelles de gestion des sites « Natura 2000 », et dans une moindre mesure à l'animation de la mise en œuvre contractuelle des Documents d'Objectifs (DOCOB, outils d'appropriation locale pour l'application de la directive habitats). Selon les données de l'IFEN, en juin 2007, le réseau « Natura 2000 » abrite 2,78 millions d'hectares de terres agricoles, soit 9,6% de la SAU française [source : http://www.natura2000.fr/].

[1] Ce règlement précisait le champ d'intervention du Fond Européen de Développement Régional (FEDER) pour la période 2000-2006. Celui-ci vise à promouvoir la cohésion économique et sociale par la correction des principaux déséquilibres régionaux et la participation au développement et à la reconversion des régions, tout en garantissant une synergie avec les interventions des autres fonds structurels.

Enfin, les démarches territoriales ont aussi été limitées du fait qu'un certain nombre de changements ont été introduits au sein des programmes locaux de développement, comme la mise en place des pays (LOADT de 1999), en même temps que les nouvelles modalités du PDRN. Globalement, cette articulation ne s'est pas faite alors qu'il s'agit d'un des objectifs des Contrats de Plan Etat-Régions. De plus, le cadre général du PDRN ne s'est pas avéré adéquat pour la mise en œuvre d'un appui financier des collectivités locales au CTE, comme cela était initialement prévu dans le dispositif.

7.3.1.2. Les démarches de filière privilégiées par les exploitants

Les démarches de filières reposent sur un cahier des charges, une contractualisation des productions ou une coordination par l'organisation d'engagements commerciaux des producteurs. Ce document définit les objectifs poursuivis au sein de la filière et les moyens mis en œuvre pour répondre aux enjeux spécifiques du territoire concerné. Les démarches de filières ont pour objectifs de valoriser les produits et le travail des exploitants. A la différence des contrats de territoire, ceux de filière sont portés par une organisation économique, un groupement de producteurs. Ils sont généralement orientés vers des objectifs économiques et plus particulièrement les démarches de qualité. La diversification des productions ne figure pratiquement jamais parmi les objectifs poursuivis dans ces projets.

Les enquêtes dans les terrains d'étude révèlent que le PDRN, malgré un discours affiché en faveur des démarches de territoire, n'a pas réussi à favoriser ces démarches par rapport à celles de filière. Toutefois, les démarches de filières permettent certes une valorisation de certains types de productions, mais ne sont pas les plus adaptées dans le cadre d'une approche environnementale, car la composante territoriale n'est pas suffisamment prise en compte. Ce constat a pu être mis en évidence dans le territoire du plateau de Langres, considéré comme une « zone intermédiaire » où l'activité arboricole est développée, mais sans que le territoire soit spécialisé.

De même, en Ardèche méridionale, les démarches de filière auraient plutôt tendance à orienter les exploitations et les territoires vers une spécialisation. Un exploitant explique que *« les démarches sont plus faciles par filière, car ils [les exploitants] sont tous sur la même longueur d'onde sinon, ce serait vraiment trop la pagaille, s'il y avait les arboriculteurs, les éleveurs qui ne sont intéressés que pour remplacer la prime à l'herbe et autre. »*. Dans ce territoire, les exploitants privilégient une orientation vers le tourisme et des productions spécialisées autour de quelques produits de terroir comme le miel, la charcuterie, le fromage, l'AOC « Châtaigne d'Ardèche », et les vins Pays des coteaux de l'Ardèche, les Côtes du Rhône (côté Ardèche), l'AOC « Côtes du Vivarais ». Cette orientation vers les productions spécialisées se fait au détriment de la production fruitière et de l'élevage qui existait auparavant. Dans le territoire d'Ardèche méridionale, des démarches de territoires ont été initiées au préalable, mais comme chaque filière (polyculture, élevage) défendait ses propres intérêts, les démarches de territoires se sont

vite transformées en filières. En Ardèche, le responsable du service développement local, de la Chambre d'agriculture, illustre ce constat : *« l'Ardèche méridionale est une zone intermédiaire, où l'activité arboricole est développée, mais sans que le territoire soit spécialisé. On y trouve de la polyculture, de l'élevage ovin, bovin. Au départ, des démarches de territoires ont été initiées. Puis rapidement, comme chaque agriculture avait ses intérêts propres, les démarches sont devenues des démarches de filières, en opposition avec les démarches territoires. »*.

En effet, les démarches de territoire requièrent plus de temps et d'animation que les démarches de filières. Selon les acteurs rencontrés, ces deux éléments, temps et animation, n'ont pas été assez pris en compte dans la mise en place du RDR. La responsable CTE à la DDAF de l'Ardèche explique : *« Les démarches de territoire initiées, notamment autour de la gestion de l'eau dans la vallée du Dou, n'ont pu aboutir faute de temps. En effet, il a fallu réaliser un diagnostic de territoire, et les CTE ont été supprimés avant que des actions puissent être mises en face des priorités énoncées dans le diagnostic »*. Puis, elle aborde la difficulté d'initier des démarches territoriales : *« l'agriculture est extrêmement diversifiée, il n'existe pas de zonage possible par production sur le département. Peu de démarches sont réellement territoriales. Les initiatives territoriales se basent plus sur une filière dans une zone précise que sur un territoire. L'exemple des caves coopératives et du CTE collectif des viticulteurs le montre. »*.

D'après les acteurs rencontrés dans l'ensemble des territoires, les démarches de filière ont souvent été à l'origine de projets collectifs dans le cadre des CTE. Les coopératives, qui assurent la collecte primaire des produits, jouent un rôle important dans l'appropriation de ces démarches par les producteurs. Une exploitante en Ardèche méridionale estime ainsi que les démarches de filière sont plus soutenues que les démarches de territoire : *« Les CTE tourisme rural, agriculture paysanne, élevage bovin, produits fermiers, ont commencé en 2000. Nous avons reçu une lettre du ministère sur les CTE et nous en avons parlé entre nous. Nous ne pensions pas y accéder, car nous étions trop diversifiés. Un ami m'a parlé du CTE agriculture paysanne, pour les petites exploitations. Nous avions tout de même le sentiment que les exploitations en filière étaient davantage aidées. J'ai rencontré la Confédération, puis l'ADEART et l'ADASEA sont venus et nous avons monté un dossier en fonction de nos objectifs. »*.

Dans le cadre du développement des filières de qualité, le rôle du partenariat ainsi que le ciblage du soutien sur les actions à mener sont nécessaires à la réussite des projets. Certains DOCUP répondent d'ailleurs à cet objectif par des mesures qui soutiennent les actions de conseil et d'animation dans le domaine de la qualité et celui de l'agriculture biologique. Dans le territoire du Mené, des dispositifs comme la « Charte pour un développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire en Bretagne »[1] viennent enrichir l'approche filière traditionnelle. Ce document est une réaction face à la crise du porc,

[1] La Charte pour un développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire en Bretagne, incluant la reconquête de la qualité de l'eau, a été signée en 2001 par tous les partenaires. Elle comporte trois objectifs majeurs : maîtriser, adapter et valoriser les productions agricoles ; afficher et mettre en place « la chaîne bretonne d'excellence en qualité et en sécurité, alimentaires et environnementales » ; réussir la reconquête de la qualité de l'eau.

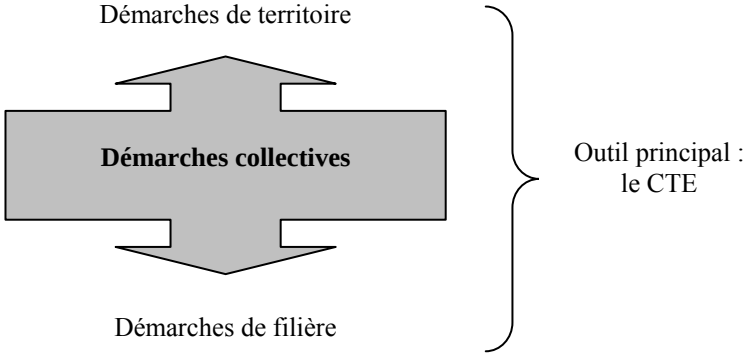
aux problèmes de pollution et au contentieux qui s'en est suivi avec l'Union Européenne. En effet, la charte est un compromis à l'intérieur et à l'extérieur du monde agricole traditionnel. Ce document régional, même s'il ne traduit pour le moment qu'une unanimité de façade a été rendu possible par une approche multi acteurs et multi secteurs fondée sur des thématiques, telles que la sécurité, la qualité, l'environnement, le territoire, la communication. Son application est particulièrement intéressante, puisque sa réussite ou son échec sera le fruit du « compromis breton ». La charte présente deux avantages majeurs : elle est signée par tous les partenaires et acteurs (institutions, professionnels, industriels, représentants de la société civile) et elle fixe des objectifs quantifiés ainsi que des budgets financiers associés à ces objectifs. Son approche thématique la rend plus lisible pour la société civile (maîtrise sanitaire, démarche qualité, résorption des effluents, qualité de l'eau).

Ainsi, le DOCUP a été essentiellement créé afin de faire le lien entre le développement des territoires agricoles et les non agricoles. Il a été mis en place dans une perspective de structuration d'un dispositif d'actions collectives ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité des soutiens du PDRN aux investissements dans les territoires ruraux. Cette mobilisation des actions dans le cadre du DOCUP a permis d'agir sur le volet filière de qualité (mesure « p », diversification des activités) et sur la protection de l'environnement (mesure « t »). Cependant, cette mobilisation n'a pas réellement permis de territorialiser les démarches, comme l'exige la condition d'appartenance aux projets éligibles à l'investissement dans les exploitations agricoles (mesure « a », alinéa 4 et 5 du PDRN). Ceci s'explique en partie par la difficulté de la plupart des régions à programmer et à consommer les crédits de la mesure « a » des DOCUP. Néanmoins, même si dans la réalisation les démarches de territoire restent encore inférieures en nombre aux démarches de filières, l'évolution se traduit dans l'approche des différents acteurs qui passent progressivement d'une approche par filière à une approche plus territoriale. La personne en charge du volet « Natura 2000 », à la DDAF de l'Ardèche, évoque cette évolution : *« entre la DDAF et les collectivités, il y a des liens qui se font, car nous travaillons ensemble dans une logique d'émergence de projets et de dynamique. La DDAF a une fonction d'accompagnement et nous d'émergence de projets. Nous travaillons avec la profession agricole. Des filières, nous sommes passés à une vision prospective. »*.

Au regard de cette analyse, il est à souligner qu'il y a peu de complémentarité entre les démarches de territoire et de filière. En effet, les CTE collectifs ont été principalement réalisés dans le cadre des démarches de filière, car les exploitants associés à ce type de contrat ont des intérêts trop divergents. Ainsi, les exploitants n'abordent pas ces projets comme une réflexion sur leur territoire, mais comme des démarches individuelles axées sur les mesures les plus fréquemment adoptées afin de simplifier leurs démarches et d'obtenir plus de subventions. De ce fait, l'analyse des entretiens révèle un manque d'originalité des exploitants ainsi qu'une certaine réticence à l'innovation dans le choix des projets. Ce

constat explique le faible nombre d'exploitations diversifiées et le recours à une approche territoriale regroupant des systèmes de production différents.

Du fait qu'un délai important est requis, de la conception à la réalisation finale d'un projet, plusieurs actions visent à rassembler les démarches collectives : de filière et de territoire. Cependant les démarches de filières étant plus facilement réalisables, elles ont été privilégiées aux dépens de celles de territoire. On aboutit aujourd'hui à une situation contradictoire, car les démarches de territoire auraient dû être initiées en amont afin de faciliter l'introduction des démarches de filière sur un territoire donné. Ceci explique le fait que les démarches collectives ont écarté les exploitations ne s'inscrivant pas dans les productions dominantes.



Source : TCHEKEMIAN (2008)

Figure 24 : Les deux types de démarches collectives mises en œuvre par les exploitants pour se regrouper autour de projets communs

Les deux types de démarches sont donc plus faciles à initier dans un contexte où l'agriculture est déjà spécialisée, comme dans le territoire des Coteaux du lyonnais, et où la définition d'un territoire correspond à une ou plusieurs démarches de filière associées. Cela rejoint l'analyse développée dans la première partie, à travers la dépendance des aides, les démarches collectives encouragées et soutenues par le PDRN et le DOCUP sont prédéfinies, ce qui limite également le développement de projets innovants qui s'inscrivent dans le cadre de démarches de territoire ou de filière.

7.3.2. Les outils de mise en place des projets collectifs

Dans le cadre des projets collectifs, les principaux outils utilisés par les exploitants sont les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), les Mesures Agro-Environnementales (MAE) et la Prime au Maintien des Systèmes d'Elevage Extensif (PMSEE). Ces trois outils sont des contrats entre exploitants et l'Etat.

Depuis 2003, date de réalisation de cette étude de terrain, le Contrat Territorial d'Exploitation a évolué en Contrat d'Agriculture Durable, dans lesquels les MAE sont des mesures contractualisées, et la PMSEE a donné place à la Prime Herbagère Agro-Environnementale (PHAE).

Le CTE est le premier contrat agro-environnemental dont la dénomination et le régime ont été codifiés par une loi et deux décrets[1], au même titre que le bail à ferme dans le Code rural, à la différence de ses prédécesseurs, qui étaient de simples circulaires et de surcroît non publiées (GERVASONI, 2003)[2]. Le CTE est l'outil principal choisi par le gouvernement Jospin pour conduire une politique de modification des modes d'exploitation agricole vers une agriculture durable, fondée sur le volontariat des exploitants. Ce contrat administratif[3] a vocation de remplacer d'autres contrats agro-environnementaux afin de gérer de façon globale et rationnelle les territoires ruraux.

Des orientations sont définies par le ministre de l'Agriculture, après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire. Ensuite, les Préfets de régions élaborent des contrats déterminant les mesures types, une action ou un ensemble d'actions au service d'un même objectif. Des cahiers des charges sont établis pour chaque mesure ou action. Elles déterminent l'objectif, les moyens ou les résultats, la contribution financière, les sanctions et les indicateurs pour l'évaluation de la mesure ou de l'action (art. R. 311-2). Les contrats types, les mesures types et les cahiers des charges doivent respecter les orientations ministérielles et sont arrêtés par le Préfet après avis de la Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture (CDOA)[4]. L'*« agriculteur »*[5] intéressé doit choisir des mesures types pour élaborer un projet cohérent de contrat (art. R. 311-2). Pour cela, il peut se faire aider par un organisme agréé chargé de cette tâche par convention avec le Préfet[6]. L'instruction est effectuée sous l'autorité du Préfet qui se prononce après avis de la CDOA. Enfin, lorsque le CTE est accepté, il est conclu pour une durée quinquennale entre le Préfet, représentant de l'Etat, et toute *« personne physique ou morale exerçant une activité agricole »*[7]. Le contrat définit la nature et les

[1] Décret n°99-731 du 26 août 1999 modifiant la composition de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture, *Journal Officiel,* 27 août 1999, Nor : AGRS9901606D, p. 12786 ; Décret n°99-874 du 13 octobre 1999 portant modification du Code rural et relatif aux Contrats Territoriaux d'Exploitation, *JO,* 15 octobre 1999, Nor : AGRS9901779D, p. 15437 (Code rural, article L. 311-3, L. 311-4, L. 313-1, L. 341-1, R. 311-1 à R. 311-2 et R. 341-7 à R. 341-17) ; Circulaire DEPSE/SDEA n°C99-7030 du 17 novembre 1999, du Ministère de l'Agriculture et de la pêche relative à la mise en œuvre des contrats d'exploitation, 62 p. ; Circulaire DEPSE/SDEA n°C2000-7011 du 22 mai 2000 relative à la mise en œuvre des contrats territoriaux d'exploitation et les différentes actions pouvant constituer le volet socio-économique des CTE, en application des circulaires DEPSE/SDEA n°C2000-7027 et DPEI-SSAI-C2000-4030. Voir aussi GILARDEAU J-M., ROCHARD D., GRIMONPREZ B., « Environnement et espace rural », dans *Revue de droit rural*, 1er janvier 2003, pp. 77-82.

[2] GERVASONI V., 2003, « Les outils de la PAC (CTE, CAD, MAE), portée et limites », dans *Journée nationale d'étude et d'échange : Gestion conventionnelle des espaces naturels : bail rural-bail nature*. Société Française pour le Droit de l'Environnement, Strasbourg, le 22 mai 2003, consulté le 01 décembre 2007 [http://www-sfde.u-strasbg.fr/VG-Les%20outils%20de%20la%20PAC.pdf].

[3] Article L. 341-1 du Code rural.

[4] Code rural, Journal Officiel Section CTE, article R. 313-4, 4, décret n°99-731 du 26 août 1999 modifiant la composition de la commission départementale d'orientation de l'agriculture, NOR : AGRS9901606D, p. 12786.

[5] Au sens de l'article R. 341-8 du Code rural.

[6] Code rural, article R. 341-10 et R. 313-18.

[7] Au sens de l'article L. 311-1 du Code rural, *« sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs*

modalités des prestations de l'Etat, contreparties des engagements de l'exploitant (art. L. 311-3) et comporte une partie consacrée aux engagements socio-économiques et un second volet portant sur les engagements *« dans le domaine de l'aménagement et du développement de l'espace rural et de l'environnement, en vue notamment de lutter contre l'érosion, de préserver la qualité des sols, les eaux, la nature et les paysages »* (art. R. 311-1, 2). La participation de l'Etat consiste en des subventions, financées par le fonds spécifique des CTE et payées par le CNASEA, et éventuellement en d'autres concours publics (Offices d'intervention agricole, collectivités territoriales, Agences de l'eau, Office National de la Chasse et de la faune sauvage).

Les mesures agro-environnementales[1], mises en place depuis les années quatre-vingt-dix, ont été absorbées par les CTE, et sont maintenant reconduites à travers les CAD. Sans la nouveauté apportée par le CAD, on pourrait considérer que le régime antérieur au CTE a été restauré. L'engagement est souscrit auprès du Préfet pour une durée minimale de cinq ans : l'exploitant choisit un ensemble d'actions agro-environnementales parmi celles qui ont été proposées dans le cadre de CTE. On parle alors de mesures types. Des mesures de contrôle et des sanctions similaires au CTE sont établies. Quelques différences peuvent cependant être relevées qui tiennent aux conditions de souscription et au paiement. De même, le mot « contrat » n'est pas utilisé par le décret du 3 mai 2002, qui préfère l'expression « engagement agro-environnemental » du règlement communautaire du 17 mai 1999. Cependant, le vocabulaire contractuel prévaut comme l'atteste l'emploi des termes « avenant » et « résiliation » (GERVASONI, 2003)[2].

Quant à la Prime au Maintien des Systèmes d'Elevage Extensif (PMSEE), il s'agit d'une MAE de soutien aux zones d'élevage extensif. Elle a été mise en place, en 1992, suite à la réforme de la PAC. Cette prime a été créée en 1993, sur la demande de la profession agricole, afin de compenser l'aide au « maïs fourrage »[3] mise en place dans certaines régions, comme en Bretagne. La PMSEE a été reconduite en 1998. Les contrats étaient établis pour une durée de cinq ans, dont la fin intervenait en 2003. En raison de son caractère national et d'un impact sur la protection de l'environnement jugé insuffisant, essentiellement en raison d'un manque d'imprécision des améliorations apportées par la prime, la Commission Européenne s'est opposée à sa reconduction lors de la négociation du PDRN en 1999. Un basculement a alors été prévu, d'abord vers les CTE, puis les CAD, proposant, dans les régions concernées, des mesures relatives à la gestion extensive des prairies.

Suite à l'arrêt du dispositif CTE, la volonté politique de reconduire un dispositif de conservation adapté aux systèmes herbagers n'a pas été remise en cause. Le Ministre de l'Agriculture et des Affaires Rurales a

étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation […] ».

[1] Journal Officiel, 2002, *Décret n°2003-774 du 20 août 2003 relatif aux engagements agro-environnementaux et fixant les conditions de souscription des personnes physiques et morales*. JO. 192 du 21 août 2003. Nor : AGRF0301220D, p. 8908.

[2] GERVASONI V., 2003, *Op. cit.* pp. 8-9.

[3] Le maïs fourrage est le fourrage annuel le plus cultivé (90% du total) et l'aliment de base des bovins, ce qui explique sa forte implantation dans le Grand Ouest de la France, où est concentrée plus de la moitié de la production laitière nationale.

annoncé, en octobre 2002, la mise en place d'une mesure spécifique avec la création de la Prime Herbagère Agro-Environnementale (PHAE). Cette prime permet aux exploitants arrivant en fin de contrat de leur PMSEE, de s'orienter vers une PHAE (circulaire d'application date du 1/07/2003). La PHAE est une mesure déconcentrée. Les conditions d'éligibilité, le nombre d'actions, les modalités de fixation des montants définitifs et les modalités de gestion ont été choisis au niveau départemental, en fonction des priorités environnementales. Ces conditions d'éligibilité sont donc variables selon les départements.

7.3.2.1. Le CTE, principal outil des démarches territoriales

L'étude de terrain qui a servi de base à ce travail de thèse s'est déroulée en 2003, date de l'arrêt des CTE et de la mise en route des CAD. Toutefois, les exploitants qui ont contractualisé un CTE avant la mise en route des CAD ont pu poursuivre leur démarche. Lors de cette étude, la majorité des exploitants rencontrés dans le cadre de démarches collectives sont inscrits dans un CTE et non dans un CAD, encore méconnu à l'époque. Le CTE est l'une des dispositions majeures de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) du 9 juillet 1999. Son ambition est de « *répondre aux nouvelles attentes de la société qui exprime une demande de plus en plus marquée de biens agroalimentaires de qualité, d'un territoire équilibré, de paysages entretenus et d'un environnement respecté* »[1].

Le CTE est le contrat de référence dans le cadre des démarches collectives. Il s'agit d'un contrat individuel épaulé par un dispositif qui favorise l'émergence et la mise en place de projets collectifs. La « démarche CTE » commence par une réflexion et une concertation collectives entre les exploitants et les autres acteurs du territoire pour identifier des enjeux, des priorités et des objectifs communs afin de mettre en place un projet collectif et définir un contrat type. Ces concertations ont lieu au sein d'instance de dialogue, telle que les groupes d'agriculteurs ou les comités locaux. Le CTE avait comme objectifs principaux, la reconnaissance de la multifonctionnalité et la réorientation des soutiens publics. Le but initial était de regrouper un certain nombre d'aides au sein d'un même dispositif contractuel, et ce, afin de créer une cohérence et une synergie entre les différents types d'aides. Par les 50 000 contrats signés en trois ans (entre 2000 et 2003, selon le rapport MARINI, 2003)[2], les CTE ont permis d'impulser une dynamique en intégrant les MAE et en sensibilisant l'ensemble des acteurs à l'environnement.

Sur le plan économique, les CTE ont fortement soutenu les démarches de qualité dans les exploitations, par l'intermédiaire de stratégies liant l'économie et l'environnement, mais aussi l'amélioration des conditions de travail. L'analyse des attitudes et jeux d'acteurs montre que le CTE a fait progresser l'idée

[1] Introduction de la circulaire DEPSE/SDEA/C99-7030 du 17 novembre 1999.

[2] MARINI P., 2003, *Les moyens des services et les dispositions spéciales (deuxième partie de la loi de finances)*. Rapport général fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi de finances pour 2003, adopté par l'Assemblée nationale. Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002, tome III, annexe n°3, rapporteur spécial Joël BOURDIN, sénat, session ordinaire de 2002-2003, Paris, nº 68, p. 63.

de multifonctionnalité de l'agriculture. L'une des priorités affichées du PDRN, à travers la mise en place des CTE, est également de valoriser la production des exploitants. Cependant, cette priorité semble contestée par cet exploitant dans le territoire du Mené qui estime que *« malgré le rôle affiché des CTE de valoriser la production, je n'ai pas tellement l'impression que mon produit est valorisé. Je vends mon lait au même prix que les agriculteurs conventionnels, alors que je suis dans un système extensif. Beaucoup d'autres personnes se sont heurtées à la baisse des prix. Mon travail est peine perdue. »*. D'autres nuancent cependant ce constat en reconnaissant les bénéfices obtenus grâce au CTE, tel que cet autre exploitant dans le Mené qui considère que *« même si ça ne modifie pas réellement mes pratiques agricoles, le suivi imposé par les CTE me permet d'avoir un meilleur suivi de ma ferme, de mieux connaître mes coûts de revient, même si je ne suis pas sûr que cela vaille la peine de remplir autant de papiers et formulaires. »*. Cet avis est complété par cet exploitant en Ardèche méridionale, qui même s'il déplore certaines incompatibilités liées au dispositif des CTE, estime bénéficier d'une reconnaissance de son métier grâce à ce contrat : *« les CTE nous plaisaient beaucoup, car c'était la reconnaissance de notre métier : nous étions rémunérés en fonction de notre production. Nous nous sommes beaucoup investis dans les CTE. Mais il y a beaucoup d'incompatibilité des mesures CTE. Nous avons présenté le CTE « petites exploitations » qui n'a hélas pas été validé à Bruxelles, au Conseil Supérieur d'Orientation. Quand le CTE a été lancé, il était en décalage avec l'Ardèche. Il y avait une incompatibilité dans le CTE : la modulation n'a pas été comprise. L'argent dort sur un compte FEOGA à Bruxelles. »*.

En effet, les exploitants intéressés par la signature d'un CTE doivent présenter un projet d'exploitation sur cinq ans, en indiquant les objectifs d'actions économiques, territoriales et environnementales, un plan d'investissement et de financement avec l'évolution des résultats économiques et l'évaluation de l'emploi et de la viabilité. Ce projet est réalisé à partir d'un diagnostic d'exploitation qui définit un état initial avant de déterminer quelles seront les grandes lignes du projet. Il permet également de vérifier la cohérence du projet d'exploitation en fonction du projet collectif, des atouts et des contraintes de l'exploitation. Lors de la formalisation de son projet CTE, l'exploitant choisit parmi les mesures proposées dans les contrats types celles qui correspondent le mieux à son projet d'exploitation. L'ADASEA est chargée de l'instruction des dossiers, lesquels sont examinés lors des CDOA et après validation, ils sont signés entre le Préfet et l'exploitant concerné. L'analyse de la base de données du CNASEA révèle que le CTE a essentiellement concerné les exploitations de taille économique relativement importante, même si l'on constate un accroissement plus fort des aides vers les petites exploitations, entre 2001 et 2002. Les aides attribuées dans le cadre des CTE ont majoritairement concerné les territoires classés en objectif 2 (15% des exploitations contre 10% hors objectif 2), et les territoires en « zone défavorisée » (60% des CTE ont été signés en « zone défavorisée » ou « de montagne »), alors qu'il n'y a pas de différence entre les montants moyens et les surfaces des exploitations bénéficiaires selon les territoires.

A la différence du premier pilier de la PAC, le second, au travers des CTE, privilégie davantage les « zones défavorisées » que les « zones de plaine » (20% des exploitations contre 9% en plaine). Des

acteurs institutionnels ont ainsi perçu le CTE comme un outil en continuité avec la politique de préservation de l'environnement en vigueur sur le territoire national. A la DDAF de l'Ardèche, les Chargées CTE et du volet « Natura 2000 » expliquent : *« le PDRN, à travers les CTE et le soutien aux zones Natura 2000, a permis d'amplifier la politique de préservation de l'environnement. Le soutien financier, environ 10% de plus dans le soutien aux investissements, a permis de mieux valoriser l'action des agriculteurs sur ces zones. L'outil précédent était les Opérations Locales, que le CTE a remplacées. »*. Beaucoup d'acteurs institutionnels ont, dès le lancement des CTE, perçu l'avantage que cela pouvait représenter, en vue de répondre aux attentes en termes d'agriculture durable. La Vice-présidente, suppléante du syndicat de la Confédération paysanne et l'administrateur dans les Monts de Lacaune raconte : *« en 1999, nous nous sommes intéressés aux CTE et nous nous sommes impliqués au niveau du département. Nous avons participé aux réunions techniques départementales CTE avec la Chambre, le CUMA, et la DDAF. Ce qui nous a demandé beaucoup de travail. Nous avions le sentiment que le CTE répondait aux attentes de l'agriculture durable, c'est-à-dire l'emploi, les systèmes d'exploitation, l'environnement et l'économie. »*. D'après le Chef de projet, à la Chambre d'agriculture dans le territoire des Coteaux du lyonnais, le CTE est ainsi un outil qui permet à la fois de préserver le cadre de vie et d'instaurer le dialogue entre les différents acteurs des territoires ruraux : *« les populations comme les élus prennent conscience que la protection de leur cadre de vie et de leur environnement passe entre autres par le maintien de l'agriculture sur le territoire. Les CTE, même s'ils n'ont pas impulsé des projets, arrivent au bon moment pour renforcer le lien agriculteur et territoire. Depuis quatre-vingt-seize, nous avons débuté des démarches de diagnostic de territoire avec l'ADASEA afin de déterminer les forces et faiblesses de notre territoire. Les mesures RDR seront ensuite mobilisées suivant les priorités exprimées. »*.

Le nombre de CTE a été limité en raison de l'absence de plafonnement des aides (mis à part dans certains départements où de tels plafonnements ont été mis en place) ainsi que la faible dégressivité des MAE contenues à l'intérieur de ces contrats. Le budget alloué aux CTE a été dépensé par les premiers contrats. Il a donc laissé peu de marge de manœuvre financière pour les nouveaux contrats, plus sélectifs et mieux ciblés que les premiers. L'ambition du CTE était de répondre aux attentes de la société en matière de qualité des produits, d'environnement, de valorisation des territoires. La mise en place des CTE a permis à l'ensemble des acteurs d'intégrer le développement agricole dans le développement rural ainsi que les problématiques locales d'environnement et de développement. Certains acteurs estiment ainsi que les CTE permettent de faire le lien entre les aspects économiques et environnementaux et qu'ils permettent d'instaurer un dialogue entre les différents acteurs institutionnels, mais avec les exploitants. Dans le territoire du Mené, le directeur des services agriculture et environnement, du Conseil général, raconte : *« pour les CTE, le Conseil général s'est fortement impliqué dans la conception et la mise en œuvre. Cela correspond parfaitement à notre double priorité : lier économie et environnement. Le cahier des charges a été conçu conjointement entre la DDAF et le Conseil général puis prolongé par les professionnels. Le Conseil général réalise un accompagnement financier sur le CTE d'abord comme complément et à*

présent en subventionnant des actions spécifiques comme le diagnostic, les politiques d'accompagnement, car il n'y pas de place pour le Conseil général dans le cœur du dispositif financier lui-même. Cette démarche a été perçue comme très positive, car il y a un affichage politique qui l'a accompagné. Si le Conseil général s'implique dans le financement des diagnostics, c'est qu'il valide le dispositif. C'est un « sceau » au tout début de la mise en œuvre. De plus, le CTE nous a permis d'afficher le lien qui existe entre toutes nos politiques, de le rendre évident. Le débat sur le CTE a apporté un profit maximum à tous les partenaires, qui ont été placés dans la perspective du développement durable. Les Syndicats d'Adduction d'Eau ont proposé un CTE collectif dont ils étaient moteurs. Ce qui a été important, c'est la notion de contrat et la prise en compte d'un territoire comme lieu de réalisation de l'activité économique et de l'environnement. On a proposé un CTE exigeant, ce qui a conduit à un vif débat et a retardé la mise en place du dispositif. Mais on ne le regrette pas, car on voulait du contenu et se placer dans une logique de projet. ». La responsable CTE, à la DDAF de l'Ardèche, partage cette opinion et reconnaît que *« la mise en place du CTE a permis de créer un relais entre les différents agriculteurs, ce qui a permis de donner de l'ampleur à cette initiative. Face aux subventions, les agriculteurs sont en effet beaucoup plus prêts à cotiser et permettent à l'association d'étendre son réseau et d'augmenter ses revenus. Le CTE peut être un outil de dialogue dans une démarche collective de territoire. En revanche, si la CDOA, qui agrée les CTE, représente un progrès dans l'ouverture du monde agricole, elle ne permet pas la concertation. C'est un lieu d'exercice du pouvoir où chacun campe sur ses positions. »*.

En effet, les rapports de force entre les acteurs institutionnels représentent un frein important à la concertation. Pourtant, la mise en place des CTE s'est faite de manière progressive afin de permettre à la concertation locale de s'organiser et aux partenaires territoriaux (pays, PNR, regroupements de communes, associations locales) de s'approprier ce nouvel instrument. De plus, cette mise en place progressive a permis de procéder aux diagnostics territoriaux, d'apporter des méthodes de travail nécessaire à cette nouvelle approche (projet global d'exploitation et son insertion dans un projet collectif de territoire) et de redéfinir les champs de compétences de chaque administration. D'ailleurs, le CTE a été perçu par de nombreux acteurs comme un outil de dialogue et de réflexion sur les pratiques actuelles de la profession. Les acteurs rencontrés à la DDAF du territoire du Mené constatent que *« la démarche de réflexion autour des CTE a été appréciée par l'ensemble des acteurs notamment les points concernant les objectifs et le fonctionnement. Le faible nombre de CTE n'est pas important, car l'apport principal a été le dialogue qui s'est installé à cette occasion. Ce dialogue a pris l'aspect de conflit durant un moment, mais a eu l'intérêt de soulever des problèmes et provoquer des discussions. Il a permis de considérablement avancer sur de nombreux points touchant au développement rural et également aux problèmes sociaux. Puis, il a permis de faire ressortir le lien entre les projets agricoles et le milieu environnant. »*. Le tableau suivant montre que les 37 517 bénéficiaires de CTE correspondent à 36 704 exploitations agricoles (dont 20 815 individuelles), regroupant 45 715 exploitants (cotisants MSA) et 67 247 emplois équivalent temps plein (Unité de Travail Humain), y compris la main-d'œuvre salariée ; soit 1,8 exploitant par exploitation et 1,5 emploi (UTH) par exploitant (aides familiaux et salariés).

	Nombre de béné-ficiaires CTE	Nb exploita-tions	Montant moyen par exploi-tation (€)	Indice	Montant moyen par exploi-tant (€)	Montant moyen par UTH (€)	SAU moyenne par exploita-tion (ha)	Exploi-tations cible (%) (1)	Superfi. exploit. Cible (%)	Exploi-tants cible (%) (2)	Assiette cotisants (%) (3)	Emplois agricoles (UTA) (%) (4)
France	***37517***	***36704***	***39858***	***100%***	***32364***	***21755***	***88***	***14***	***18***	***13***	***5***	***7***
Montagne	8348	7971	36724	92%	29361	22494	76	17	22	17	10	10
Défavorisée	14383	14182	41332	104%	33545	23367	95	21	25	20	9	11
Plaine	14786	14551	40138	101%	32887	20037	87	10	12	9	3	5
Hors Docup	8238	8044	40680	102%	32904	20274	89	10	14	10	3	5
Docup	29279	28660	39627	99%	32212	22222	87	15	19	15	6	8
Urbain	1673	1614	40230	101%	32777	19732	72	9	14	7	2	3
Périurbain	11195	11011	39222	98%	32088	21287	91	12	16	12	4	6
Rural	24649	24079	40124	101%	32461	22125	87	15	19	15	6	8

(1) Nombre d'exploitations / Nb d'exploitations professionnelles avec chef de moins de 50 ans.

(2) Nombre d'exploitants / Nb d'exploitants à titre principal ou exclusif de moins de 50 ans.

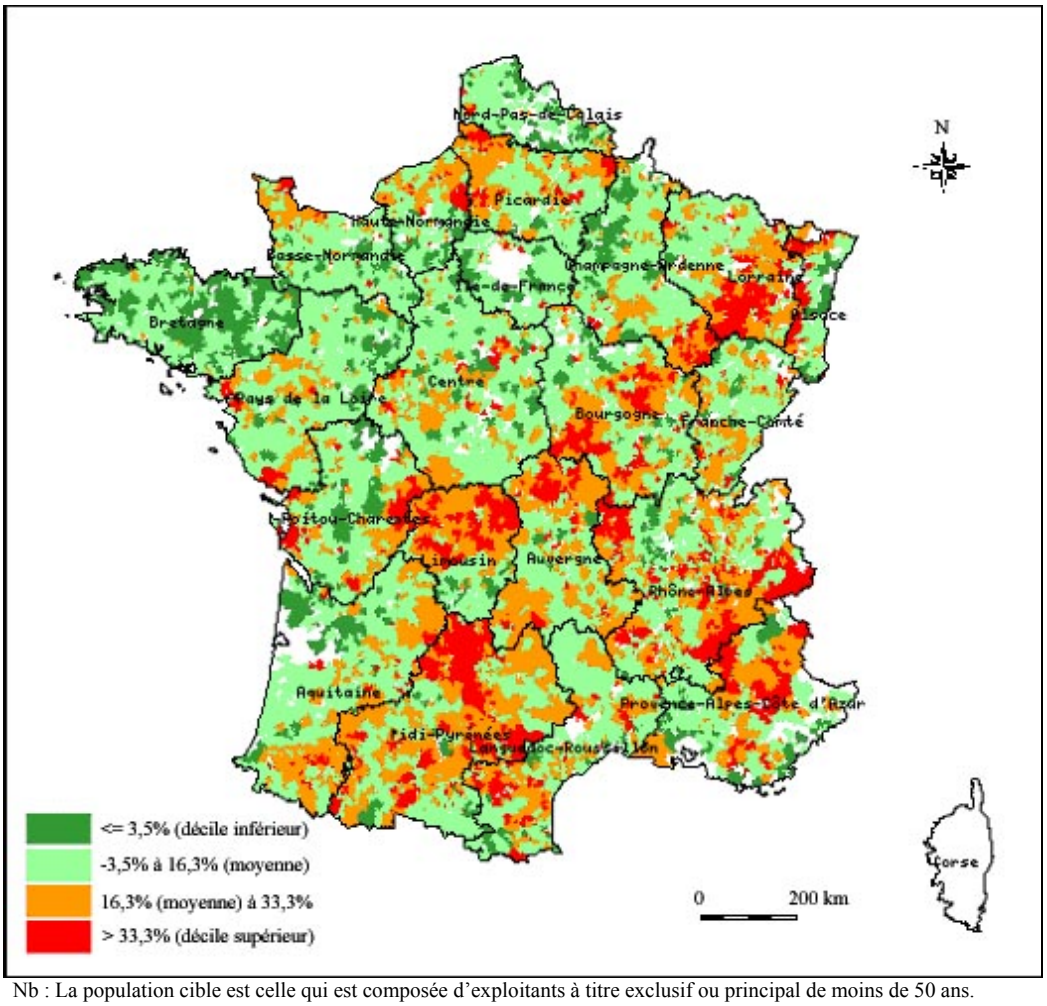
(3) Assiette des cotisants à titre principal ou exclusive.

(4) UTH (des CTE) / UTA total (y compris emplois à façon).

Sources : CNASEA, SCEES, MSA (traitement INRA)

Tableau 36 : Les indicateurs des CTE selon les types de zones retenues par le PDRN, en 2002, pour la France métropolitaine

Le dispositif CTE, qui est une des priorités du PDRN, a conduit à une extension des MAE, à travers la mesure « f » du RDR, sur l'ensemble des territoires. Mais on peut s'interroger sur les réalisations particulières de ce programme, qui comporte un volet agro-environnemental et un volet investissement. En multipliant les accès au dispositif CTE, le panel de MAE proposé - dont peu ont été utilisées - a eu une influence sur la répartition des contrats au sein des territoires (cf. Carte suivante). Cependant, on constate des manques et cette répartition est responsable du déplacement géographique, souligné auparavant.



Nb : La population cible est celle qui est composée d'exploitants à titre exclusif ou principal de moins de 50 ans.

Sources : CNASEA, MSA (traitement INRA)

Carte 16 : La part des exploitants en CTE, en 2002, pour la France métropolitaine

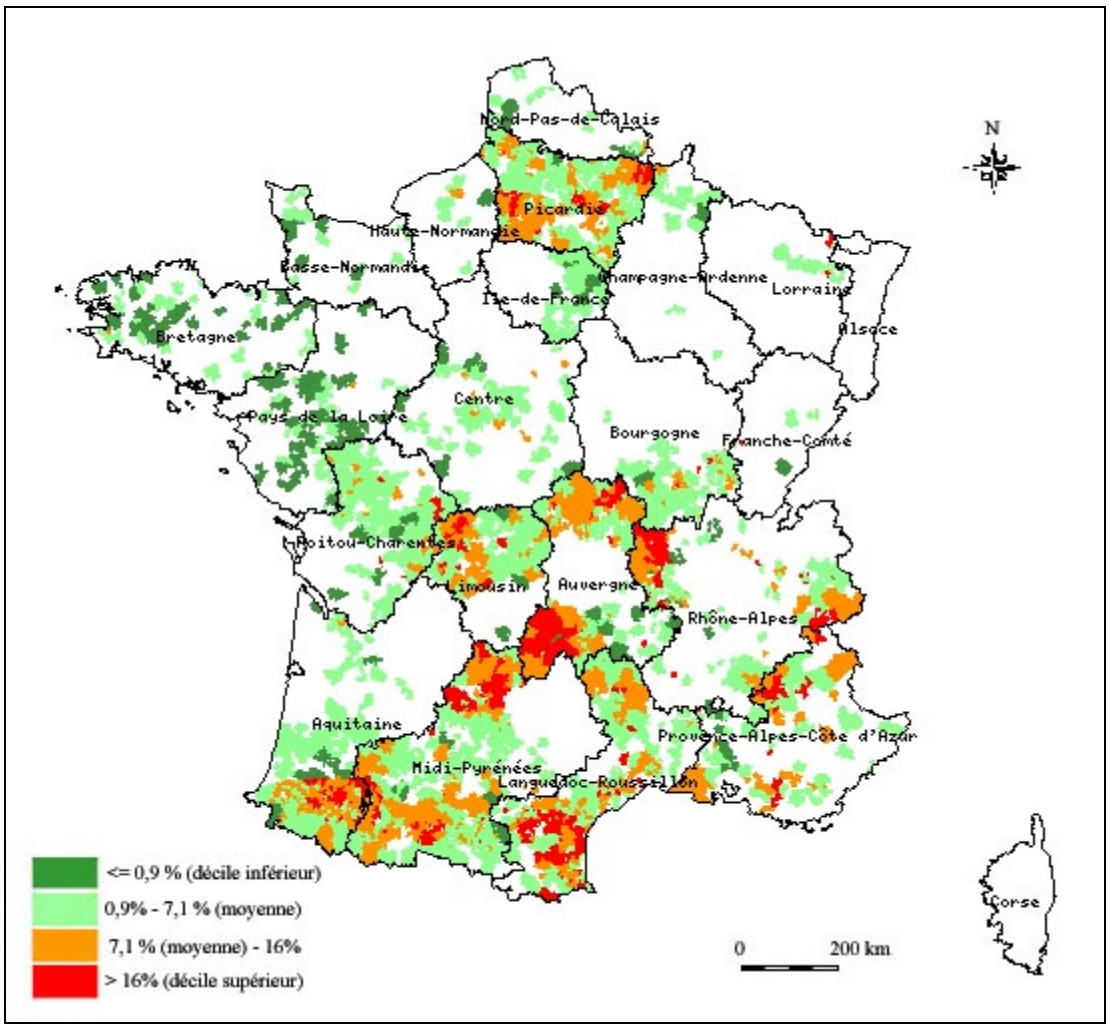
Par cette représentation cartographique, de la proportion des exploitations ayant souscrit à un CTE, on constate que les zones, où le taux de CTE est le plus élevé, ne sont pas celles de montagne, mais les défavorisées, qui sont également en zone d'objectif 2 (plus de 20%). Puis, on peut souligner la faiblesse de l'impact des CTE en Bretagne. Si on rapporte les CTE à la population ciblée (c'est-à-dire les exploitants professionnels à titre exclusif ou principal de moins de 50 ans) le taux d'impact est de 13%. Selon les données 2002, du CNASEA et de la MSA, ce taux d'impact dépasse 20% en Lorraine, Midi-Pyrénées, Limousin et s'en approche en Auvergne. L'impact sur l'emploi agricole est important dans cinq régions de France (autour de 10% de tous les emplois agricoles concernés). Le rapport entre les montants accordés et l'indicateur de revenu (assiette brute de cotisation des exploitants à titre exclusif ou principal) est aussi autour de 10% dans quatre régions (alors qu'il est de 7% pour la France entière). L'impact sur l'emploi agricole et le taux de pénétration (sur la population ciblée) est fort en Picardie, mais l'impact sur le revenu est plus faible que dans les autres régions, malgré leur classement en zone plus défavorisée, du point de vue du revenu professionnel moyen.

Ainsi, les zones où le taux de CTE est le plus élevé ne sont pas les « zones de montagne », mais les « zones défavorisées » (plus de 20%) relevant de l'objectif 2. Généralement, il s'agit d'exploitations importantes, puisque la superficie des exploitations ayant signé un CTE couvre 25% de la superficie détenue par les exploitations ciblées dans les « zones défavorisées ». Les montants perçus par exploitations, exploitants et UTH sont aussi plus élevés dans les « zones défavorisées ». Les exploitations sont également plus importantes, car il s'agit d'exploitations herbagères. De plus, du fait d'un revenu plus faible en montagne, le poids des aides CTE dans le revenu apparaît plus élevé que dans les autres zones. Dans le périurbain, au sens large, c'est-à-dire avec les communes multipolarisées, ce sont également des exploitations importantes qui sont bénéficiaires des CTE. Toutefois, l'impact est moins fort que dans le rural.

	Montant toutes aides par exploitation	Montant moyen des aides à l'investissement par exploitation (€)	Indice	Pourcentage d'exploitant cible (MSA)	% de l'assiette des cotisants exclusifs principaux
Montagne	41022	10714	114%	11%	1,9%
Défavorisée	44397	9146	97%	12,4%	1,2%
Plaine	43324	8917	95%	5,5%	0,4%
Total	43218	9411	100%	8,2%	0,7%

Sources : CNASEA, MSA (traitement INRA)

Tableau 37 : Les CTE avec investissement selon le type de zone, en 2002, pour la France métropolitaine



Nb : L'investissement sur la diversification » correspond aux mesures « m » et « p » (diversification et démarches qualité.
La population cible est celle qui est composée d'exploitants à titre exclusif ou principal de moins de 50 ans.

Sources : CNASEA, MSA (traitement INRA)

Carte 17 : La part des exploitants en CTE avec investissement sur la diversification et la qualité, en 2002, pour la France métropolitaine

Tous les exploitants bénéficiaires d'un CTE n'avaient pas encore eu, à la fin 2002, de paiements d'aide à l'investissement. En « zone de montagne », les montants des CTE sont plus élevés en raison des bonifications[1]. De plus, la part des MAE dans les CTE est plus importante pour les exploitations situées en « zone défavorisée ».

[1] Selon les conclusions de la Cour des comptes, en août 2006, les prêts bonifiés à l'agriculture sont destinés à financer en priorité l'installation de jeunes agriculteurs et la modernisation des exploitations agricoles. Accordés pour des durées pouvant aller jusqu'à quinze ans par des établissements de crédit, ils bénéficient d'un taux d'intérêt avantageux. La « bonification », qui réduit le taux du marché, est prise en charge par le budget de l'Etat et, depuis 2000, par le budget de l'Union Européenne. Le montant des prêts accordés chaque année diminue, mais représente encore plus de 600 millions d'euros en 2004 (1482 en 2000) et les dépenses publiques qui en résultent (les bonifications d'intérêt) s'élèvent chaque année à un montant compris entre 200 et 300 millions

En ce qui concerne le diagnostic environnemental des CTE, différentes évaluations[1] montrent que la finalité économique des CTE a été souvent privilégiée au détriment de la fonction écologique[2]. Dans les Coteaux du lyonnais, le porte-parole de la Confédération paysanne raconte : *« à l'entrée, le concept CTE était génial, à la sortie c'est un tiroir-caisse, et on a des difficultés à saisir le véritable objectif. Tout ce qui était contraignant a été supprimé, et n'est aujourd'hui qu'un remplacement des aides du premier pilier. Les CTE sont des moyens de conforter de projets qui seraient réalisés de toute façon, mais ne déclenchent pas des projets ni des changements de pratiques, sauf peut-être les CTE bio. »*.

Certains exploitants reconnaissent d'ailleurs avoir choisi le CTE pour le montant de la subvention qu'ils pouvaient percevoir. C'est le cas de cet exploitant des Coteaux du lyonnais : *« Ma motivation principale pour faire un CTE a été de remplacer la disparition de la prime à l'herbe. J'ai donc décidé de faire un CTE. Je ne regrette pas, car le CTE est plus avantageux financièrement. De nouvelles contraintes demandant du travail supplémentaire sont associées, mais ce sont des contraintes que j'avais comme projet de mettre en place, comme le carnet d'agnelage, ou des contraintes qui sont finalement utiles pour le fonctionnement de l'exploitation comme la mise en place d'une démarche qualité, qui sera utile pour la valorisation de la viande, car les prix vont baisser. Le CTE reconnaît nos pratiques, et rémunère ce que je faisais déjà avant. Pour les autres, autour, c'est un peu la même chose. Ceux qui allaient dans le sens des CTE, cela les a encouragés, mais ça n'a pas fait changer les autres. Et c'est difficile qu'il y ait des changements ».*

Le premier rapport d'analyse des CTE, paru en novembre 2001, laissait déjà paraître que l'effort financier n'était pas principalement porté sur les aspects environnementaux. Les aides aux investissements et aux dépenses (hors apports extérieurs) étaient principalement affectées en faveur du volet socio-économique (7 622,45 € en moyenne par contrat sur un total d'aides de 10 534,23 €) au détriment du volet environnemental et territorial (2 911,78 € en moyenne par contrat). Les aides annuelles s'élevaient en moyenne à 5 533,90 € par contrat, en contrepartie du respect des cahiers des charges agro-environnementaux. Par ailleurs, quelques dysfonctionnements ont eu lieu : des réflexions sur la pratique des CTE dans d'autres régions font également état d'un délaissement de la gestion des milieux naturels pour privilégier des mesures moins ambitieuses. Dans le Finistère, *« la profession a su saucissonner suffisamment les mesures proposées, de telle sorte que c'est la logique du guichet qui prévaut au détriment de la réflexion globale. Et au-delà, dans le long catalogue des actions agro-environnementales (rendues optionnelles), les actions qui concernent la gestion des espaces sensibles (presque toujours en*

d'euros. Sénat, 2007, *Projet de loi de finances pour 2007 : Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales. Compte spécial développement agricole et rural*. Mis en ligne, le 01 décembre 2007 [http://www.senat.fr/rap/l06-078-33/l06-078-3316.html#fnref4].

[1] LANORD M., « Le contrat territorial d'exploitation : un outil pour une agriculture durable ? », p. 95-98, dans *Agriculture, faune sauvage et biodiversité*, Faune sauvage, novembre 2002, n°256 spécial, 99 p. COPERCI, 2002, *Rapport de la mission d'audit des contrats territoriaux d'exploitation*. Comité permanent de coordination des inspections, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales, Paris, 24 p.

[2] NADEAU I., 2003, « Des contrats en jachère », *Op. cit.*

lien avec l'eau, tourbières, fonds de vallée, etc.) arrivent bien après l'entretien des haies, la couverture des sols, le désherbage mixte » (CLUGERY, 2002)[1].

Le CTE, par son application, soutient des secteurs et des activités qui ne l'étaient pas jusqu'à présent. Beaucoup d'exploitants reconnaissent que le CTE leur permet d'être rémunéré pour certaines pratiques qui ne l'étaient pas auparavant. C'est le cas d'un exploitant, en GAEC avec son oncle, dans les Coteaux du lyonnais qui explique : *« les aides à l'installation datent d'environ 25 ans. La PAC a changé beaucoup de choses. Tout le monde est content de toucher ces aides. Avec le CTE les pratiques qu'on faisait avant sont rémunérées, comme la lutte par la confusion sexuelle des plantes qui est soutenue par le CTE. Les techniques agricoles changent par rapport à l'environnement, la proximité des citadins ».*

Ainsi, le CTE visait à mettre les territoires au cœur de la politique agricole, mais cette territorialisation a été très faible pour trois raisons principales :

- la première est une certaine réticence de la profession agricole, qui redoute des inégalités de traitement entre les exploitants, au sein des CDOA. De plus, on a pu constater un frein de la profession face à la participation d'acteurs ruraux, lors de la définition des orientations de la politique agricole ;
- la seconde raison est une définition trop large du mot territoire, et l'absence de zonage, de diagnostics précis ;
- la troisième est due à la prépondérance des « contrats types filière » aux dépens des « contrats types territoriaux ».

Sur l'ensemble des territoires étudiés, un grand nombre d'acteurs font état de la complexité des démarches administratives des CTE. La Chambre d'agriculture, dans le territoire du Mené constate : *« les CTE ont été très peu utilisés, pour les raisons suivantes. Les critères sont mal adaptés à la zone et les frais de dossiers trop importants. 20 à 30% des subventions servent à rembourser les frais de dossiers. La complexité de la démarche, qui constitue elle aussi un frein, et l'affichage politique lors des cofinancements, font barrière à leur développement ».* Un exploitant en Ardèche méridionale évoque également cette complexité et les nombreuses contraintes liées aux démarches CTE : *« le CTE Viticulture n'est pas simple à réaliser, il y a beaucoup trop de techniques. Il faut tout répertorier, l'engrais, les parcelles, etc. Parfois sur une parcelle on fait un détour, car on nous demande de faire des lots, c'est-à-dire de traiter une variété dans la même foulée. Ce sont des procédures administratives énormes. Le coût n'est pas très élevé. ».* Dans le territoire d'Eure-et-Loir, le responsable du service économie, développement local, de la Chambre d'agriculture explique que *« le problème des CTE est la modulation et la complexité du dossier qui nécessite quatre à cinq jours pour être monté. Une partie est faite en*

[1] CLUGERY A., 2002, « Implication des associations bretonnes dans les CDOA (Assoc. Eaux et rivière de Bretagne) », dans les *Actes du séminaire des membres associatifs des Commissions départementales d'orientation agricole*, Réseau Agriculture de France Nature Environnement, Paris, 9 mars 2002, FNE, pp. 22-25.

formation, en groupe, pour remplir le dossier. Il y a une grande difficulté quand il faut revenir à l'échelle du cadastre. De plus, les actions sont imparfaites. Par exemple pour l'entretien des haies il est signalé qu'il faut nettoyer les pieds alors que c'est là où niche le gibier. Et à qui appartient-elle ? Donc si le voisin n'a pas de CTE, comment fait-on ? Nous avons fait un CTE qualitaire qui est une qualification de l'exploitation. On cherche à s'accorder avec l'état pour ce référentiel qualitaire. La précision est faite par GPS et on détermine les années à forte eau à faible potentiel et en fonction on applique une politique différente. On travaille par zone de rendement et on adapte les intrants de produits en fonction du potentiel du sol. ». De même, cet exploitant témoigne : *« J'ai eu l'opportunité de suivre une formation de deux journées sur le CTE par le centre de formation. Les instructeurs nous ont bien expliqué l'esprit du CTE. Le centre de gestion de l'Eure-et-Loir avec son conseiller de gestion m'a aidé. Nous avons monté le dossier en plusieurs mois. Je trouve que c'est très long à monter sur le plan administratif, car notre exploitation est complexe du fait que mon frère n'était pas encore installé, on était en pleine mise en conformité. En mars 2001 le dossier est passé en commission et a pu être mis en place. »* La complexité des démarches administratives ainsi que les délais nécessaires pour monter un CTE sont donc un frein pour les exploitants.

Certains exploitants ne se sentent, d'ailleurs, pas concernés par ces contrats et auraient aimé être intégrés en amont, lors de l'élaboration du programme français afin de pouvoir faire part de leur opinion. C'est ce qu'explique un exploitant du Mené : *« il n'y a pas de CTE sur le territoire, car ils sont ressentis comme un carcan. Tous les organismes en parlent, comme les stands au SPACE, les plaquettes de la Chambre comme la DDAF, mais les agriculteurs voient sans lire tout ça, car ce n'est pas intégré dans leur fonctionnement, et ce n'est pas accepté. Ceci est aussi ressenti comme une dénonciation d'un système vers lequel on les a fortement incités à aller. »*. Des acteurs institutionnels partagent cette opinion, comme le directeur du Conseil régional dans les Coteaux du lyonnais : *« si l'Etat nous avait associés au CTE, nous nous serions plus impliqués, mais nous n'avons pas été concertés. Dans le cadre du FEOGA, le CNASEA ne semble pas vouloir s'adapter à nous, car il nous a demandé un apport financier. Nous travaillons étroitement avec la DRAF dans l'objectif II. Le PDRN s'est mis en place en même temps que le contrat plan Etat-région et DOCUP objectif II. Pourquoi ne pas avoir fait un PDRN régional ? On ne cofinance pas les CTE mais le pastoralisme »*.

Au sein d'un même territoire, des conflits existent entre les différents acteurs institutionnels, et ceci s'est confirmé sur l'ensemble des territoires étudiés. Dans celui du Mené, le conflit est arrivé à son paroxysme. Le directeur de l'ADASEA nous confie que les dossiers complexes sont souvent pénalisés, car ils sont l'objet de désaccord entre les acteurs. Il nous fait part de son expérience : *« les dossiers classiques, économiques et financiers, ne posent pas de problèmes majeurs, car il n'y a pas de rapport de force. Sur les CTE, un rapport de force très fort s'est établi entre, d'une part, l'administration, le Conseil général, les Associations et une partie de la Confédération paysanne, et, d'autre part, la FDSEA, le CDJA et la Chambre d'agriculture. Il s'est établi un climat de suspicion et de guérilla permanente, qui a nécessité l'intervention du Préfet. Par ailleurs, alors que le projet était de faire quelque chose de simple et lisible,*

ça c'est complexifié. Tout ceci a conduit au blocage des CTE dans le département et seulement 250 CTE ont été signés en trois ans, pour 11 000 exploitations. Ils étaient portés pour la plupart par des producteurs alternatifs ».

Ce climat de conflit est à nuancer, en raison, notamment, de l'ouverture amorcée du monde agricole à d'autres acteurs ruraux et du partage des expériences sur des territoires, même si l'arrêt des CTE a freiné cet élan. En effet, cette phase de transition, entre l'arrêt brutal des CTE et la mise en place des CAD, a freiné la dynamique enclenchée. Cette période charnière a pénalisé les démarches, les plus innovantes, en faveur des plus opportunistes concrétisées sous forme de projets. Beaucoup d'acteurs déplorent ce changement brutal, lequel a fortement pénalisé la dynamique de projet au sein des territoires étudiés. Ainsi, un exploitant dans le Mené nous fait part de son mécontentement : *« avec la nouvelle forme qui fait que les CTE sont financées par la PAC, GAYMARD est arrivé à remplacer le CTE par le CAD, qui donne moitié moins que le CTE. De plus, il y a un retard sur toutes les formes d'avancées. C'est dommage, car le CTE avait à peine deux ans. Les agriculteurs sont prudents, ils regardent, observent, cela prend un an. Puis, quand ils ont commencé à se lancer dans les CTE, ça s'est arrêté. On ne sait pas s'il y aura un CAD collectif comme le CTE. Mais pour les Bio, dans les CAD, on n'aura plus d'aides. ».*

7.3.2.2. Les MAE en faveur de la diversification

La première politique agro-environnementale européenne date de 1985. Il s'agit de l'article 19, du règlement 787/85, qui donnait aux Etats membres la possibilité de mettre en place des *« aides dans des zones sensibles du point de vue de l'environnement et des ressources naturelles ainsi que du point de vue du maintien de l'espace naturel et du paysage ».* Les agriculteurs se voient ainsi attribuer un rôle de producteur de biens paysagers et environnementaux. Cet article et les règlements qui l'ont suivi ont été appliqués en France sous l'appellation d'Opération Groupée d'Aménagement foncier (OGAF-environnement).

Malgré quelques opérations locales, c'est seulement en 1992 que la mise en œuvre du programme agro-environnemental démarre en France (DUPEUBLE, 2005)[1]. En effet, cette politique européenne prend une autre dimension avec le règlement 2078/92, issu de la première réforme de la PAC. Afin d'élargir les actions soutenues, et de répondre ainsi à de nouveaux enjeux agro-environnementaux, les objectifs fixés par l'article 19 sont étendus. En France, des actions zonées, mises en œuvre au niveau régional ou local, appelées aussi Opérations Locales Agro-Environnementales (OLAE), sont confortées par :

- des opérations régionales non zonées, telles que la « reconversion à l'agriculture biologique » et la « protection des races menacées » ;
- des mesures nationales, comme la « Prime au Maintien des Systèmes d'Elevage Extensif » (PMSEE)[2] et les « Plans de Développement Durable » (PDD).

Le dispositif CTE étendait les MAE à l'ensemble de la France. Depuis 2003, le CAD permet une articulation des MAE avec des mesures d'ordre économique en faveur de la diversification au sein des exploitations, et d'une amélioration de la valeur ajoutée, de la qualité. Il est alors intéressant de se pencher sur les facteurs de réalisations et de localisations des MAE. Le parti pris adopté dans cette recherche est celui que les exploitants bénéficiaires des aides sont des acteurs économiques à part entière. Ils cherchent donc à minimiser les contraintes et à maximiser les avantages de la contractualisation de ces aides. D'après les entretiens, le montant de la rémunération des MAE n'est pas, en lui-même, le seul facteur décisif. La prise de conscience des exploitants vis-à-vis des enjeux environnementaux et leur volonté d'améliorer l'image que la société a de la profession agricole sont des facteurs déterminants dans l'adoption de pratiques en faveur de l'environnement. Ainsi, au sujet de la MAE régionale (n°16), un exploitant des Monts de Lacaune déclare : *« La 16, je l'ai appliquée pour la mise en forme des parcelles, mais je ne l'ai pas prise »*. Des exploitants refusent cependant de modifier leurs pratiques de peur de perdre la reconnaissance de leur profession et perçoivent les changements comme imposés par les politiques publiques. Il ressort des entretiens que les exploitants sont réticents à l'idée de modifier leurs habitudes professionnelles, car ils pensent s'éloigner de leur métier d'origine, en adoptant de nouvelles pratiques. C'est ce que nous révèle un exploitant d'Ardèche Méridionale : *« les MAE, on nous les impose avec l'agriculture raisonnée. On veut nous faire devenir les jardiniers de l'espace sous prétexte que c'est joli, mais c'est un peu rabaisser l'agriculture »*.

[1] DUPEUBLE T., 2005, *Normalisation, ressources cognitives intermédiaires et changement institutionnel : le cas des politiques agro-environnementales en France.* INRA SAE2 - 7ème Journées Jeunes Chercheurs à Toulouse, 14 et 15 mars 2005, p. 4.

[2] La Prime Herbagère Agro-Environnementale (PHAE) a succédé en 2003 à la Prime au Maintien des Systèmes d'Elevage Extensif (PMSEE). En 2003 et 2004, elle a été ouverte prioritairement aux anciens bénéficiaires de la PMSEE, ainsi qu'aux jeunes exploitants. En 2005, les critères d'éligibilité à la PHAE ont été précisés au niveau départemental en fonction des enjeux territoriaux. Lire article de la revue *Agrisalon*, 2008, « Campagne PHAE 2008, 450 M€ de crédits d'engagement », dans *Actualité Elevage*, [http://www.pa-agricoles.com/06-actu/article-20133.php], mis en ligne le 13 mars 2008.

La prise en compte par le bénéficiaire dépend également du surcoût généré par une MAE, de la possibilité d'adapter son système de production aux pratiques préconisées et des anticipations qui sont faites de l'évolution des marchés, de la réglementation et de la politique agricole, dont le cadre général a été réformé en 2003. Cela explique les diverses stratégies adoptées individuellement par les bénéficiaires.

L'étude de la localisation des exploitants bénéficiaires des MAE montre d'une part, une correspondance entre les MAE et certains systèmes de production, d'autre part, un lien entre la présence ou l'absence de politiques locales de mise en œuvre et d'accompagnement des différentes mesures et de la mobilisation des acteurs professionnels. Le lien entre les réalisations et la présence de politiques locales de mise en œuvre montre que l'adoption est fortement dépendante de processus d'apprentissage aux niveaux :

- de la mise en œuvre et de la cohérence avec les enjeux territoriaux par les acteurs publics et professionnels ;
- de l'insertion des pratiques dans des systèmes techniques cohérents, par les agriculteurs et tous les acteurs des préconisations techniques (en l'absence de ces compétences, les risques d'adoption peuvent paraître élevés aux adoptants potentiels).

7.3.3. En conclusion : l'orientation des exploitants français par la PAC

Le programme français de développement rural tend à territorialiser les actions au sein des territoires ruraux, notamment au travers du soutien au développement des démarches collectives. En effet, la territorialisation des actions et des projets permet, d'une part, de renforcer la cohésion entre les différents territoires ruraux français et d'autre part de renforcer et faciliter les passerelles de communication entre les différents acteurs de ces territoires. Cette orientation permet de ce fait d'aller dans une seule et même direction et de faciliter l'atteinte d'un même objectif. Le PDRN a ainsi favorisé l'émergence de démarches de territoires en opposition avec les démarches de filière, qui prédominaient jusqu'à présent au sein des territoires ruraux. En effet, nous avons constaté que les exploitants se regroupent selon le secteur auquel ils appartiennent, car la communication au sein du groupe et donc l'initiation de projets communs en sont facilitées. Les démarches de territoires ont donc, pour le moment, rencontré une certaine hostilité de la part des exploitants. Même si les outils tels que les CTE puis les CAD et MAE, ont permis de dépasser ces obstacles et de faire évoluer les modes de fonctionnement de certains acteurs, il n'en demeure pas moins difficile de faire converger les divers intérêts et de prendre en compte les souhaits de chacun dans l'élaboration d'un projet commun.

De plus, le PDRN a parfois eu du mal à s'intégrer dans le champ des politiques existantes et à s'articuler autour des stratégies mises en place au niveau régional et local. En effet, il est difficile de prendre en compte les attentes et les spécificités de chaque région et localité. C'est une des raisons pour lesquelles le programme a eu du mal à être adopté dès le départ par les acteurs institutionnels et professionnels : il a été

perçu comme un frein au développement des activités économiques agricoles et rurales des territoires concernés. A travers les orientations données par le programme, on peut déceler la volonté de l'Union Européenne de renforcer la fonction paysagère de la France au sein de ses pays membres, cela en raison de son patrimoine existant et de la diversité de ses territoires ruraux.

Une partie des aides de la Politique Agricole Commune allouée aux exploitants français provient des contribuables. Cela se chiffre en milliards d'euros pour l'ensemble de la profession agricole. La somme des aides varie d'un exploitant à un autre. Elle peut constituer jusqu'à 30% du revenu de l'exploitation et peut atteindre entre 150 et 250 mille euros par an, dans le cas d'une exploitation céréalière. Ce sont surtout les aides du premier pilier de la PAC qui apportent le plus de revenus, et ainsi créent une dépendance des bénéficiaires. Pourtant, peu de personnes rencontrées, en dehors des acteurs institutionnels, connaissent son fonctionnement. Les aides européennes sont découplées de l'acte de production. Cela signifie que même si les exploitants produisent plus ou moins, le montant des aides demeure inchangé. Ces aides sont donc dites de compensation et permettent d'assurer un revenu fixe aux exploitants, quels que soient le climat, les risques économiques et les fluctuations des marchés mondiaux. Mais à l'heure actuelle, ce système a un inconvénient, le fait que les exploitants n'aient plus la reconnaissance de leur travail, de leur métier, car ils sont déliés de l'acte de production.

La France et les territoires ruraux sont les premiers bénéficiaires des financements européens, soit environ dix milliards d'euros par an. En comparaison, il s'agit de la somme versée chaque année aux pays pauvres de la planète. A qui profite cet argent ? Le site Internet de la Commission Européenne montre que parmi les pays bénéficiaires, seule la France n'y figure pas. Le site du Ministère des Finances arbore des tableaux et résumés censés expliquer les rouages du système. Mais aucune information précise n'y figure et il est impossible de savoir où vont les aides européennes. Visiblement en France, ces informations sont peu accessibles. Les acteurs institutionnels eux-mêmes ne connaissent pas le montant exact du budget européen alloué à la France.

Les aides agricoles sont une assurance pour le revenu des exploitants. Aujourd'hui, les « gros producteurs », tels que la majorité de ceux rencontrés dans le territoire d'Eure-et-Loir, savent qu'ils ont un revenu assuré jusqu'en 2013 et qu'ils minimisent le risque. Ils utilisent donc les aides de la PAC pour investir hors de leur exploitation, dans d'autres domaines, comme les biocarburants qui sont perçus par les producteurs de colza comme un nouveau débouché valorisant leur image. Ces exploitants vont chercher un revenu, c'est-à-dire d'autres subventions et aides européennes, dans de nouvelles activités. La fin des aides de la PAC n'inquiète pas autant ces exploitants que ceux rencontrés en Champagne Ardenne, dans le territoire de Langres ou encore en Bretagne, dans celui du Mené où l'agriculture est assistée. Dans ces territoires, il n'y a pas une majorité de « gros producteurs », et les exploitants dépendent des aides de Bruxelles. Ils vivent essentiellement grâce aux aides et n'envisagent pas de fonctionner différemment. A titre d'exemple, un exploitant du Mené raconte : *« un agriculteur fait travailler sept bonhommes autour […] sans la PAC on fait dix millions de chômeurs en plus. On ne fait plus travailler les marchands de*

matériel, d'engrais, de désherbant, l'usine de carton… ». Un exploitant du territoire de Langres, nous confie sa vision sur le modèle agricole français constitué de fermes subventionnées, non compétitives, mais qu'il faut conserver : *« C'est les paysans qui font la campagne, il ne faut pas l'oublier ! On est sur cette logique-là. Donc une densité de paysans. On fait en sorte que la campagne reste comme elle est aujourd'hui. C'est une autre voie, ce n'est pas celle que nous voulons développer »*. Pour un exploitant en Ardèche méridionale, *« la suppression des aides reviendrait à cesser les activités agricoles de régions entières en France, la forêt envahirait les plateaux, les villages seraient désertés, rachetés par des anglais ou hollandais, comme la plupart des campings ardéchois »*. Face à cela, une alternative se profile, celle de la qualité, comme solution pour envisager l'avenir.

Comme exemple de production de qualité, nous avons rencontré beaucoup d'exploitants, dont ceux qui pratiquent l'élevage de « veaux sous la mère ». Les veaux tètent leurs mères, lesquelles sont nourries de foin et d'herbe. En effet, contrairement aux éleveurs industriels, ces exploitants ne font plus appel à des coopératives, qui leur proposaient des prix trop bas. Depuis plus de vingt ans, certains vendent les veaux, chaque semaine, directement au boucher du village. Grâce à la qualité de leur pratique de production et ainsi du produit, les éleveurs gagnent relativement bien leur vie, mieux que lorsqu'ils traitaient avec les coopératives. Certains éleveurs découpent, conditionnent et vendent leur viande directement dans leur ferme, c'est de la « vente directe ». Les consommateurs achètent donc les produits moins chers et les producteurs valorisent leur pratique et ainsi leur image de producteur par la qualité de leurs produits. Beaucoup de corporations fonctionnent de cette façon, c'est le cas des légumes, du vin. Par la vente directe, les exploitants constatent une augmentation de leurs revenus. De cette façon, ces exploitants qui produisent et vendent directement aux consommateurs des produits de qualité peuvent maintenir leurs activités et ainsi ne pas être inquiétés par l'arrêt des aides. Privilégier la qualité, imaginer de nouveaux systèmes de distribution sont les nouvelles orientations mises en place par des acteurs ruraux.

En mars 2007, lors du Salon de l'agriculture, à Paris, la vitrine des campagnes françaises, au-delà d'une opération de promotion est comme chaque année un lieu de rendez-vous politique. Cette année, à deux mois des élections, ce salon était l'occasion pour les élus français de flatter l'électorat agricole. Pour les hommes politiques, le patron du lobby agricole est Jean Michel LEMETAYER, Président de la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA). Ce syndicat est redouté des élus politiques en raison du nombre majoritaire d'adhérents qu'il compte parmi les exploitants. Ce syndicat attend du Chef de l'Etat qu'il défende le maintien de l'agriculture française face aux autres pays membres, qui n'ont pas les mêmes contraintes. Est-ce donc cela le modèle agricole français : d'un coté quelques très « gros exploitants » qui utilisent les aides de la PAC pour investir et de l'autre une majorité de « petits exploitants », « quasi-fonctionnaires de Bruxelles » ? Un modèle que les politiques soutiennent au nom du mythe de la France rurale et de leur stratégie électorale.

Dans d'autres pays de l'Union Européenne, le système des aides fonctionne différemment. Par exemple, aux Pays-Bas, l'attribution des aides est accessible et visible depuis Internet, de tout exploitant. La dépendance des aides limite la libre concurrence des exploitations européennes. Les exploitants néerlandais ne misent pas tout sur les subventions, ils investissent sur la technologie en augmentant le rendement d'une vache laitière (avec une production de cent millilitres de lait par vache depuis sa naissance). Les éleveurs laitiers néerlandais sont les plus compétitifs d'Europe, ils exportent 60% de leur production. La compétitivité des agriculteurs entraîne des changements au sein de la profession, comme la disparition des petits exploitants qui permet à des entrepreneurs de venir s'installer sur les anciennes terres agricoles. Faire le choix du marché, anticiper la fin des aides et privilégier la compétitivité est un des atouts de l'agriculture néerlandaise. Mais ce modèle est-il exportable en France ? Peut-être pas, car un élément central est à prendre en compte : il s'agit des paysages ruraux qui attirent touristes et citadins et font la richesse de la France. Ces territoires ruraux sont entretenus par les exploitants, lesquels sont rémunérés par leurs interventions dans le cadre de CAD, MAE, par exemple. Alors, sans les aides, que vont devenir les campagnes françaises ?

Madame FISCHER BOEL, Commissaire européenne, chargée de l'Agriculture et du Développement rural à l'agriculture, répond à cette question lors d'une interview, au journal télévisé, de 20h, sur France 2, en octobre 2007 : *« je ne veux pas que les campagnes européennes ressemblent aux Etats-Unis, avec des openfields à perte de vue. Ce n'est pas ce type d'agriculture que nous voulons en Europe. Je veux une agriculture plus diversifiée avec de grandes exploitations. Mais aussi de petits producteurs qui travaillent à mi-temps et qui font par exemple des fromages AOC, à forte valeur ajoutée. C'est cette diversité qui fait la force de l'agriculture européenne »*. Pour cela Madame FISCHER BOEL souhaite modifier le système de la PAC, en réorientant les aides. Elle veut que les aides soient accordées en priorité aux exploitants qui entretiennent les paysages et l'environnement. Mais au sein des pays membres, cette volonté ne fait pas l'unanimité et certains pays font blocage, dont la France. Alors pourquoi ce blocage ?

La baie de Saint-Brieuc, territoire du Mené étudié en raison de l'état de la pollution de la ressource en eau, est considérée comme l'un des plus beaux paysages d'Europe. Dans ce territoire, certains exploitants se sont regroupés afin de préserver le patrimoine paysager et plus généralement l'environnement. Deux exploitants, âgés de soixante ans, situés en bord de mer, près de Saint-Brieuc, sont actuellement éleveurs « laitiers durables », membres de la marque de produits laitiers « Terre et Ciel »[1] développée par un groupe de paysans des Côtes-d'Armor. Ce groupe valorise leur engagement en agriculture durable. Ces exploitants étaient, il y a quelques années encore, dans un modèle productiviste. Ils utilisaient, comme beaucoup d'exploitants, une quantité d'engrais et de pesticide de plus en plus croissante, afin de produire davantage et ainsi de percevoir les aides de la PAC en conséquence. Le couple admet : *« on n'a pas fait fortune, mais on gagnait correctement notre vie, mais bizarrement, on avait l'impression que notre métier*

[1] Huit fermes bretonnes sont engagées dans la transformation collective de leur lait et commercialisent leurs produits sous la marque « Terre et Ciel ».

ne nous nourrissait plus. Car la nourriture ça doit remplir tout et il y avait que le portefeuille qui était rempli, mais le fond de notre être n'était plus rempli. On n'avait plus de satisfaction ».

En France, la région Bretagne a été choisie, à partir des années soixante, pour les productions intensives de porcs et de volailles, en raison des activités portuaires avec la Grande-Bretagne exportatrice de soja utile à la nourriture des animaux d'élevage. La production se faisait donc à proximité du lieu d'arrivage du soja pour éliminer les coûts de transport. Avant, la production porcine était dispersée au sein de petites unités dans toute la France. Dans la baie de Saint-Brieuc, le modèle productiviste agricole, pratiqué par la plupart des exploitants bretons, est la conséquence majeure du phénomène d'eutrophisation des lacs et rivières, en raison de l'épandage du lisier et de l'utilisation massive d'engrais et pesticides. Suite aux dénonciations des dégâts sur l'environnement, par des associations de protection de la nature relayées par les médias locaux et nationaux, puis repris comme argument par des acteurs (comme à l'occasion d'élections municipales ou cantonales), des exploitants ont donc voulu changer leurs façons de travailler. Ils ont donc fait le choix de ne plus produire de cultures trop gourmandes en engrais et pesticides (telles que le maïs). Aujourd'hui, ces exploitants nourrissent leurs troupeaux d'élevage avec de l'herbe des prairies. Ces prairies sont de grandes surfaces enherbées exemptes de pesticide que les exploitants entretiennent eux-mêmes.

Pour se hisser au rang de première région agricole française, la Bretagne a développé, depuis les années soixante, une agriculture intensive fondée sur les productions animales et les cultures légumières. Dans une région où l'emprise agricole représente 65% des activités totales, ce type de développement a une grande influence sur la qualité des eaux continentales et littorales, mais aussi sur l'évolution des paysages et sur la biodiversité. Depuis quelques années, de nouvelles pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement se mettent en place progressivement afin de réduire les risques de pollution agricole. Les pratiques d'élevage et agronomiques changent. Par exemple, la mise aux normes des bâtiments d'élevage permet d'éviter les pollutions ponctuelles et d'optimiser les dates d'épandage des effluents (tel que le Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole). Mais ces changements concernent aussi bien l'aménagement des parcelles, la couverture des sols en hiver, la mise en œuvre de différentes solutions de résorption (comme l'alimentation biphase[1] et le traitement des déjections) puis *in fine* le raisonnement global de la fertilisation. Ces nouveaux comportements s'appuient parfois sur des engagements individuels, par des CAD, mais aussi sur des démarches de bassin versant promues dans le cadre des programmes « Bretagne eau pure et Prolittoral ». Par ailleurs, des alternatives à l'agriculture traditionnelle se sont développées à la fin des années quatre-vingt-dix, notamment à travers des dynamiques associatives.

[1] L'alimentation biphase est une technique qui permet d'ajuster les apports nutritionnels aux besoins réels de l'animal. Il s'agit de distinguer deux phases et ainsi deux aliments successifs, dans le processus d'élevage. Le premier pour la « croissance » et la « finition » pour le porc à l'engrais, le second pour la « gestation » puis l'« allaitement » pour la truie. Adoptée en priorité par les gros élevages, l'alimentation biphase présente un double avantage, celui de permettre une économie de protéines et de réduire les rejets azotés. Elle s'est particulièrement développée en Bretagne.

Avec près d'un millier d'agrobiologistes en 2002, l'agriculture biologique continue de progresser en Bretagne, mais à un rythme ralenti en comparaison de la plupart des régions françaises (plus de 4% par rapport à 2001 contre plus de 9% au niveau national, selon la Fédération Nationale d'Agriculture Biologique (FNAB). D'après le site Internet de la FNAB, le « bio » breton occupe encore une place modeste avec moins de 2% des exploitants et de la surface agricole utilisée. Sans se convertir à l'agriculture « bio », les exploitants qui pratiquent la protection biologique intégrée[1] sont de plus en plus nombreux. En 2001, elle se pratiquait sur 360 ha soit 20% des surfaces légumières régionales (notamment pour les tomates sous serres). Au-delà des changements de pratiques volontaires ou liées à la réglementation, l'application de la conditionnalité environnementale[2] pour l'octroi des aides de la PAC devrait conduire à des changements importants.

Le paradoxe est que cette façon de produire, plus respectueuse de l'environnement, est aujourd'hui moins aidée par Bruxelles. Alors que si les exploitants avaient continué à produire sans remettre en question leur système de production (comme avec la culture du maïs, plus polluant pour l'environnement), ils percevraient davantage d'aide de la PAC. Scandalisés par ce système, jugé inéquitable, des exploitants bretons ont protesté et ont organisé une grève de la faim tournante (durant six mois) devant la préfecture. Les résultats obtenus ayant été jugés insuffisants, ils ont porté plainte devant une juridiction française. Le dénouement de ce combat juridique qu'ils ont entrepris s'annonce particulièrement long. De plus, pour les exploitants qui ont fait le choix de l'écologie, l'année risque d'être difficile. Un tel blocage de la part des autorités françaises vient du fait que la grande majorité des exploitants bretons ont recours à des techniques de culture qui sont bien loin des préoccupations environnementales du groupe « Terre et Ciel ». Pour la majorité des exploitants bretons, le système de production et de subvention agricole ne doit pas changer : leur slogan est *« plus tu produis, plus tu touches »*. Ainsi, toute réforme à leurs yeux serait vécue comme un retour en arrière.

La Commission Européenne est le centre névralgique de la Politique Agricole Commune. En avril 2007, une conférence a eu lieu au parlement européen de Bruxelles, sur le thème « quelle PAC après 2013 ? ». Présidée par madame FISCHER BOEL, qui souhaite réformer ce système pour cette année 2008, cette conférence réunissait de jeunes exploitants des vingt-sept pays européens. Les français qui constituaient la plus grande délégation étaient déterminés à exprimer leurs oppositions face à la Commissaire européenne. Pendant la journée, des experts choisis par la commissaire se succèdent et dressent le tableau de la future agriculture européenne et montrent des fermes plus grandes, plus compétitives, et la chute du nombre d'agriculteurs. Parmi ces experts, Rasmus KJELDAHL, Président de l'Organisation des Consommateurs européens en s'adressant aux jeunes exploitants, leur explique : *« la mondialisation,*

[1] La « protection biologique intégrée » consiste à utiliser des organismes vivants, tels que des insectes, des bactéries, des champignons, des virus, afin de prévenir ou réduire les dégâts causés par les ravageurs de cultures.

[2] Voir les livrets 1 et 2 de la conditionnalité 2005 de la nouvelle Politique Agricole Commune [http://agriculture.maapar1.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/livret_1envoye.pdf] et le livret 2 [http://www.bretagne-environnement.org/lecture/la-nouvelle-politique-agricole-commune-conditionnalite-2005-livret-2-]

délocalisation, et la PAC doit trouver une réponse à ces nouveaux enjeux. Et la seule solution est de se tourner vers le consommateur, car c'est lui qui dicte ses lois au marché. Cela ne sert plus à rien de quémander une subvention aux hommes politiques, même s'ils peuvent vous aider à vous tourner vers le consommateur. Mais c'est vous qui devrez faire le gros du travail ». Le « consommateur roi » et les démarches respectueuses de l'environnement ne semblent pas dans la lignée de la délégation française qui s'adresse ainsi à madame FISCHER BOEL : *« la prévisibilité est importante pour nous. Et nos inquiétudes sur le bilan de santé 2008 est que les jeunes lorsqu'ils s'installent, ils ont besoin de visibilité et que changer les règles du jeu en cours de parcours, c'est compromettre les installations agricoles et les gens qui y travaillent. Il ne faut rien changer d'ici 2013 »*. A cela la Commissaire européenne essaye de rassurer les français des bienfaits de la mondialisation et de la baisse des aides aux agriculteurs, mais la délégation reste sceptique. Sur le terrain, loin de Bruxelles, que pense de la PAC, la nouvelle génération de jeunes exploitants ?

Pour de jeunes apprentis, du Lycée Agricole de Gardanne, dans les Bouches-du-Rhône, interrogés sur leurs opinions concernant la PAC, les réponses sont surprenantes. Un premier dit : *« la PAC va surtout marcher avec de grandes exploitations maintenant. La petite exploitation, avec quinze hectares, puis moins de vaches, est amenée à disparaître. Ca va se terminer par des GAEC, des plus grosses fermes, pour arriver à de grosses productions, pour produire un maximum à moindre coût »*. Un second élève pense que *« l'on va revenir à l'ancien système, qui est : ton revenu vient de ton travail. Car il y a tellement d'agriculteurs qui vont semer leurs cultures n'importe comment et vont récolter, voire broyer, parce qu'ils vivent avec les primes et donc ne font aucun frais avec leurs cultures et donc profitent de ce système. Et ça ce n'est pas logique, car pour moi, l'agriculteur qui travaille bien devrait gagner son argent et celui qui travaille mal devrait gagner ce qu'il fait »*. D'après ces jeunes, il faut donc retrouver une logique entre la qualité du travail et le niveau de revenu. Ce discours, de bon sens, semble bien loin de la langue de bois politique et syndicale rencontrée lors de nos terrains d'étude. Il est la preuve qu'une nouvelle génération d'exploitants est en marche, décidée peut-être à réformer la PAC pour qu'ils puissent exercer leur métier et vivre de leur passion.

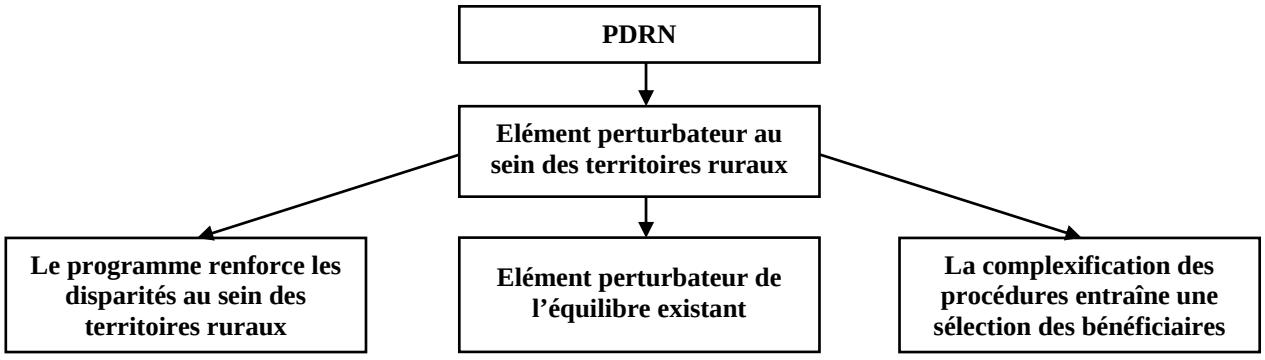
Huitième chapitre.

Une politique publique agricole agit-elle comme un élément perturbateur de l'organisation des acteurs ?

Le programme de développement rural permet d'appréhender différemment les territoires ruraux et favorise le développement des activités liées à la notion de multifonctionnalité, au travers de la pluriactivité et de la diversification. Dans ce huitième chapitre, nous verrons que le programme peut être perçu également comme un élément perturbateur au sein des territoires ruraux et des organisations d'acteurs.

En effet, par son application le programme français de développement rural crée des disparités entre les acteurs et les différents territoires concernés. Ces disparités renforcent notamment la notion d'identité locale par l'ICHN, au sein des territoires les plus défavorisés, et engendrent des comportements individualistes ainsi que l'exclusion de certains exploitants par le programme. Il est ainsi perçu comme un élément perturbateur de l'équilibre existant en raison de son articulation difficile avec les autres politiques et des contradictions qui existent entre les deux piliers de la PAC.

De plus, il y a des inégalités dans l'appropriation du programme par les différents acteurs, en raison de l'implication plus ou moins importante de chacun d'entre eux et du manque de moyens permettant de faciliter cette appropriation. Enfin, la complexification des démarches administratives ainsi que le manque d'information et d'animation entraînent une sélection des projets soutenu par le programme, de même que les modifications au niveau du mode de paiement et les évolutions des dispositifs de suivi. Ainsi, le développement de ce huitième chapitre se schématise de la façon suivante :



Source : TCHEKEMIAN (2008)

Figure 25 : Les nouvelles fonctions des territoires ruraux soutenues par le PDRN

8.1. Le programme de développement rural renforce les disparités et les inégalités au sein des territoires

Ainsi, le programme français de développement rural soutient la multifonctionnalité à travers les activités de diversification et de pluriactivité. A travers le développement de ces activités, le programme modifie le profil des exploitants, réunis autour de démarches collectives. Le programme tend à favoriser les démarches territoriales aux dépens des démarches de filières.

A présent, il est intéressant de comprendre comment le programme s'applique sur l'ensemble des territoires concernés et comment se fait la répartition de ses aides. Pour répondre à ces interrogations, les trois points suivants sont abordés, à savoir : les répercussions du programme sur les territoires ruraux, la notion d'identité locale soutenue par l'Indemnité Compensatoire d'Handicap Naturel et les comportements engendrés par le programme.

8.1.1. Les répercussions inégales du programme sur les territoires concernés

L'étude des répercussions économiques et sociales du programme révèle l'existence de disparités sur l'ensemble des territoires concernés. Les deux principales raisons, développées dans cette partie, sont : une répartition et une régionalisation inégales du programme selon les territoires étudiés.

8.1.1.1. Une répartition inégale du programme selon les territoires étudiés

La mise en œuvre du second pilier de la PAC, qui s'est déroulée de façon précipitée en raison de la pression politique, a subi des changements rapides dès les premières années de fonctionnement. En effet, l'interruption brutale du CTE au bout de deux ans, ainsi que le lancement de la PHAE ont été des éléments perturbateurs pour les différents acteurs des territoires ruraux. Ces aides ont contribué à des inégalités entre d'une part, les acteurs qui avaient déjà initié des démarches et qui devaient s'adapter à ces changements, d'autre part, les acteurs réticents qui commençaient à s'intéresser au programme et qui ont été découragés du fait de sa complexité. Un exploitant en Ardèche méridionale explique : *« l'interruption des CTE a empêché l'adhésion d'autres agriculteurs qui ne pouvaient commencer leur dossier pour des raisons logistiques. Il y a eu un trop grand nombre de dossiers. Ceci limite aussi l'intérêt global, puisqu'on arrive environ à 20% de la production de la cave coopérative en production raisonnée, alors qu'on aurait pu arriver à 40%. Avec ce pourcentage, il aurait été plus facile et intéressant de la valoriser. De plus, ceci a créer un sentiment d'injustice dans les traitements »*. Il faut souligner qu'en Ardèche méridionale, certains acteurs se sont beaucoup investis dans l'appropriation du programme et la mise en place des CTE et qu'un grand nombre a été déçu par les critères d'éligibilités et d'attribution des aides.

Ainsi en Ardèche, la mise en place du RDR et notamment des CTE a été « passionnée ». Les objectifs présentés correspondaient en effet à ce qui avait été fait depuis longtemps dans le département. Ce nouveau second pilier a donc été perçu au début par beaucoup d'exploitants comme la reconnaissance de leur organisation. Des groupes de travail ont été mis en place lors de la préfiguration des mesures régionales, avec un travail actif de la Chambre d'agriculture. Les différents groupes de terrain ont écrit ensemble les mesures qui leur semblaient pertinentes pour les territoires. Mais lors des premiers bilans concernant les mesures, cet espoir a été fortement déçu, laissant aux exploitants l'impression que la redistribution effectuée par l'Europe privilégiait les « gros exploitants ». Au départ, les objectifs affichés du RDR visaient à orienter les exploitations vers une agriculture propre, et ceci convenait aux acteurs de l'Ardèche, car cela leur permettait d'obtenir une reconnaissance de leurs pratiques. Mais, de l'avis de beaucoup d'acteurs institutionnels, la mise en œuvre n'a semble-t-il pas eu les effets escomptés.

De plus, le manque de pilotage efficace, en raison notamment d'un système de suivi déficient, a fortement affaibli la cohérence initiale de la théorie d'action. En effet, alors qu'ils devaient occuper une place centrale dans la construction des projets, les acteurs territoriaux tels que les structures intercommunales, les collectivités et les associations environnementales ont faiblement participé à la mise en œuvre, essentiellement réalisée par les acteurs chargés du développement agricole. Ainsi, la majorité des mesures a été utilisée de façon très inégale sur l'ensemble des territoires ruraux, en fonction du degré d'information des différents acteurs, de leur situation géographique et de la nature de leur exploitation. La chargée des DOCUP, à la DDAF dans le territoire du Mené, confie : *« je considère que l'aspect collectif est finalement et malheureusement peu présent dans les dossiers posés. Les dossiers sont plus montés un à un, en essayant de définir ensuite dans quelle démarche collective ils s'inscrivent, plutôt que de faire la démarche inverse. Il manque une réflexion globale par secteur, qui aurait ensuite débouché sur des dossiers de projets ».*

Les réalisations qui résultent de la mise en œuvre du programme sont quantitativement élevées, soit environ 13% de la SAU nationale couverte sans la PHAE, et plus de 25% avec (selon INRA, 2002), et sont réparties inégalement puisque nous avons constaté d'une part qu'un faible nombre de mesures couvre des surfaces ou des linéaires très importants[1] et que d'autre part, un certain nombre de mesures ambitieuses ont connu un succès relatif au regard de leur cible potentielle[2]. Cependant, dans les deux cas, la répartition spatiale de ces réalisations est inégalement répartie sur l'ensemble des territoires ruraux. Un exploitant des Coteaux du lyonnais souligne : *« un manque d'égalité entre les personnes prenant les mêmes mesures. Par exemple, pour la mesure d'entretien des haies, pour ceux qui ont des machines, il est plus facile et plus rentable de prendre cette mesure que quelqu'un qui n'est pas mécanisé. De plus, les gens qui vont profiter des aides le faisaient déjà, en général ».* Cet avis est partagé par un autre exploitant du Mené, qui explique : *« les aides sont mal réparties, elles sont trop en surface. C'est-à-dire qu'on*

[1] En particulier, la fertilisation raisonnée, la lutte phytosanitaire raisonnée, la gestion extensive des prairies, la mesure rotationnelle et l'entretien de haies.

[2] Notamment, la localisation pertinente du gel des terres, la mise en place de bandes enherbées, la fauche ou la moisson centrifuge, la conversion à l'agriculture biologique.

donne plus aux grandes cultures et peu à ceux qui n'utilisent pas d'intrants. On donne peu d'argent à ceux qui ne polluent pas. Ça dépend des pratiques mises en œuvre, ça va à l'encontre de tout ce que nous avons appris dans les écoles agricoles : le rendement sans s'occuper du sol ni de l'air. Maintenant en remarque que ce n'est pas en produisant plus que l'on va vers le bien-être, car il y a beaucoup de gaspillage de la production ». Il souligne ainsi l'incompréhension de certains exploitants face aux nouvelles orientations données par le programme. Lesquelles viennent en opposition avec ce qui a pu leur être enseigné et les pratiques favorisées quelques années auparavant.

Les études de terrains montrent aussi que le maintien des aménités en matière de paysage et de biodiversité dans les « zones de montagne » et de « polyculture-élevage » a bénéficié d'un soutien important de la part du programme. Les mesures à l'origine de ce résultat ont en effet permis aux exploitants de ces zones de percevoir un revenu supplémentaire, lié à la rémunération d'un travail correspondant à des prestations souvent non valorisées par le marché. En revanche, le programme a des difficultés à enrayer les effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement comme la pollution des eaux par les nitrates ou les pesticides, l'érosion des sols, la pression quantitative de la ressource en eau ou encore la banalisation du paysage en « zone de grandes cultures ». Le degré d'ambition globalement trop faible des cahiers des charges les plus contractualisés, et le caractère fortement dispersé des réalisations, en sont l'explication.

La dotation globale du FEOGA-G affectée aux financements des mesures du programme s'élève à 884 millions d'euros, dont 74% inscrits dans les DOCUP et 26% dans le PDRN. La répartition de la dotation globale FEOGA-G des DOCUP par région a été réalisée sur proposition du MAAPAR et a abouti à d'importants écarts entre régions puisque les montants vont de 0,8 million d'euros pour le Nord-Pas-de-Calais à 97,6 millions d'euros pour la région Midi-Pyrénées (selon CNASEA, 2003).

La mobilisation du FEOGA-G en région a ainsi donné lieu à des choix stratégiques différents. Certaines régions ont choisi de concentrer la mobilisation des crédits communautaires sur certaines mesures alors que d'autres ont réalisé une programmation large.. Les actions mises en œuvre visent un éventail de bénéficiaires large et caractérisent les politiques régionales. Soit le choix de la stratégie régionale est essentiellement centré sur le monde agricole soit ce choix s'exprime à travers un soutien plus large aux territoires ruraux. La mobilisation des actions dans les DOCUP a en effet été conçue dans une perspective de structuration d'un dispositif d'actions collectives ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité des soutiens du PDRN aux investissements agricoles.

Concernant le volet formation, on constate en 2001 que plus de 2 000 actions de formation ont été engagées, ce qui représente un total de près de 23 000 stagiaires et de 570 000 heures stagiaires, soit une augmentation de 60% par rapport à l'année 2000. Sur les 3,7 millions d'euros de contribution FEOGA engagée, environ 8% ont contribué au volet national, le reste concourant au volet régional de la mesure. Plus de 50% des crédits engagés ont soutenu des actions de formation ou de démonstration dans le domaine agro-environnemental, 36% dans le domaine socio-économique et 11% dans le domaine forestier, ce qui correspond à la ventilation indicative inscrite dans le PDRN. La répartition des actions n'est pas homogène et dépend non seulement de la taille des régions, mais aussi de la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux participant à la mise en œuvre de la mesure. Le responsable des DOCUP à la DDAF de l'Ardèche évoque plus particulièrement : *« la difficulté d'utiliser les fonds d'aides structurels. A cela se rajoute le taux de financement fixe qui, par sa complexité, a freiné le démarrage. L'axe 4 du DOCUP, celui concernant le développement rural, n'a été transmis qu'en 2001, et ensuite, de nombreuses circulaires le modifiaient. Les dernières datent de janvier 2003. Ceci explique une grande partie de la sous-consommation des crédits. L'implication de la profession a été beaucoup plus forte sur le PDRN que sur les DOCUP. Les projets des agriculteurs se sont donc naturellement plus tournés vers le PDRN que les DOCUP. Notamment, l'investissement de la Chambre n'a pas du tout été le même. Ceci a sans doute limité les démarches collectives qui sont fortement soutenues dans le DOCUP, et pas tellement par le PDRN »*.

Parmi les projets collectifs favorisés par le programme, la démarche proposée pour le CTE est inspirée de précédentes politiques agro-environnementales nationales, telles que les Opérations Locale Agro-Environnementale (OLAE) ou les Plans de Développement Durable (PDD). Cette démarche a été pensée dans l'intention d'assurer la pertinence des contrats territoriaux par l'élaboration de projets territoriaux avec les acteurs locaux. A cela il faut ajouter la généralisation de ces contrats territoriaux du fait de la mise à disposition d'un certain nombre de mesures préformâtées au niveau régional. Cette théorie d'action relativement cohérente a toutefois montré des faiblesses importantes dès sa phase de conception en raison notamment de l'absence de définition suffisamment claire des objectifs et des principes d'action des MAE, de la forte dépendance de la théorie d'action vis-à-vis des dynamiques d'acteurs locaux, et du rythme trop ambitieux de contractualisation visée. Cette réalité a ainsi contribué à la contractualisation inégale de ces contrats au sein des territoires ruraux. Des acteurs estiment que certains territoires, particulièrement défavorisés, n'ont pas pu bénéficier d'aide. En Ardèche, le représentant de la Confédération paysanne explique : *« Au niveau personnel, il n'y a pas eu de retombée notable. Peut-être au niveau du fonctionnement des caves viticoles, le RDR a été l'occasion d'accélérer le processus d'amélioration des caves. Cette impression vaut pour tous les domaines. De plus, même si des efforts ont été faits dans l'exploitation, au niveau des cépages prometteurs, le faible accompagnement en aval pour la commercialisation de la production notamment, fait que leur position sur le marché n'a pas été modifiée. Aux endroits où le besoin d'aide était le plus fort, aucun effet n'est visible ni espéré. Comme sur le plateau ardéchois »*.

Ainsi, si l'on s'intéresse aux bénéficiaires des CTE, on peut mettre en évidence un certain nombre de caractéristiques principales :

- tout d'abord, concernant la taille des exploitations, nous avons constaté que les exploitations de grande taille, supérieures à 100 ha, qui représentent un tiers des signatures de CTE, sont surreprésentées par rapport à la répartition indiquée par le recensement agricole de 2000. En effet, sur l'ensemble des exploitations professionnelles de plus de 100 ha, soit 77 200 exploitations agricoles (CNASEA, 2003), 16% ont signé un CTE alors qu'à peine 6% des exploitations de moins de 50 ha, soit 197 930 exploitations agricoles (CNASEA, 2003) se sont engagées dans un CTE ;
- ensuite, les formes sociétaires, et en particulier les GAEC, sont, elles aussi, surreprésentées parmi les signataires de CTE. Sur l'ensemble des GAEC (41 330), 17,5% ont bénéficié d'un CTE alors que seulement 8% des exploitants individuels se sont engagés (274 780).

Si l'on s'intéresse aux Orientations Technico-Economiques des Exploitations (OTEX), les exploitations pratiquant de l'élevage sont davantage représentées que ceux pratiquant des cultures. En particulier, les catégories OTEX « bovin viande », « bovin lait viande » et « ovin caprin » sont surreprésentées. En ce qui concerne l'OTEX « bovins lait viande », près d'un quart des exploitations professionnelles sont signataires d'un CTE. Les régions majoritairement signataires sont le Midi-Pyrénées, le Limousin, la Bourgogne et la vallée du Rhône, régions dominées par l'élevage. Les moins signataires sont les régions Bretagne, Ile de France, Nord-Pas-de-Calais, la pointe Sud-Est et le département de la Gironde. Excepté la Bretagne, ces régions sont plutôt orientées vers la culture ou la viticulture pour la Gironde. L'OTEX dominant de la Bretagne est l'OTEX « Bovins lait ». Le taux de contractualisation semble d'un point de vue géographique lié à l'Orientation Technico- Economique, sans préjuger de l'importance d'autres facteurs d'explication. Enfin, il faut noter que près de 60% des CTE ont été signés en « zone défavorisée » ou « de montagne ».

8.1.1.2. Une régionalisation inégale du programme selon les territoires étudiés

Le travail de terrain permet aussi de constater l'évolution indispensable des outils de pilotage des CTE afin de garantir une meilleure répartition de leur contractualisation ainsi que le suivi de leur réalisation. Le seul outil susceptible d'assurer un suivi informatique des contrats homogènes au niveau national est la base de données du CNASEA. La vocation principale de ce système d'information est d'ordre financier. Il a été conçu pour la gestion des engagements et des paiements individuels. Cet outil présente des limites, principalement liées à celles de ses missions telles que la détermination de l'aide ou la gestion des engagements. Plus encore que ces limites, le problème réside dans l'absence d'un système d'information homogène et commun aux différents gestionnaires. Il serait ainsi intéressant de réfléchir à la mise en

place d'un nouveau système d'information qui permettrait d'optimiser le travail de la DDAF et de l'ADASEA d'un même département grâce notamment à une cartographie illustrant la répartition géographique des CTE et des MAE, à l'accès aux données individuelles des bénéficiaires et à la distinction entre les montants payés, engagés et à payer. L'utilisation et la valorisation croisée des données statistiques (RA, RICA) sont en effet déterminantes pour l'efficacité du pilotage des dispositifs. Enfin, l'échelle de mise en place des programmes n'est pas toujours jugée pertinente par les acteurs rencontrés. L'objectif 5 du programme était plus territorialisé que le DOCUP « objectif 2 », car il était élaboré par des acteurs du département, à savoir le Conseil général, la DDAF, les OPA, quelques collectivités locales au travers des syndicats ou des Communautés de Communes.

Il est certain qu'une homogénéisation n'a pas été évidente à gérer dans une région présentant des situations diverses comme en Rhône-Alpes où l'on a un territoire périurbain autour de Lyon, un sillon alpin très touristique et des départements excentrés. Certaines problématiques spécifiques à l'Ardèche, touchant notamment les infrastructures rurales, ont été supprimées lors de la définition régionale de l'objectif 2 car elles concernaient à l'échelle régionale une part infime des exploitations. Ainsi, aujourd'hui encore, des exploitations agricoles en milieu « rural isolé » ne sont pas raccordées à un réseau public d'eau potable. Ces exploitations ont souvent une activité de transformation ou d'accueil à la ferme. Il était donc nécessaire de les raccorder à un réseau d'eau potable afin qu'elles puissent continuer leurs activités. La mise en place de ce réseau était subventionnée par l'objectif 5b, et ne l'est plus aujourd'hui par l'objectif 2, mettant alors en péril le devenir de ces exploitations. Si ce nombre d'exploitations représente un faible nombre pour la région Rhône-Alpes, il est important pour assurer le maintien de la vie rurale en Ardèche. De plus, les aides gérées au niveau départemental permettaient un meilleur ciblage territorial. L'absence de critères infradépartementaux ne permet pas une gestion précise des territoires au sein du département et conduit à une répartition inégale des aides. On constatera par exemple qu'un gîte à Vallon-Pont-d'Arc, territoire déjà en excès de structures touristiques, est autant soutenu qu'un autre situé dans un territoire moins touristique. D'ailleurs, c'est précisément ce que reproche cet exploitant en Ardèche méridionale : *« Malgré un discours affichant une priorité de maintien de l'agriculture et de l'activité rurale, la réelle priorité aujourd'hui des élus comme des acteurs est le développement touristique. Et le PDRN n'aide pas à changer cette tendance, globalement parce que ce programme n'aide pas les porteurs de projets originaux »*.

Un autre exemple intéressant est celui des Coteaux du lyonnais. En effet, ce territoire est particulièrement confronté à la pression foncière, à la construction d'infrastructures de transport et à la rareté de certains services. Cependant, aucune politique n'a été spécifiquement conçue pour ce type d'espace, car il n'entre ni parmi les éligibilités rurales, ni parmi les références urbaines. Le directeur du service agriculture durable de la DDAF du Rhône, dit : *« cette zone a peu bénéficié de crédits de l'état, au titre du développement rural, puisqu'elle n'a bénéficié seulement de 9,74 milliards d'euros en dix ans, soit 24,40*

euros par habitant et par an ». On note l'adaptation inégale du programme sur les différents territoires ruraux. On peut également souligner ici l'adaptation différente du PDRN et du DOCUP aux priorités des territoires. Le DOCUP a permis une appropriation locale tout en proposant un cadre national, ce qui n'a pas été ressenti pour le PDRN. Cette constatation explique en partie le problème de la mise en place du RDR, et l'utilisation inégale de ses différentes mesures au sein des territoires ruraux. De plus, entre les décisions émanant du Ministère de l'Agriculture et l'application concrète sur le terrain, on constate une déperdition d'informations qui fait peu à peu perdre de son sens et de sa cohérence au PDRN et au DOCUP. En bout de chaîne, il ne reste que des mesures mises les unes à côté des autres, expliquant en partie, le manque d'appréciation globale des exploitants sur les politiques agricoles. Les réseaux d'informations sont réduits et peu efficaces au regard des connaissances des exploitants. Il existe un décalage entre le sentiment de forte campagne de sensibilisation ressenti par les institutions, et les informations effectivement reçues par les exploitants. Parfois, le faible rôle des Chambres d'agriculture et des syndicats dans la circulation de l'information est à incriminer et concorde avec les reproches de rétention d'informations faits par certains acteurs à leur égard. Les bénéficiaires potentiels ayant accès à l'information sont alors les exploitants proches des sources d'information. Il faut cependant signaler que ces inégalités peuvent être réduites grâce à des actions collectives menées au sein de certaines régions.

Ainsi, la région Midi-Pyrénées a pris l'option de définir des MAE spécifiques aux problématiques de la région. Les acteurs départementaux et régionaux ont repris les mesures nationales, qui ont été ensuite déclinées et adaptées au niveau régional et départemental, ou encore sur des territoires définis. Un zonage intéressant et ne correspondant pas aux limites départementales a ainsi été mis en place dans la région. Il permet de distinguer douze grands ensembles dont les Causses et les montagnes du sud-ouest du Massif Central, auxquels appartient le territoire d'étude des Monts de Lacaune, ou encore le Ségala. Certaines mesures suivent également un zonage croisant la zone géographique et le type de production, comme « Pyrénées, zone d'élevage ». La Région a ainsi défini des conditions d'obtention de subvention, tout en restant dans les marges définies par l'Europe. Ces conditions permettent une meilleure répartition sur le territoire et suivent les objectifs fixés, à savoir :

- une augmentation de 20% des subventions sur 13 mesures dans le cas d'une contractualisation d'un CTE collectif, afin de favoriser les démarches de territoire, notamment pour les exploitations n'atteignant pas « 2 SMI » ;
- une augmentation de 20% également pour les exploitations ayant plus de 50% de leur surface en prairie; l'objectif de cette disposition étant de compenser, pour les exploitations concernées, leurs moindres possibilités de choix ou de cumul d'actions ;
- le dernier objectif étant le plafonnement des aides CTE à 15 245,00 euros lors de l'année de notre travail d'étude.

La responsable de l'ADES des Monts de Lacaune nous fait part de son expérience et souligne la nécessité d'harmoniser les projets collectifs au sein des territoires ruraux : *« l'Etat, le Conseil régional et le Conseil*

général se sont engagés à mieux articuler leurs interventions et leurs objectifs. Cependant, l'ADES ressent plus cela comme un affichage pas encore mis en pratique aujourd'hui. Ces acteurs ont dit qu'ils allaient se concerter, mais ne semblent pas l'avoir encore fait. C'est encore aux porteurs de projet de voir comment tourner leur projet afin qu'ils rentrent dans les lignes de programmation des politiques. Ceci est en partie dû au fait que le travail d'harmonisation des contrats territoriaux n'est pas fait, donc les projets individuels ne s'inscrivent pas dans un projet plus global et cohérent. La DDAF devait sans doute être chargée de cette harmonisation pour les agriculteurs, mais comme aucune communication n'a été faite sur la mise en place du RDR, il est difficile de le savoir. Difficile également de voir la coordination entre les différentes institutions, comme entre la DDAF et la chambre. De plus, des comportements contradictoires nuisent à la crédibilité des programmes. La préfecture a en effet contacté des porteurs de projets pour soutenir des projets qu'elle avait refusés deux ans auparavant, afin de consommer les crédits qui ne sont toujours pas consommés aujourd'hui. Par exemple au début, il n'y avait pas de possibilité de financement pour le matériel roulant, et finalement, c'est possible cette année ». Certains acteurs évoquent toutefois les inconvénients liés à une régionalisation trop importante des aides, qui entraînerait une perte de flexibilité en termes d'adaptation aux spécificités territoriales. Le directeur adjoint de la DRAF d'Eure-et-Loir dit : *« Cependant, si les aides étaient davantage régionalisées, on y gagnerait peut-être en efficacité, mais on y perdrait beaucoup en précision d'adaptation aux territoires »*.

Il faut rappeler ici que les cantons sur les différents territoires étudiés sont très agricoles et ruraux. Ils n'intègrent donc pas forcément les politiques mises en œuvre dans le cadre du PDRN. Dans un certain nombre de régions, les nouvelles orientations du programme français ont ainsi été appropriées afin de conforter l'approche à l'échelle des bassins versants, qui devient de plus en plus importante au sein des territoires ruraux. En effet, il existe aujourd'hui plusieurs types de mesures qui se superposent et se complètent sur les bassins versants, tels que l'établissement de mesures environnementales obligatoires afin de protéger les zones de captage, la définition d'un CTE collectif sur l'entité bassin versant, défini avec des acteurs variés dont les syndicats d'eau et les exploitants, et enfin la possibilité de constituer en parallèle un CTE filière, dont la constituante principale est une orientation vers une démarche de qualitée.

Aujourd'hui, le maillage des bassins versants couvre la quasi-totalité du territoire. Ils ont été pensés selon les structures d'animation déjà existantes, qu'ils ont renforcés. Ces échelles de réflexion sont bien adaptées aux exigences du territoire, et sont beaucoup plus pertinentes que d'autres approches. L'adaptation des mesures du programme français aux approches existantes permet ainsi de mieux prendre en compte les spécificités de chaque région et de résorber les inégalités au sein des territoires ruraux.

Enfin, outre l'inégale répartition des aides et de l'utilisation des différentes mesures, il est également important d'évoquer les inégalités dans le soutien aux porteurs de projet. En effet, si les exploitants sont particulièrement bien encadrés, voir même démarchés par les OPA qui trouvent là une raison professionnelle et financière d'exister, il manque, selon certains acteurs institutionnels, une enveloppe de

soutien à l'ingénierie de projet, particulièrement pour les mesures qui relèvent du DOCUP, ce que la DDAF par exemple n'a plus les moyens ni le temps de faire. Il s'ensuit sinon souvent un effet pervers qui tend à privilégier les grosses opérations plus « rentables » en termes de temps passé et crédits consommés, aux dépens des opérations qui le sont moins, mais qui ont cependant besoin d'un soutient.

8.1.2. La notion d'identité locale des territoires valorisée au travers de l'ICHN

Depuis 2000, l'Indemnité Compensatoire des Handicaps Naturels (ICHN) constitue la mesure « e » du Plan de Développement Rural National (PDRN), en application du chapitre V du Règlement de Développement Rural (RDR), chapitre intitulé « aide aux zones défavorisées et aux zones soumises à contraintes environnementales ». L'ICHN succède à l'Indemnité Spéciale de Montagne (ISM) crée en 1973, soit après trente ans d'action. L'ICHN est la seule aide annuelle entièrement mise en œuvre dans le cadre d'un zonage. Elle constitue un élément historique de la politique française de la montagne s'adressant à la fois aux « zones de montagne » et « haute montagne », dont la montagne sèche, et aux autres « zones défavorisées » (simple ou de piémont). Cette aide concerne ainsi 71 départements, dont 45% sont des communes, soit près de 110 000 exploitations agricoles (CNASEA, 2003). Les effets de l'ICHN présentent la particularité de ne pas être directement liés aux critères d'éligibilité et de calcul du montant de l'aide. Ces critères donnent à l'ICHN l'image d'une aide qui soutient les petites exploitations, y compris les pluriactifs, en leur apportant un complément de revenu familial, et qui incite à l'entretien des terres agricoles par le pâturage. L'effet principal de la compensation financière vient de sa régularité et de sa pérennité. Pour la plupart des bénéficiaires, l'aide permet *« d'envisager l'avenir sur le long terme, de réaliser des investissements productifs qui améliorent la viabilité de leur exploitation, et de reprendre des exploitations en transmission »*.

Au travers du travail d'étude, nous constatons que l'ICHN contribue au maintien de l'emploi en « zone de montagne » par une compensation financière partielle et stable. La contribution de l'ICHN est cependant plus diluée dans les « zones défavorisées ». Le profil des bénéficiaires est pour l'essentiel celui de l'exploitant professionnel, quoique la mesure soit largement ouverte. Mais dans certains départements la part des « non-professionnels » est importante en « zone de montagne » et de « haute montagne ». Dans le cas de l'ICHN, la prime ne compense pas totalement les surcoûts, mais elle est néanmoins satisfaisante, d'après la majorité des acteurs rencontrés. Des effets d'aubaine peuvent exister en cas de cumul de l'ICHN avec d'autres primes, en particulier avec la PMSEE. Ils sont toutefois limités par le plafonnement de l'aide. Il demeure cependant difficile d'évaluer les surcoûts, de définir les seuils de bonnes pratiques et de vérifier l'efficacité des normes élaborées.

Les éleveurs d'herbivores « traditionnels », que sont les bovins viande, bovins lait en « zone de montagne », ovins et caprins, et équidés forment, avec les producteurs de cultures méditerranéennes en

« zones de montagne sèche », le public éligible. Les éleveurs sont éligibles dès 3 ha de surface fourragère, et les pluriactifs sont éligibles sous certaines conditions de revenu. La surface et le type de « zone défavorisée » définissent le montant de l'aide. Jusqu'en 2000, il était fonction pour les éleveurs du nombre d'animaux en hivernage. Les montants par hectare croissent dans une proportion de 1 à 4,5 de la « zone défavorisée » simple, à la « zone de haute montagne ». Les bonnes pratiques agricoles habituelles, définies par la France, forment un ensemble de conditions environnementales que les bénéficiaires de l'ICHN s'engagent à respecter. L'aide aux éleveurs subit un abattement si le chargement animal (en UGB par ha) est trop élevé ou trop faible par rapport aux Bonnes Pratiques Agricoles Habituelles (BPAH) locales. Le début de la phase de programmation 2000-2006 de l'ICHN a été marqué par un remaniement important de la mise en œuvre de la mesure. L'ICHN est ainsi devenue une aide à la surface, comme la prime à l'herbe, ce qui a conduit certains acteurs à adopter une logique de guichet vis-à-vis de cette aide.

La reconnaissance et l'indemnisation des handicaps naturels restent au centre du dispositif ICHN, en cohérence avec la politique de soutien aux « zones défavorisées ». Si les atouts de la montagne existent et doivent être valorisés, ils ne doivent pas conduire à occulter la place des handicaps dans la justification de la mesure. Compenser ne signifie pas ajuster le montant de l'indemnité à une valeur comptable du handicap. L'effet de compensation résulte de la combinaison d'une mesure d'indemnisation, même partielle, et d'une politique de reconnaissance stable de ces handicaps. Les handicaps naturels donnent une forte identité à la mesure, qui renforce en retour l'identité des exploitants de montagne. La préservation des paysages, dans leurs dimensions écologique et culturelle, constitue aujourd'hui, au-delà du maintien des actifs agricoles en montagne, la principale contribution de l'ICHN au développement rural. Selon les acteurs rencontrés, ces paysages contribuent à préserver l'identité culturelle des exploitants qui les gèrent. De plus, pour l'économie locale et l'ensemble de la société, ils fournissent des aménités comme nous l'avons vu précédemment.

Au regard de notre travail d'étude, l'ICHN dans les « zones défavorisées simples » est globalement inefficace, mais localement justifiée par de véritables handicaps naturels. Une révision du zonage d'éligibilité à l'ICHN des « zones défavorisées simples » s'impose du fait de l'obsolescence de ce zonage, inchangé depuis 1975. Elle peut passer par la définition de secteurs pénalisés par des handicaps naturels plutôt que par l'individualisation de l'indemnisation du handicap. Ces secteurs comprennent les « zones humides » importantes de plaine sans y être limités. Un nouveau zonage d'éligibilité à l'ICHN, composé d'une « zone montagne stable » et d'un ensemble de secteurs remarquables à basse altitude, permettra à la mesure de renforcer son identité par l'utilisation de critères de zonage cohérents, tout en devenant efficace sur l'ensemble des zones aidées.

Par rapport à l'objectif principal du programme qui est de soutenir un développement durable en complément des autres instruments de la politique agricole commune, l'ICHN contribue notamment à maintenir un tissu d'actifs agricoles, à la préservation des paysages et à l'entretien des territoires ruraux. Cette aide contribue également à encourager des systèmes de production plus durables respectant les

exigences environnementales. L'ICHN permet ainsi de compenser les handicaps naturels en reconnaissant d'une part et en indemnisant d'autre part ces handicaps. Elle est en cohérence avec les autres aides et le plafonnement à 50 ha permet à cette indemnisation de contribuer à l'entretien des terres difficiles. Le montant des ICHN est significatif dans tous les territoires et régulièrement revalorisé. Cette indemnisation reconnaît ainsi l'identité propre de ces « zones défavorisées » et permet aux exploitants de ces territoires d'obtenir une compensation financière adaptée aux spécificités de leur territoire, sans pour autant les encourager à œuvrer pour sortir du statut de territoire soumis aux handicaps naturels.

8.1.3. Les comportements individualistes engendrés par l'application du programme

Par l'étude de l'application des aides du second pilier de la PAC, des comportements individualistes entre acteurs, au sein d'un même territoire sont observés, à travers la situation d'exclusion vécus par certains exploitants, bénéficiaires ou non, du programme de développement rural, ensuite par les démarches individuelles engendrées par le programme, puis, par l'efficacité des réseaux d'information. En effet, l'accès à l'information pour l'ensemble des acteurs est difficile, car il se créée, au sein des CDOA des alliances entre acteurs et pour les exploitants, l'affiliation à un syndicat, entraine une rétention ou diffusion des informations.

8.1.3.1. Une exclusion de certains exploitants par le programme

Selon la chargée de mission de la DRAF au SGAR dans la région Rhône-Alpes, *« on peut dire que ce RDR avait clairement la volonté de refaire entrer les agriculteurs dans le territoire. Le dispositif mis en place aujourd'hui montre qu'on a du mal. Il est important que l'Etat se positionne réellement au sujet du cloisonnement ou non suivant ; l'agriculture gérée par le Ministère de l'Agriculture, les projets des collectivités intégrés aux projets de Pays. Car actuellement, les modifications déjà évoquées pour la mesure « a » dans le DOCUP, et au niveau du fonctionnement de la CDOA notamment, conduisent à une réorientation du RDR qui cloisonne de nouveau le développement rural en agricole et non agricole. »*.

Les projets collectifs ont généralement une approche filière et non territoriale, orientant le développement rural vers une approche économique et non sociale et environnementale, et qui intègre les exploitants aux territoires. Les exploitants tournés vers des productions minoritaires sur le département ne peuvent s'intégrer à des démarches collectives, et se retrouvent ainsi isolés. C'est le cas d'un exploitant rencontré dans le territoire des Coteaux du lyonnais, qui n'a pas pu adhérer à une démarche collective, car il était le seul producteur ovin sur le territoire. Le manque de temps pour la gestion de tous les dossiers, mais

également les choix d'orientation des structures d'encadrement ont entraîné l'exclusion de certains agriculteurs qui pourtant maintenaient la diversité des activités sur le territoire.

Au regard de notre travail d'étude, la complémentarité des démarches de territoire et de filière est absente. Ceci écarte de fait les exploitations diversifiées, ainsi qu'une approche territoriale regroupant des systèmes de production différents. Les CTE collectifs ont finalement été menés par filières, car les différents exploitants réunis avaient des intérêts trop divergents. De plus, les exploitants réunis au sein de CTE collectifs n'abordent pas cette démarche comme une réflexion sur leur territoire, mais comme des démarches individuelles sur des mesures souscrites par une majorité d'exploitants afin de simplifier les démarches et d'avoir plus de subventions. Le président de l'association Mené Initiatives Rurales (MIR) illustre ainsi ce constat sur son territoire d'action : *« il y a de la polyculture et de l'élevage (du lait, des porcs et des volailles). On compte un nombre important de petites et moyennes structures. Mais je tiens à signaler que c'est un territoire attrayant en termes paysager, architectural et historique. Les mesures ont un effet individuel et accélérateur sur les agriculteurs par rapport au réseau classique comme la Chambre d'agriculture et les MSA. L'emploi est très lié à l'économie du territoire via les filières agro-industrielles. »*. Des projets visant à mener ensemble ces deux démarches sont initiés par de nombreux acteurs au sein des territoires ruraux, afin d'amener les exploitants à adopter des démarches collectives et non plus individuelles, même si cette évolution au sein de la profession agricole nécessite du temps. Deux exploitants en GAEC dans le territoire du Mené confient : *« on reste aujourd'hui dans une démarche très individuelle des agriculteurs, et les démarches collectives sont en général plus un moyen de se montrer que de réellement construire quelque chose en commun. Pour nous, il n'y a pas réellement de démarches collectives. »*.

8.1.3.2. Les démarches individuelles engendrées par le programme

Le système « rigide » des investissements a également favorisé l'individualisme de nombreux acteurs. En effet, si l'on s'intéresse aux regroupements collectifs tels que les CUMA ou les GAEC, il est important de souligner qu'un des facteurs limitants de la productivité au niveau des exploitations reste encore les charges opérationnelles, tels que les concentrés et les engrais pour les systèmes laitiers et les charges de mécanisation. En ce qui concerne les charges de mécanisation, l'impossibilité de prendre en compte des investissements partagés en CUMA dans les démarches CTE a favorisé l'acquisition d'équipements individuels, renforçant ainsi la mise à l'écart de certains exploitants et l'individualisme. On peut penser qu'un équipement collectif pour l'entretien des haies, par exemple, aurait conduit à une meilleure utilisation des facteurs de production au sein des différents territoires étudiés. Concernant les CTE, le reproche principal qui est fait par la profession agricole est la rigidité de l'engagement pour cinq ans, et le peu de marge de manœuvre que le CTE laisse pour évoluer. Les exploitants doivent préciser les parcelles mises dans le CTE, sans possibilité de changement sur les cinq ans, même à surface égale.

Ainsi, il est parfois difficile, voire contraignant, pour les agriculteurs de décider de l'évolution de leurs parcelles sur les cinq prochaines années. Les sanctions en cas de non-respect sont très élevées, et cela renforce l'inertie des exploitations agricoles et le comportement individualiste de chaque exploitant. Par exemple, un exploitant en Ardèche, aurait pu laisser une des ses parcelles à un de ses voisins, « jeune agriculteur » qui avait besoin de celle-ci afin d'avoir une production suffisante en vue de son installation. Cette parcelle étant engagée dans le CTE, il n'a pas pu céder sa part au jeune exploitant. L'approche en projet d'exploitation et non en projet de territoire pourrait être en partie à l'origine de ce cadre trop rigide, limitant également l'insertion de ces projets individuels dans des démarches collectives. Dans l'ensemble, le PDRN donne ainsi l'impression aux acteurs tentant de mettre en place des projets de territoire, d'avoir *« un ensemble d'opérateurs individuels, qui réalisent leurs projets chacun dans son coin avec comme objectifs d'avoir les bonnes aides pour boucler son budget, accentué en plus par une mauvaise conjoncture économique et une succession de crises »*.

Concernant la lutte contre la déprise agricole à travers notamment le soutien aux installations, les mesures proposées et l'usage qui en est fait paraissent, au regard de nos entretiens, bien correspondre à la nécessité majeure de la profession, puisque celle-ci vit avec beaucoup d'inquiétude la chute des installations qui risque de laisser les agriculteurs *« seuls dans le désert »*. Mais cette crainte réelle et constamment répétée, à la fois par les responsables professionnels et les exploitants, n'est pas suffisante, malgré quelques opérations réussies d'installation en parrainage, pour modifier les comportements face au foncier. Le responsable de l'unité territoriale, au Conseil général évoque ainsi les obstacles importants dans le territoire des Monts de Lacaune : *« l'isolément, l'éloignement, les handicaps de terrain pour l'agriculture sont les obstacles principaux. Dans l'ouest du Tarn les agriculteurs se battent pour occuper l'espace, il y a des associations qui concurrencent les agriculteurs. Dans l'est, moins rural, dans beaucoup de villages les agriculteurs restent seuls. Dans l'ouest, il y aura dans une même commune trois ou quatre CUMA tandis que dans certains cas il est il faut un canton pour faire une CUMA. Le lien social est un problème. Maintenant la difficulté est de se dire que sur une commune je suis seul. Le développement de l'agglomération de Castres-Mazamet est de moins en moins prégnant, car les moyens de communication sont faibles. Je ne pense pas que les obstacles soient économiques. La question est est-ce que maintenant des agriculteurs peuvent développer de l'emploi est une vie sociale dans ce secteur. Castres à un fort pouvoir d'attraction, comme Vabres et Lacaune qui est moins important. »*.

L'intérêt collectif ne semble pas pouvoir primer sur la nécessité économique et l'intérêt individuel, même si tous le déplorent. Dans le cas des territoires étudiés, les acteurs rencontrés soulignent l'absence de problème commun au territoire qui permettrait de fédérer les exploitants. Au contraire, le problème commun dominant de « course à l'hectare » a tendance à les diviser et à favoriser les comportements individualistes. Dans le Mené, un exploitant fait le constat suivant : *« Il y a peu de discussion entre les petits et les gros agriculteurs : les gros se regroupent souvent, ils mettent les terres en jachère et touchent de l'argent. »*. Cette tendance renforce ainsi la mise à l'écart de certains exploitants et les comportements individualistes au sein des territoires ruraux.

De plus, l'intérêt porté aux CTE est l'expression d'un regroupement d'intérêts bien compris : ceux de la collectivité, à la recherche d'une politique environnementale et ceux des exploitants, à la recherche d'une diversification et d'une stabilisation de leur revenu. Les comportements individualistes prévalent de ce fait dans la majorité des territoires et le maintien de la population dans les zones les plus défavorisées est difficile à assurer, laissant ainsi une partie de la profession agricole à l'écart. Un exploitant de l'Ardèche nous fait part de son expérience lors de sa demande de CTE et évoque l'incitation aux CTE individuels par certaines institutions afin de réduire la charge de travail liée au dossier. *« Dans la région il s'est fait un CTE Viti collectif alors la chambre a préféré que je sois sur un CTE individuel plutôt qu'un avenant, car c'est moins long et moins lourd à gérer. Mais il ne s'est pas fait de CTE collectif en céréale et élevage, la Chambre et l'ADASEA nous ont renvoyés sur un CTE individuel. »*.

8.1.3.3. Des réseaux d'information peu performants

Il faut également souligner l'individualisme de certains acteurs en raison d'un manque d'animation et de diffusion de l'information autour de l'application du second pilier de la PAC. Beaucoup d'acteurs, institutionnels et exploitants, ont en effet été livrés à eux-mêmes quant à l'interprétation du programme et dans leur démarche et se sont difficilement appropriés le programme. C'est le cas par exemple des techniciens de la DDAF de l'Ardèche qui ont dû lire et interpréter seuls le RDR et PDRN. Ils ont actuellement une bonne connaissance du programme, avec la conscience qu'ils ont aujourd'hui leur propre interprétation. Ils déplorent ne pas pouvoir la confronter avec d'autres avis, étant relativement seuls au niveau départemental à avoir réellement fait l'effort d'appropriation. Selon le directeur *« il n'y avait pas de répondant au niveau de la Chambre d'agriculture »*. Il n'y a eu aucune formation proposée par le Ministère et le directeur le regrette. Il a donc réalisé des journées d'informations auprès des techniciens de la Chambre d'agriculture, mais sans vraiment insister sur les fondements théoriques du RDR et PDRN. Les mesures ont été dans l'ensemble bien intégrées, mais peu d'entre eux ont fait un travail d'appropriation des textes d'origine desquels découlent les mesures utilisées. Il ajoute également au sujet des exploitants : *« les agriculteurs ne connaissent pas du tout les notions de PDRN et RDR. Les mesures sont relativement bien connues, mais pas replacées dans le contexte de politiques globales. Ces journées ont plus pour objectifs de renseigner les agriculteurs sur les modalités de montage de dossiers, et d'aborder les mesures par leur nom et contenu et non le RDR dans sa globalité. »*. Cette expérience est d'ailleurs partagée par plusieurs acteurs institutionnels, comme le directeur de l'ADASEA, dans le territoire du Mené qui raconte : *« pour la plupart, la seule chose que les agriculteurs connaissent du RDR, c'est la notion de boîte verte. Ils ne se sentent pas vraiment concernés et ne connaissent que les mesures applicables à leur situation personnelle. Les évolutions agricoles sont intégrées par obligation face aux contraintes, pas par adhésion à un projet. »*.

Certains exploitants se tiennent cependant volontairement à l'écart des réseaux d'information par peur du « carcan administratif » et pour garder une autonomie au sein de leur exploitation. C'est le cas de cet exploitant en Ardèche méridionale qui explique : *« Je n'ai pas de connaissance des politiques agricoles, ni de l'origine des fonds, et je connais vaguement les institutions de l'encadrement agricole. Mais de toute façon, je préfère travailler en autonomie, afin de garder ma liberté. Le maire, qui est un ancien agriculteur, ne m'a ni encouragé, ni découragé. Il n'est jamais venu s'inquiéter de l'avancée des travaux, ni du projet. Le soutien le plus utile est venu de la part des cinq autres agriculteurs déjà présents sur la commune. ».*

Des exploitants, à l'instar de cet exploitant du Mené, estiment qu'il faudrait renforcer les ponts de communication entre les exploitants et les acteurs institutionnels afin d'améliorer la diffusion de l'information dans les territoires ruraux : *« Je n'ai pas eu de problème pour monter mon dossier. Dans les Cotes-d'Armor, il y a une volonté de faire des CTE sérieux. Hélas, on est victime de l'abus des CTE des autres départements de la région. Je suis le seul CTE de la commune d'Illifaut et en écart de ses exploitants. Il y avait d'autres projets, mais les gens ont trop tardé en raison de la mauvaise information de la part de la Chambre d'agriculture. Vu la conjoncture les gens s'isolent et ne parlent pas de leurs problèmes. Il y a trop de séparation entre le monde agricole et l'administration qui a une image à redorer. ».* Certains territoires étudiés, comme en Ardèche méridionale, concentrent ainsi leurs efforts sur la mise en place d'échanges entre les différents acteurs afin de renforcer la cohésion au sein des territoires ruraux. La DDAF de l'Ardèche estime en effet qu'*« il existe un réel partenariat entre la FRAPNA et les agriculteurs ou OPA. En effet, la FRAPNA a pris conscience qu'ils ne pouvaient pas faire grand-chose sans les agriculteurs. Chaque partie a mis de l'eau dans son vin, et parfois, il arrive que la FRAPNA prenne clairement parti pour les agriculteurs et se mobilise pour défendre leur intérêt. Par exemple, la FRAPNA a écrit à Bruxelles afin que les agriculteurs obtiennent des subventions plus intéressantes dans les zones humides. La FRAPNA a également un rôle dans les diagnostics à réaliser lors du montage des dossiers zones humides. Ils sont donc réellement partis prenants dans la mise en place des politiques de développement. ».*

Il en est de même dans le territoire d'Eure-et-Loir, concernant la mise en place de canaux d'information entre exploitants et acteurs institutionnels, mais de l'avis des exploitants, ces canaux sont jugés insuffisants et souvent limités. Ainsi, un exploitant explique : *« l'information passe par le journal national du Conseil régional et « Horizon » de la FDSEA, financé par la Chambre d'agriculture. Nous pouvons nous exprimer par notre syndicat lors des réunions et les communiqués de presse auprès du Préfet, du ministre. On est dans un département très sectaire. On parle avec la Chambre pour tout ce qui a attrait aux techniques, mais nous avons peu d'information sur le plan administratif. Nous avons peu d'information, d'échanges entre nous. Nous sommes renseignés par nos syndicats. Mais nous sommes peu écoutés et mis de côté par les autres ministères. Les CAD ne sont pas expliqués. ».*

Les exploitants ont ainsi l'impression d'être peu écoutés et d'être tenus à l'écart des processus de décision même au sein des instances de dialogue, censées créer des ponts de communication entre acteurs institutionnels et exploitants. De l'avis de certains acteurs, il faudrait également renforcer les ponts de communication entre les différentes institutions afin de coordonner les efforts entre les différentes régions et soutenir les démarches collectives. Par exemple, en Ardèche méridionale, la SAFER estime qu'il manque la mise en place d'un réel partenariat entre les maires et instances chargés de l'installation des jeunes. Ils pourraient jouer un rôle d'intégration des jeunes exploitants souhaitant s'installer ou venant d'un autre département, mais la SAFER a l'impression que les maires sont plus enclins à soutenir les projets touristiques, plus rentables économiquement sur le court terme, pour les communes, plutôt que les projets d'installation de jeunes. Concernant l'installation, il pourrait exister des partenariats favorisant le travail en amont de la SAFER, leur permettant de prévoir les départs à la retraite et les sessions de fermes, notamment grâce à un partenariat avec la MSA et les syndicats agricoles. Il est intéressant de noter que les différents organismes interrogés n'ont jamais mentionné l'association ASFODEL qui soutient les exploitants lors de leur installation et de mettre sur pied son projet. Cette structure est, selon un jeune exploitant installé hors cadre familial, beaucoup plus efficace que la Chambre d'agriculture ou la SAFER, car elle permet de faire le relais entre des gens qui ne sont pas du département, ou qui souhaitent s'installer sur des petites structures. Cet exemple démontre, là encore, les déficiences en matière d'informations rencontrées dans les territoires.

Certains exploitants vont encore plus loin et dénoncent la concentration d'information au sein des syndicats majoritaires, laquelle crée un clivage entre les différents acteurs et renforce le développement de comportements individualistes. Ainsi, un exploitant dans le Mené raconte : *« la CDOA gère tout, mais maintenant, les agriculteurs sont minoritaires, et ont donc plus de mal à imposer leurs idées. Je ne suis pas le seul à subir ces pressions, et on déplore le fait qu'un seul syndicat puissant existe. Le problème lié est que l'on retrouve toujours les mêmes personnes aux différentes commissions. »*. Certains syndicats comme celui de la Confédération paysanne souffrent également d'exclusion par rapport aux syndicats majoritaires. C'est ce que nous explique un interlocuteur de la Confédération paysanne de l'Ardèche : *« Le syndicat de la Confédération paysanne est peu reconnu. Il est en structuration dans le département. Mais nous n'avons pas toujours accès aux circuits d'information. Ceci s'est vu notamment par l'absence d'un bureau de la Confédération paysanne dans la Chambre d'agriculture. En Ardèche, il nous a fallu exprimer notre mécontentement, on a mis une caravane devant la Chambre, avant d'avoir droit à un bureau dans la Chambre d'agriculture »*.

Le technicien de la FRAPNA, dans le territoire des Coteaux du lyonnais, fait également part de son sentiment d'exclusion vis-à-vis de la Chambre d'agriculture : *« il est certain que nous avons encore peu droit à la parole, et on a le sentiment d'être en aval des démarches lors de l'examen des dossiers en CDOA. Nous sommes arrivés les derniers, dans une commission qui a ses propres valeurs, ses*

fonctionnements établis. On a été assimilé à des écologistes et on a subi de fortes pressions de la part de la Chambre d'agriculture. Il arrive encore que des décisions soient prises sans qu'on ait été consulté. La Chambre a mis en place un certain nombre de kits, un ensemble de mesures sans nous en faire part. ». Le technicien reconnaît cependant que la FRAPNA *« n'a ni la volonté ni le goût d'aller au contact des agriculteurs, et qu'il n'existe pas d'instance de dialogue. Même si les rapports sont courtois, il n'y a pas d'échange. C'est un peu moins vrai pour les chasseurs, plus présents, notamment lors des formations. Mais les relations ont tendance à se tendre actuellement. Le rapport de force est vite vu »*. La FRAPNA se positionne aujourd'hui encore dans une logique de rapport de force et non de coopération. Leur démarche est plus naturaliste qu'environnementaliste, même si aujourd'hui, déplore le technicien de la FRAPNA : *« il est difficile d'intéresser les gens pour autre chose que la gestion des déchets ou les paysages. Mais de fait, le dialogue avec la profession agricole est difficile, car derrière les définitions de chacun de mêmes mots utilisés sont très différents. »* Cette situation favorise ainsi les comportements individualistes en raison des difficultés d'échanges, et du sentiment de mise à l'écart ressenti par certains acteurs.

Le constat que l'on peut tirer de l'ensemble des terrains d'étude est qu'il y a peu d'échange entre les différents acteurs, excepté entre l'ADASEA et la Chambre d'agriculture qui sont souvent dans les mêmes locaux. Malgré une première impression de département d'échange dynamique, qui est d'ailleurs mentionné par certains exploitants et surtout par la Confédération paysanne, beaucoup d'acteurs rencontrés considèrent que le Rhône n'est pas un département novateur, et qu'il y a un manque d'animation entre les services décentralisés des régions. Les CDOA sont vues comme trop repliées sur elles-mêmes et échangent peu d'information avec les exploitants. Plusieurs exploitants emploient l'expression de « grande famille » pour qualifier la CDOA. Le mode de fonctionnement des CDOA, entraîne l'exclusion d'exploitants et renforce le sentiment d'isolement de certains acteurs, qui se tournent alors vers d'autres interlocuteurs ou se replient sur eux-mêmes.

Des acteurs enfin, dénoncent un comportement trop individualiste entre les exploitants eux-mêmes en raison des inégalités qui se créent selon l'adoption ou non des mesures du second pilier et des nouvelles pratiques soutenues par le programme. Ainsi, dans le territoire de Langres, un frère et une sœur, récemment installés en GAEC, déclarent : *« la valorisation des produits devrait être faite sans soutien, car la valorisation des produits dépend seulement du comportement des agriculteurs. Tous les groupements d'agriculteurs qui voient le jour ne tiennent vraiment pas longtemps. Car c'est seulement le point financier qui les rapproche plus que le côté social, comme dans les CUMA par exemple. Mais ce thème de se regrouper ou pas est aujourd'hui un sujet tabou, car il y a trop d'enjeux sociaux derrière et des réflexions du genre : pourquoi tu travailles avec lui et pas avec moi, avec un esprit de concurrence qui demeure. Il est important que cette initiative soit prise par quelqu'un de connu et reconnu par la communauté agricole. Comme nous sommes nouveaux, nous sommes considérés quasi comme des*

étrangers, et on ne peut pas être à l'origine de quelque chose de nouveau. On a appartenu pendant un court moment à un groupement laitier, mais on a abandonné, car on se sentait en décalage et à part un ou deux jeunes, les autres étaient sur un mode de fonctionnement trop différent du nôtre. ». De même, cet exploitant des Coteaux du lyonnais insiste sur le manque de communication entre ruraux et néoruraux : *« les autres faiblesses caractéristiques de la situation agricole sont les relations humaines entre agriculteurs, d'une part, et, d'autre part, avec les néoruraux. Des exploitants estiment que les relations entre agriculteurs ne sont pas assez développées. Ils dénoncent le sentiment d'individualisme, de manque de dialogue et de concertation »*. Le cloisonnement entre ruraux en place et néoruraux semble donc demeurer, renforçant ainsi l'individualisme des acteurs au sein des territoires. Le programme français de développement rural, malgré sa volonté affichée de développer des projets collectifs et de réduire le cloisonnement entre les différents acteurs ruraux, a des difficultés à limiter ces comportements individualistes.

8.1.4. En conclusion : le programme entraîne des disparités au sein des territoires

Pour conclure, nous avons vu dans cette partie que l'application du PDRN et des DOCUP générait un certain nombre de disparités et d'inégalités au sein des territoires ruraux. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation, à commencer par la mise en œuvre précipitée du programme, suivie par des changements rapides et par l'arrêt brutal des CTE ; outil clé du second pilier de la PAC. Beaucoup d'acteurs n'ont ainsi pas eu le temps de s'approprier le programme et se sont sentis perdus face à la lourdeur des textes de références et aux informations contradictoires. D'autre part, les acteurs qui se sont investis avec espoir dans l'appropriation du programme ont déploré le fait que celui-ci privilégie, dans les faits, les grandes exploitations.

Nous avons ainsi constaté que la majorité des mesures ont été utilisées de façon très inégale sur l'ensemble des territoires ruraux de même que la répartition de la dotation globale FEOGA-G et DOCUP, qui a généré de nombreux écarts entre les régions. Il faut ajouter à cela le fait que chaque région a adopté des choix stratégiques différents selon la mobilisation des acteurs et les priorités définies. Enfin, l'absence d'un système d'information homogène ainsi que la déficience du système de suivi, qui a affaibli la cohérence initiale du texte du programme, ont renforcé les disparités régionales, engendrant ainsi une répercussion inégale du programme sur les territoires ruraux.

Comme nous l'avons vu jusqu'à présent, la plupart des acteurs rencontrés reprochent au second pilier de la PAC de ne pas suffisamment prendre en compte les spécificités locales des territoires ruraux. L'ICHN, l'aide aux « zones défavorisées » et à celles soumises à des contraintes environnementales, est la seule aide annuelle entièrement mise en œuvre dans le cadre d'un zonage et qui ne soit pas directement liée à

des critères d'éligibilité et de calcul de l'aide. En fonction de sa particularité, elle est ainsi perçue, à l'inverse des autres mesures, comme une aide de soutien aux petites exploitations, et elle s'adapte aux spécificités territoriales à un échelon local. L'identité locale est de ce fait valorisée par l'ICHN qui reconnait et indemnise les handicaps naturels sur un territoire donné. Elle permet ainsi de maintenir un tissu d'actifs agricoles, de préserver les paysages et d'entretenir les territoires ruraux. Cependant, il faut noter que peu après sa mise en place cette aide est devenue une aide à la surface, comme la prime à l'herbe, favorisant ainsi l'adoption d'une « logique de guichet » par beaucoup d'acteurs. Les bénéficiaires sont ainsi confortés financièrement dans leur situation et ne sont pas incités à repenser leur mode de fonctionnement ou à chercher des solutions par eux-mêmes pour contrer les handicaps naturels de leur territoire. On peut également se demander si derrière la volonté affichée de maintenir l'identité locale des territoires, cette aide ne renforce pas plutôt les disparités en maintenant ces zones dites « spécifiques », à l'écart de l'ensemble des territoires ruraux.

Outre sa répartition inégale au sein des territoires ruraux et le maintien de l'identité locale au travers de l'ICHN, nous avons vu dans cette partie que l'application du second pilier de la PAC contribue à renforcer l'individualisme chez certains acteurs. En effet, les exploitants travaillant sur des productions minoritaires intègrent rarement les projets collectifs, en raison de la rigidité des structures d'encadrement, et ce, alors que ces exploitations permettent de maintenir la diversité au sein des territoires ruraux. D'autre part, le manque de complémentarité entre les démarches de filière et les démarches de territoire ne favorise pas une approche de territoire regroupant des systèmes de production différents. Il faut également souligner que les intérêts divergents des exploitants ne facilitent pas l'approche de territoire, et incitent plutôt à initier des démarches individuelles. Concernant les démarches CTE, l'impossibilité de prendre en compte les investissements partagés en CUMA a favorisé les acquisitions individuelles, provoquant ainsi la mise à l'écart de certains exploitants. Les acteurs déplorent donc l'absence de problème commun au territoire qui permettrait de fédérer les acteurs entre eux.

Enfin, le manque d'animation et de diffusion de l'information renforce les comportements individualistes entre les acteurs qui s'approprient le programme et ceux qui ne le font pas. Pour remédier à cette situation, certains acteurs tentent ainsi de mettre en place des ponts de communication entre les différents acteurs. Par cette partie, nous pouvons ainsi conclure que l'application d'une politique publique agricole présente un certain nombre de disparités selon les territoires d'application, entretient une certaine mise à l'écart des territoires les plus isolés et défavorisés et renforce les comportements individualistes de certains acteurs. L'application du programme renforce ainsi d'une certaine manière les disparités et inégalités au sein des territoires ruraux.

8.2. Le programme comme élément perturbateur de l'équilibre existant

Ainsi, le programme de développement rural entraîne des disparités au sein des territoires ruraux. On peut donc considérer qu'il agit comme un élément perturbateur de l'équilibre existant, tant au niveau de l'organisation des acteurs que de l'appropriation du programme et de son articulation avec les politiques publiques déjà en place.

Concernant l'articulation, nous verrons qu'il existe une concurrence entre les différents programmes, de même qu'un certain nombre de contradictions entre les premier et second piliers de la PAC. Face à cela, des actions d'adaptation et d'appropriation sont mises en place par les acteurs. Le niveau d'appropriation et d'implication varie en fonction des acteurs en raison des difficultés de compréhension rencontrées lors du lancement du programme et du manque de moyens pour un grand nombre d'entre eux.

8.2.1. Une articulation difficile du programme avec certaines politiques

8.2.1.1. Une concurrence entre les programmes

La majorité des qualificatifs employés par les acteurs pour décrire le RDR est : « catalogue de mesures » ou « boîte à outils ». Beaucoup évoquent également un « chevauchement d'actions », parfois similaires, sans toutefois pouvoir déterminer les raisons et les implications de ce chevauchement. Ceci est particulièrement frappant en ce qui concerne l'articulation entre le PDRN et le DOCUP. Cette articulation est qualifiée d'opaque par une majorité d'acteurs, tout comme les possibles articulations avec d'autres politiques régionales et les fonds s'appliquant à des échelons différents, tels que le FEDER et le FSE. Dans le territoire des Coteaux du lyonnais, la directrice de l'ADASEA fait le constat suivant : *« les différentes politiques s'emboîtent mal et les exigences différentes des échelons de programmation rendent difficile la coordination des politiques. Notamment, les collectivités locales ne suivent pas tellement le mouvement, car elles ont le sentiment de perdre la lisibilité de leurs subventions. Or si ces subventions apportées ne sont pas clairement identifiées comme venant de leur part, cela ne leur convient pas ».*

Les expressions d'« usine à gaz » et de « règlement de développement agricole » (au lieu de rural) ont également été prononcées, à plus de deux reprises. Cet avis est fortement exprimé par l'administration et ses partenaires, pourtant très impliqués au quotidien dans la mise en œuvre du programme, et bien davantage par les élus et les bénéficiaires, qui n'ont aucune vision claire du sujet et de ses enjeux. Par exemple, c'est le cas des exploitants qui ont exprimé fortement leurs craintes de se voir imposer des contraintes supplémentaires, notamment au motif de la protection de l'eau. Ainsi, faute d'une « stratégie visible », d'une « pratique claire », le RDR voit ses effets positifs s'estomper dans l'opinion de ses

bénéficiaires. Ils en retiennent seulement les contraintes qui leur sont imposées et sont de fait dans une logique presque exclusive de compensation. Ainsi en raison de sa difficulté d'appropriation, le programme a souvent été perçu comme une contrainte, en opposition avec les politiques en place au sein des différentes régions.

Concernant l'articulation entre le PDRN et le DOCUP, certains acteurs responsables de la gestion du DOCUP considèrent que l'articulation a été trop faible entre ces deux sous-ensembles du RDR français. Majoritairement, le DOCUP est en effet perçu comme un élément intéressant du développement rural et du rapprochement entre les ruraux et les exploitants. La complémentarité entre le DOCUP et le PDRN existe en théorie, mais elle n'a pas du tout été mise en valeur jusqu'ici, et elle n'a donc pas été exercée. L'affichage mixte des programmes sur plusieurs mesures, comme la mesure « a » (investissement dans les exploitations agricoles), a également entraîné beaucoup de confusions. L'implication inégale de la profession et des principales OPA envers le PDRN et les DOCUP a favorisé l'orientation des projets vers les financements du PDRN. Ceci a donc limité les démarches collectives qui sont fortement soutenues par le DOCUP et moins par le PDRN. Ceci n'est pas inhérent au programme, mais bien à son application. L'arrêt des CTE et la mise en place encore méconnue des CAD (à la date des études de terrain) ont cependant entraîné un intérêt nouveau pour le DOCUP, qui s'est traduit par l'augmentation du nombre de dossiers déposés pour des subventions. A ce sujet, il se crée une certaine concurrence entre le DOCUP et le PDRN, notamment au sujet de l'agrotourisme.

En théorie, il est possible de passer par le DOCUP pour des opérations qui ne sont pas financées par le PDRN, telles que les opérations collectives, l'animation, la communication. Mais peu de DOCUP ont intégré cette possibilité, sans doute du fait de la volonté des régions et, jusqu'à présent, aucune action de ce type ne semble avoir été mise en œuvre sur des crédits des DOCUP. Cela s'explique encore par le manque d'information autour des DOCUP et par la difficulté pour les différents acteurs de rapprocher leurs priorités avec les mesures du programme. Ainsi, dans le territoire du Mené, le directeur de la Chambre d'agriculture fait le constat suivant : *« on s'en tient à ce qu'on connaît depuis toujours, les mesures « a », « b », « d » et « f ». C'est le gros des crédits et des problématiques. En termes d'investissement, d'installation, d'agroenvironnement, ça ne tourne pas trop mal. On a rencontré des difficultés lors de l'application du PDRN. Le développement des zones rurales est une notion trop complexe, trop confuse. Il n'existe pas de communication sur le DOCUP Objectif 2. La profession ne se retrouve pas dans l'Objectif 2. Ce ne sont pas nos priorités. Les objectifs du DOCUP sont décalés, les cofinancements difficiles à mobiliser et les règles administratives complexes. Par exemple, accéder à la mesure « m », qui favorise les produits agricoles de qualité, suppose de monter une filière, ce qui est une grosse entreprise. De plus, on ne sait pas qui instruit les dossiers Objectif 2. Le second pilier, la profession n'en veut pas trop, parce que ça lui échappe, mais si on avait quelques points d'accroche, on en ferait davantage. »*.

D'un point de vue technique, l'articulation est également faible entre certains outils utilisés. Par exemple, les unités de travail entre les deux programmes CTE et « Natura 2000 » sont différentes. En effet, les CTE fonctionnent sur la base cadastrale de la parcelle, tandis que le programme « Natura 2000 » raisonne en termes de productions. Il est alors parfois difficile de savoir si les dossiers CTE sont en zone « Natura 2000 » ou pas. Une réorganisation des départements de la DDAF rapprochant les différents services CTE et « Natura 2000 » a permis de dépasser ce problème au sein de plusieurs territoires étudiés. Mais elle représente un temps de travail important, liée à la recherche des informations dans les autres dossiers et au croisement des données.

Si l'on s'intéresse de plus près à l'articulation entre le programme « Natura 2000 » et le PDRN, au premier abord, le projet « Natura 2000 » a peu profité de la dynamique créée par la mise en place du RDR en France. Certaines actions auraient pu être financées par « Natura 2000 » mais l'ont été par la région ou l'Etat. En effet, ce sont des accès plus habituels aux financements, et le retard de la mise en place de « Natura 2000 » a incité les acteurs à se tourner vers d'autres financements. Cependant, la démarche « Natura 2000 » est bien intégrée dans les administrations. Etant donné que le cahier des charges CTE est en général plus restrictif que celui de « Natura 2000 », certaines DDAF ont choisi de faire rentrer le plus de mesures possibles dans le cadre du CTE départemental. Celui-ci offre ainsi un large panel de mesures, et seulement certains cas précis font l'objet de clauses particulières ajoutées.

Le PDRN, à travers les CTE prenant la suite des Opérations Locales et le soutien aux zones « Natura 2000 », a permis d'amplifier la politique de préservation de l'environnement. Le soutien financier additionnel au CTE en « zones humides », par exemple, lié aux conditions écologiques particulièrement fragiles (10% de plus dans le soutien aux investissements), a permis de mieux valoriser l'action des exploitants sur ces territoires. Cependant, certains acteurs, comme le chargé de gestion de l'Unité aménagement rural et environnement, au CNASEA dans le territoire d'Eure-et-Loir, soulignent le problème de cohérence entre les différents projets cofinancés par plusieurs institutions, dans le cadre des CTE : *« Le CNASEA n'est pas en relation directe avec la profession, mais avec les bénéficiaires. Avec l'ADASEA et la DDAF, les relations sont très proches, liées à la vie réglementaire des dossiers. Le CNASEA a ainsi un rôle d'appui réglementaire très conséquent, en particulier parce qu'il contribue à définir très en amont le cadre réglementaire nécessaire par la mise en forme des dossiers, ce qui lui est imposé par sa responsabilité propre d'organisme payeur. En matière de cofinancement, la notification est un obstacle significatif. Les Conseils généraux ont parfois financé des opérations de MAE sans cohérence avec le projet global, et il y a eu un vrai problème d'association des cofinanceurs dans les CTE. ».*

Le cofinancement des projets dans le cadre des CTE entraîne une mise à l'écart de certaines institutions ou associations, qui préfèrent soutenir leurs actions en leur nom propre, afin d'éviter d'être « noyées » dans la liste des cofinanceurs. Cette tendance favorise ainsi la mise en place en parallèle de projets, pas toujours en cohérence les uns avec les autres. Dans le territoire d'Eure-et-Loir, le directeur adjoint de la

DRAF explique : *« les collectivités n'émettent pas de demande spécifique pour s'insérer dans le RDR en tant que tel, et elles n'ont d'ailleurs pas été très associées à la conception du programme. Elles préfèrent fiancer des actions en propre, en partie parce qu'elles craignent de ne plus être visibles et de se diluer dans des actions à multiples financeurs. Cette réticence est renforcée localement par des questions politiques. Il s'ensuit que la plupart des financements ne sont pas notifiés et ne respectent pas les règles strictes de l'UE. Cette situation est délibérée et avalisée par le contrôle de légalité. ».*

L'étude du territoire de l'Ardèche méridionale permet de relever de nombreuses incohérences entre l'application du RDR en France et les autres programmes existants. Ainsi, il est intéressant de souligner qu'avant la période de mise en place du PDRN et du DOCUP, entre 2000 et 2006, un Plan Local de Gestion de l'Espace (PLGE)[1] avait été mis en place par les organismes du département, subventionné et encadré par la région. La réalisation au préalable d'un diagnostic de territoire, puis d'une forte animation par les acteurs locaux, comprenant à la fois l'échelle départementale, les collectivités locales et les associations, avaient permis d'identifier les dynamiques correspondant aux besoins et attentes des différents acteurs au sein de ce territoire, ainsi que les actions à valoriser. Lors de la mise en place des DOCUP, l'échelle régionale a été ressentie, par les services déconcentrés et le Conseil général, comme trop importante, atténuant le rôle du PLGE jusqu'à finalement le faire disparaître sans que les partenariats mis en place ne servent de base à l'application du DOCUP. Il est dans ce cas regrettable que le RDR n'ait pas su s'appuyer sur les structures et les réseaux d'acteurs existant déjà.

Enfin, l'échelle de mise en place des programmes n'est pas toujours jugée pertinente par les acteurs rencontrés. L'objectif 5 du programme était plus territorialisé que le DOCUP Objectif 2, car il était élaboré par des acteurs du département, tels que le Conseil général, la DDAF, les OPA, et quelques collectivités locales à travers des syndicats ou des Communautés de Communes. Certaines problématiques spécifiques à l'Ardèche, notamment au niveau des infrastructures rurales, ont été supprimées lors de la définition régionale de l'objectif 2, car elles concernaient à l'échelle régionale une part infime des exploitations. De plus, les aides gérées au niveau départemental permettaient un meilleur ciblage territorial, selon l'avis d'un grand nombre d'acteurs.

L'absence de critère infradépartemental ne permet pas une gestion précise des territoires au sein du département et conduit à une répartition indiscriminée des aides. Cette citation d'un exploitant dans le territoire d'Eure-et-Loir illustre ce manque de cohérence : *« il existe des subventions du Conseil régional dans la Marne, mais pas en Eure-et-Loir, car c'était assimilé, vu les exploitations, à de la distorsion de concurrence. Ceci illustre le cruel manque de cohérence, entre les politiques du Conseil général, Conseil régional, du Pays et de l'Europe, car le département de l'Eure-et-Loir voit le nombre d'agriculteurs*

[1] Un PLGE est signé entre un groupe de communes, généralement une communauté de communes, et la Région. Il a pour but de financer des actions en faveur de l'environnement.

diminuer, et il est déjà difficile de s'installer, donc si on n'a moins d'aide, ça freine sans doute plus la course à l'agrandissement. ». Pour la majorité des acteurs de ce territoire d'étude, le PDRN a été perçu comme un élément perturbateur, par rapport aux autres programmes existant aux niveaux départemental, régional et local.

8.2.1.2. Les actions mises en place par les acteurs

Face à ce problème, certaines institutions, comme le Conseil régional dans le territoire des Coteaux du lyonnais, vont même jusqu'à dissocier le PDRN et les dispositifs mis en place au sein de leur région. Ainsi, la priorité de la région se base sur le développement d'un programme d'aide aux filières, alors que le PDRN affiche une volonté de territorialiser les démarches au sein des territoires ruraux. De même dans les monts de Lacaune, une exploitante évoque le soutien de la Chambre d'agriculture aux filières, en opposition avec l'orientation souhaitée par le PDRN : *« l'installation est difficile, car il y a beaucoup de technique et chaque agriculteur a sa mission dans sa structure. Le problème est qu'il y a une mise en dépendance des agriculteurs sur le terrain. Il faut que l'agriculteur sache ce qu'il veut faire dans son exploitation, afin de prendre les mesures qui lui conviennent, et ne pas être influencé par la Chambre d'agriculture qui veut développer les filières.* ». Dans les Monts de Lacaune, la directrice de l'ADES évoque, quant à elle, l'incohérence de certaines orientations du programme avec les pratiques des exploitants et leur mode de fonctionnement adapté aux spécificités de leur territoire : *« l'agriculture des Monts de Lacaune est une agriculture plutôt professionnelle et donc peu tournée vers la diversification. Les agriculteurs vivent convenablement de leur production, grâce à la zone de collecte de lait de brebis pour le Roquefort, la valorisation des « veaux sous la mère » et la présence de laiteries-fromageries. La recherche de multifonctionnalité n'est pas une voie naturelle de diversification. Mais même autour de ces points-là, la cohésion des agriculteurs semble faible. Par exemple, la redéfinition du secteur de collecte du roquefort va sans doute exclure deux agriculteurs de la zone de collecte. Au lieu de susciter une réaction de groupe et une défense de leur secteur, dans le cadre du Pays notamment, cette question est taboue et est soigneusement évitée. Cette situation accentue la morosité générale qui semble régner chez les agriculteurs, au moins lorsque l'on est dans des projets de groupes.* ».

Cependant, certains acteurs ont mis en place des actions afin d'intégrer le PDRN et les DOCUP aux autres politiques déjà existantes. C'est le cas par exemple dans la région Rhône-Alpes, où la coopération entre les services et les échelons de programmation est appréciée et soutenue par les institutions départementales. La DRAF et la DDAF se sont notamment concertées, afin de répartir les mesures du DOCUP entre les deux échelons, suivant leurs compétences ou le degré de proximité le plus approprié aux mesures. Cependant, la concertation avant la définition des mesures régionales n'a pas semblé suffisante selon la majorité des organismes rencontrés. Le DOCUP Objectif 2, bien que plus lisible que le PDRN pour les collectivités, est considéré comme moins adapté à l'Ardèche que ne l'était l'Objectif 5b.

En devenant un programme surtout régional, le DOCUP présente moins d'adaptation avec les projets locaux. Le Conseil général regrette notamment, d'avoir été laissé à l'écart et de n'avoir pas pu donner son avis sur les mesures pertinentes ou non pour le département et sur les mesures dans lesquelles il pouvait s'engager à un cofinancement.

Il en est de même pour la définition de MAE appliquée au contexte de l'Ardèche. Les propositions départementales, faites par la DDAF et la Chambre d'agriculture, ont été peu écoutées, et la proposition de MAE dans le cadre du CTE collectif viticole a également été ressentie comme difficile à faire entendre et accepter par l'Europe. Enfin, les organismes départementaux déplorent le manque d'information au sujet des nouveaux textes du PDRN, notamment la DDAF, qui regrette l'isolement qui en résulte face aux textes, arrêtés et circulaires. D'après les acteurs institutionnels, l'échelle de Pays qui est en train de se créer offre de meilleurs espoirs. On peut noter que le CTE collectif viticole a choisi le Pays de l'Ardèche méridionale comme échelle d'action. Un diagnostic a été réalisé et devrait servir de base aux projets de développement rural. Le Conseil général souhaite également initier une démarche collective des Communautés de communes et des communes, afin de *« mettre en place une réflexion sur la place de l'agriculture dans la gestion de l'espace »*. Un fort partenariat existe déjà entre le Conseil général et la structure d'animation et de mise en place du Pays. Ce partenariat doit permettre une meilleure articulation et une complémentarité des actions.

Certains acteurs institutionnels comme le Conseil général du territoire du Mené ont, quant à eux, pris le parti de mettre en place les actions correspondant aux besoins identifiés au sein de leur territoire, sans chercher à les faire valider par le processus officiel, de peur de « se faire refuser certains projets utiles ». Le Conseil général affirme : *« aider, à côté des politiques majeures, à travers des mesures d'accompagnement : l'animation rurale, des stations de recherche […]. Nous avons une politique globale vis-à-vis de l'agriculture, de l'économie et de l'environnement. Nous souhaitons que cet effet soit reconnu par les bénéficiaires, par les partenaires, par l'Etat, par l'Europe, même si certains peuvent être inquiets de l'aspect pas toujours officiel de notre intervention. Mais nous sommes réticents à notifier car, une fois remontée à la Commission, notre action peut être jugée non conforme avec les critères généraux de la réglementation européenne, alors qu'elle correspond sur place à des besoins bien réels. »*.

Concernant l'articulation entre les échelons de programmation sur le territoire de l'Ardèche méridionale, l'avis des différents services est très partagé selon les institutions rencontrées. Il semblerait que les institutions à l'échelle départementale souffrent du trop grand nombre d'échelons au-dessus de leur propre politique. Notamment, la Région n'offre pas une adaptation satisfaisante des MAE aux départements : *« les différentes politiques s'emboîtent mal et les rigidités des différents échelons de programmation rendent difficile l'adéquation des politiques au contexte local. Les politiques viennent encore d'en haut, il n'est donc pas étonnant que ces politiques s'adaptent mal aux territoires et aux stratégies existantes »*, explique le Chef du service régional économie agricole de la DRAF.

Les services régionaux, au contraire, apprécient cette hiérarchie des politiques et considèrent que le cadre régional permet la coexistence d'un cadre homogène évitant les inégalités entre les territoires, et une adaptation aux particularités locales. Le « trop local » a également déjà montré ses limites dans certains projets Leader, se transformant parfois en « gestion de copinage et de manque de transparence », selon certains acteurs. De l'avis des acteurs Rhône-Alpins, il est ainsi nécessaire d'homogénéiser les subventions au maintien de l'ouverture des paysages dans les départements de l'Isère et de l'Ardèche, qui présentent des situations géographiques comparables, ce que permet le cadre régional actuel. Il est également possible de définir un « CTE type » départemental suffisamment large pour s'adapter aux profils des différents bénéficiaires, comme le montre le « CTE type » du Rhône. Afin de faciliter l'insertion du RDR parmi les programmes existants, des diagnostics de territoires ont été réalisés par la Chambre d'agriculture et l'ADASEA, en partenariat avec les communes, dans le but de définir des priorités et des actions à mettre en face. Ces diagnostics ont débuté trop tard pour servir au CTE mais ont été utilisés pour définir les futurs CAD en se basant sur les conclusions de ces études. Cette démarche a ainsi permis une bonne complémentarité des actions des communes et des OPA et a facilité l'insertion d'un certain nombre de mesures du PDRN et des DOCUP au sein des programmes existants.

8.2.1.3. Les contradictions entre les deux piliers de la PAC

Il existe également des aides contradictoires entre les deux piliers de la PAC, et le cas le plus marquant est celui de l'aide aux prairies, opposée à l'aide au maïs. La nécessité du rééquilibrage financier du second pilier par rapport au premier a aussi été relevée par certains acteurs, afin que le second puisse proposer des aides plus incitatives.

Le territoire de Langres a permis de déceler l'existence de contradictions difficiles à résoudre. Par exemple, l'installation d'un élevage de 20 000 canards à proximité d'un village a suscité une intense polémique. Les exploitants engagés dans des démarches agrotouristiques ont en effet vu dans cette installation autorisée, malgré une opposition au niveau local, une contradiction totale avec leur projet d'agritourisme, soutenu depuis des années dans le cadre des aides à la diversification.

Un autre exemple est celui de la mise en place des jachères, dans le cadre de la PAC, qui impose leur entretien. Cependant, la mise en place de MAE peut imposer une jachère non entretenue. La seule possibilité de conciliation reste l'obtention d'une dérogation qui n'est satisfaisante pour personne, puisqu'elle crée des conflits entre la DDAF et la DIREN.

De plus, dans le cadre de la Dotation Jeune Agriculteur (DJA), l'obligation de mise aux normes est de trois ans, ce qui est, au dire des exploitants rencontrés, trop court pour réaliser le Diagnostic

Environnemental de l'Exploitation d'Elevage (DEXEL)[1], l'Etude Prévisionnelle d'Installation (EPI) et la procédure d'installation de façon fiable. Il arrive en effet que l'EPI soit revue en cours de route pour tenir compte de cette situation. L'approche technique prévalant dans le processus d'installation est en effet séquentielle, chaque étape amenant son lot de contraintes administratives et donc une perte de souplesse. Ainsi, selon de nombreux acteurs institutionnels, l'installation est devenue « un parcours semé d'embûches » et requiert l'intervention de spécialistes, ce qui rend les exploitants encore plus dépendants de certaines institutions et de leurs appuis techniques. S'installer suppose aujourd'hui d'avoir des moyens financiers importants, et l'augmentation des surfaces, qui est un des effets pervers du premier pilier de la PAC, rend presque inabordable l'installation pour toute personne s'établissant hors héritage familial. Dans les territoires étudiés, la cohérence de la double programmation est fondée sur un principe de base simple et clair : le soutien direct aux exploitants est principalement assuré dans le cadre du PDRN et les actions des DOCUP visent à soutenir les actions collectives ou territoriales.

De manière générale, on a ainsi pu constater un certain nombre d'incohérences, à la fois entre le second pilier de la PAC et les autres programmes existants, mais également internes au PDRN. Ceci est dû, selon certains acteurs, à une définition imprécise du RDR. Dans les Coteaux du lyonnais, la directrice de l'ADASEA explique son point de vue : *« le RDR hésite entre la considération des hommes à travers le maintien du tissu rural, maintien du revenu, et autre, ou seulement du territoire à travers les dimensions écologiques, environnementales et économiques. On va donc retrouver cette hésitation dans des contradictions entre des priorités qui vont soutenir l'un ou l'autre aspect, parfois contradictoire. Cela crée alors des contradictions internes et une absence d'affichage clair des priorités politiques »*.

Parmi les contradictions observées, on constate, entre autres, que les aides versées dans le cadre des MAE sont trop faibles par rapport aux primes du premier pilier de la PAC. Ainsi, les aides à l'extensification, peu incitatives, n'ont pas entraîné de modification significative des systèmes de production. L'installation des jeunes exploitants n'a pu être favorisée en raison des mesures du premier pilier, qui favorisait l'agrandissement et la course aux hectares, et du critère de référence du second pilier qui demeure la surface. Un exploitant en Ardèche méridionale déplore le système d'aide mis en place avec l'application du second pilier : *« le plafonnement à l'hectare des aides ne permet pas non plus une juste reconnaissance des actes du paysan. Ces aides à l'hectare vont également encore encourager l'agrandissement, et sont donc en opposition avec la priorité affichée d'installer des jeunes sur le territoire »*. De plus, certaines institutions, comme l'ADASEA et la SAFER de l'Ardèche méridionale, estiment que : *« les critères d'installation sont encore mal adaptés aux territoires, et leur cadrage national empêche certains projets non classiques. La surface minimum d'installation n'est pas non plus adaptée dans cette zone, où de nombreuses valorisations des terres existent et peuvent être intégrées dans un système d'économie mixte. Cette obligation est trop rigide face à la priorité d'installation. La*

[1] Le DEXEL est un Diagnostic Environnemental de l'Exploitation d'Elevage. Il permet de diagnostiquer les risques de pollution par l'azote d'une exploitation d'élevage, afin que celle-ci soit agréée par les pouvoirs publics et les agences de l'eau.

référence prise sur un revenu économique ne correspond pas au revenu exigé par les JA. A trop vouloir protéger le revenu des agriculteurs en installant des exploitations viables, on empêche le développement de structures réellement multifonctionnelles et originales. On peut avoir des fermes de six hectares, avec des productions maraîchères sous serres. Ces structures ont du mal à mobiliser des aides. Le temps de trois ans pour prouver la viabilité bloque aussi des projets plus lents à se mettre en place. Les structures de montagne devraient être les plus encouragées pour l'installation, et finalement ont des obstacles qu'elles n'identifient pas elles-mêmes comme des obstacles. On est dans ce cas face à un problème de contenu dans les textes et non d'interprétation, avec le cas de mesures nationales mal adaptées. Idem pour les mesures de sylvo-pastoralisme, le système mixte en Ardèche taillis et herbe n'est pas reconnu, alors qu'il est la base de la gestion de la ressource alimentaire pour les troupeaux ». Le manque de reconnaissance des spécificités des territoires ainsi que la difficulté d'articulation du programme avec les programmes et projets existants sont des inconvénients qui reviennent très souvent dans le discours des acteurs rencontrés.

Concernant le soutien à la diversification des activités agricoles, celui-ci vient en contradiction avec les difficultés rencontrées par les exploitants à faire reconnaître la pluriactivité dans le cadre réglementaire. Le soutien aux investissements dans les exploitations a été également perçu comme étant en contradiction avec la valorisation du travail manuel ou moins mécanisé, qui permettrait pourtant de développer une agriculture plus durable et autonome, donc moins fragile économiquement. L'aide à la préretraite accélère le départ d'exploitants en difficulté qui sont souvent dans des territoires dits « difficiles », où le remplacement n'est pas assuré. De plus, le soutien au boisement des terres agricoles de la mesure « h » vient en contradiction avec les efforts de maintien de l'ouverture du paysage, préconisés par le second pilier. La Confédération paysanne dans le territoire des Coteaux du lyonnais estime que *« tant que le premier pilier est maintenu, le second pilier ne pourra pas fonctionner. Le poids du 1er pilier, quelles que soient les mesures prises en face, bloque l'installation, le changement des pratiques culturales. Il est par exemple aujourd'hui plus rentable économiquement de drainer une parcelle puis d'y cultiver du maïs irrigué plutôt que de la laisser en prairie permanente. Les deux piliers ont donc leur fonctionnement parallèle, mais à aucun moment coordonné ».* Le témoignage de l'ADASEA de ce même territoire corrobore avec l'opinion de la Confédération paysanne : *« la mauvaise coordination des deux piliers peut se voir à travers la contradiction des décisions prises en CDOA. On a par exemple un petit projet de vente de poulet fermier, avec vente directe, sans investissement nécessaire. Ce projet correspond aux priorités RDR et PDRN. Mais la production de volaille, comme elle est excédentaire en France, ne peut être aidée, donc le dossier est refusé en CDOA. Un PAM avec gros investissement en production laitière, par exemple, passe sans problème ».*

Certains acteurs vont même plus loin en affirmant que le programme français de développement rural ne va pas dans le sens de la politique européenne en termes de développement durable, car il ne soutient pas tous les projets, comme ceux tournés vers les énergies renouvelables. Un exploitant dans les Coteaux du lyonnais dit : *« si l'Etat voulait réellement aller vers une agriculture durable, il faudrait avoir une plus*

grande complémentarité des politiques, notamment dans le domaine des énergies renouvelables. Les projets qui existent ne sont pas soutenus, alors qu'ils vont dans le sens des politiques européennes obligeant les pays à produire vingt pour cent de l'énergie qu'ils consomment. Mais l'Etat ne fait rien actuellement et, aujourd'hui, les projets, notamment de carburant ou d'huile végétale, sont trop taxés pour permettre leur développement. On touche alors le problème des politiques non durables, qui ne peuvent mettre en place des effets durables. La politique de FISCHLER est une catastrophe, car c'est une aide à l'hectare. Le découplage par ce moyen entraîne une course à l'agrandissement ».

En conclusion, les partenariats semblent plus difficiles et conflictuels à l'échelle départementale qu'à l'échelle régionale. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cela, tels que le nombre d'acteurs travaillant dans le cadre du développement rural ou la proximité avec le terrain, qui sont souvent des facteurs de contradiction, et qui représentent un risque d'opposition politique plus grand. Ceci explique également l'accueil peu enthousiaste du RDR par un grand nombre d'acteurs. Le RDR ne semble pas avoir modifié les relations entre partenaires, qui sont restées mal définies. De fait, l'interprétation des relations existantes varie d'un acteur à l'autre. Une des conséquences fortes du RDR est l'introduction des associations de consommateurs, de protection de l'environnement et de la fédération des chasseurs dans le cercle restreint des acteurs ruraux. Cependant, ne faisant pas partie des acteurs classiques, elles sont encore peu sollicitées et peu intégrées dans les programmes de développement rural. Les rôles de chacun n'étant pas clairement définis, des problèmes de cohabitation et de concurrence persistent toujours. Jusqu'à ce jour, peu de synergies ont ainsi été observées entre les différents programmes, et ceci principalement par manque de temps avant la phase d'élaboration des projets et en raison d'une appropriation lente du changement d'orientation du programme. Cette tendance a cependant été estompée grâce à la mise en place des diagnostics de territoire intégrés dans les CAD, à la suite de l'arrêt des CTE.

8.2.2. Une appropriation du programme différente selon les acteurs

8.2.2.1. Les différents niveaux d'implication des acteurs institutionnels

Selon les expressions employées par les institutions associées à sa mise en place, le RDR représente un « tournant politique », une « approche nouvelle » des projets agricoles, du fait de la mise en place des contrats entre les exploitants et l'Etat (CTE, CAD, MAE). Le RDR initie également un changement au niveau des procédures de paiements. Cependant, il est important de noter que le RDR et le PDRN sont confondus, par un grand nombre d'acteurs, avec les CTE. L'effort de compréhension et de mise en place a été concentré sur ce dispositif, qui était la principale nouveauté du RDR, puisque les autres mesures existaient avant. Enfin, les exigences fortes à propos du nombre de CTE à réaliser ont accentué la mobilisation sur les CTE, et ont limité une approche plus globale du RDR par les différents acteurs. La

préfiguration des MAE et des CTE, a permis dans beaucoup de départements l'émergence d'une discussion nouvelle et intéressante sur le rôle de l'agriculture et son évolution, notamment lors de la définition du contrat type départemental. Cet avis est partagé par la DDAF de l'Ardèche : *« l'écriture des MAE a été un moment très intéressant, permettant une réelle appropriation du programme et une très forte adaptation aux besoins et aux applications qui en découleraient. Cependant, à la retranscription, les mesures décidées au niveau de la Région sont forcément difficilement adaptées aux problèmes de département. Il aurait donc peut-être été plus intéressant de les définir au niveau départemental. Mais l'échelon de la Région est important pour une synthèse et une coordination. Il y a cependant eu quelques problèmes au niveau de la Région, afin de faire admettre leurs propositions. Notamment, encore aujourd'hui, certaines propositions n'ont toujours pas été validées ».*

Les services déconcentrés et les institutions ont de ce fait placé beaucoup d'espoir dans le RDR et surtout dans les CTE, car ils associaient des outils économiques et environnementaux avec un projet agricole. Cependant, le cadre qui a finalement été mis en place était tellement différent des propositions faites par les groupes de travail, rencontrés dans les territoires étudiés, que le RDR a été vécu comme un programme élaboré à haut niveau, prenant peu en compte les recommandations et demandes faites par les différents acteurs. Il en résulte une grande frustration de la part des acteurs impliqués dans ces démarches. De plus, la compréhension globale des politiques est inégale selon les acteurs institutionnels et les territoires. Par exemple, dans le Rhône, les services du SGAR n'ont pas affiché la volonté d'intégrer le nouveau fonctionnement du RDR. Dans ce département, ce sont les employés administratifs et les techniciens de la Chambre d'agriculture et de l'ADASEA qui ont fait l'effort de s'intéresser aux mesures. Ils ont ainsi intégré rapidement l'approche du RDR. En effet, cette orientation est en accord avec l'évolution des objectifs de la Chambre, exprimée notamment dans le PAD. En revanche, les élus ont été plus réticents face aux nouvelles orientations données par le programme.

En ce qui concerne l'attitude des porteurs de projets, on peut remarquer des différences de comportement et d'appropriation vis-à-vis des mesures antérieures au programme et des CTE, qui constituaient la principale nouveauté du programme. En effet, les anciennes mesures sont assimilées à des apports financiers individuels, utiles dans les projets d'exploitation. C'est le cas par exemple de la mesure « a » (mises aux normes de certaines installations), la mesure « b » (départs et reprises d'exploitation), ou encore la mesure « c » pour l'installation et notamment l'achat de l'exploitation. Les exploitants voient leur intérêt mesure par mesure, sans les intégrer à l'ensemble des politiques et des objectifs globaux. Ces mesures sont mobilisées facilement pour des projets individuels, car une mesure correspond à une action claire et définie. L'aide à l'installation permet ainsi une installation plus facile, en assurant une trésorerie nécessaire durant la première année d'activité. L'investissement soutenu par les PAM permet de réaliser des projets plus construits et d'aller également plus loin dans les démarches de mise aux normes ou tout autre projet nécessitant un lourd investissement, comme la création d'un poste de découpe, l'amélioration des conditions de travail et de vie des animaux.

Pour les CTE, en revanche, l'appropriation par les exploitants est plus mitigée, elle varie selon leur profil. Le RDR offre en effet des outils intéressants de soutien à des initiatives rurales, et certains exploitants qui avaient déjà une approche globale de l'agriculture et de l'environnement ont été confortés dans leurs démarches. Ils sont cependant minoritaires et la plupart des autres exploitants tendent vers un comportement plus opportuniste vis-à-vis des financements CTE, considérant les différents volets de CTE comme des subventions cumulables, plutôt que comme des mesures se complétant. C'est ce que nous avons démontré dans le sixième chapitre.

L'appropriation du programme de développement rural par les exploitants se fait avec des difficultés, notamment en raison d'un accès inégal à l'information pour l'ensemble des acteurs. En effet, entre l'élaboration du PDRN par le Ministère de l'Agriculture et son application sur le terrain, on constate une déperdition d'information qui fait peu à peu perdre de son sens et de sa cohérence au PDRN et au DOCUP. Au final, les bénéficiaires étant situés en bout de chaîne de la communication, il ne reste du message initial que des mesures mises les unes à côté des autres. C'est ce qui explique en partie le manque d'appréciation globale des exploitants sur les politiques agricoles.

Les réseaux d'information sont réduits et peu efficaces au regard des connaissances des exploitants. Il existe un décalage entre le sentiment de forte campagne de sensibilisation ressenti par les institutions et les informations effectivement reçues par les exploitants. Certains acteurs reprochent d'ailleurs aux Chambres d'agriculture et aux syndicats de ne pas s'impliquer suffisamment dans la circulation de l'information, ce qui concorde avec les reproches de rétention d'information faits par certains exploitants à leur égard. Les bénéficiaires potentiels ayant accès à l'information sont alors les exploitants proches des sources d'information.

Si l'on s'intéresse à l'appropriation du programme par les exploitants envers les projets, orientés vers l'agriculture durable et multifonctionnelle, il faut souligner que les exploitants sont conscients de leurs responsabilités en matière environnementale et se disent prêts à les assumer. Mais ce sont les délais imposés par le programme qui sont problématiques, car difficilement atteignables, selon les bénéficiaires. Dans le territoire de Langres, les MAE de base, telles que « la réduction d'intrants », ne sont pas vécues comme des contraintes insurmontables, puisqu'elles correspondent peu ou prou aux pratiques existantes. Mais le sentiment largement partagé au sein de ce territoire est l'absence de politique globale, malgré la conscience d'une indispensable solidarité entre les différents acteurs pour le maintien de la qualité de l'eau par exemple. Pour certains exploitants, l'ensemble du système ressemble ainsi à un « jeu de mikado » en raison du trop grand nombre de subventions, de déclarations et de formalités.

Au regard de notre travail d'étude, nous avons ainsi constaté que relativement peu d'exploitants, en dehors de ceux qui jouent un rôle actif dans les milieux professionnels, ont une idée claire du contenu du PDRN ou du RDR, savent quelles mesures sont ou non cofinancées par l'Europe, et peuvent distinguer les mesures anciennes des nouvelles, à l'exception du CTE. En raison de son caractère novateur, de

l'importance des campagnes de sensibilisation auxquelles il a donné lieu, et du succès qu'il a finalement rencontré, le CTE est devenu, aux yeux des exploitants, le dispositif emblématique du PDRN. Les acteurs se réfèrent d'ailleurs très souvent à ce dispositif lorsqu'ils parlent du PDRN. Certains vont même jusqu'à identifier les CTE au programme. Dans ce contexte, il est évident que l'arrêt brutal du CTE et son remplacement par le CAD, encore mal défini à l'époque de notre travail d'étude, ont donné aux exploitants le sentiment d'une remise en cause en profondeur du PDRN, et d'une incertitude quant à l'évolution du dispositif. En 1999, les CTE étaient en effet nouveaux et fortement contestés et il a fallu du temps pour que les exploitants l'acceptent et s'y familiarisent, mais cette voie se dessinait depuis 2002, comme le montre l'augmentation du nombre de dossiers CTE déposés ou en formulation durant le premier semestre 2002. Lorsque les exploitants ont commencé à s'intéresser et à se familiariser avec cette nouvelle approche, la politique a changé sans laisser le temps nécessaire à une appropriation du programme par les bénéficiaires, et a développé un comportement réticent vis-à-vis des politiques en cours et à venir.

8.2.2.2. Les raisons des problèmes d'appropriation du programme

La difficulté principale, quant à l'appropriation du programme par les acteurs, vient du fait qu'ils distinguent mal l'articulation qui peut exister entre les différentes mesures, que les procédures et modalités d'attribution leur paraissent complexes et parfois excessivement restrictives. Cette faible lisibilité du programme est explicable dans la mesure où, tant au niveau français qu'européen, l'ambition est de rassembler, dans un souci de simplification et de cohérence, un certain nombre de mesures préexistantes, plutôt que de créer un nouvel ensemble de dispositions novatrices, d'où le caractère apparemment disparate du programme.

Il faut également souligner le manque d'articulation des différents objectifs du programme, qui aurait permis d'élaborer un « cadre logique », et qui n'a pas été fait au départ. Faute de campagnes d'explication et d'information suffisantes, les services déconcentrés ont contribué à la perplexité du monde agricole vis-à-vis de la cohérence d'ensemble du système, et n'ont, de ce fait, pas pu expliquer à leurs interlocuteurs la logique du programme. Il faut enfin rappeler que hormis pour les CTE, il y a eu peu de communication en direction des exploitants sur le dispositif d'ensemble, et que les relais traditionnels d'information que sont les OPA n'ont pas toujours voulu jouer leur rôle dans ce domaine, en raison notamment de leur réticence initiale à la mesure phare que constituait le CTE.

Dans ce contexte, l'objectif qui a été le mieux perçu est l'orientation vers la multifonctionnalité des exploitations, portée par les CTE, tandis que l'articulation de cet objectif prioritaire avec les objectifs de nature socio-économique a été moins bien perçue. En revanche, l'objectif global du RDR de simplifier, conformément aux orientations de l'agenda 2000, le dispositif d'aide au développement rural était connu

des exploitants, et répondait à une attente réelle. L'opinion dominante des exploitants vis-à-vis de la réalisation de cet objectif est cependant négative car, dans la pratique, ils ne voient pas de simplification des procédures. Le nombre de mesures n'a pas diminué, et les modalités d'accès sont restées, en général, aussi complexes que par le passé. L'intervention du CNASEA, comme nouvel acteur pour certaines mesures, a complexifié la chose, dans la mesure où les contrôles qu'il exerce apparaissent comme redondants et plus tatillons, face aux contrôles des services déconcentrés.

Le discours de la profession agricole sur la complexité des procédures doit cependant être nuancé, car certains acteurs institutionnels révèlent que les concertations avec les milieux professionnels agricoles aboutissent rarement à des simplifications de procédures, et ont au contraire pour effet de conduire à des règles générales rigides, moins adaptables au cas par cas, et moins « négociables » que des règles plus complexes au premier abord. Dans ces conditions, la complexité des procédures, concernant les critères d'attribution des aides, est tout autant liée à la demande des milieux professionnels qu'à l'administration. Au niveau des services déconcentrés tels que les DRAF, les DDAF et les Chambres d'agriculture, l'appropriation du PDRN demeure très inégale, car les acteurs institutionnels souffrent souvent d'un manque de formation continue et d'un niveau d'information insuffisant, notamment sur les procédures de mise en œuvre des mesures. Les programmes de formations sur ces procédures ont été initiés avec plusieurs années de retard. Le PDRN a cependant eu comme effet positif, aux dires des responsables de services, une amélioration des concertations entre services, ainsi qu'une meilleure identification, au sein des services, des activités relevant du second pilier. Un autre effet positif signalé à plusieurs reprises est l'amélioration des liens de coopération entre les DRAF et les DIREN, à travers notamment les comités régionaux de suivi. Cette amélioration ne s'est toutefois pas manifestée au niveau départemental, niveau auquel la DIREN n'est pas présente.

De plus, le PDRN ne semble pas offrir les moyens de développement des partenariats et d'appropriation des problèmes ruraux par les non agricoles, en raison de la faible importance attribuée à la formation et à l'animation. En Ardèche, par exemple, il y a peu d'investissement de la part des associations de consommateurs et d'associations rurales - comme celles se consacrant à la réhabilitation du chemin de fer et de ses aqueducs - qui concerne directement le maintien de la vie rurale et du patrimoine bâti, ou enfin du PNR.

De même, chez les exploitants, les démarches trop complexes ont été une cause de découragement. La complexité d'appropriation des programmes de développement rural pour les non agricoles décourage beaucoup d'interlocuteurs potentiels. Les non agricoles n'ont pas la capacité de s'approprier les connaissances techniques suffisantes permettant la mise en place d'une réelle discussion. Des actions en animation et formation permettraient cette appropriation, et feraient en sorte que la participation des associations non agricoles en CDOA ne repose plus seulement sur les connaissances et capacités déjà préexistantes. Ceci explique qu'actuellement, dans un département comme le Rhône, la Fédération des chasseurs est plus en mesure de participer et intervenir, alors qu'en Ardèche, département voisin, la

FRAPNA est très active et présente. En Ardèche méridionale, les préoccupations communes entre la FRAPNA et les exploitants ont sans doute été un élément favorable à l'appropriation des problématiques et connaissances agricoles par l'association. On peut ainsi déplorer le fait que la formation et l'animation représentent une part très faible du PDRN, et n'aient pas été considérées comme des principaux moteurs de mise en place du programme pour une nouvelle approche du développement rural.

8.2.2.3. Les moyens permettant l'appropriation du programme

Le territoire d'Eure-et-Loir constitue un exemple intéressant au niveau du processus d'appropriation du RDR par les structures d'accompagnement. En effet, la majorité des acteurs départementaux a eu une réaction prudente lors de la mise en place du RDR. Les services déconcentrés, et notamment la DDAF, n'ont pas eu un rôle moteur dans l'animation des discussions. Face aux réactions des représentants agricoles, les services déconcentrés, comme les OPA, ont freiné la mise en place du PDRN et n'ont pas tout de suite pris le parti de s'approprier ce programme. Lorsque ces institutions ont vu qu'un grand nombre d'exploitants s'intéressaient au PDRN, au moins afin de connaître les tenants et aboutissants de ce programme, elles ont pris le parti de s'y investir. Par exemple, un exploitant, expert en CDOA, a lui-même organisé un débat-conférence sur les CTE, suite à la demande des exploitants. Au début, personne ne soutenait son projet, puis, quand la Chambre d'agriculture a appris que beaucoup de personnes y auraient assisté, elle s'y est intéressée. La Chambre d'agriculture et la FDSEA ont alors changé de comportement, et décidé de tirer profit des financements possibles. Des outils facilement applicables sur le terrain ont été développés, grâce à des mesures qui nécessitaient peu ou pas de changement sur les exploitations, comme l'analyse des sols, afin que les exploitants puissent y trouver un intérêt économique immédiat. On peut souligner ici la difficulté d'appropriation des systèmes de financement évoqués par plusieurs acteurs lors des entretiens. Ainsi, dans le territoire du Mené, le directeur du service agriculture et environnement au Conseil général explique : *« pour la gestion des fonds européens, on peut se demander qui fait quoi et à quel niveau. C'est très lourd, très compliqué, chaque échelon national, régional ou local a sa vision des choses et sa façon de faire. L'échelon adéquat est l'échelon départemental, car il y a simplification de la procédure, et on peut imaginer une instruction par les collectivités locales dans une approche de développement local. L'instruction est longue, car les fonds UE sont mis en place les derniers, et ça crée de sérieux problèmes de trésorerie en début et en fin de projet. La contrainte du taux fixe est lourde, elle souligne les problèmes de coordination qui existent sur la plupart des dossiers. On ne peut pourtant pas gérer au coup par coup, car il faudrait afficher au préalable les participations par thème, en masse financière. Les règles de financement des fonds européens sont opaques. On a réformé l'Objectif 2 pour 2000 - 2006 sans en connaître les règles »*. Dans le même territoire, un exploitant ajoute : *« le RDR est vécu comme venant d'en haut, avec peu de concertation lors de sa formulation, et peu d'information lors de sa mise en place, de la part du SGAR.*

Au niveau du DOCUP, l'emboîtement des différents échelons se passe plutôt mal. Certains points, comme le soutien aux CUMA, créent des concurrences entre les fonds FEDER et FEOGA ».

Lors de la mise en place des CTE, l'ADASEA et la DDAF ont été soucieuses de ne pas contrarier les exploitants et n'ont pas réellement tenu leur rôle de service public. La DDAF a ainsi été peu impliquée dans la mise en œuvre du RDR. Le manque d'information et le flou du cadre initial semblent lui avoir fait craindre des retombées et des sanctions ultérieures en cas de mauvaise interprétation des textes. De fait, la DDAF a eu pour attitude d'être prudente et de limiter la liberté d'interprétation des textes officiels. L'effort d'appropriation a été jugé trop faible par les bénéficiaires intéressés par les nouvelles mesures, qui ont ressenti cette rigidité d'interprétation comme un obstacle à leurs projets et comme un manque de dynamisme des institutions. Bien que la DDAF, la Chambre d'agriculture et l'ADASEA aient édité ensemble une plaquette, organisé des journées de formation, et que les techniciens de la Chambre d'agriculture soient présents dans les groupes de développement relativement nombreux dans le territoire, les exploitants considèrent que la DDAF et l'ADASEA ne leur transmettent pas suffisamment d'informations, et que la Chambre d'agriculture leur fournit plutôt des informations techniques, mais non politiques ou stratégiques. Ils se tournent alors vers d'autres réseaux d'information comme les syndicats ou la presse. La Chambre d'agriculture reste néanmoins l'interlocuteur privilégié des exploitants, particulièrement les antennes délocalisées qui ont réussi à mettre en place un réel dynamisme avec les exploitants. Par contre, les autres institutions comme la DDAF et l'ADASEA sont peu appréciées par les exploitants qui ne leur font pas confiance. Il a été souligné plusieurs fois par des responsables d'associations ou du réseau FARRE le décalage entre les réactions qualifiées de « dogmatiques » de la FDSEA, pour être en accord avec la ligne directrice nationale, et les réactions individuelles. Lors des réunions sans exploitants élus, comme au cours de formation dans lesquelles Eure-et-Loir Nature intervient, les exploitants sont très intéressés par les possibilités que peut leur apporter le PDRN. Les avis sont également différents lors de discussions informelles et certaines prises de position en CDOA. Ce comportement semble motivé par un souci très fort de protéger leurs acquis et conserver un esprit de groupe. Même si les exploitants qui entrent dans ces démarches de réflexion sur leur système de production sont peu nombreux, les acteurs qui souhaitent mettre en place une agriculture différente du modèle productiviste commencent à produire, selon le responsable du réseau FARRE, *« un effet tache d'huile et une ouverture plutôt optimiste ».*

Au sein des institutions agricoles et des services déconcentrés, la répartition des rôles dans la gestion des dossiers a été difficile. Une réflexion pour repositionner le travail de chacun était en cours à l'époque de nos entretiens, mais il existe encore aujourd'hui une concurrence entre les différentes institutions. Malgré quelques actions communes, les échanges sont parfois tendus. Ceci limite la réflexion commune d'appropriation du PDRN et la mise en place de partenariats. La DDAF semble avoir des relations plutôt difficiles avec l'ADASEA et le CNASEA, qui se positionnent en supérieurs hiérarchiques. Peu de partenariats sont mis en place, et la DDAF tient plutôt le rôle de gestion de l'interprétation des mesures et textes officiels, que celui d'animateur départemental. D'autres institutions comme l'ADASEA en

Ardèche ont également dû repenser leur organisation : *« à l'ADASEA, la mise en place du deuxième pilier, et notamment les CTE, ont modifié l'organisation interne, avec des spécialisations d'une part, et des créations d'emploi d'autre part. Le mot d'ordre du CNASEA était que les CTE représentent 60% de l'activité des ADASEA. Or, seulement deux ans plus tard, la disparition des CTE nie tout cela et entraîne entre autres des licenciements importants. Comme chez les agriculteurs, on a basculé d'un investissement fort à une absence de perspectives ».*

Certains acteurs, comme la directrice de l'ADES des Monts de Lacaune, mettent en lumière les problèmes d'articulation entre les différents acteurs institutionnels, qui rendent difficile l'appropriation des programmes : *« l'Etat, le Conseil régional et le Conseil général se sont engagés à mieux articuler leurs interventions et leurs objectifs. Cependant, l'ADES ressent plus cela comme un affichage, pas encore mis en pratique aujourd'hui. Ces acteurs ont dit qu'ils allaient se concerter, mais ne semblent pas l'avoir encore fait. C'est encore aux porteurs de projet de voir comment tourner leur projet, afin qu'il rentre dans les lignes de programmation des politiques. Ceci est en partie dû au fait que le travail d'harmonisation des contrats territoriaux n'est pas fait, donc les projets individuels ne s'inscrivent pas dans un projet plus global et cohérent. La DDAF devait sans doute être chargée de cette harmonisation pour les agriculteurs, mais comme aucune communication n'a été faite sur la mise en place du RDR, il est difficile de le savoir. Difficile également de voir la coordination entre les différentes institutions, comme entre DDAF et chambre. De plus, des comportements contradictoires nuisent à la crédibilité des programmes. La préfecture a en effet contacté des porteurs de projets pour soutenir des projets qu'elle avait refusés deux ans auparavant, afin de consommer les crédits qui ne sont toujours pas consommés aujourd'hui. Par exemple, au début, il n'y avait pas de possibilité de financement de matériel roulant et, finalement, c'est possible cette année ».*

Dans le territoire d'Eure-et-Loir, le Conseil général, le Pays de Drouais et les acteurs non agricoles du développement rural travaillent avec la Chambre d'agriculture, considérée comme le principal interlocuteur des exploitants. Selon les thèmes abordés, ils font appel au service de la Chambre d'agriculture correspondant. Ses antennes sur le territoire permettent une proximité avec les exploitants, qui facilite le dialogue. Les exploitants et les organismes professionnels ont peu à peu accepté un échange avec l'association Eure-et-Loir Nature, présente en CDOA depuis 2000. Cette association a établi un réel dialogue avec les exploitants et avait, avant même le lancement du RDR, favorisé une connaissance et une compréhension de l'agriculture au sein de l'association. Face à un problème environnemental, Eure-et-Loir Nature tente de souligner l'intérêt économique du projet, afin de mieux pouvoir dialoguer et prendre en compte les exigences de chacun. Ensuite, ils aident et suivent les exploitants dans leurs propres démarches de recherche de solutions techniques face à un problème environnemental posé, sans chercher à imposer des techniques respectueuses de l'environnement.

Cette approche est relativement proche de celle de l'Agriculture Raisonnée qui se développe peu à peu dans ce territoire, et permet ainsi d'établir un terrain d'entente. La charte environnementale, au sein de ce

terrain d'étude, a permis de prendre en compte les exigences environnementales intégrées dans le PDRN et les DOCUP, en facilitant l'appropriation de nouvelles mesures à travers l'utilisation d'un outil existant. La chargée des dossiers européens au Conseil général d'Eure-et-Loir explique ainsi l'orientation de cette démarche : *« la Charte environnement sera renouvelée, sans doute avec les mêmes priorités. La notion de développement durable sera rajoutée, mais en conservant l'approche environnementale comme l'entrée pour des projets économiques et sociaux et non l'inverse. Le Conseil général ne veut pas d'une démarche économique qui inclurait des composantes environnementales. Aujourd'hui, les enjeux principaux sont centrés autour de la qualité de l'eau. Cela constitue un lien fort entre le monde rural non agricole et agricole autour de cette gestion de l'eau. Pour cela, le Conseil général a mis en place une réflexion sur ce sujet, afin de définir une politique commune de réduction de la pollution de l'eau. Les priorités et axes qui ont alors émergé sont l'eau et le milieu naturel. On travaille avec les OPA, afin de faire accepter par les agriculteurs le changement d'orientation de la production et d'approche de l'environnement et le développement de la filière économique afin d'améliorer la qualité des produits, développer l'agriculture et le tourisme. Nous avons pris conscience de l'importance de Paris dans le développement du tourisme, avec également la conscience que, même ici, la diminution du nombre d'agriculteurs va bientôt devenir un problème. ».*

La nécessité de créer des ponts de communication entre les différents acteurs, et de mettre en place des référentiels communs est essentielle pour l'appropriation d'une politique publique. Certains territoires étudiés ont de ce fait concentré leurs efforts sur l'exercice de cohésion de groupe entre les différentes institutions et au sein de leur organisation propre, afin de faciliter les échanges et l'appropriation des programmes. Dans le territoire du Mené, le Chef du service économie agricole de la DRAF raconte : *« la fusion PDRN-DOCUP est assez forte à la DRAF. Les mêmes personnes gèrent des dossiers avec les deux clés, la connaissance des deux programmes. L'idée serait d'arriver à faire la même chose avec le Conseil régional. Mais il existe un problème de personnes dans la relation DRFA et Conseil régional. Les relations sont tendues et jamais simples. On a de la peine à se compléter. Il faudrait qu'on ait un manuel d'aide aux porteurs de projet, avec des plans de financement type. On devrait mettre en place une conférence des contreparties réunissant l'Etat, la Région, l'UE, les quatre départements, afin de fixer des règles du jeu, de se répartir les dossiers. C'est un peu ce qu'on a essayé de faire avec la Charte du Développement Pérenne. ».*

Ainsi, nous avons vu dans cette partie que le manque d'information et de formation ainsi que la réticence, au départ, d'un grand nombre d'acteurs ont freiné l'appropriation du second pilier de la PAC dans les territoires étudiés. Cependant, au regard de nos entretiens, nous constatons qu'au-delà du manque d'information, c'est surtout l'incertitude sur l'avenir de la PAC qui freine les exploitants dans leurs projets. En effet, beaucoup se demandent aujourd'hui quels sont les objectifs à long terme de l'Europe, et quelles évolutions futures cachent les discours actuels, ce qui génère un comportement de méfiance plus

que de coopération. Dans les discours, on note un désarroi certain de la part des exploitants. Ils ne savent plus quelle direction prendre et peu de moyens leur sont offerts afin de repenser le fonctionnement de leur exploitation, avant de mettre en place des projets.

Le changement d'orientation de la PAC a été vécu comme un désintérêt de la fonction de production alimentaire de l'agriculture. Le changement a été perçu comme radical et soudain, en contradiction avec les incitations à produire encore très fortement ressenties à l'époque de notre travail de terrain. Nous avons ainsi identifié qu'un grand nombre de mesures étaient peu utilisées, et ce, en raison d'un manque d'appropriation du programme par les différents acteurs. Les exploitants se sont intéressés tardivement au programme et aux sources d'information utiles, afin d'initier des démarches dans le cadre du PDRN et des DOCUP. A cet égard, des recherches de simplification auraient pu être envisagées et doivent être étudiées dans le cadre de l'élaboration de futurs programmes liés au développement des territoires ruraux. Il faut notamment simplifier le cadre des mesures mixtes, comme pour la mesure « a » du PDRN, valider le cahier des charges et les référentiels entre organismes instructeurs et le CNASEA, simplifier à cet égard la gestion des dossiers en clarifiant les fonctions d'instruction et de contrôle et limiter les reprises de traitement des dossiers par le CNASEA. Il serait également nécessaire de réajuster les affectations de crédits entre les différentes mesures au niveau des DOCUP et de développer l'animation avec la création d'une cellule de concertation à l'échelon des régions entre les organismes instructeurs et le CNASEA. Il serait intéressant de mettre en place une cellule d'appui technique à l'échelon suprarégional, qui agisse transversalement afin de faciliter les transferts de savoir-faire, et renforcer les dispositifs de diffusion de l'information et notamment des bonnes pratiques agricoles.

8.2.3. Un exemple d'appropriation du programme par l'ADASEA de l'Isère

Lors de la mise en place du PDRN, l'échelon départemental, par l'intermédiaire des DDAF[1] et des ADASEA, est chargé de permettre l'application du programme sur les territoires et le rendre compréhensible pour les autres acteurs. Les ADASEA, par le biais de leurs réseaux locaux, diffusent l'information et font connaître les différentes mesures à leurs adhérents. Elles ont un rôle central dans la réalisation et la préinstruction des dossiers. La démarche des contrats souscrits entre les exploitants et l'Etat (MAE, CTE, CAD) est la suivante :

1. réalisation du diagnostic auprès de l'exploitant par la Chambre d'Agriculture ou l'ADASEA (en collaboration avec l'opérateur « Natura 2000 »),
2. transmission à l'ADASEA et à la DDAF pour instruction et à la structure animatrice pour avis,
3. validation en Commission Départementale d'Orientation Agricole.

[1] En 2006, j'ai occupé les fonctions de conseiller au service Economie agricole, à la DDAF de l'Isère, suite à la mise en place des Droit de Paiement Unique (DPU).

L'ADASEA a donc pour mission d'apporter un soutien logistique aux exploitants, par le biais d'informations et de formations, collectives et individuelles, sur les opportunités offertes par les programmes européens, nationaux et régionaux.

Suite au séminaire, intitulé « Les politiques territoriales européennes vues par les acteurs locaux de l'aménagement et du développement »[1], le directeur de l'Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (ADASEA) de l'Isère s'est exprimé sur l'influence de la PAC dans la conduite de politiques locales. Son discours permet de comprendre davantage le déroulement de l'appropriation d'une politique publique par les acteurs institutionnels et son articulation avec d'autres programmes au sein d'un même territoire. Toutefois, ce discours est à relativiser, car même si des éléments sont définis dans le Règlement de Développement Rural, ils restent généraux. Puis, aussi, parce qu'en matière d'accompagnement des politiques publiques, des outils sont mis à la disposition des acteurs, mais leur mise en œuvre et le résultat des politiques sont très différents d'un département à un autre.

Pour introduire ses propos, le directeur de l'ADSEA choisit de rappeler le rôle et la fonction de l'ADASEA ainsi que l'évolution des thématiques liées à l'agriculture depuis 1968 : « *l'ingénierie administrative, c'est un peu notre cœur de métier. En termes d'utilisation des fonds européens, le secteur agricole pratique cela depuis longtemps, car la politique agricole était l'une des premières politiques mises en place au niveau de l'Europe. Notre structure, qui existe depuis trente ans, a donc évolué en fonction des politiques européennes. En termes d'activités, nous sommes passés, au départ, en 1968, de la thématique essentiellement basée sur la restructuration de l'agriculture. Puis, aujourd'hui, après une phase de modernisation, on est sur le champ de l'installation des agriculteurs et sur la multifonctionnalité de l'agriculture. Ces thématiques sont au cœur des programmes européens. Concernant les liens avec les politiques territoriales, les ADASEA sont des organismes départementaux, mais depuis quelques années, nous essayons de coller aux politiques régionales (notamment au travers des Comités de Coordination des Programmes Régionaux d'Apprentissage) pour essayer de mettre en cohérence l'ensemble des politiques à destination du monde agricole. Ces politiques touchent à l'installation et à l'environnement. Elles n'intéressent pas exclusivement l'Europe, mais toutes les échelles territoriales, l'Etat, la région, le département et les communes. Nous essayons donc de faciliter l'intégration de ces politiques en adaptant notre organisation et en privilégiant une entrée plus territoriale* ».

Sur la question de la perception et de l'instrumentalisation des politiques européennes par les acteurs locaux, le directeur propose deux exemples : la politique d'installation et les mesures agro-

[1] Ce séminaire a été organisé par BOISSEAUX S., DENIZOT D., HIRCZAK M., MEASSON L., TCHEKEMIAN A. (UMR CNRS PACTE 5194). Il s'est déroulé, le 14 janvier 2005, à l'Institut de Géographie Alpine de Grenoble. L'objet de ce séminaire était de comprendre comment les professionnels de l'aménagement et du développement exerçant aux échelles locales perçoivent et instrumentalisent les politiques structurelles européennes. Des interventions d'acteurs régionaux, nationaux et européens ont permis de débattre quant à la portée de ces politiques sur les territoires locaux.

environnementales. Ces deux exemples constituent, selon lui, l'essentiel de l'activité de l'ADASEA de l'Isère : *« Dans de nombreux propos, il a été dit que les politiques européennes sont à la marge, par rapport aux politiques locales. Or, je crois que ce n'est pas toujours le cas. Si l'on prend l'exemple de la politique d'installation dans notre département, le Conseil général avait pris une orientation en faveur de la diversification agricole et de l'accueil d'actifs extérieurs au monde agricole, avant la généralisation de telles mesures au niveau européen. Pour cet exemple, les politiques européennes sont venues renforcer les dispositifs existants. Ce n'est pas l'Europe qui fixe l'espace de définition des projets. L'Europe fixe le cadre sur les domaines concernés comme les politiques d'installation. Des éléments sont définis dans le Règlement de Développement Rural. Des outils sont mis à notre disposition et permettent d'accompagner les politiques. Mais la mise en œuvre et le résultat des politiques sont très différents d'un département à l'autre. L'Europe a été un élément moteur, mais on voit bien qu'en fonction des spécificités locales, soit ça peut amplifier les politiques, soit ça peut les initiés en fonction de l'historique de chaque département. Dans d'autres cas, l'intervention européenne peut avoir l'effet inverse ou du moins pas aussi dynamisant ».*

Ce qui est intéressant dans le discours du Directeur de l'ADASEA de l'Isère c'est le fait qu'il se différencie des propos tenus par la majorité des acteurs institutionnels rencontrés sur les territoires d'étude. Ainsi, selon le directeur de l'ADASEA de l'Isère, ce sont les acteurs eux-mêmes, et non l'Europe, qui déterminent le cadre de définition des projets. Le directeur se place ainsi non plus dans une position passive, par rapport à l'application de la politique publique, mais en tant qu'acteur de son application et de sa mise en œuvre, tout en respectant le cadre fixé par l'Europe pour les différents domaines d'activités agricoles.

Le PDRN permet ainsi de renforcer les dispositifs existants et non l'inverse et il est perçu comme un outil d'accompagnement. Derrière ce discours, quelque peu angélique, se cache une difficulté : le problème majeur lié à l'application d'une politique publique est de s'assurer que celle-ci s'applique véritablement à tous les territoires concernés : *« on peut se poser la question de savoir si ce Règlement de Développement Rural et sa traduction française en PDRN s'appliquent à toutes les régions. L'application des critères est-elle cohérente sur toutes les régions françaises, compte tenu de la diversité des métiers du monde agricole ? De plus, ce n'est même plus un règlement agricole, c'est un règlement de développement rural et on commence à parler de plus en plus d'installation rurales et pas forcément d'installations agricoles. Le problème n'est pas forcément dû au Règlement de Développement Rural, mais plus à la traduction française qui en est faite. Les conditions d'installations et les réponses en termes de formation et d'appui sont des conditions uniques au niveau national et qui ne tiennent pas compte, de ce fait, des spécificités locales. Le métier d'agriculteur est tout de même très différent d'une région à une autre. Parfois, notamment en Rhône-Alpes, il s'apparenterait beaucoup plus à un métier d'entrepreneur rural ».*

D'après le directeur de l'ADASEA de l'Isère, une autre orientation, largement insufflée par l'Union Européenne et qui a amené les exploitants français à faire évoluer leurs pratiques, est la mise en place des politiques environnementales. Le directeur décrit les différentes phases liées à l'introduction de ces politiques : *« On est passé par une phase expérimentale, avec une implication locale forte. En Isère, il y a eu de nombreuses discussions entre les agriculteurs, les associations, les élus. L'avantage de ces procédures, c'est qu'elles génèrent une forte implication locale, une forte concertation. Ca a permis de rapprocher les points de vue entre les agriculteurs et les attentes des autres acteurs de la société. L'inconvénient de ce dispositif, c'est sa lourdeur en termes de conception. Chaque programme devait être défini à l'euro près, pour les mesures. Entre la conception du programme et la mise en œuvre, il pouvait se passer parfois plusieurs années. D'un point de vue pédagogique, la première phase a permis tout de même de faire évoluer les pratiques et la conception même du métier d'agriculteur, et de sensibiliser l'ensemble des agriculteurs à la prise en compte de l'environnement. Aujourd'hui, on peut parler d'environnement partout, mais il y a dix, quinze ans, ce n'était pas forcément le cas. Puis, il y a eu la phase de mise en œuvre opérationnelle qui a succédé à la première jusqu'en 2000. Cette phase a donné lieu à de nombreuses critiques de la part des acteurs locaux qui trouvaient que l'on prenait moins en compte les spécificités, parce qu'on est passé d'une programmation locale à une programmation régionale, avec une conception plus descendante au niveau du terrain. On peut regretter que différents outils dont les objectifs étaient sensiblement identiques se soient superposés à ce dispositif, notamment les Contrats Territoriaux d'Exploitation qui ont aujourd'hui disparu ».*

En effet, la mise en place de l'outil CTE avait pour objectif de s'intégrer à l'ensemble des fonctions de l'agriculture. Il n'était pas seulement lié à l'environnement, mais également à la diversification, aux conditions de travail et à la qualité des produits. Le directeur ajoute : *« Les CTE ont été perçus comme un outil descendant. Suivant les régions et à partir de l'exemple de Rhône-Alpes, les CTE correspondaient déjà à des orientations qui ont été prises à la fois par la profession, et par les collectivités en matière de politique agricole. Malgré tout, donc, c'est resté un outil qui était uniquement cofinancé par l'Etat. Or, dans la mesure où l'Etat n'a pas fait l'effort prévu au départ, ça a été difficile d'en faire un outil intégrateur. Malgré tout, on s'apercevait que les CTE traitaient les mêmes problématiques que les politiques régionales et départementales. Aujourd'hui, si on fait le bilan, malgré tout de ces politiques environnementales, notamment dans les régions défavorisées comme les régions de montagne, un nombre important d'agriculteurs a contractualisé, ça a initié l'agriculture de contrats. C'est bien un apport de cette politique : des acteurs importants se sont engagés dans cette démarche contractuelle, peut-être un peu moins dans les régions les plus productives. Les mesures agro-environnementales sont à présent reprises sur le premier pilier de la PAC, parce qu'avec l'écoconditionnalité, tous les agriculteurs se souviennent qu'ils sont soumis à ce type de contrat. De ce fait, les orientations en faveur de la préservation de l'environnement sont aussi prises comme une contrainte. Les CTE n'existent plus depuis 2002. Les Contrats d'Agriculture Durable, avec des objectifs un peu similaires que ceux des CTE mais avec moins de moyens et un recentrage environnemental existent toujours, car ils prévoyaient dès le*

départ un recentrage des collectivités. Sur le département, le Conseil général a intégré cette politique des Contrats d'Agriculture Durable. Le volet environnemental étant financé par l'Etat, il reste à sa charge uniquement le volet investissement. In fine, les deux sont financés par l'Union Européenne ».

Le dispositif présente donc plusieurs avantages en permettant notamment de faire évoluer le métier d'exploitant agricole. L'inconvénient principal a été le manque d'intégration de la part de l'Etat, cofinanceur du dispositif, qui n'a pas suffisamment soutenu les démarches des acteurs institutionnels dans le cadre de ce programme. Le directeur évoque également la lourdeur des procédures administratives, déplorée par tous les acteurs rencontrés : *« Les différentes générations de contractualisation ont généré un imbroglio administratif et financier dans lequel les agriculteurs ne s'y retrouvent pas. Certains territoires réfléchissent à la mise en place d'un contrat unique qui pourrait intégrer l'ensemble des interventions qui regroupent les mêmes problématiques de façon à ce qu'il y ait une meilleure visibilité pour les agriculteurs. Est-ce que c'est la bonne solution ? Faut-il spécialiser les interventions au niveau des territoires ? La mise en place de ces politiques européennes a entraîné la mise en place de procédures qui sont parfois complexes. Je ne sais pas si ça provient des procédures européennes ou du système administratif français. Les procédures de contrôle, par exemple, sont mal comprises au niveau local. Or, paradoxalement, j'ai l'impression que les collectivités territoriales, même au niveau des CCPRA, commencent à s'intéresser à l'opportunité de mobiliser des fonds européens. Je suis peut-être un peu plus optimiste que d'autres intervenants là-dessus. On voit que le département a commencé à s'en saisir. Les pays s'interrogent sur la possibilité de conforter leur politique à travers les cofinancements européens et, moyennant une pédagogie, il y a une certaine appropriation de ces politiques qui est faite aux niveaux les plus locaux ».*

Pour conclure, le directeur de l'ADASEA de l'Isère évoque l'existence d'une superposition des programmes au sein des territoires ruraux. Selon lui, la difficulté se situe au niveau de la coordination entre les différents échelons pour instrumentaliser ces différents programmes et les faire cohabiter au sein d'un même territoire ou sur plusieurs territoires concomitants : *« Je crois qu'aujourd'hui il y a une superposition des territoires, un enchevêtrement des espaces de projet. On a les contrats globaux, il y a les objectifs du département, il y a la région et il y a l'état. L'une des difficultés, c'est peut-être que les projets soient bien conçus au niveau local, car les territoires sont suffisamment bien organisés pour arriver à construire les projets. Moyennant une certaine aide financière, assez complexe tout de même, on arrive à mettre en place des programmes et même à conforter les politiques européennes qui peuvent être mises en place. Le PDRN tel qu'il est permet quand même d'appliquer des politiques et même d'initier des politiques. L'autre acquis, la politique de contrats, c'est quelque chose qui a tendance à se développer, que ce soit du côté des financeurs. La notion de contrat c'est quelque chose qui est ancré ».*

A la lecture de ces propos, on peut se demander si l'instrumentalisation d'une politique publique ne se situe pas dans le manque de visibilité. Si l'on croise ce discours avec celui des autres acteurs institutionnels locaux, on retient globalement l'aspect positif des programmes européens dans la conduite

des politiques locales. Mais les acteurs deviennent plus critiques dans les modalités de l'application des programmes, bien qu'ils incriminent en définitive l'intermédiaire étatique dans leur relation à Bruxelles. Ainsi, on peut se demander quel est l'impact européen sur la culture professionnelle et la conduite des politiques (projets, *bottom-up*, évaluation, contractualisation).

L'aspect instrumentalisant qui se joue derrière une politique publique montre un double système de mise en tension. D'une part, sur la philosophie des porteurs du programme, avec d'un côté des programmes européens comme supplément dans une dynamique territoriale préalablement existante et, de l'autre côté, des programmes européens qui déclenchent précisément cette dynamique territoriale sur des territoires qui ont une culture de projet plus limitée. D'autre part, sur l'évaluation du programme, avec d'un côté une évaluation itinérante, chemin faisant, qui essaie de faire évoluer, à la marge les procédures, d'améliorer pas à pas la réalisation opérationnelle. De l'autre côté, il existe une posture qui prévaut souvent, où l'on se situe dans une logique de préparation des prochaines candidatures aux programmes européens, ce qui peut être compris comme une réaction vis-à-vis d'une modélisation excessive de l'exercice.

8.2.4. En conclusion : un programme complexe qui perturbe l'organisation des territoires

Le problème principal d'appropriation du PDRN et de son articulation avec les autres politiques existantes est avant tout lié au manque de visibilité qu'ont les acteurs au niveau des enjeux et des mesures du programme. Ainsi, beaucoup d'acteurs considèrent le PDRN comme un programme additionnel et ont craint, dès son lancement, de se voir imposer des contraintes supplémentaires. De plus, beaucoup d'acteurs évoquent un chevauchement d'actions parfois similaires à la fois entre le PDRN et les DOCUP, puis avec les autres politiques existantes. Il en ressort ainsi un manque d'appropriation et de compréhension globale du programme, perçu par la plupart des acteurs comme une contrainte en opposition avec les autres politiques. Les acteurs déplorent aussi le manque d'articulation entre le PDRN et les DOCUP, tout comme entre certains outils, tels que les CTE et « Natura 2000 », qui ne nécessitent pas la même unité de travail. Certains ont également mentionné l'existence d'aides contradictoires entre les premier et second piliers de la PAC.

De plus, en raison de la perte d'affichage liée au cofinancement des différentes mesures, certaines institutions ont mis en place des actions en parallèle afin d'être identifiées. Mais cela a entraîné un manque de cohérence au sein des territoires ruraux. L'échelle d'application des programmes, c'est-à-dire régionale, est elle aussi remise en question par de nombreux acteurs qui estiment qu'il n'y a pas eu d'adaptation suffisante au niveau départemental. Face à cela, des acteurs se sont investis, afin de mettre en place des actions intégrant le PDRN et les DOCUP dans le champ des autres politiques. Mais il n'en

demeure pas moins l'existence d'un nombre important d'incohérences liées à l'application du PDRN et résultant de la définition trop imprécise du RDR.

Il faut en effet rappeler que le RDR a marqué un tournant politique important et s'est orienté vers une nouvelle approche des projets, en particulier au travers des CTE, perçus comme la seule mesure innovante du programme. De nombreux acteurs ont ainsi intégré des groupes de travail et mis beaucoup d'espoir et d'énergie dans le PDRN. Mais ils disent avoir été déçus en s'apercevant que le cadre final du programme était très différent des propositions qui avaient été faites. Beaucoup ont alors considéré le programme comme étant défini à haut niveau, ce qui a engendré la frustration de nombreux acteurs qui n'ont ainsi pas fait l'effort de s'approprier et promouvoir le programme. A cela s'ajoute la difficulté supplémentaire d'appropriation liée à l'entrée d'un nouvel acteur, le CNASEA, ainsi que le peu de moyens qu'offre le programme pour développer des partenariats et faciliter l'appropriation des problèmes ruraux par les acteurs non agricoles. Beaucoup d'acteurs associent également les difficultés d'appropriation à l'accès inégal à l'information au sein des différents territoires et constatent une déperdition d'information entre le Ministère de l'Agriculture et les réalités d'applications locales.

Toutefois, une compréhension globale du programme est observée chez les acteurs. Mais elle est inégale selon les territoires d'études et le niveau d'implication des différents acteurs. On peut ainsi considérer que le PDRN agit comme un élément perturbateur au sein de l'organisation des territoires ruraux en raison de sa complexité et de sa difficulté d'articulation avec les autres politiques existantes. Cependant, comme le souligne le directeur de l'ADASEA en Isère, *« l'Europe au travers du RDR et de sa déclinaison française, le PDRN, a pour but principal de mettre des outils à disposition afin d'accompagner les différents acteurs dans la définition de leurs projets »*. Le PDRN, comme les autres politiques publiques, a ainsi pour mission de renforcer les dispositifs existants. Il ne doit pas être perçu comme une contrainte supplémentaire ou un dispositif venant en remplacement de ceux existants. Afin d'utiliser ces outils de façon optimale, les acteurs doivent ainsi aborder le programme de développement rural en se focalisant, non pas sur les contraintes et difficultés d'appropriation qu'engendre une telle politique, mais en se demandant de quelle façon utiliser ce programme en vue de faire évoluer les exploitations et d'assurer leur pérennité sur les territoires.

8.3. La complexification des procédures entraîne une sélection des bénéficiaires

Le programme de développement rural peut être perçu comme un élément perturbateur au sein des territoires ruraux et des organisations d'acteurs. Il entraîne ainsi un certain nombre de disparités et d'inégalités qui s'expliquent entre autres par la complexité croissante des procédures administratives et de contrôle liée à l'application du programme.

Cette complexité est accentuée par l'insuffisance ou la rétention d'information et le manque d'animation. De plus, les acteurs estiment que la notion de contrôle a remplacé la notion d'accompagnement et de suivi, qui était annoncée au lancement du programme. On peut ainsi parler de culture du contrôle. La complexité s'explique également par les modifications liées au changement du mode de financement et l'évolution des systèmes de suivi. Il s'opère ainsi une sélection des projets validés dans le cadre du programme.

8.3.1. La complexité des démarches administratives

Il est important de rappeler que la mise en place du PDRN s'est faite dans un contexte perturbé, marqué par :

- l'introduction de nouvelles règles de fonctionnement liées à l'utilisation de financements européens ;
- l'entrée en jeu du CNASEA, comme organisme payeur ;
- la mise en place de la réforme des investissements publics en forêt et un état d'urgence général provoqué par les dégâts dus aux tempêtes de 1999.

Les acteurs ont ainsi été confrontés à de multiples enjeux tels que l'appropriation de nouvelles règles de fonctionnement, un changement en profondeur des usages, l'acceptation de nouveaux acteurs ayant une culture administrative différente, tout cela en faisant face à un accroissement sensible de la charge de travail. L'ampleur de la tâche à réaliser dans l'urgence a été considérable et il faut souligner que le renforcement des ressources n'a pas été suffisant par rapport aux besoins exprimés. Trois ans après la mise en place du programme, nous avons constaté que, si de nouvelles procédures, ainsi que certaines modifications avaient été mises en place, nous pouvions toujours relever l'existence de nombreux dysfonctionnements en termes de gestion administrative. En effet, le suivi de l'ensemble du programme aurait nécessité un système d'information plus adapté, les problèmes posés par le contrôle des surfaces et l'application des pénalités auraient dû être résolus plus rapidement, puis l'information des agents chargés de l'instruction des dossiers aurait dû être complétée, notamment en améliorant la lisibilité du manuel de procédures.

Après la phase d'adaptation et de gestion de la charge de travail supplémentaire, la mise en place des nouvelles mesures du RDR et l'intégration des démarches CTE ont amené les différentes institutions telles que les DDAF, les ADASEA et les Chambres d'agriculture à mieux coordonner les divers travaux et interventions. Ceci s'est concrétisé par une réorganisation interne et parfois par la création de postes spécifiques, permettant une approche transversale, par exemple entre les services de l'environnement et de l'agriculture durable au sein des DDAF. Cela a aussi permis une approche par territoire, comme celle

de la DDAF du Rhône sur le territoire des Coteaux du lyonnais. C'est ce qu'explique le directeur du service agriculture durable : *« à la DDAF, il y a eu une restructuration des services, car la mise en place des aides était lourde en personnes et en coûts. Mais nous sommes dans une succession de procédures beaucoup trop complexes et qui n'ont pas été annoncées. Le CTE est un exemple de complications inutiles et de retards accumulés. En général, les gens n'hésitaient pas à se lancer dans les mesures. Mais la crainte est qu'il y a des processus qui renforcent les procédures, et non les projets. »*. Ainsi, même si les procédures demeurent complexes, d'après l'avis de nombreux acteurs, cette restructuration a permis une meilleure coopération entre les services : *« La réorganisation a permis de relier entre elles les différentes mesures, et d'avoir une considération plus globale ainsi que des interventions plus cohérentes. […] Les aides ICHN et PHAE sont cependant gérées par le service dédié au premier pilier, ce qui n'aide peut-être pas à une vision d'ensemble du RDR et risque d'alimenter la confusion entre PDRN et CTE »*.

Certains acteurs travaillant au sein des DDAF ont cependant le sentiment de ne plus avoir les moyens de faire face à la communication, à la prévention et à l'information, telles qu'elles sont demandées par le Ministère de l'Agriculture. Le représentant de la cellule Europe à la DDAF du territoire de Langres raconte : *« l'administratif a tout mangé, et on recycle du personnel de terrain en personnel administratif. Le personnel n'est plus formé aux nouveaux concepts et un seul agent est au courant de la problématique »*. En effet, la « culture RDR », comme la nomment les acteurs rencontrés, n'a pas été adoptée au sein de nombreux services. Ce phénomène a été renforcé par le fait que la relation entre les DDAF et les CNASEA se sont faites sur la base d'un interlocuteur par procédure dans la plupart des régions de France. Cette situation a freiné l'obtention d'une vision globale au sein des régions et a entraîné un certain nombre de redondances dans l'élaboration des dossiers. De nombreux exploitants, comme celui-ci, rencontré en Ardèche méridionale, partagent cet avis : *« les dossiers JA sont vraiment trop lourds. Les mêmes informations sont demandées plusieurs fois, avec le sentiment que cette redondance pourrait être évitée grâce à un peu de coordination entre les différents organismes. J'ai eu le sentiment de réécrire la même chose plusieurs fois, une fois pour la DDAF, une fois pour la Chambre… Les versements ne sont pas adaptés à leur objectif. Lors de la constitution des dossiers, je n'ai jamais eu le même interlocuteur, alors que ceci devrait pouvoir s'organiser facilement entre les organismes. Le dossier est fait à la Chambre, il est signé à l'ADASEA, puis la DDAF répond pour qu'on change dans les formulaires »*.

La grande majorité des acteurs rencontrés a ainsi évoqué l'inadéquation du processus des démarches administratives avec le métier, comme cet exploitant des Monts de Lacaune : *« je suis éleveur et j'aime ce métier, mais il y a trop de papiers. Je fais dix-huit heures par jour depuis quinze jours, car je prépare la transhumance. Cela demande beaucoup de surveillance d'être éleveur. J'ai donc peu de temps pour la paperasse. Il y a un décalage beaucoup trop important entre la théorie et la pratique. Par exemple, on nous impose le bouclage des bêtes à huit jours, alors qu'il y a un risque d'être encorné. »*. Un autre exploitant du même territoire ajoute : *« Notre dossier a été présenté en CDOA et il était accepté. Le temps et le coût sont faibles. Nous nous sommes engagés sans connaître les contraintes. Si c'était à refaire, on*

ne le referait pas, car il y a trop de paperasse, il faut tout enregistrer nos gestes, les investissements, les apports de fumier, de fumure minérale ».

Certains exploitants soulignent une déviance au sein de la profession agricole : *« Il faut toujours demander des aides, c'est pénible, car il y a trop de paperasse, ça demande beaucoup de temps et un coût important. C'est usant, car les formulaires changent souvent. Maintenant, on se bat plus pour les primes que pour notre production. ».* Cependant, une minorité d'exploitants estiment que les demandes d'aide ne représentent pas vraiment une charge de travail supplémentaire, car une fois la première demande acceptée, le renouvellement d'année en année est simplifié. C'est l'avis de cet exploitant en Ardèche méridionale qui a bénéficié de l'ICHN, de la PCO et de la PMSEE : *« les trois mesures auxquelles j'ai adhéré ne m'ont pas pris de temps, car il suffit de reprendre les mêmes dossiers, rien n'a changé depuis dix ans pour la prime à l'herbe. Pour la PCO, c'est la même chose depuis vingt-cinq ans et pour la PMSEE, depuis dix ans. Donc ça ne prend pas de temps. En règle générale, il n'y a pas trop de papier. Il y a des réunions, mais je n'y vais pas… Je ne suis plus intéressé… Je lève le pied en raison de ma retraite. Ces aides m'apportent environ 40 000,00 francs par an* (soit environ 6 100,00 €/an) *».*

Dans le territoire de Langres, le représentant de la DDAF, quant à lui, n'estime pas que les circuits techniques soient plus difficiles avec le CNASEA qu'avec la Trésorerie Générale (TG) : *« Avec la TG, on avait des lectures locales et pas d'outil de suivi et peu de marge de négociation. On est passé à présent à une lecture régionale avec des possibilités de recours, même si les outils de suivi du RDR et du DOCUP restent encore à améliorer. Par exemple, le fonctionnement de PRESAGE, qui est un outil de suivi du DOCUP, est toujours très décalé dans le temps ».*

Sur un plan plus technique, outre leur complexité et leur diversité, les procédures souffrent d'un défaut permanent d'actualisation. Ainsi, les PAM, par exemple, ont été calculées sur des coûts plafonnés qui n'ont pas évolué durant la période d'application du PDRN. Enfin, la lourdeur administrative des dossiers des CTE ainsi que le *« flou du départ »* relaté par plusieurs acteurs ont ralenti l'adaptation au nouveau programme et son appropriation par les différents acteurs. Néanmoins, il est important de souligner que la mise en place des CTE a permis de favoriser le développement d'une approche pluridisciplinaire.

Il faut également noter que l'approche technique qui prévaut dans le processus d'installation est séquentielle. Chaque étape de ce processus amène son lot de contraintes administratives et son manque de souplesse. Ainsi, le parcours d'installation s'est complexifié et requiert l'intervention de spécialistes, ce qui rend les exploitants encore plus dépendants des organisations auxquelles ils appartiennent et des appuis techniques au sein des institutions. C'est l'avis que partagent plusieurs exploitants rencontrés, comme celui-ci, dans le Mené, qui explique : *« Les effets du PDRN ont peut-être été limités par l'aspect compliqué de démarches à suivre. La formation d'agriculteur manque sans doute aujourd'hui de préparation aux démarches administratives, qui sont une composante importante aujourd'hui ».*

Certains acteurs estiment qu'il y a une difficulté à appliquer ce qui a été défini d'un point de vue théorique. C'est l'avis de cet exploitant d'Ardèche : *« Quand nous voulons de l'information, on sait où s'adresser. Mais il y a un décalage entre le terrain et le bureau : le dossier CTE nous demande beaucoup de temps pour se repérer et commencer à le rédiger. Le conseiller, lui, est dedans toute la journée, il ne se rend pas compte du temps que ça nous demande pour le remplir. On nous demande de passer du temps après notre journée de travail. De plus, les systèmes d'aide changent souvent ».* Ainsi, beaucoup d'exploitants renoncent aux démarches administratives, qu'ils jugent trop lourdes et s'installent de ce fait sans avoir fait de demande d'aide auparavant. Voilà pourquoi la moitié des installations se font sans aide. En effet, concernant l'instruction des dossiers, la plupart des exploitants se plaignent de la redondance des informations qu'ils doivent fournir aux différents organismes et de la multiplicité des interlocuteurs au cours des démarches administratives. Le coût d'instruction est rarement perçu comme excessif, d'autant plus que le montant de la subvention accordée est en partie pris en charge. Il est estimé en général par les exploitants aux alentours de 450,00 euros, même si, souvent, le montant n'est pas connu précisément. Les délais d'instruction de dossiers sont trop importants et découragent parfois les porteurs de projet. Au début de la mise en œuvre du RDR, les temps d'instruction de subventions liées à de nouvelles mesures ont parfois atteint plus d'un an. Les premiers à s'être lancés dans les démarches CTE sont aujourd'hui méfiants vis-à-vis du processus d'obtention d'aides qui est mis en place. Ces temps d'instruction ont été diminués, mais par précaution, la majorité des porteurs de projet préfèrent souscrire à des mesures plus anciennes, dont le cadre connu est plus rassurant.

Certaines institutions partagent le découragement des exploitants face à la complexité des démarches administratives. Le chargé des programmes européens au Conseil général de l'Ardèche raconte : *« Pour l'objectif 2, par exemple, la commune prépare un projet d'aménagement de village. Elle le dépose à la préfecture du département qui le transmet à la DDAF pour l'instruction et le projet est proclamé par le Préfet de région. Donc, en Ardèche, on a beaucoup de petites communes pour qui, quand on explique ce circuit aux maires, ils prennent peur. Et ça peut être le cas pour un particulier qui lui aussi ne sera pas rassuré par la procédure. Les services de l'Etat ne se sont pas engagés à instruire les dossiers dans les six mois. Par exemple, une personne peut avoir des aides de l'Europe pour refaire une toiture mais quand ça dure plus de six mois, la personne prend peur et ça donne une mauvaise image de l'administration ».*

Face à cette crainte, des institutions cherchent à faciliter les démarches, en particulier pour les petits projets. C'est le cas de la Confédération paysanne en Ardèche méridionale qui relate : *« La Confédération paysanne a proposé un CTE « petite ferme», qui aurait facilité les démarches administratives aux exploitations ayant un chiffre d'affaires inférieur à trois cent mille francs* (environ 45 800,00 €). *Le projet a été soutenu par la Chambre d'agriculture, puis le projet a été proposé au niveau national. Le changement de gouvernement semble avoir contribué au statu quo actuel, et les porteurs de ce projet ne savent pas aujourd'hui où en est leur dossier, ni s'il a été finalement présenté à Bruxelles ou non. Ce CTE aurait pourtant permis de faciliter grandement l'accès des petites exploitations au CTE, pour un*

coût faible et des démarches administratives moins lourdes ». Il faut également souligner que le suivi faisant suite à la mise en place de mesures CTE et JA, notamment, a été insuffisant, de l'avis des différents acteurs rencontrés, qui considèrent qu'il n'y a eu ni suivi administratif, ni suivi du projet dans sa réalisation. Ceci est regrettable tant pour les exploitants que pour l'évaluation des politiques. *« Le soutien est par contre un peu faible, une fois le CTE signé. Il pourrait exister simplement un échéancier, permettant de rappeler aux agriculteurs les différents papiers qu'il faut renvoyer et à quel moment. Le suivi administratif est également peu organisé, les feuilles de suivi sont faites au dernier moment, les agriculteurs ne savent donc parfois pas quoi et sous quelle forme envoyer leur suivi à l'ADASEA. Par exemple, les feuilles de mise en paiement n'étaient toujours pas prêtes en octobre 2002 ».* Le processus peut être amélioré par le prolongement de l'encadrement suivant la réalisation du projet, qui signifierait également la reconnaissance de l'activité de l'exploitant.

Contrairement à une idée souvent émise tant par les services déconcentrés que par les bénéficiaires, le passage au FEOGA G et la mise en conformité avec les nouvelles dispositions de gestion de ce fonds n'impliquent pas forcément une plus grande complexité des procédures de paiement et de contrôle. Toutefois, il est certain que le passage au FEOGA G entraîne une plus grande rigidité dans les procédures, de par le caractère très normatif de ses règles. Les services agricoles, qui connaissaient le fonctionnement du FEOGA G à travers de l'application du premier pilier, étaient plus à l'aise avec ce nouveau système que les collectivités territoriales, dont l'expérience des financements communautaires relève plutôt des fonds structurels.

Certains acteurs, comme le directeur de l'ADASEA dans le territoire du Mené, nous ont fait part de leur inquiétude quant à la complexité des procédures : *« Le FEOGA Garantie a imposé un peu plus de rigueur dans les procédures, mais a multiplié les difficultés. Les contrôles en particulier sont devenus hyper tatillons. La crainte actuelle est de voir se complexifier les procédures administratives redescendant par le biais de courriers non officiels suite à des contrôles effectués au niveau national. Les interventions des uns et des autres finissent par tout embouteiller. Un point particulier soulevé dans un canton au niveau local est répercuté au niveau national ».* De l'avis de nombreux acteurs institutionnels, le passage au FEOGA G aurait nécessité une refonte en profondeur de toutes les procédures des aides du deuxième pilier, ce qui constituait une tâche particulièrement lourde, étant donné le grand nombre de mesures concernées et de manuels de procédures à élaborer. En raison des contraintes de temps et de l'obligation de consommer les crédits, cette refonte n'a pu être faite au démarrage du programme. Les manuels de procédures n'ont été élaborés que progressivement. Lors de la mise en place du programme, le principal problème à résoudre a été la clarification des rôles respectifs des services déconcentrés, des Préfets et du CNASEA dans les procédures d'instruction, de paiement et de contrôle. Les contrôles sont d'ailleurs perçus de manière négative par un grand nombre d'exploitants qui les vivent comme une remise en cause de leur travail et du fonctionnement de leur exploitation. C'est également l'avis que partage un certain

nombre d'acteurs institutionnels, comme le directeur de la DDAF d'Eure-et-Loir, qui déclare : *« Le poids des contrôles est important pour la profession. Ils sont parfois pires qu'un Trésorier Payeur Général. On a parfois l'impression que l'on recrée un système qu'on voulait éviter en termes de lourdeur administrative et de contrôle »*. Ce sentiment est partagé par la directrice de l'ADASEA dans le territoire des Coteaux du lyonnais : *« Les contrôles du cofinancement de la partie européenne sont trop tatillons et abusifs : entre acteurs-gendarmes et l'excès de contrôle, il y a un juste milieu à trouver »*.

8.3.2. Le manque d'information, d'animation et la culture du contrôle

Durant les entretiens, l'Etat est souvent incriminé et critiqué dans sa gestion de l'animation de la mise en place du RDR et de l'information. Au niveau régional, les services déconcentrés déplorent un manque d'information et de formation à destination des services régionaux et départementaux. Les informations arrivent difficilement jusqu'aux DDAF et aux Chambres d'agriculture. En aval, la DDAF doit concentrer ses efforts sur l'harmonisation et la coordination entre les différents acteurs autour du RDR, mais le manque de communication limite la connaissance des institutions départementales. Ceci entraîne également un manque de vulgarisation, qui aurait permis de diffuser une vision plus globale du programme. En effet, lors de la mise en œuvre du PDRN, les acteurs ont dû définir la cohérence d'ensemble du PDRN, ce qui a entraîné une territorialisation des projets, puisque chaque interprétation différait en fonction des techniciens, et qu'aucune consigne précise n'était donnée par les Chambres d'agriculture. Cela a souvent été à l'origine d'opposition et d'incompréhension entre les Chambres et les techniciens des antennes départementales. Ainsi, les efforts de coopération, qui auraient pu être mis en place entre les agents de développement des communautés de communes et les techniciens des mairies, ont été limités. Ainsi, un exploitant dans le territoire du Mené explique : *« les imprécisions de certains termes du texte du PDRN rendent son application difficile et donnent lieu à deux types de problèmes : un surcoût de travail lié à la définition de ces termes, mais également des problèmes liés aux applications différentes entre départements pourtant voisins et dans des conditions agricoles et rurales similaires »*. C'est également le constat que dresse cet exploitant des Coteaux du lyonnais : *« Il y a un problème d'application quand le cadre fixé au départ est flou. Certaines conditions d'application ne sont pas encore fixées. Il est ainsi difficile d'apprécier l'application des mesures dans le nouveau cadre RDR. Ce sera plutôt l'étude des mesures comme elles étaient avant. Pour cette raison peut-être, l'analyse des effets du RDR se limite à l'analyse des CTE, qui eux, en étant nouveaux, totalement, sont clairement identifiés comme des nouvelles politiques. En ce qui concerne les mesures d'aide à l'installation, préretraite ou les PAM, les modes de mises en place n'ont pas changé, elles sont souvent assimilées par les agriculteurs et parfois même par les institutions qui encadrent l'agriculture au premier pilier »*.

Les problèmes de communication identifiés entre les CNASEA, les services déconcentrés et les collectivités locales régionales sont une illustration du manque de réflexion sur la répartition des rôles, et

du manque d'information sur les changements liés au RDR. Le changement des fonctions des CNASEA n'a pas été accompagné d'une réflexion sur la nouvelle répartition des fonctions entre les autres partenaires. Les CNASEA considèrent d'ailleurs que ce travail revient à l'échelon national, via le CNASEA national ou le MAAPAR. Il leur revient d'informer et d'expliquer le nouveau fonctionnement des paiements et les nouveaux rôles du CNASEA.

A cela s'est ajoutée l'existence de réseaux d'information trop « verticaux », partant de la Direction Générale de chaque service jusqu'aux services déconcentrés, sans une circulation « horizontale » au sein des régions et des départements, c'est ce que décrit cet exploitant d'Ardèche méridionale : *« le PDRN offre, pour des structures existant déjà, des opportunités intéressantes. Le manque de vulgarisation fait qu'ils ne touchent qu'une certaine frange de porteurs de projet. Les informations circulent en effet souvent grâce à des structures collectives, et touchent alors un public déjà engagé dans des projets de territoire ou de filière. Les informations circulent plus verticalement du syndicat national au local que verticalement entre les acteurs d'une même zone, notamment entre la Chambre et leurs syndicats. Le suivi après la mise en place du CTE manque. Il n'y a ni un suivi administratif, ni un suivi du projet dans sa réalisation. On déplore l'absence d'un calendrier d'échéances sur les cinq ans, qui permettrait aux exploitants d'avoir un rappel lors des envois des différents papiers. »*.

Ainsi, de nombreuses DRAF et DDAF ont fonctionné d'après les circulaires venant du Ministère de l'Agriculture, qui ne correspondent pas aux procédures que les différentes CNASEA avaient mises en place sous la directive du CNASEA national. De plus, ces circulaires étaient parfois contradictoires d'un service à l'autre. Enfin, comme nous avons déjà pu le souligner, le suivi de la réalisation des projets est souvent jugé trop faible par les acteurs locaux ou certains porteurs de projet. Peu de Chambres d'agriculture, de DDAF ou d'ADASEA ont véritablement accompagné les projets. Certes, ils ont validé les projets déjà construits, mais ils ne mettent pas en place un suivi d'élaboration, ni un suivi de réalisation du projet après le montage du dossier. Dans le montage des dossiers, les difficultés évoquées par les acteurs institutionnels s'articulent principalement autour des retards lors de l'élaboration et la publication des circulaires précisant les critères d'intervention sectoriels lors de la phase de lancement, des critères d'éligibilité plus discriminants et de la difficulté d'apprécier le montant annuel des investissements susceptibles d'être présentés et réalisés par les bénéficiaires. Ainsi en témoigne le discours du Directeur de la DDAF dans le territoire du Mené : *« Les administrations ont aujourd'hui l'impression d'être dans un couloir, où les capacités d'adaptation individuelles diminuent, pour des raisons qui ne sont pas bonnes. Les règles et mesures mises en place ont des objectifs louables, mais finalement aboutissent à l'opposé des objectifs. Les règles d'éligibilité notamment deviennent de véritables couperets plutôt que des moyens de choix entre acteurs. Les acteurs identifient alors les méthodes d'application, françaises, aux objectifs et axes définis par l'Europe, qui sont jugés de fait comme trop compliqués, inefficaces et inadaptés. L'augmentation des procédures et leur complexification entraîne des surcharges de travail qui elles-mêmes empêchent les personnes de la DDAF d'avoir du temps libre permettant, par exemple, la réalisation d'animations sur le terrain… Les gens sont enfermés*

dans la gestion du quotidien, trop prenante pour permettre des actions autres qu'administratives au jour le jour ».

Dans l'instruction du programme, les principales difficultés évoquées en amont sont principalement dues à la « lourdeur » des procédures, et notamment la procédure mixte et aux nouvelles modalités de financement liées au passage au FEOGA-G, contraignantes pour le bénéficiaire, mais permettant d'améliorer la pertinence de l'investissement. On peut également évoquer les différences importantes sur les aides régionales en complément des aides nationales, ainsi que l'absence de manuel de procédures dans près d'une région sur deux. Le temps consacré au montage des dossiers semble homogène, selon les dires des exploitants rencontrés, et peut représenter en temps cumulé de deux à trois jours de travail, plus les trois jours de formation dans le cas des CTE et CAD. Par contre, le temps d'attente jusqu'au passage en CDOA est inégal et peut être très long. Certains projets sont validés par la CDOA un an après le dépôt du dossier. Durant ce temps d'attente, l'exploitant est rarement informé de l'état d'avancement des procédures ou des motifs de retard et doit lui-même prendre contact avec les institutions comme la Chambre d'agriculture ou la DDAF. C'est davantage ce manque d'information et l'attente depuis le dépôt des dossiers jusqu'au passage en CDOA qui sont reprochés, plus que la difficulté dans le montage des dossiers. De plus, les structures d'encadrement offrent une aide lors de la constitution des dossiers qui est généralement appréciée par les exploitants. Les dossiers centralisés ont fait l'objet d'un suivi détaillé de la programmation contrairement à ceux décentralisés dont le suivi a été plus hétérogène. Aussi, les procédures de paiement de certaines aides, notamment des collectivités locales qui transitent uniquement par le CNASEA, n'ont permis le suivi de la totalité des paiements versés au bénéficiaire qu'à travers une déclaration de celui-ci, amenant à s'interroger sur le contrôle du respect du taux d'aide publique maximal.

Lors de l'instruction des dossiers, la plupart des exploitants se sont ainsi plaints de la redondance des informations qu'ils devaient fournir aux différents organismes, et de la multiplicité des interlocuteurs au cours des démarches administratives. Et, nous l'avons vu, les délais d'instruction de dossiers trop importants ont parfois découragé les porteurs de projet. Dans certains territoires, où l'organisation des différentes institutions a été peu ou pas modifiée par la mise en place du RDR, les démarches administratives n'ont pas pu évoluer. Beaucoup d'acteurs se sont ainsi sentis démunis en termes d'appui technique. Les membres de l'association « Eure-et-Loir Nature » donnent leur opinion : *« On ressent les agriculteurs en attente de proposition de leur structure d'encadrement, car ils ont l'habitude d'avoir un encadrement fort et en technique. Or, aujourd'hui, il n'y a pas de conseil technique montrant ce vers quoi ils pourraient aller, peu de personnes de référence sont capables de leur amener des propositions. On retrouve ça en parallèle dans les institutions qui attendent que les agriculteurs soient prêts à accepter les nouveautés ou nouvelles façons de voir les choses avant de se lancer dans ces démarches ».*

Seuls les dossiers CTE ont nécessité un temps d'adaptation pour les montages de dossiers. Ainsi, dans les Monts de Lacaune, la Chambre d'agriculture a offert un appui technique individuel incontestable dans les démarches administratives. Cependant, les incertitudes et les nombreux changements lors de la phase de mise en œuvre du programme ont rallongé les temps de procédure et ont, de ce fait, ralenti la diffusion de l'information auprès des bénéficiaires. Le président de la FDSEA d'Eure-et-Loir raconte : *« Lorsque Hervé Gaymard est arrivé, il a stoppé les CTE, nous on se bat pour que les CTE soient signés. Maintenant, on a du mal à informer les agriculteurs sur le CTE et le CAD à la fois. Les agriculteurs ont une vision pas très claire sur le CTE car on a eu l'impression de ne pas obtenir ce qui nous correspondait. […]. Les grandes difficultés sont qu'il y a trop de papier et une trop forte contrainte administrative qui nous fait dire que l'Etat n'a pas joué son rôle. Les CTE ont attiré beaucoup de monde en raison de la crainte de la modulation. Notre syndicat n'a pas fait de promotion pour le CTE, car celui-ci n'a jamais été compris ».*

Ce sont également les retards et les incertitudes qui ont ralenti la gestion des sites « Natura 2000 », volet important de la préservation du patrimoine national. En effet, malgré les retards initiaux pris par la France pour la désignation des sites, et le rappel à l'ordre de la Commission Européenne, les moyens ont été mis en œuvre pour que le temps perdu soit rattrapé. Ainsi, la France a pris de l'avance sur de nombreux autres Etats membres de l'Union, dans le processus de mise en place de la gestion des sites « Natura 2000 ». Cependant, lors de nos entretiens, plusieurs acteurs ont évoqué un certain ralentissement de la dynamique et la raison la plus fréquemment citée est celle du déficit d'orientation claire et d'outils de mise en œuvre, ainsi qu'un manque d'information. En effet, beaucoup d'acteurs aux divers niveaux (national, régional, départemental, local) ne connaissent pas ou mal la plupart des modalités de mise en œuvre de « Natura 2000 », déjà fixées au niveau central.

Concernant la mise en œuvre du programme, en plus des déficits d'outils et d'information cités précédemment, d'autres problèmes ont été mis en évidence, comme le déficit dans la définition d'objectifs opérationnels, ainsi que des problèmes plus techniques, tels que la difficulté, voire l'impossibilité de financement par le PDRN de certains aspects importants (par exemple, l'animation, le déficit de moyens humains, en particulier dans les services déconcentrés de l'Etat, pour assurer le suivi et l'instruction des dossiers, ainsi que les incertitudes en matière de suivi, de contrôle et d'évaluation). Dans le territoire du Mené, la chargée des dossiers européens au SGAR dit : *« il manque une fonction d'animation économique, touristique, des agences de développement économique qui font la promotion des fonds européens, la mobilisation des Chambres consulaires, une coordination avec les structures d'emploi formation, les Pays. Le manque d'utilisation des fonds européens sans doute à la*

méconnaissance de ces fonds par les potentiels bénéficiaires. Et également dû à une complexité des dossiers […] ».

D'autre part, les outils informatiques n'ont pas été suffisamment adaptés au besoin de suivi des institutions. Pour cela, la DDAF, par exemple, s'est efforcée de développer des outils en commun avec la Chambre d'agriculture. Mais le problème se pose lorsque les institutions qui ont contribué à la constitution de la base de données souhaitent réaliser des extractions. De nombreux acteurs institutionnels se plaignent en effet de la multitude de bases de données, qui est difficile à gérer et à maîtriser. Elles ne sont en général pas compatibles avec leurs propres outils de travail ou les bases de données mises en place par les échelons régionaux ou nationaux de ces mêmes institutions. De plus, l'unité de travail est variable selon les bases de données et la nature des dossiers. Plusieurs expressions, comme les « parcelles cadastrales », « les parcelles cultivées » ou les « îlots », sont utilisées par les acteurs, et la référence exigée dans les dossiers lors des demandes de subvention n'est pas toujours adaptée aux conditions de terrain. Par exemple, il est parfois difficile d'identifier les parcelles cadastrales dans un pays, car les exploitants gèrent leur exploitation en îlots et les parcelles ne suivent pas les limites cadastrales. Les déclarations et les identifications de parcelles cadastrales sont alors compliquées voire impossibles, d'où une tentative de développer une base de données cadastrales au sein du CNASEA. Ce problème a été résorbé pour les CAD, c'est finalement la parcelle cultivée qui a été prise en compte.

Les moyens de formation sont également trop faibles. De nombreux acteurs institutionnels regrettent qu'il n'y ait pas plus d'animateurs dans chaque institution, permettant une meilleure coopération et communication entre elles. Le PDRN n'offre pas de réels moyens d'information et de formation des acteurs non agricoles voulant s'investir dans le développement rural. Le transfert et partage d'information est ainsi un point critique, qui a largement contribué aux inégalités en termes de diffusion de l'information entre les différents acteurs institutionnels, mais aussi auprès des bénéficiaires des aides. Selon cet exploitant du territoire du Mené : *« peu d'exemples servent de moyen de communication afin de présenter quelque chose de concret aux agriculteurs. Les plaquettes réalisées sont bien, mais déjà très compliquées. La faible mobilisation et la faible part de la population touchée se sont vues lors de la journée des pays, où très peu de gens sont venus alors que de forts moyens financiers avaient été mis en œuvre. Le décalage entre les premiers échos de mise en place des nouveaux programmes, et le laps de temps entre le début des démarches et l'acceptation des dossiers est trop long. Quand ce délai dépasse six mois, le risque est d'avoir une lisibilité très faible, et une perte de suivi par les porteurs des projets ».*

Les inégalités en termes d'appropriation du programme et de diffusion de l'animation sont étroitement liées à la faible prise en compte de l'importance des outils d'animation et de soutien. En effet, un fort décalage existe entre les fonds consacrés à l'animation par des programmes. Par exemple, en Bretagne, les programmes tels que Leader ou « Bretagne eau pure » représentent respectivement 10% et 40% des

budgets alloués, et le RDR dans la globalité a consacré 1% des fonds pour l'animation. De fait, les acteurs ont souligné l'absence d'animation qui aurait notamment permis aux DDAF d'être davantage mobilisées pour soutenir l'émergence de projets et leur suivi. C'est ce que revendique le chargé des dossiers européens au Conseil général d'Eure-et-Loir : *« Il nous manque un animateur présent sur le terrain pour que les projets avancent. Cette fonction est en effet indispensable à la mise en place de projets ».* Cette animation aurait également permis une meilleure coordination entre les structures impliquées dans le développement économique et rural, les structures d'emploi et de formation, et les pays.

De plus, une meilleure communication au sujet des fonds européens aurait apporté une mobilisation différente et une plus grande homogénéisation de ces fonds. Dans les Monts de Lacaune, les interrogations du responsable de l'unité territoriale, au Conseil général, illustrent le manque d'information revendiqué par les institutions : *« Pas de vision d'évaluation. Nous en sommes à la phase d'une information non organisée. Je pense que le DOCUP nous donne exhaustivement des informations, mais je ne peux pas les gérer, les évaluer. Souffre-t-on d'un manque de communication ? L'information produite sur l'utilisation de ces fonds est insuffisante. ».* Ce type de discours est redondant. Dans les Coteaux du lyonnais, où un grand nombre d'acteurs dit avoir du mal à obtenir les bonnes informations et à déterminer quelle orientation choisir, un exploitant dit : *« On a d'un côté des dispositifs administratifs en faveur de l'installation des jeunes, comme la SAFER, les politiques nationales et régionales et de l'autre, la CDOA et les différentes commissions comme la commission des GAEC, laitière… Des structures qui dans le discours vont aussi dans le sens de l'installation, mais pratiquement vont dans le sens de conforter plus que d'installer. L'absence de publicité pour certaines mesures explique leur non-mobilisation. Par exemple, la mesure « g », de soutien aux IAA, n'est pas considérée comme un levier de modernisation forte. Comme ils* (la DDAF) *ont déjà trop de projets aujourd'hui pour arriver à tous les financer, ils s'abstiennent de promouvoir d'autres aides. (…) La hiérarchisation des mesures n'est pas évidente, et cela manque. Il aurait fallu préciser les objectifs prioritaires, afin de mieux concentrer les efforts. ».*

Par exemple, dans le territoire du Mené, où la culture des projets locaux est ancienne, l'animation a acquis un statut de fonction essentielle à la réussite et à la pérennité des projets. Le manque d'animation accompagnant le RDR a donc été d'autant plus remarqué et critiqué par les acteurs, qu'ils se sont sentis inégaux par rapport à la mise en œuvre de ce programme. Le président de l'Association Centre Bretagne Développement explique : *« Monter un dossier européen est complexe, il n'y a pas d'interlocuteurs financiers, donc les porteurs de projets ne savent pas où trouver l'information. On peut s'en sortir en regardant ce qui se fait ailleurs. Il faut une mise à jour officielle, la communication fait défaut. On aimerait avoir un classeur avec les fiches de départ sur le complément de programmation. Puis, il ne faut pas que les fiches changent ».*

Par ailleurs, il s'est instauré dans les programmes européens une culture du contrôle qui a pris la place de la culture d'animation. Les contrôles sont ainsi un sujet de crainte chez les exploitants, car ils n'ont pas d'information sur leurs modalités. Ainsi, un exploitant raconte : *« Dans les Monts de Lacaune, il y a des*

jeunes motivés, mais qui ont peur de la législation, car ils ne la connaissent pas. Beaucoup restent travailler dans la ferme familiale avec les parents. De plus, les congés et les heures de la profession les effraient. ». Certains redoutent de ne pouvoir fournir toutes les justificatifs et formulaires nécessaires, même dans le cas où les exploitants ont réalisé un CTE par conviction. De plus, d'autres soulignent le fait que les mesures qui nécessitent un engagement pour cinq ans imposent parfois un cadre difficile à respecter, notamment en cas d'imprévu climatique, économique ou autre. Un exploitant dans le territoire d'Eure-et-Loir relate : *« Avant on avait plus de liberté au niveau des intrants, maintenant on est très réglementé et ce n'est pas facile de faire le lien entre la théorie et la pratique. Notre travail dépend du climat donc souvent le cahier des charges et peu adapté à notre quotidien. Il faut essayer de le faire comprendre lors d'un contrôle. Par exemple, la gestion de l'azote sur un hectare de blé, tous les facteurs se greffant autour, on ne maîtrise pas le climat et cela n'est pas pris en compte dans la théorie. On peut calculer les intrants, mais pas le climat. »*.

L'organisme payeur est responsable des contrôles, qui s'établissent à deux niveaux :

- un contrôle administratif systématique de tous les dossiers, et un contrôle administratif, dit de « second rang », qui doit porter sur 5% des dossiers, et qui consiste à refaire l'instruction complète sur les dossiers sélectionnés ;
- un contrôle dit « sur place » qui porte également sur 5% des dossiers.

Ces différents types de contrôles ont lieu avant le paiement. Après le paiement et pour certaines aides qui sont liées au respect d'engagements des bénéficiaires, ces derniers subissent des contrôles durant toute la durée de leur engagement. Ces contrôles sont effectués par les services de l'organisme payeur. En cas de délégation, l'organisme doit assurer la supervision des interventions de son délégué. L'organisme certificateur est la Commission de Certification des Comptes des Organismes Payeurs (C3OP), qui certifie tous les comptes des différents organismes payeurs du FEOGA G.

Pour les mesures définies par le RDR, l'organisation générale des contrôles est la suivante : les services déconcentrés font l'instruction des dossiers, c'est ce qui correspond au contrôle administratif de premier niveau prévu par la réglementation. Pour certaines aides, une décision d'attribution est prise par le Préfet ou la DDAF par délégation de celui-ci. Le CNASEA fait, avant tout paiement, plusieurs types de contrôle :

- un contrôle administratif exhaustif de tous les dossiers, sur la base des résultats des contrôles effectués par les services déconcentrés,
- un contrôle administratif de deuxième rang pour 5% des demandes et sur la base du dossier complet qui lui est transmis par les services,
- puis le contrôle sur place de 5% des dossiers, parfois en présence des agents des services déconcentrés (ce qui n'est requis ni par les directives européennes ni, en règle générale, par

les manuels de procédures, mais se justifie par la meilleure connaissance du terrain d'agents des services).

En somme, ce schéma aboutit à la chaîne des sept contrôles des demandes, énoncés ci-après :

1. un contrôle administratif complet par les services (appelée « instruction » dans le système français en place) ;
2. un contrôle exhaustif par le CNASEA ;
3. un contrôle de « second rang » par le CNASEA (5% des dossiers) ;
4. un contrôle « sur place » par le CNASEA (5% des dossiers) ;
5. un contrôle de l'Agence Centrale des Organismes d'Intervention dans le Secteur Agricole (ACOFA) sous l'égide de la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC) pour les paiements dépassant un certain seuil et pour certaines aides, en application du règlement n°4045/89 (ce contrôle, qui fait en partie double emploi avec les contrôles précédents, provient d'une réglementation antérieure à la création du second pilier, il est toutefois peu contraignant, dans la mesure où le plan de sondage est très léger) ;
6. un audit de la C3OP, qui certifie les comptes de l'organisme payeur ;
7. un audit des contrôleurs du FEOGA G, qui se base sur l'audit de la C3OP, et vérifie, en quelque sorte, la qualité du travail de l'organisme certificateur.

Vis-à-vis des exigences des règles européennes, la principale redondance du système français est liée au fait que le CNASEA refait un contrôle systématique des dossiers et un contrôle de « second rang », après l'instruction par les services déconcentrés. Outre les délais additionnels qu'une telle procédure engendre et les coûts administratifs générés, ce double contrôle est souvent mal vécu par les bénéficiaires, qui ont ainsi le sentiment d'une complexité accrue du dispositif par rapport à l'ancien système. Ce renforcement des contrôles accentue ainsi les inégalités entre les différents acteurs, notamment en raison des problèmes de diffusion de l'information et du manque de soutien dans le suivi des projets. Dans le territoire du Mené, la chargée des dossiers européens, au SGAR indique : *« il s'est instauré dans les programmes européens une culture du contrôle qui a pris la place de la culture d'animation. Ca a été multiplié par le découpage des programmes en petits morceaux : la taille critique est devenue insuffisante pour que les responsabilités soient transférées et portées à une autorité de rang significatif. Cette responsabilité pèse donc à tous les niveaux, y compris aux plus élémentaires. »*.

8.3.3. Le financement par le FEOGA Garantie et ses conséquences

Le financement de l'ensemble des mesures du PDRN et des DOCUP (à l'exception de certaines mesures dans les zones d'objectif 1) sur le FEOGA Garantie constitue un changement important du RDR. En effet, les anciennes mesures, correspondant aux règlements précédents, étaient, à l'exclusion des mesures dites

d'accompagnement, financées, pour la partie communautaire, sur le FEOGA Orientation, qui est un fonds structurel, répondant à une logique de gestion différente. Le FEOGA G est, en revanche, un fonds d'intervention, utilisé notamment, depuis la création de la PAC en 1962, pour financer le soutien aux prix agricoles, les Organisations Commune du Marché, puis les mesures d'accompagnement de la réforme MAC SHARRY[1] en 1992.

8.3.3.1. Les modifications entraînées par le changement du mode de financement

Le FEOGA Garantie, en comparaison avec le FEOGA Orientation, se caractérise par quatre dispositions spécifiques.

1. Les crédits sont « non dissociés » et annualisés :

Le FEOGA G ne distingue pas l'engagement et le paiement. Ce sont des crédits de paiement. Les crédits sont d'autre part annuels, ce qui implique qu'ils doivent être déboursés au cours de l'exercice. Cette particularité a des conséquences importantes au plan de la gestion :

- elle a conduit à créer la notion de « droits à engager » pour la gestion budgétaire nationale des enveloppes. Cet outil permet de gérer les engagements d'aide, au même titre que la comptabilité classique d'engagement ;
- l'annualisation des crédits (en termes de paiement) oblige, d'autre part, à prévoir au mieux les paiements annuels, en tenant compte des délais d'instruction des dossiers, et à effectuer les paiements avant la clôture de l'exercice FEOGA, c'est-à-dire avant le 15 octobre de l'année en cours.

L'obligation de consommer l'enveloppe prévue n'est certes pas absolue, dans la mesure où il existe des possibilités de report de crédit en cas de sous-consommation. Mais les règles (définies dans le cadre du règlement 445/2002) sont strictes et contraignantes, et ne sont, de fait, que très rarement utilisées. Il existe également une possibilité théorique de surconsommation, dans la mesure où d'autres Etats membres auraient sous-consommé leur crédit au cours de la même période. Cette possibilité risque d'être très réduite, même si elle est renforcée par l'existence de sanctions au cas où la sous-consommation

[1] La première grande réforme de la PAC, dite de MAC SHARRY, alors Commissaire européen pour l'agriculture, a introduit en mai 1992 une double rupture. *« Tout d'abord, elle a marqué le début du passage d'un régime de soutien par les prix, financé par les consommateurs, à un régime de soutien reposant sur des aides directes financées par les contribuables. Ensuite, la réforme a également mis en place un certain nombre de mesures de développement rural destinées notamment au respect de l'environnement »*. CASTANIER E., 2006, « Les dérives de la PAC : la réforme Mac Sharry de 1992 », dans *Coordination Rurale*, [http://www.coordinationrurale.fr/spip.php?article432], mis en ligne le 31 décembre 2006.

excéderait 25% de l'enveloppe prévue. En somme, les règles du FEOGA G obligent à une rigueur particulière dans les prévisions, dans la programmation et dans le respect des délais prévus de paiement.

2. Les dates d'exercice budgétaire du FEOGA G sont différentes des exercices fiscaux :

Cette règle crée des contraintes nouvelles en matière de clôture de l'exercice et de date butoir pour les paiements (fin de l'exercice le 15 octobre), et complique notamment le suivi comparatif des parts communautaires et nationales des subventions.

3. Le FEOGA G fonctionne en remboursement mensuel de dépenses :

Les dépenses du mois n, payées par l'organisme payeur national, sont remboursées par le FEOGA G au mois n+1. Une avance générale de trésorerie correspondant à 12,5% d'une annuité moyenne prévisionnelle a d'autre part été payée en début de programme, et sera prélevée en fin de programme sur les derniers remboursements.

Cette particularité du FEOGA G conduit à l'obligation de transmettre régulièrement, via l'ACOFA (qui constitue l'organisme de coordination) toute une série de données relatives aux dépenses effectuées :

- chaque semaine, le montant total dépensé depuis le début du mois, avec l'explication des écarts en fin de mois ;
- le 9 de chaque mois, le montant dépensé le mois précédent par chapitre ;
- le 15 de chaque mois, les dépenses du mois précédent ventilées dans toute la nomenclature budgétaire, et les prévisions pour le mois en cours et suivant.

Les retards ne sont pas admis, ce qui oblige à un traitement en continu, et à un respect strict du planning de travail. En contrepartie, le système conduit à des délais de remboursement beaucoup plus rapides, puisque ceux-ci étaient de l'ordre de dix-huit mois pour le FEOGA O, ainsi qu'à une meilleure prévisibilité des mises à dispositions de crédit. De plus, ce système met fin à la pratique des avances partielles accordées pour certaines aides (par exemple, l'ICHN ou les mesures 5b). Ce qui constitue une simplification des procédures de paiement, et surtout permet un système de gestion unifié.

4. Le FEOGA G implique une modification des responsabilités des gestionnaires du programme, ainsi que des procédures de contrôle :

Dans le système FEOGA G, seules les dépenses effectuées par les organismes payeurs agréés peuvent faire l'objet d'un remboursement communautaire. Le FEOGA G oblige donc à passer par un organisme

payeur, différent de l'administration. Cet organisme payeur est responsable devant la Commission, ce qui lui confère la responsabilité du contrôle. Ses comptes doivent d'autre part faire l'objet d'un audit, selon des formes prédéfinies, par un organisme certificateur, puis être soumis à la procédure communautaire de l'apurement, à l'issue de laquelle ils sont approuvés définitivement par le FEOGA G. La nature et la forme des contrôles sont, d'autre part, précisées dans les procédures du FEOGA G. Cet ensemble de dispositions modifie les procédures de paiement et de contrôle, en les inscrivant dans un cadre différent des procédures en vigueur pour les fonds structurels. Il est ainsi difficile pour un grand nombre d'acteurs d'acquérir le niveau de connaissance nécessaire au fonctionnement de cet organisme, ce qui explique en partie les inégalités en termes de diffusion de l'information et de soutien dans la mise en œuvre des projets.

8.3.3.2. Les biais et évolutions des dispositifs de suivi

Les dispositifs de suivi apparaissent également comme un des points faibles dominant de la mise en œuvre du PDRN. La banque de données globale gérée par le CNASEA a été conçue dans une optique de suivi administratif des paiements et non dans une optique de suivi des engagements, des réalisations et des bénéficiaires. De ce fait, la banque de données globale était très difficile à exploiter, complexe dans son utilisation, et incomplète pour les besoins de suivi opérationnel. Lors de la phase de terrain, en 2003, le nouveau logiciel « OCEAN »[1], était en cours d'élaboration par le CNASEA. Ce logiciel doit permettre un suivi continu des enveloppes financières à travers une traçabilité à la source de chaque demande, améliorant ainsi le suivi. Cependant ce logiciel, étant géré uniquement par le CNASEA et n'étant pas accessible aux DRAF et DDAF. Il ne permettait pas d'éliminer la nécessité de saisies manuelles ou le risque de divergences avec les données des services déconcentrés. Dans ce contexte, chaque DRAF et DDAF a été contrainte de s'appuyer sur les logiciels de gestion des anciennes mesures : tels que « PRESAGE » pour les DOCUP, « AGRINVEST » pour les aides à l'investissement et « SYLVA » pour les aides forestières. Malheureusement, ces logiciels ne permettent pas d'avoir une vision d'ensemble. Les institutions ont ainsi dû mettre en place leur propre dispositif de suivi, souvent incomplet et non connecté à la base CNASEA. Cette situation a également renforcé les inégalités en termes d'accès à l'information et de suivi des projets.

[1] L'installation au CNASEA du logiciel « OCEAN », spécialement conçu par l'établissement, devait être opérationnelle au début de l'année 2003. Les services centraux du Ministère de l'Agriculture pourront désormais déléguer aux préfets des « enveloppes de droits à engager » que les délégations régionales du CNASEA gèreront avec « OCEAN ». Ce dispositif permettra sans doute au Ministère de l'Agriculture de mieux suivre et contrôler le développement des interventions agricoles, en évitant ainsi les déboires connus en 2002 avec la croissance non contrôlée des paiements au titre des CTE. Si les enveloppes de « droits à engager » sont annuelles, les informations par dossier enregistrées dans « OCEAN » permettront, en outre, d'établir des échéanciers de paiement et de les suivre sur un horizon pluriannuel.

L'absence d'outil adapté de suivi s'est particulièrement fait ressentir dans le cadre des CTE car la base de données du CNASEA ne comprend pas d'informations techniques détaillées sur les signataires et leurs contrats. Les mesures ne sont saisies que lors de leur premier paiement, ce qui empêche tout traitement pour les investissements (dont les paiements ne sont pas réguliers). Les contrats collectifs ne sont pas aisément identifiables, et une part importante de CTE n'a apparemment pas d'investissements. Le logiciel « ACTE », qui devait permettre un véritable suivi n'a été développé en version test qu'à la mi-2003, alors que le dispositif était déjà abandonné. Dans ces conditions, certaines DRAF, DDAF et ADASEA ont développé leur propre système de suivi. Mais les bases de données n'étaient pas homogènes, même au niveau régional, ce qui a rendu leur exploitation difficile.

La solution passe vraisemblablement par la mise en place de banques de données nationales, qui soient accessibles à la fois par les organismes payeurs et par les services instructeurs. Cette insuffisance d'outils de suivi a été également perceptible au niveau régional, où la qualité des informations qui pouvaient être communiquées aux comités régionaux et aux acteurs a été très variable, selon les régions et les outils propres de suivi qu'elles ont pu mettre en place. Enfin, cette insuffisance a été perceptible au niveau national, où elle s'est traduite par la difficulté de la mission de suivi à remplir les formulaires de suivi demandés par la Commission.

En ce qui concerne les instances de suivi, le suivi est assuré au niveau national par un comité national de suivi (prévu par le règlement européen 1257) composé de représentants des ministères concernés, de représentants des services déconcentrés de l'Etat (DRAF et DDAF), de représentants des collectivités territoriales cofinanceurs (régions, départements, mairies), d'organismes payeurs agréés (CNASEA, ONIOL, Comptabilité publique), de l'ACOFA et des représentants de la Commission Européenne. Le comité est présidé par le Ministre de l'Agriculture. Il est prévu qu'il se réunisse « une à deux fois par an », d'après le texte officiel du PDRN.

Le comité est chargé de suivre les exécutions physiques et financières, de l'évaluation et du contrôle des mesures mises en œuvre. Il émet les recommandations nécessaires pour la meilleure réalisation possible du PDRN, et il est informé des suites données à ses recommandations. A la date de nos entretiens, le comité national de suivi ne s'était réuni que deux fois depuis le lancement du PDRN, soit beaucoup de moins de fois que ce qui était originellement prévu. De par sa taille et son caractère très officiel, il ne peut d'autre part constituer un véritable lieu de débat et de concertation.

A un niveau plus rapproché, le comité national de programmation fait office de comité de gestion. Il a pour mission de faciliter la mise en œuvre régulière du PDRN, tant au niveau des systèmes d'exécution des diverses mesures (suivi physique et financier, manuels de procédures, contrôle et sanctions, demandes de révision) que des arbitrages à effectuer entre elles (comme l'articulation entre le PDRN et les DOCUP). Il est présidé par la direction centrale, chef de file (DEPSE jusqu'en 2003, puis la DGFAR

depuis cette date), et sa composition est restreinte (directions concernées des ministères chargés de l'agriculture et l'environnement, représentants des services déconcentrés, des organismes payeurs et de l'ACOFA). Il se réunit environ une dizaine de fois par an.

La mission essentielle de ce comité est de définir la ligne directrice concernant le suivi, et les décisions sont mises en œuvre par la mission de suivi du PDRN, qui dépend de la DGFAR. La mission a notamment pour tâche de préparer les rapports annuels d'exécution, accompagnés des tableaux de suivi, que la France doit envoyer régulièrement à Bruxelles. Au niveau régional, il existe des comités régionaux de suivi, mis en place sous l'autorité du Préfet de région, qui en fixe la composition. Ceux-ci peuvent inclure les présidents des Conseils régionaux et généraux ou leurs représentants, la DRAF, la DIREN, la Direction régionale de l'ONF, le président de la Chambre d'agriculture, les représentants des OPA agréés, des organismes payeurs de la filière « forêts-bois », des associations de consommateurs et de protection de l'environnement, et des experts en qualité. Ils ont un double rôle de suivi et de proposition, et doivent assurer la cohérence entre les actions mises en place dans les départements. Ils assurent enfin le pilotage des évaluations régionales du PDRN. Au sein de ces comités peuvent être constitués des sous-comités pour le suivi et l'évaluation des contrats, de la formation ou des actions forestières. Ce sont des instances consultatives, qui n'ont pas pour vocation d'examiner les dossiers de demande d'aide. Ces comités sont un relais clé pour la diffusion de l'information et la synthèse des actions de suivi. Ils ne fonctionnent cependant que dans un certain nombre de régions et une des raisons qui explique cette mise en place partielle est la faiblesse du système d'information, qui en réduit actuellement l'intérêt. Une autre raison qui peut expliquer la non-généralisation de ces comités ainsi que leur difficulté de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne l'intégration des représentants de la société civile, est qu'un grand nombre de comités régionaux coexiste, appartenant à des domaines connexes et impliquant la présence des mêmes acteurs. La généralisation de tels comités apparaît donc comme souhaitable, de même qu'une réflexion sur la possibilité de réunir, au sein d'un même comité régional, les différents comités thématiques en lien avec le PDRN, ce qui faciliterait la participation de la société civile.

En effet, le PDRN ne semble pas offrir les moyens de développement des partenariats et d'appropriation des problèmes ruraux par les exploitants non agricoles, entre autres, en raison de la faible importance attribuée à la formation et à l'animation. De même que pour les exploitants, pour qui les démarches trop complexes ont été une cause de découragement, la complexité d'appropriation des programmes de développement rural pour les non agricoles décourage beaucoup d'interlocuteurs potentiels. Les non agricoles n'ont pas la capacité de s'approprier les connaissances techniques suffisantes permettant la mise en place d'une réelle discussion. Des actions fortes en animation et formation permettraient cette appropriation, et feraient en sorte que la participation des associations non agricoles en CDOA ne repose plus seulement sur les connaissances et capacités déjà préexistantes.

Il faut noter aussi que les institutions se sont montrées prudentes dans la divulgation de l'information et que certaines reconnaissent partager seulement une partie de leurs connaissances. C'est ce que l'on peut déceler dans le discours du Directeur de l'ADASEA d'Eure-et-Loir : *« nous manipulons des actions d'installation qu'elles soient cofinancées par l'Europe ou l'Etat. Nous connaissons le PDRN en raison du cofinancement, 50% par l'Europe. Quand nous faisons l'information, nous disons toujours quels sont le rôle et la partie de l'Europe mais n'allons pas plus loin. La DDAF, l'ADASEA, la DRAF divulguent de l'information. Nous faisons des réunions d'information avec la DDAF, la Fédération, la Confédération, car les gens veulent savoir s'ils peuvent y prétendre et comment ».*

La formation et l'animation représentent une part très faible du PDRN, et n'ont pas été considérées comme des moteurs principaux de la mise en place de la nouvelle approche du développement rural. Face à cela, des exploitants dans le territoire d'Eure-et-Loir, ont fait l'effort d'aller chercher l'information, mais ils sont minoritaires. L'un d'entre eux explique : *« je fais souvent des formations sur la fiscalité, les charges sociales, les techniques, en moyenne tous les ans. Je suis dans un groupement de développement du Thymerais et aussi dans le GRAT où l'on travaille sur l'aspect gestion. Une bonne formation permet de se tenir informé, car le métier change vite, il faut se tenir au courant. ».* Concernant la formation, le constat apparent qui ressort de notre travail d'étude est celui d'un relatif désintérêt des exploitants pour les actions de formation, attesté par le faible taux de participation. Il convient néanmoins de s'interroger au-delà de ce premier constat, sur la qualité de la présentation et de la réalisation de ces actions de formation, qui, faute d'une ingénierie de formation suffisamment élaborée, pourrait expliquer le manque d'intérêt apparent des agriculteurs.

8.3.4. La sélection des projets en conformité avec le programme

Nous avons vu précédemment qu'il était parfois difficile pour les acteurs d'articuler le PDRN autour des programmes existants et que l'on pouvait constater une appropriation différente du programme selon les échelons administratifs et la situation de chaque acteur. Nous allons à présent nous intéresser au profil des acteurs institutionnels responsables de la mise en œuvre du programme et de la sélection des projets.

Il faut avant tout rappeler que le PDRN a une structure de gestion à la fois centralisée et relativement déconcentrée, qui se caractérise par plusieurs éléments. Tout d'abord, la programmation se fait au niveau de l'administration centrale, avec une très faible marge de manœuvre aux niveaux déconcentrés. Les droits à engager sont ainsi répartis, article par article, entre les régions. On note toutefois que les Préfets de région ont, pour certaines mesures, la possibilité de répartir des droits entre les départements. En ce qui concerne l'adaptation du contenu et des modalités des mesures, la marge de manœuvre des niveaux infranationaux varie selon les mesures. Elle est ainsi très faible pour les mesures de masse de type ICHN ou PMSEE, pour lesquelles les régions, au niveau de l'échelon déconcentré, ont un rôle d'adaptation

réduit. Dans certains cas, elles prennent en compte la modulation des bonnes pratiques et celle des taux de subvention, en respectant les limites fixées au niveau national. Leur marge de manœuvre est plus large au niveau des mesures forestières, pour lesquelles les échelons déconcentrés régionaux ont la possibilité de fixer le montant des investissements éligibles et, dans une certaine marge, les taux de subvention. Enfin, la marge de manœuvre la plus importante concerne les MAE et CTE pour lesquelles les échelons déconcentrés des régions et des départements ont la possibilité de définir - dans le cadre général fixé au niveau européen et national - des mesures types et des contrats types, à travers un processus de concertation impliquant les CDOA et les comités régionaux de suivi lorsqu'ils sont fonctionnels. Cette marge de manœuvre est néanmoins limitée par l'obligation de faire approuver les mesures types par la Commission (le comité STAR).

La sélection des projets se fait pour l'essentiel au niveau départemental par décision du Préfet, autorité de gestion, après instruction par les services déconcentrés de l'agriculture, et avis de la CDOA. Beaucoup d'acteurs évoquent un traitement de faveur pour les grandes structures au détriment des plus petites. Un exploitant du Mené déclare : *« la mise aux normes, également financée par les PAM la plupart du temps, a été l'occasion d'injustice, en faveur des plus gros et au détriment des petits. Les premières intégrables étaient en effet les plus grosses exploitations. Celles-ci ont bénéficié des taux de couvrement les plus forts, et ont donc eu des aides très importantes, et pas justifiées à mes yeux. Ces critères d'aides et leur réalisation sont un moyen de supprimer le maximum d'agriculteurs, et d'agrandir de ce fait les exploitations ».*

Ce type de discours fait également écho à d'autres témoignages au sein des différents territoires d'étude, comme en Ardèche méridionale où l'élu de la Confédération paysanne, à la Chambre d'agriculture, relate : *« La mise en place du RDR et notamment des CTE a été passionnée et intéressante en Ardèche. Les objectifs présentés correspondaient à ce qui était fait depuis longtemps en Ardèche. Ce nouveau deuxième pilier a été vécu au début comme la reconnaissance de notre organisation. Des groupes de travail ont été mis en place lors de la préfiguration des mesures régionales, avec un travail actif de la Chambre. Les différents groupes de terrain ont écrit ensemble les mesures qui leur semblaient pertinentes pour les territoires. Mais lors du retour des mesures par l'Europe, cet espoir a été fortement déçu, laissant aux agriculteurs l'impression que la redistribution effectuée par l'Europe privilégiait les gros agriculteurs. Au départ, les objectifs affichés du RDR visaient à orienter les exploitations vers une agriculture propre, et ceci convenait à l'Ardèche par une reconnaissance de nos pratiques surtout. Mais la mise en œuvre ne semble pas du tout aller dans ce sens ».*

Pour certains acteurs, le second pilier s'inscrit ainsi dans la lignée du premier en favorisant, dans les faits, les grandes exploitations. C'est ce qu'exprime cet exploitant des Coteaux du lyonnais : *« Si on compare le premier et le deuxième pilier, ces deux piliers ont un affichage différent en termes de politique agricole. Cependant, dans les faits, et dans les mesures utilisées, l'ensemble de la PAC est cohérent et a la même logique d'aide à la surface, favorisant les grandes structures. ».*

C'est également le sentiment de la DDAF du Rhône qui considère que certains profils d'exploitations non soutenus par le premier pilier sont également exclus du cadre d'application du second pilier : *« Globalement, le RDR a comme intérêt de soutenir les tendances qui existaient déjà chez les techniciens de la DDAF, certains dirigeants agricoles et les leaders qui sont porteurs de projets. Cependant, les petits porteurs de projets sont souvent hors des cadres fixés par les politiques. Par exemple, un agriculteur s'est installé sur une toute petite structure, de production de poulets fermiers. Il n'a pas droit à la DJA car son projet est jugé comme non viable économiquement. Il s'installe donc sans les aides. Puis il a le projet de s'orienter vers de la vente directe. La filière avicole n'étant pas aidée pour cause de surproduction, il monte son activité sans aide de l'Etat. Il n'a pas d'aide du premier pilier, donc il fonctionne sans aucune aide. Il est intéressant alors de comparer les structures dites viables économiquement et dépendantes des aides du premier pilier, peu créatrices d'emploi, de valeur ajoutée et d'aménité, et des petites structures, comme en Ardèche et dans le lyonnais vivant sans aucune subvention de l'Etat, même à travers le deuxième pilier, affichant des objectifs de valorisation de ce type d'agriculture. ».*

En raison des conditions d'éligibilité qui lui sont propres, tout système d'aide a à la fois :

- inclus des bénéficiaires pour qui l'aide est une aubaine, c'est-à-dire qu'elle est non nécessaire au sens où l'action pour laquelle l'aide est reçue était prévue et aurait été entreprise,
- exclu des exploitants qui auraient tout aussi bien pu être impliqués dans l'action.

Ce qui dans les deux cas réduit l'efficacité du programme et nuit à l'équité. Certains acteurs institutionnels se sentent ainsi parfois prisonniers du système de sélection des projets qu'ils estiment parfois trop sévères et générateurs d'inégalités. C'est ce que nous explique, dans le Mené, le directeur de la DDAF : *« Les administrations ont aujourd'hui l'impression d'être dans un couloir, où les capacités d'adaptation individuelles diminuent, pour des raisons qui ne sont pas bonnes. Les règles et mesures mises en place ont des objectifs louables, mais finalement aboutissent à l'opposé des objectifs. Les règles d'éligibilité notamment deviennent de véritables couperets plutôt que des moyens de choix entre acteurs. Les acteurs identifient alors les méthodes d'application, françaises, aux objectifs et axes définis par l'Europe, qui sont jugés de fait comme trop compliqués, inefficaces et inadaptés. L'augmentation des procédures et leur complexification entraîne des surcharges de travail qui elles-mêmes empêchent les personnes de la DDAF d'avoir du temps libre permettant, par exemple, la réalisation d'animation sur le terrain. Les gens sont enfermés dans la gestion du quotidien, trop prenante pour permettre des actions autres qu'administratives au jour le jour ».*

Le montage et l'élaboration des projets sont du ressort des porteurs de projets, pour les projets collectifs, et des bénéficiaires, avec l'appui de l'ADASEA, pour les projets individuels. Les porteurs de projets peuvent être de natures différentes (OPA, associations, collectivités locales individuelles ou regroupées), mais, dans la pratique, ces dernières catégories sont relativement peu intervenues au cours des premières années du programme de développement rural.

En ce qui concerne les DOCUP, ils correspondent à une logique de gestion décentralisée, donc différente du PDRN, puisque la programmation est faite à l'échelon de la région, sous la direction du Préfet et de la collectivité territoriale, dans le cadre de l'élaboration du CPER, qui assure une cohérence des actions régionales en matière de développement rural. En matière d'adaptation des mesures, la marge de manœuvre du niveau régional est en revanche identique, même si le processus se fait sous l'autorité du Préfet de région par le SGAR, autorité de gestion du programme, en concertation au sein d'un comité régional de programmation multisectoriel. Cette concertation doit également se faire avec l'appui des services déconcentrés, ce qui permet l'appropriation par la région, une meilleure cohérence avec les autres actions régionales en faveur du monde rural, et une meilleure prise en compte des attentes de l'ensemble des acteurs du monde rural.

Le DOCUP, tout comme le PDRN semble privilégier les grandes structures aux dépens des plus petites. Dans le territoire des Monts de Lacaune, un membre de l'ADEART explique : *« nous montons un dossier de financement DOCUP sur les mesures en pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Notre interlocuteur est la DRAF, et on galère, car la DRAF pourrait nous financer à 35% mais il faut trouver 45% ailleurs. Les zones rurales ne sont pas en manque de projets, mais il y a un manque de lien, d'interface entre la région et le local. Pour une petite association, le niveau régional est opaque, les dossiers DOCUP sont très lourds donc seules les structures pouvant monter de gros dossiers peuvent y arriver ».*

Certains acteurs ont souligné l'existence d'incohérences liées aux conditions d'accès aux subventions du DOCUP, comme l'explique, la responsable de la cellule Europe à la DDAF, rencontrée dans le territoire du Mené : *« les conditions d'accès aux subventions DOCUP Objectif 2 débouchent sur une exclusion de l'un ou l'autre des fonds, alors que les fonds concernés sont faibles. Même quand un agriculteur a des projets très différents, il ne peut parfois pas avoir accès à ces deux sources de financements en même temps. Cette exclusion bloque des projets parfois intéressants. Par exemple, un groupe d'agriculteurs veut entrer dans une démarche collective d'élevage et d'environnement. Il a fallu exclure quelques agriculteurs du groupe, car ils avaient acheté, deux ans auparavant, un taille-haie ».*

Dans les Coteaux du lyonnais, la chargée de mission au SGAR dresse le constat suivant sur le DOCUP : *« le RDR français est un document très intéressant, qui permet, dans sa forme d'origine, d'aborder le monde rural dans son ensemble. Au départ, le PDRN était plus destiné aux agriculteurs et le DOCUP Objectif 2 aux autres. Mais, il y a premièrement un problème dans son poids relatif par rapport d'une part au PDRN, 15% du RDR français, et d'autre part au reste du DOCUP ; l'axe 4 représente 12% des fonds DOCUP. Le DOCUP est donc vu comme deux fois un petit paquet, ce qui le rend bancal. Deuxièmement, il y a la difficulté de communiquer sur la gestion étanche entre l'axe 4 et les autres, liée à la gestion de différents fonds. Comme l'un des fonds est pluriannuel et l'autre annuel, les exigences de comptabilité et de prévision de financement ne sont pas les mêmes. Troisièmement, les pressions politiques ont provoqué le changement de certaines mesures, et notamment l'introduction de la mesure*

« a » dans le DOCUP, qui n'existait pas au début, a réorienté le DOCUP vers un public uniquement agricole. Par exemple, la mesure de soutien de l'artisanat n'a pas du tout été mobilisée. Cette nouvelle orientation a alors entraîné un cloisonnement encore plus grand entre agricoles et non agricoles, débouchant sur une orientation opposée à celle exprimée au départ. Enfin, le zonage n'est pas pertinent, car le zonage de l'objectif 2 n'est pas un zonage rural, il ne s'adapte alors pas toujours aux actions de l'axe 4 ».

Un exploitant des Coteaux du lyonnais remet également en cause les conditions d'éligibilité des projets : *« à côté des critères officiels, les petites structures ont ressenti des critères implicites. Seuls les gros agriculteurs avaient le droit de faire des CTE. Il a été dit (par la CDOA) à M. B., agriculteur sur 68 ha, que son exploitation était trop petite pour recevoir des aides et que les CTE étaient réservées aux bons agriculteurs ».*

Beaucoup d'acteurs considèrent d'ailleurs la CDOA comme étant un organisme fermé et difficile d'accès : *« la CDOA fonctionne comme une grande famille d'élus, désignés au sein de l'ensemble des représentants en OPA. La représentation est choisie et influencée par les gens déjà dans des structures comme la CDJA ou la FDSEA, et lorsqu'ils voient une personne susceptible de correspondre à leurs attentes, la pousse à entrer dans la famille de représentants. Ainsi, ils s'assurent d'une unanimité et homogénéité, permettant d'avoir une voie unie face aux administrations en cas de conflit. Les gens écartés vont alors dans les syndicats minoritaires, parfois plus par contestation de ce monopole, que par désaccord avec les positions de la FDSEA. Cela entretien le manque d'ouverture de la CDOA et entraîne l'exclusion des agriculteurs qui ne marchent pas dans le même sens, au lieu de susciter de débats. ».*

Il en est de même pour la sélection des projets, qui est de la compétence du Préfet de région dans le cadre du Comite régional de programmation, les services déconcentrés jouant un rôle d'appui technique au SGAR, semble-t-il variable selon les régions. Cette sélection des projets est souvent perçue comme inégale par les acteurs, qui considèrent de ce fait que les critères de sélection sont trop dépendants du libre arbitre de chaque institution. Un exploitant d'Eure-et-Loir, raconte : *« le problème existant dans ces politiques est le soutien déséquilibré entre différents types d'agriculteurs. Par exemple, un agriculteur qui se convertit en bio aura des aides très importantes. Par contre, si son voisin passe d'un système avec 40% de maïs à 20%, il n'aura aucun aide. Cependant, ce changement de système est aussi profitable et devrait être encouragé et accompagné. ».*

Dans les discours des exploitants, une gêne est perceptible, entre ceux bénéficiaires et les non bénéficiaires des aides. Les bénéficiaires ont souvent tendances à le cacher aux autres, ce qui crée un climat de jalousie et de rivalité, qui peut nuire à la réalisation de projets collectifs entre plusieurs exploitants au sein d'un même territoire. Une sélection se crée entre les exploitants bénéficiaires et non bénéficiaires, en fonction de leurs types et modes d'exploitation et des objectifs du programme français de développement rural. Ainsi, un exploitant du Mené explique : *« les primes peuvent être accordées plus*

régulièrement. Les agriculteurs cachent souvent qu'ils ont de l'argent de l'Europe et de l'Etat. On ne l'a pas fait pour l'argent. [...] Les aides sont mal réparties, elles sont trop en surface. C'est-à-dire qu'on donne plus aux grandes cultures et peu à ceux qui n'utilisent pas d'intrants : on donne peu d'argent à ceux qui ne polluent pas. [...] Ca dépend des pratiques mises en œuvre, ça va à l'encontre de tout ce que nous avons appris dans les écoles agricoles : le rendement sans s'occuper du sol, ni de l'air. Maintenant on remarque que ce n'est pas en produisant plus que l'on va vers le bien-être, car il y a beaucoup de gaspillage de la production. [...] Je serais passé au bio depuis longtemps si j'avais eu les aides, car on ne s'est pas rendu compte du mal fait à la nature et aux générations futures ».

En matière de montage des projets, l'initiative revient toujours aux porteurs de projets, mais la place laissée aux porteurs de type territorial y est plus importante. Cette préoccupation se traduit, en particulier, par le fait que ces porteurs de projets sont souvent très aidés dans le cadre des DOCUP.

Concernant l'appropriation par les exploitants, nous avons vu précédemment qu'elle varie selon le profil de l'exploitant. Le RDR offre certes des outils intéressants de soutien à des initiatives rurales, mais qui ne sont pas toujours utilisés de façon optimale en raison du manque de diffusion de l'information. L'appropriation des mesures par les techniciens notamment des Chambres d'agriculture et des ADASEA, de certains dirigeants agricoles et leaders semble avancée, mais ce n'est pas le cas de tous les acteurs institutionnels et bénéficiaires rencontrés.

Ainsi, certains acteurs, comme le directeur de la SAFER sur l'Ardèche méridionale, considèrent que le programme devrait être rendu compréhensible pour tous : *« le PDRN offre alors pour des structures existant déjà des opportunités intéressantes. Le manque de vulgarisation fait qu'ils ne touchent qu'une certaine frange de porteurs de projet. Les informations circulent en effet souvent grâce à des structures collectives, et touchent alors un public déjà engagé dans des projets de territoire ou de filière »*. Ainsi, certains exploitants qui avaient déjà une approche globale de l'agriculture et de l'environnement ont été confortés dans leurs démarches. Ils sont cependant minoritaires et la plupart des autres exploitants ont adopté un comportement opportuniste vis-à-vis des financements du CTE par exemple, considérant les différents volets du CTE comme des subventions additionnelles, plutôt que comme des mesures complémentaires.

Certains acteurs considèrent ainsi que les différentes mesures du programme excluent une partie des bénéficiaires potentiels en raison de leur complexité et de la rigidité de leur cadre. Dans le Mené, c'est l'avis de la responsable du programme européen, à la Chambre d'agriculture : *« les mesures JA et PAM, ce sont les deux principaux outils. Leur rôle est, d'une part, un accompagnement de la profession, mais également un outil pour les politiques, qui ainsi donnent un accord moral aux projets agricoles. Cependant, ces mesures gagneraient à être moins rigoristes. On observe en effet des gens qui s'installent*

sans les aides. En Côtes-d'Armor, le Conseil général a depuis cinq ans une politique de soutien face à ces installations non aidées, et apporte également un complément laitier ».

D'autres acteurs évoquent le manque de soutien ressenti durant la phase de lancement du projet, et le sentiment d'exclusion lorsque le profil de leur exploitation ou leurs pratiques ne correspondaient pas aux orientations du programme. Ainsi, un exploitant du Mené nous confie : *« pour mon projet d'exploitation, j'ai compris la nécessité de la mise aux normes, pour des questions environnementales, mais également pour avoir plus de place et modifier mes bâtiments. Mais, je voulais le faire plus tard, car je ne pouvais pas le faire lors du lancement du programme. J'ai demandé au Conseil général et à la DDAF la possibilité de me laisser deux ans pour me préparer à la mise aux normes, mais le délai a été refusé. Et comme il est mal vu d'aider quelqu'un qui pollue, je n'ai eu le soutien de personne. Je n'ai pas demandé d'aide aux syndicats, mais ils n'auraient sans doute pas pu faire grand-chose. J'appartiens aux non intégrables. La première vague d'intégrables, au lieu de considérer les gens dans le besoin, a concerné les plus gros. Ils ont profité des plus fortes aides. C'est ressenti comme une escroquerie, car ça montre une différence de traitement entre les agriculteurs sur des critères qui ne sont pas jugés comme équitables par toute la profession ».*

Les discours des acteurs laissent entrevoir l'existence d'une « compétition », voire d'une rivalité, entre exploitants au sein d'un même territoire : chacun essaie d'assurer la pérennité de son exploitation, notamment par l'obtention des aides. Ainsi, cet exploitant explique *: « avec du recul, j'aurais refait le même PAM, car ça m'a permis de faire des modifications nécessaires, et grâce à la mise aux normes, ma ferme a plus de valeur qu'avant. Sinon, j'aurais été hors course rapidement ».*

Certains évoquent la nécessité d'être en contact avec certains interlocuteurs clés afin de voir leur projet soutenu et accepté en CDOA, comme cet exploitant dans le territoire d'Eure-et-Loir : *« à l'ADASEA, j'ai vu le directeur et j'ai tout traité avec lui en tête-à-tête, c'est lui qui m'a présenté les mesures. J'avais déjà fait un CTE. Je voulais faire une culture de potirons, mais malgré les bons clients ce n'était pas rentable et le CTE m'a forcé à augmenter les surfaces : de 1,5 ha je devais passer à 3 ha. J'ai gardé des contacts avec la Chambre, le syndicat, et des agriculteurs. (…) Tous les quatre jours, il faut faire un tour dans les bureaux pour ne pas rater des aides ».*

Enfin, d'autres rappellent la difficulté de remettre en cause les acquis des générations précédentes, entraînant ainsi un isolement, par rapport au reste de la profession agricole. Ainsi, cet exploitant d'Eure-et-Loir explique : *« il faut prendre en compte l'influence du cadre psychologique, économique et politique. Pour les agriculteurs qui ont la quarantaine, prendre un tel virage est difficile, car ce changement remet en cause et conteste tout ce qu'a mis en place la génération d'avant. La révolution mécanique a été tellement positive, révolutionnaire et efficace que la remettre en question après l'avoir vue tant valorisée et soutenue est psychologiquement difficile. Face à cela, il faudrait modifier*

l'enseignement, afin de mieux sensibiliser les jeunes aux problèmes environnementaux, mais c'est n'est pas considéré comme important ».

En effet, l'évolution technique des dernières années a été très rapide, entraînant l'exclusion d'un certain nombre d'exploitants, dont les propos illustrent les changements au sein de la profession : *« Le premier pilier incitait à produire plus, les primes étaient conséquentes, le prix de vente correcte ; c'étaient les meilleures années. Pour le deuxième pilier, les prix baissent, on commence à avoir peur. Il y a un manque de motivation et une crainte de la profession, à moins d'avoir une surface de 60 à 400 hectares. Il n'y a plus de place pour les petits agriculteurs. Je suis la plus petite ferme avec 98 les hectares sur la zone. Pour les gros comme pour les petits la rentabilité à l'hectare est la même, donc nous sommes dans la même galère. C'est une profession qui technologiquement évolue vite, elle est capable de faire beaucoup, mais elle est freinée par les politiques, car nous sommes les seuls à ne pas pouvoir vendre notre production. Nous pouvons prévoir, nous savons combien ça coûte, nous connaissons le climat, mais nous ne savons pas à quel prix nous pouvons vendre nos produits. Avant le plan technologique, on était derrière les chevaux, maintenant on travaille derrière des ordinateurs, GPS, logiciels. Des semoirs déposent la quantité idéale et utile en fonction des données du GPS. L'image de l'agriculteur a changé, il y a 50% du travail qui est de la réflexion. ».*

Si des exploitants souffrent d'isolement et d'exclusion, c'est également le cas de représentants de syndicats minoritaires. Le représentant de la Confédération paysanne dans le plateau de Langres nous a fait part de sa difficulté à l'accès à l'information et à se positionner au cœur des dispositifs décisionnels : *« le syndicat de la Confédération paysanne est peu reconnu. Il est peu à peu en structuration dans le département. Nous n'avons pas toujours eu accès aux circuits d'information, notamment par la présence ou non d'un bureau de la Confédération paysanne dans la Chambre d'agriculture. Lors du passage en CDOA, l'avis dépend plus des porteurs de projets et de leur image que du contenu. La CDOA valide des dossiers préparés par la Chambre d'agriculture, ce qui limite les possibilités de discussion. Lorsque les dossiers sont complexes, ils n'ont pas la même connaissance que les administratifs sur les points techniques du dossier, ce qui limite leur possibilité d'intervention. Les CDOA décentralisées, en présentant l'inconvénient d'ajouter un échelon administratif, pourraient permettre d'améliorer les débats et les discussions autour des projets ».*

D'autre part, les bénéficiaires ne sont pas égaux non plus dans les résultats obtenus après l'utilisation des aides du programme, et ce, en grande partie en raison du manque de suivi dans les projets. Là encore, seuls les bénéficiaires les plus informés et bénéficiant d'un réseau ou d'appuis techniques et financiers réussissent à franchir la phase de lancement du projet et à assurer la viabilité de leur projet.

Concernant les mesures de soutien à l'investissement, nous avons ainsi constaté que les bénéficiaires qui investissent à l'occasion d'une installation, d'un PAM ou d'un CTE « post-installation » se trouvent à

moyen terme, c'est-à-dire trois à cinq ans cinq ans après l'installation, dans l'un des cas suivants, qui peut aussi être un continuum :

- la majorité trouve un avantage en termes de revenu et de stabilisation des emplois : toute aide aux investissements a aussi un effet revenu et c'est précisément un effet revenu à moyen terme qui est généralement l'objectif de l'aide, avec un objectif spécifié, comme dans le cas des aides à l'installation[1]. Selon la MSA (2003), 60% des bénéficiaires indiquent un « effet revenu ». Par ailleurs, les aides à l'investissement sont limitées par un plafond (sauf les prêts, mais ils sont peu attractifs) ;
- certains sont dans une période de surcharge de travail ou de compression de revenu afin de faire face aux transformations engagées ;
- d'autres ont échoué : en agriculture, les échecs sont peu abordés et ne sont pas faciles à repérer. Dans les années quatre-vingt, un nombre important d'exploitations avaient des encours de dettes fournisseurs importantes (MSA coopératives), la MSA considérait alors qu'il y avait un volant de 10 à 15% d'exploitations intensives (ayant investi) en quasi-faillite. Depuis, des systèmes d'alerte et des procédures d'aides spéciales ont été mises en place. Mais, cette part d'échec est restée la même, bien que les procédures préviennent certains échecs. Les causes de ceux-ci peuvent être un surendettement, mais aussi la conséquence de difficultés liées à la conjoncture (ESB, fièvre aphteuse). Ce qui paraît nouveau, ce sont des départs volontaires pour cause d'insatisfaction des conditions de travail ou du fait de meilleures opportunités. Dans ces cas, ce ne sont pas des échecs économiques en termes de revenu.

Du fait de l'obligation des deux volets dans les CTE, une partie des aides à l'investissement, qui sont plafonnées, peuvent être considérées comme des effets d'aubaine. De tels effets peuvent parfois aller à l'encontre d'une mécanisation, et peuvent être engendrés dans le cadre de l'obtention des aides au revenu et des MAE.

Dans le cas de l'ICHN, la prime ne compense pas totalement les surcoûts, néanmoins elle est satisfaisante pour les personnes rencontrées[2]. Des effets d'aubaine peuvent ainsi exister en cas de cumul de l'ICHN avec d'autres primes, ce qui concerne la moitié des cas. Ils sont toutefois limités par le plafonnement de l'aide. Vus sous l'aspect revenu, les MAE sont dans le même cas, inopérantes isolément, car c'est dans les cas de combinaisons que se produisent les effets d'aubaine. Au-delà de la dégressivité prévue dès l'origine, sauf pour les mesures de conversion à l'agriculture « bio », un plafonnement était à introduire,

[1] La DJA n'est allouée que si une EPI, servant de base contractuelle atteste de l'atteinte d'un revenu minimum (condition de viabilité) et du non-dépassement d'un revenu maximum (effet d'aubaine).

[2] Le niveau d'indemnisation est réel et en augmentation. La nature des surcoûts (pas seulement liés au problème de l'hivernage) est très variable et souvent non quantifiable. Les handicaps évoluent avec les systèmes de production. Ainsi, certaines pratiques réduisent les surcoûts, comme le plein air intégral ou l'achat de céréales.

ce qui a été réalisé lors de l'introduction des CAD. Le problème principal est celui de l'évaluation même des surcoûts, des seuils de bonnes pratiques et de l'efficacité des normes édictées.

8.3.5. En conclusion : le PDRN perturbe l'organisation des acteurs au sein des territoires ruraux

La mise en place des nouvelles mesures du RDR et l'intégration des démarches CTE ont amené les institutions à mieux coordonner leurs diverses actions, entrainant notamment des réorganisations internes et parfois la création de nouveaux postes transverses. Lors de la mise en œuvre précipitée du Programme de Développement Rural National, les acteurs institutionnels ont ainsi dû accepter l'arrivée de nouveaux acteurs ayant une culture administrative différente tout en intégrant la charge supplémentaire de travail liée à la mise en œuvre du programme. Ces réorganisations se sont accompagnées d'une complexification des procédures administratives et certains acteurs ont ainsi eu le sentiment de ne plus avoir les moyens de faire face à la communication, à la prévention et à l'actualisation de l'information. La « culture RDR », comme la qualifient certains acteurs, n'a pas été adoptée dans de nombreux services, ce qui a freiné l'obtention d'une vision globale au sein des différentes régions et entraîné des redondances au niveau des dossiers. Les exploitants se plaignent également de la lourdeur des procédures administratives, qui leur prend de plus en plus de temps au détriment du travail dans leur exploitation. Certains dénoncent le fait que de nombreux exploitants s'investissent plus dans les démarches d'obtention des primes que dans le développement de leur exploitation. D'un point de vue technique, nous avons vu que les procédures sont trop complexes et manquent d'actualisation régulière. Les bénéficiaires auraient eu besoin d'un appui technique qui leur a souvent fait défaut. De ce fait, beaucoup d'exploitants renoncent aux démarches et s'installent sans aide, ce qui ne facilite pas la gestion de leur trésorerie au départ. Les délais d'instruction des dossiers sont également jugés trop longs par les acteurs, atteignant jusqu'à un an, lors de l'initiation du programme. Il faut également souligner le manque de moyen des institutions pour assurer le suivi après la phase de mise en place des mesures. En effet, l'absence de suivi administratif des projets a entraîné la faillite dès les premières années de certaines exploitations peu soutenues après l'initiation du projet. Enfin, les contrôles sont perçus comme trop procéduriers et sont souvent décriés par la profession agricole qui ressent certaines sanctions comme la non-reconnaissance du métier d'exploitant.

L'Etat a été souvent critiqué pour sa gestion de l'animation et la diffusion insuffisante de l'information auprès des acteurs institutionnels et des exploitants. Le manque de vulgarisation du programme a ainsi freiné la diffusion d'une compréhension plus globale du RDR et a favorisé une interprétation différente de la part des différents acteurs. Cette situation a entraîné des oppositions et des incompréhensions entre les acteurs et a limité les efforts de coordination au sein des territoires. Le manque de réorganisation au sein

des institutions, la multiplicité des interlocuteurs et la redondance des informations ont ainsi limité le transfert d'information et l'appropriation par les différents acteurs. A cela, il faut ajouter les retards dans la mise en place du programme, les incertitudes liées à l'opacité des textes et l'adaptation insuffisante des outils d'information aux besoins des institutions ainsi que l'absence de système d'information commun. Les moyens de formation ont été eux aussi jugés trop faibles par les institutions, ainsi que les moyens en termes d'animation qui auraient facilité la coordination interterritoriale. Certains acteurs estiment ainsi que c'est une culture de contrôle qui a pris le pas sur la culture d'animation affichée au départ par le programme.

Enfin, concernant la sélection des projets, le PDRN possède une structure à la fois centralisée et relativement décentrée. La marge de manœuvre est restreinte pour les réseaux décentrés, exceptée dans le cadre des MAE et CTE où les départements prennent une part importante à la définition et à la sélection des projets. En ce qui concerne les critères de sélection, ils sont souvent perçus comme discriminants, favorisant les grandes structures au détriment des plus petites. Pour de nombreux acteurs, le second pilier est ainsi dans la lignée du premier. Beaucoup d'exploitants exclus du cadre d'application des aides du premier pilier l'ont été également dans le cadre du second. Chaque système d'aide génère à la fois des effets d'aubaine pour les exploitants qui auraient de toute façon réalisé leur projet avec ou sans aide, mais provoque également l'exclusion d'autres qui n'ont pu initier leur projet par l'absence de soutien financier. L'exclusion d'exploitants passe aussi par le manque d'appropriation des outils technologiques qui évoluent rapidement et qui sont nécessaires pour développer de nouvelles pratiques et assurer la pérennité de l'exploitation, ainsi que par la difficulté de remettre en question certains modes de fonctionnement acquis depuis des années et qui ont fait leur preuve à un moment donné. Ce dernier cas concerne essentiellement les exploitants de plus de quarante ans, qui ont gardé des pratiques issues des générations précédentes. Mais cette exclusion est aussi ressentie, par certains acteurs institutionnels, en raison de la rétention d'information et de l'existence de réseaux d'acteurs institutionnels qui détiennent les sources d'information. La CDOA, par exemple, est perçue comme « une grande famille d'élue » difficile d'accès.

- Conclusion générale -

Conclusion générale

L'objectif principal de cette thèse est de comprendre quels sont les impacts d'une politique publique agricole européenne sur les acteurs et les territoires ruraux français. Cette réflexion s'est construite autour de l'hypothèse centrale suivante : l'application d'une politique publique agricole par les acteurs modifie les pratiques et les fonctions des territoires ruraux français. La conclusion générale reprend les idées transversales de cette recherche, ce qui amène à se prononcer sur ses apports et les nouvelles questions suscitées par l'analyse. Enfin, une vision prospective du fonctionnement des aides de la Politique Agricole Commune est apportée.

Afin d'appréhender les effets d'une politique publique agricole européenne sur les acteurs et les territoires ruraux, cette thèse repose sur l'étude de l'application du programme français de développement rural dans six territoires ruraux français. Ces territoires offrent un panel d'acteurs et de situations permettant d'analyser les impacts de l'application du Plan de Développement Rural National sur les acteurs et les territoires ruraux français. Cette thèse permet de valider les trois hypothèses initiales en articulant la réflexion autour des acteurs et des territoires ruraux. Afin de synthétiser les apports essentiels de ce travail, les idées fortes et transversales qui en émergent sont présentées, ce qui permet ainsi de valider chaque hypothèse.

Le zonage d'application d'une politique publique agricole génère une nouvelle définition des territoires ruraux et permet de les appréhender différemment

Concernant les effets d'une politique publique sur les acteurs, il a tout d'abord été vérifié que les acteurs développaient des stratégies en vue du maintien de leurs activités agricoles et de leurs revenus. Parmi ces stratégies, on retiendra, la « course à l'hectare », qui correspond à l'agrandissement des exploitations en vue de la capitalisation des aides financières du programme. Puis, la « logique de guichet », pratiquée par un grand nombre d'exploitants qui voient dans les aides la possibilité de percevoir un apport financier, sans pour autant modifier leurs pratiques et systèmes d'exploitation.

Face aux aides financières du programme, trois comportements dominants sont observés chez les exploitants. Certains adoptent une attitude « modérée » : ils les considèrent essentiellement comme un soutien temporaire, permettant de dynamiser leur exploitation. D'autres, à l'inverse, adoptent une attitude « opportuniste » : ils cherchent à percevoir le maximum d'aides possible, sans modifier leurs pratiques et sans mettre en place de stratégie à long terme pour leur exploitation. D'autres encore, qualifiés

« d'opposants », refusent d'avoir recours aux aides, soit par crainte d'une perte d'autonomie dans leur travail, soit par manque de compréhension ou de désintérêt vis-à-vis du programme.

Les aides du programme français de développement rural permettent de modifier et d'orienter les territoires ruraux en fonction des pratiques adoptées par les exploitants et de la nature des projets qu'ils initient. En effet, les aides financières représentent une part prépondérante du revenu des bénéficiaires, ce qui engendre une dépendance importante des exploitants. A travers cette dépendance, on constate que les aides influencent les exploitants, lesquels orientent et modifient leurs activités pour répondre aux critères d'obtention. Les projets qu'ils initient dépendent ainsi des critères d'éligibilité du programme et excluent bon nombre de démarches innovantes. Ces modifications ont des répercussions sur les territoires ruraux ; à la fois sur la façon d'appréhender les territoires par les acteurs (« zones rurales défavorisées », de « haute montagne ») et sur la nature des territoires eux-mêmes (polyculture, élevage, intensification des activités agricoles). Il a ainsi été vérifié que le zonage d'application du programme français de développement rural permettait d'appréhender différemment les territoires ruraux.

En effet, dans la pratique, les acteurs se réfèrent aux aides attribuées dans le cadre du programme pour délimiter les territoires et associent ces derniers aux zones identifiées par le PDRN plutôt qu'aux délimitations administratives, par exemple. Les aides du programme, par leur zonage d'application, constituent donc une nouvelle façon d'appréhender les territoires ruraux. Elles peuvent être perçues comme un outil de soutien au développement des territoires, mais aussi comme un frein aux projets novateurs ou comme un outil de contrôle entraînant la dépendance des bénéficiaires. L'instrumentalisation du PDRN par les acteurs institutionnels permet d'atteindre des objectifs précis, telle la modification des pratiques au sein des activités agricoles. Ainsi, même si le programme de développement rural apporte une impulsion nouvelle aux territoires ruraux, il apparaît davantage comme étant un outil au service de l'Etat qu'au service du monde agricole, à travers une orientation de leurs modes de fonctionnement et de production.

Les exploitants bénéficiaires des aides ont une vision entrepreneuriale à court terme de leur exploitation : leurs intentions sont de bénéficier des aides tout en choisissant les mesures les moins contraignantes, sans chercher à initier des projets orientés sur le long terme et à repenser leur mode de fonctionnement au sein de leur exploitation. Les effets du programme français de développement rural sur les territoires sont donc moins importants que ceux escomptés au lancement du programme. En effet, les exploitants s'impliquent peu dans les démarches liées à la fonction paysagère que l'Europe souhaite donner à la France. Pour les acteurs, ces démarches sont perçues comme contraignantes et peu rémunératrices par rapport à celles liées à la production. De plus, les exploitants se plaignent de ne pas trouver le sens de leurs activités dans l'expression « jardinier de l'espace », qu'ils associent aux nouvelles orientations incitées par le programme. De ces évolutions constatées, trois figures de l'agriculture émergent : l'« agri-ressource », axée sur le développement des activités économiques agricoles, l'« agri-patrimoine » qui concourt à la

qualité du cadre de vie, et l'« agri-nature » qui comprend l'ensemble des actions qui contribuent à la valorisation des territoires ruraux.

Il a également été vérifié que le programme facilitait la cohabitation entre territoires urbains et ruraux. En effet, le PDRN oriente les bénéficiaires vers la multifonctionnalité et les démarches de qualité qui, bien que contraignantes en termes de traçabilité et de mise aux normes, sont un moyen d'améliorer les pratiques de production et d'assurer la pérennité des exploitations dans les territoires. De plus, ces démarches permettent de répondre aux attentes de la société, en termes d'aménités et de qualité des produits. Toutefois, les exploitants sont inquiets quant à la pérennité de leur rémunération par la société.

La plupart des acteurs institutionnels rencontrés estiment que le programme français de développement rural présente toujours un caractère fortement agricole, ce qui limite l'accès aux aides de la population rurale non agricole. L'urbanisation croissante et la forte déprise des parcelles agricoles ont des effets néfastes sur l'environnement. L'ensemble des acteurs attend du programme qu'il améliore l'attractivité des territoires ruraux par la prise en charge de l'entretien des paysages et de la biodiversité, notamment. En conséquence, le maintien d'une agriculture extensive et gestionnaire des paysages est une priorité du programme afin de lutter contre la déprise agricole et l'urbanisation excessive.

De fait, les territoires ruraux subissent une influence urbaine de plus en plus importante et les limites entre territoires ruraux et urbains s'estompent, notamment au sein des territoires périurbains. Face à cette réalité, les exploitants adaptent leurs activités et pratiques de production en vue de répondre aux attentes des citadins. Mais ils doivent également trouver des solutions pour lutter contre l'accroissement de la pression foncière et les problèmes environnementaux fréquents dans ces territoires périurbains. L'influence de l'urbanisation concerne également les territoires plus éloignés de la ville. Les acteurs du développement territorial doivent donc maintenir les activités rurales et agricoles, tout en prenant en compte les demandes de la société et en s'adaptant aux contraintes économiques, sociales et environnementales des territoires ruraux.

L'application d'une politique publique agricole, au travers des acteurs ruraux, modifie les fonctions des territoires concernés par le développement de nouvelles orientations rurales

La notion de multifonctionnalité permet donc, à la fois, de prendre en compte les contraintes environnementales et de répondre aux nouvelles attentes de la société ; en termes de qualité, de traçabilité des produits et d'entretien paysager. Ainsi, la multifonctionnalité s'instrumentalise principalement à travers deux notions : la pluriactivité et la diversification qui permettent d'améliorer le revenu des exploitants et de développer un certain nombre d'aménités. Les Contrats Territoriaux d'Exploitation, puis les Contrats d'Agriculture Durable sont les principaux outils mis en place par le programme français de développement rural pour financer les démarches de multifonctionnalité. Le programme contribue donc à

donner une nouvelle définition du métier d'exploitant, plus spécialisé, plus complexe et à la fois plus proche des réalités actuelles et des préoccupations sociales.

Cependant, on peut s'interroger sur l'adéquation des réponses que le PDRN peut apporter aux demandes sociales, en matière d'agroenvironnement, notamment dans les territoires périurbains où l'efficacité des actions dépend tout particulièrement de leur intégration territoriale. En effet, l'orientation vers la multifonctionnalité dépend essentiellement de la création de liens sociaux entre les différents acteurs des territoires ruraux, alors que le développement des partenariats est peu soutenu par le programme. Concernant la pluriactivité, le PDRN joue un rôle limité malgré le fait qu'il permette l'extension de certaines aides aux pluriactifs. Mais, il est difficile de faire reconnaître et accepter la pluriactivité par les institutions réglementaires et fiscales, en raison de l'exercice de plusieurs emplois ou activités professionnelles assurés dans l'année par un seul individu. Les exploitants pluriactifs sont ainsi souvent à la limite de la légalité, ce qui constitue un frein réel à l'utilisation de cette mesure dans le cadre du programme français de développement rural.

Les objectifs des programmes sont de soutenir les démarches de préservation et d'amélioration de l'environnement en prenant en compte la notion de « durabilité ». Pour cela, le PDRN favorise l'orientation vers une agriculture « durable et multifonctionnelle ». Ceci entraîne une évolution au sein de la profession agricole qui intègre de plus en plus les contraintes environnementales et contractualise des mesures s'inscrivant dans les démarches durables et multifonctionnelles. Enfin, « l'agriculture raisonnée », également favorisée par le programme, représente l'engagement des politiques agricoles vis-à-vis des consommateurs en matière de transparence. La pratique de l'agriculture raisonnée inscrit les acteurs dans une vision à long terme de leurs pratiques agricoles face aux problématiques environnementales. Ainsi, le programme favorise le développement de nouvelles activités, tout en permettant de donner une nouvelle orientation aux territoires ruraux.

Concernant le développement des territoires, il faut souligner l'attitude ambiguë d'une majorité d'exploitants, qui, d'une part, ont conscience de la nécessité de favoriser l'installation des jeunes exploitants, mais, d'autre part, souhaitent agrandir leur exploitation dans le but d'accumuler davantage d'aides en vue d'augmenter leur revenu. Cette situation engendre ainsi un conflit entre deux tendances : la « course à l'hectare » et le « soutien à l'installation » des jeunes.

La mesure « formation » du programme est orientée en fonction de la ligne directrice souhaitée par l'Union Européenne, et non de la demande des exploitants. Majoritairement, les exploitants reprochent à cette mesure un manque de pertinence des formations, trop éloignées de leurs attentes et souvent trop théoriques. Cela entraîne un désintérêt de la part des exploitants, notamment des plus jeunes. De plus, la mesure « formation » nécessite un investissement important des acteurs institutionnels, en animation, en temps et en ressource financière. A cela s'ajoute la lourdeur des démarches administratives qui décourage aussi bien les exploitants que les organismes de formation. Enfin, l'enveloppe financière de la mesure

« formation » présente des écarts entre les engagements prévisionnels, la réalisation des actions et les paiements du programme.

L'application du programme français de développement rural a donc un impact, non seulement sur les territoires, mais aussi sur les acteurs, notamment sur l'ensemble des exploitants. En parallèle, le profil de la profession agricole évolue tout comme le métier d'exploitant : la place du conjoint est, enfin, reconnue au sein des exploitations, les exploitants revendiquent des conditions de vie acceptables et cherchent à se regrouper au sein de formes sociétaires, de façon à mieux répartir leur temps de travail et leurs loisirs. Face à ces nouvelles attentes de la profession, le programme affiche la volonté de favoriser les installations de jeunes exploitants, encore en formation, de les inciter à respecter les nouvelles normes environnementales et à adopter de nouvelles pratiques sur leur exploitation.

Le programme français de développement rural tend à territorialiser les actions au sein des territoires ruraux, notamment par le soutien au développement des démarches collectives. En effet, la territorialisation des actions et des projets permet, d'une part, de renforcer la cohésion entre les différents territoires ruraux français, d'autre part de renforcer et faciliter les passerelles de communication entre les différents acteurs de ces territoires. Le PDRN a ainsi favorisé l'émergence de démarches de territoire en opposition avec les démarches de filière, qui prédominent au sein des territoires ruraux. Même si les outils, tels que les Mesures Agro-Environnementales, les CTE puis les CAD, ont permis d'estomper certaines réticences de la profession agricole, habituée à raisonner en termes de filière d'activité, il n'en demeure pas moins difficile de faire converger les différents intérêts et de prendre en compte les souhaits de chacun dans l'élaboration d'un projet commun.

Une politique publique agricole agit comme un élément perturbateur au sein des territoires ruraux et des organisations d'acteurs qui les instrumentalisent

Le programme français de développement rural entraîne des disparités au sein des territoires ruraux. En effet, l'application du PDRN et des DOCUP génère un certain nombre de disparités et d'inégalités entre les territoires. La majorité des mesures est utilisée de façon très inégale sur l'ensemble des territoires ruraux, de même que la répartition de la dotation globale FEOGA-G et DOCUP, qui a généré de nombreux écarts entre les régions. En effet, chaque région a adopté des choix stratégiques différents selon la mobilisation des acteurs et les priorités définies. Enfin, l'absence d'un système d'information unique entre les organismes payeurs et de contrôle, ainsi que la déficience du système de suivi, affaiblissent la cohérence initiale du programme, et renforcent les disparités régionales, engendrant son inégale répercussion sur les territoires ruraux.

Outre sa répartition inégale au sein des territoires ruraux et le maintien de l'identité locale au travers de l'ICHN, l'application du second pilier de la PAC renforce l'individualisme de certains acteurs. D'une

part, les exploitants, travaillant sur des productions minoritaires, intègrent rarement les projets collectifs en raison de la rigidité des structures d'encadrement, et ce, alors que ces exploitations permettent le maintien d'activités économiques au sein des territoires ruraux. D'autre part, le manque de complémentarité entre les démarches de filière et celles de territoire ne favorise pas une approche de territoire qui regroupe des systèmes de production différents. Il faut souligner que les intérêts divergents des exploitants ne facilitent pas l'approche de territoire et incitent plutôt à initier des démarches individuelles.

La faible visibilité des acteurs au niveau des objectifs et des mesures du programme est la principale raison qui explique le manque d'appropriation et d'articulation du PDRN avec les autres politiques existantes. En raison de la perte d'affichage liée au cofinancement des différentes mesures, des institutions mettent en place des actions en parallèle du programme afin d'être mieux identifiées. Mais cela entraîne parfois un manque de cohérence entre les acteurs d'un même territoire. L'échelle d'application des programmes, c'est-à-dire régionale, est elle aussi remise en question par de nombreux acteurs qui estiment qu'il n'y a pas eu d'adaptation suffisante au niveau départemental. Face à cela, certains s'investissent pour mettre en place des actions intégrant le PDRN et les DOCUP dans le champ des autres politiques publiques. Il n'en demeure pas moins l'existence d'un nombre important d'incohérences liées à l'application du PDRN et résultant de l'application souvent imprécise du Règlement de Développement Rural.

La mise en place des nouvelles mesures du RDR et l'intégration des démarches CTE ont amené les institutions à mieux coordonner leurs diverses actions, entraînant notamment des réorganisations internes et parfois la création de nouveaux postes transverses. Ces réorganisations se sont accompagnées d'une complexification des procédures administratives et certains acteurs ont ainsi eu le sentiment de ne plus avoir les moyens de faire face à la communication, à la prévention et à l'actualisation de l'information. Cette situation limite l'obtention d'une vision globale au sein des différents territoires et entraîne des redondances dans les dossiers. Les exploitants se plaignent également de la lourdeur des procédures administratives. D'ailleurs, les bénéficiaires auraient souvent eu besoin d'un appui technique qui leur a fait défaut. En effet, l'absence de suivi administratif des projets a entraîné la faillite dès les premières années de certaines exploitations, peu soutenues après la phase d'initiation. Enfin, les contrôles perçus comme trop procéduriers ont souvent été décriés par la profession agricole qui considère certaines sanctions comme une non-reconnaissance des difficultés du métier d'exploitant.

Le manque de vulgarisation du programme a freiné la diffusion d'une compréhension plus globale du RDR et a favorisé une interprétation différente de la part des acteurs. Cette situation a entraîné des oppositions et des incompréhensions entre les acteurs et a limité les efforts de coordination au sein des territoires. Le manque de réorganisation des institutions, la multiplicité des interlocuteurs et la redondance des informations ont ainsi limité le transfert d'information et l'appropriation par les acteurs. A cela, viennent s'ajouter les retards lors de la mise en œuvre du programme, les incertitudes liées à l'opacité des

textes et l'adaptation insuffisante des outils d'information aux besoins des institutions, ainsi que l'absence d'une base de données informatique commune. Les moyens de formation sont jugés inefficaces, dans l'ensemble par les institutions, de même que ceux en animation, qui auraient pu faciliter la coordination interterritoriale. Enfin, concernant la sélection des projets, les critères ont souvent été perçus comme discriminants, favorisant les grandes structures au détriment des plus petites. Ce qui fait dire à de nombreux acteurs que le second pilier s'inscrit dans la lignée du premier, puisque beaucoup d'exploitants exclus du cadre d'application des aides du premier pilier le sont également dans le cadre du second.

La vision prospective : les défis de la profession agricole française dans un contexte mondial

L'étude de l'application du programme français de développement rural dans six territoires d'étude permet d'élargir notre regard sur l'application et les effets d'une politique publique agricole et d'avoir une vision prospectiviste quant à ceux de la Politique Agricole Commune. En effet, à l'heure où la France préside au sein de l'Union Européenne, le débat sur l'avenir de la PAC, notamment après 2013, date d'échéance, se fait de plus en plus pressant et la question de la réduction du budget agricole est omniprésente dans les débats.

Les aides agricoles sont une assurance pour le revenu des exploitants. Aujourd'hui, les « grands producteurs », tels que la majorité de ceux rencontrés dans le territoire d'Eure-et-Loir, savent qu'ils ont un revenu assuré jusqu'en 2013. Ils utilisent donc l'argent de la PAC pour investir hors de leur exploitation, dans d'autres domaines, tels que les biocarburants, qui sont perçus par les producteurs de colza comme un nouveau débouché valorisant l'image de l'exploitant agricole. Ces derniers vont chercher un revenu, c'est-à-dire d'autres subventions et aides européennes, dans de nouvelles activités. La fin des aides de la PAC inquiète autant ces exploitants que ceux rencontrés dans le territoire de Langres ou encore dans celui du Mené où les agricultures sont assistées. Dans ces territoires, qui comptent une majorité de « grands producteurs », les exploitants sont dépendants de l'argent de Bruxelles. Ces exploitants vivent essentiellement grâce aux aides de la PAC et n'envisagent pas de fonctionner différemment.

Ainsi, les nouvelles directives annoncées par Bruxelles semblent vouloir changer cette situation de dépendance et orienter les exploitants vers des projets à long terme, fondés sur la valorisation des paysages et la protection de l'environnement. Ceux-ci afin d'inciter les exploitants à se diversifier en vue de répondre aux attentes de la société. Il est en effet nécessaire qu'ils retrouvent une autonomie en termes de revenus et qu'ils s'adaptent à l'évolution de la société notamment en ce qui concerne la libre concurrence des marchés et la nécessité de valoriser les territoires ruraux en renforçant l'attrait touristique de la France.

De plus, il est souvent reproché aux aides de la PAC de participer à une concurrence déloyale envers les producteurs des pays en voie de développement. Inversement, la PAC protège ses producteurs de la concurrence légitime d'autres pays développés, tels que le Brésil, l'Australie. La PAC a déjà été réformée dans l'optique des cycles de négociations de l'OMC, mais elle reste un motif de négociation. Sur le dernier point, afin de rééquilibrer les aides en faveur du développement rural, la réforme de 2003, permet, par la modulation des aides, le transfert de financements des aides directes à la production agricole vers le second pilier, lié au développement rural. Portant initialement sur 5% des aides à la production, la modulation peut atteindre 20%, en 2008. Ce mécanisme permettrait de renforcer les programmes de développement rural, insuffisamment dotés dans le cadre des perspectives financières arrêtées pour la période 2007-2013.

Les nombreux entretiens réalisés permettent de comprendre pourquoi malgré les fortes aides de la PAC, le nombre d'exploitants continue de diminuer. La PAC n'est pas entièrement responsable de la baisse du nombre d'exploitants. En effet, depuis quelques décennies, il s'agit davantage d'une tendance conjoncturelle. Cette baisse s'est accélérée depuis quelques années, en raison de l'instabilité des prix agricoles. Ceci a certes pour effet de rendre moins attractif l'exercice du métier d'exploitant, notamment auprès des jeunes, tout comme les conditions de travail. De plus, cette baisse est aussi liée à l'accélération de la compétitivité due à la mondialisation et aux réformes successives de la PAC. Mais ces aides financières octroyées dans le cadre du premier et du second pilier sont un apport fixe et donc sécuritaire au revenu des bénéficiaires, surtout pour le maintien des « petites exploitations ». Mais cet apport financier aide davantage les « gros » que les « petits » exploitants, puisque son taux est fonction de la taille de l'exploitation.

Il faut aussi comprendre que l'agriculture française, puis européenne est liée aux productions et aux importations mondiales. Ce début de vingt et unième siècle permet de le comprendre, puisque des pénuries alimentaires sont annoncées et que les prix des produits laitiers et des céréales augmentent. La raison est tout d'abord conjoncturelle. Pour comprendre ce phénomène, il faut faire le lien entre une série d'incidents climatiques dans les pays producteurs et concurrents de l'Union Européenne, comme en Amérique latine et en Australie. Ces catastrophes ont donc fait baisser les stocks disponibles et ont fait augmenter les prix. De plus, l'arrivée de pays émergents tels que la Chine augmente, par exemple la demande de céréales, diminuant ainsi les stocks mondiaux. Lorsque le prix des céréales accroît, c'est aussi le prix des produits carnés, et plus généralement des produits agricoles, qui augmente, car ces céréales servent de base à la consommation des bêtes.

Dans ce contexte, la réforme de la PAC de 2003, concernant les Droits de Paiements Uniques dissociés de la production, devait permettre une meilleure prise en compte des besoins du marché. Dans ce contexte de compétition mondiale, cette réforme semble indispensable. En effet, un système de subventions aussi important que celui de la PAC ne peut se maintenir que s'il est adapté aux exploitants et aux attentes de la société, en prenant en compte l'ensemble des particularités et caractéristiques des territoires. Cette

adaptation doit permettre une meilleure compétitivité et transparence entre les exploitants et également une meilleure adéquation face aux demandes de la société. De ce fait, les réformes doivent ouvrir à davantage de transparence, d'échange, de compétitivité, et de respect de l'environnement.

L'heure de « La fin des paysans » s'est écoulée au milieu du vingtième siècle, puisqu'il y a eu des évolutions considérables dans les techniques et les modes d'exploitation, comme dans l'organisation des exploitations et des systèmes d'acteurs ruraux. Ceci est justement marqué par l'arrivée de la PAC. Ce qui peut changer maintenant, et par ailleurs inquiéter les acteurs, c'est la pérennité de la rémunération des modes de production, des entretiens paysagers par la société civile.

De ce fait, les prochaines politiques publiques agricoles doivent réussir, d'une part, à rassurer les exploitants français tout en réduisant leur dépendance vis-à-vis des subventions de la PAC. D'autre part, elles doivent faciliter l'entrée des exploitants français sur le marché mondial en leur permettant d'accepter et de faire face à la libre concurrence. La profession agricole française a tout intérêt à s'ouvrir au marché mondial agricole, comme c'est le cas dans d'autres secteurs économiques français. Pour cela, il faudrait favoriser l'ouverture du programme aux autres acteurs et parties prenantes non agricoles du développement rural, en laissant une plus grande latitude, selon le principe de subsidiarité, au niveau régional pour la définition et l'adaptation des mesures. L'application de ce principe implique que les objectifs soient plus précisément définis au niveau national, dans le respect des principes communautaires. Ce qui devrait permettre une participation plus forte des collectivités territoriales et une meilleure intégration entre le programme et les stratégies régionales.

Des propositions peuvent contribuer à cet objectif. Puisque les difficultés administratives ont tendance à être un frein au développement des cofinancements par les collectivités locales (comme les taux fixes, les différences d'appréciation des assiettes éligibles), la première proposition est de permettre aux collectivités territoriales de conserver leur affichage politique dans les cofinancements à paiement associé. En effet, les cofinancements offrent de meilleures perspectives pour l'intégration des politiques agricoles dans les politiques de développement rural, pour l'adaptation des aides aux besoins et aux attentes locales et pour la mise en place d'un contrôle de proximité, associant, par exemple, les collectivités locales qui participent au cofinancement. La seconde proposition concerne le fonctionnement des CDOA et leur ouverture à davantage d'acteurs de la société civile, non agricole. Car actuellement, les seuls représentants de la société sont quelques élus locaux et des représentants d'associations de consommateurs et de protection de l'environnement. De plus, quant au rôle des CDOA et à l'opportunité à maintenir leur double fonction d'orientation stratégique et d'avis sur les dossiers individuels, il favorise la marginalisation de ces acteurs non agricoles siégeant en leur sein. En parallèle, une troisième proposition peut être faite afin de renforcer l'appui aux acteurs locaux non agricoles, tels que les associations et intercommunalités, en vue d'améliorer leur expertise dans le domaine agricole et rural et de participer plus efficacement aux instances de concertation et au portage de projets. En parallèle, les

instances de programmation et de décision (CDOA et comités régionaux de programmation) doivent davantage intégrer les DIREN, les agences de l'eau et l'ADEME.

Plus généralement, il faut procéder à une simplification des procédures de mise en œuvre du programme et à une réduction du nombre de mesures et sous-mesures, afin d'améliorer sa lisibilité et son appropriation par les acteurs. De plus, le financement par le programme de l'animation et de l'appui technique, comme aux porteurs de projets, aux bénéficiaires des aides à l'investissement, est vécu comme contraignant. Cependant, ces appuis sont nécessaires et très utiles dans une telle phase d'évolution du système agricole français (productions, fonctions sociales). Ces besoins pourraient être assurés par des prestataires spécialisés, autres que ceux traditionnels de conseil aux activités agricoles.

L'appui aux démarches de qualité, de diversification, aux activités alternatives et à l'agriculture biologique est, dans le programme français de développement rural, essentiellement apporté par l'aide à l'investissement. Cependant, d'autres appuis apparaissent tout aussi déterminants. C'est le cas de l'animation, des conseils techniques, de la mise en réseau, du marketing, de l'information commerciale, de la promotion et défense des labels producteurs et de l'organisation du marché. Certains de ces appuis dépendent d'outils autres que ceux apportés par le programme. De fait, ils devraient être davantage intégrés dans la stratégie globale de promotion de ces démarches.

* *

*

- Bibliographie -

Bibliographie alphabétique

- A -

AGRESTE, 2006, « Enquête sur la structure des exploitations agricoles en 2005 - L'agrandissement va de pair avec l'essor des formes sociétaires », dans *Agreste Primeurs*, juillet 2006, Paris, n°181, 4 p.

AGRESTE, 2007, « Résultats économiques de l'agriculture », dans *Graph agri 2007*, rubrique : Endettement, pp. 55-58.

ALLAIRE G., BLANC M., DAUCE P., LEON Y., 1998, « Les politiques structurelles et l'emploi agricole et rural », Journée d'étude *Emploi et insertion dans l'agriculture et dans le monde rural*, le 29 octobre 1998, Paris, INRA, Délégation Interministérielle à l'Insertion des Jeunes, Paris, 13 p.

ALLIES P., 1980, *L'invention du territoire*. Ed. Presses Universitaires de Grenoble, Coll. Critique du droit, Grenoble.

ALVERGNE C., ARLAUD S., JEAN Y., ROYOUX D., 2005, « Le regard de l'aménagement du territoire sur les nouvelles frontières entre l'Urbain et le Rural », dans *Rural-Urbain : nouveaux liens, nouvelles frontières*. Actes du colloque international de Poitiers, 4-6 juin 2003, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Espace et territoires, pp. 19-24.

AQUINO (d') P., 2002, « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », dans *L'Espace Géographique.* Paris, Ed. Belin, tome 31, n°1, pp. 3-22.

ARON R., 1965, *Démocratie et totalitarisme*. Paris, Ed. Gallimard.

ASSENS P., 2002, *Les compétences professionnelles dans l'innovation. Le cas du réseau des Coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA)*. Thèse de doctorat : Sciences économiques - Université des Sciences Sociales de Toulouse 1, UFR de Sciences Economiques, Toulouse, sous la direction de ALLAIRE G.

- B -

BADIE B., 1995, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect.* Paris, Fayard.

BAH Z., 2004, *Analyse statistique des données d'une enquête portant sur l'application des aides européennes dans le monde rural français.* Mémoire de licence IUP IMA, sous la dir. CHENIN P. et TCHEKEMIAN A Université Joseph Fourier, UFR IMA, Grenoble 1.

BAREL Y., 1979, *Le paradoxe et le système : essai sur le fantastique social*. Presses Universitaires de Grenoble.

BARON H., 2002, *Les conditions de durabilité de la production de la canne à sucre à la Martinique : une approche territoriale.* Volume I et II. Toulouse.

BARROS M., SALAT N., SARMANT T., NOUVEL J., 2006, *Vauban : L'intelligence du territoire*. Ed. Service historique de la Défense, Paris.

BARRUE-PASTOR M., 1993, « De la friche à l'agri-environnement : diversité des discours et des enjeux », dans les actes du colloque *L'espace rural, son paysage et sa société dans la durée,* Rodez. La Salvetat-Peyralès, Association Patrimoine, Art et Culture, pp. 70-75.

BARTHEZ A., 2003, « GAEC en rupture : à l'intersection du groupe domestique et du groupe professionnel », dans *Charges de famille. Dépendance et parenté dans la France contemporaine*, WEBER F., GOJARD S., GRAMAIN A. (éd.). Paris, Ed. La Découverte, pp. 211-236.

BARTHEZ A., 2004, « Femmes en agriculture : de l'aide familiale à l'agricultrice », Actes du colloque SFER, *Les mutations de la famille agricole. Conséquences pour les politiques publiques*. Paris, Ed. Société Française d'Economie Rurale, avril 2004, 15 p.

BASSAND M., 1999, « Métropolisation et changement de société », dans *Humanisme et entreprise*. Ed. Association des anciens élèves de lettres et sciences humaines des Universités de Paris, n°233, pp. 1-20.

BAUD P., BOURGEAT S., BRAS C., 2006, *Dictionnaire de géographie*. Ed Hatier, Paris, 3ème édition.

BAUDELLE G., 2005, « Nouveaux territoires : une nouvelle frontière pour l'Europe ? », conférence au colloque de Caen *Les nouveaux territoires de la France et de l'Europe : perspectives et prospectives*, Caen, CDDP, les 10 et 11 mars 2005, site consulté le 28 février 2007 [http://www.etab.ac-caen.fr/discip/lettres-histoire/colloquedatar.htm#conf8].

BAUER G., ROUX J-M., 1976, *La rurbanisation ou la Ville éparpillée*. Paris, Ed. Le Seuil.

BAULAC Y., MOSCAROLA J., 1999, *Le Sphinx plus² 2000. Manuel de référence, version 2000 pour Windows.* Ed. Dunod, Seynod.

BAVOUX J-J., 1993, « La Bourgogne, un archétype d'espace intermédiaire ? », dans *Annales de géographie*, n°570, pp. 162-174.

BEAUJEU-GARNIER J., 1983, « Les espaces péri-urbains », dans *Cahiers du CREPIF*, n°3, pp. 7-8.

BEHAR D., ESTEBE P., 2003, « Intercommunalité : le local entre en politique », dans *L'Etat des régions françaises,* CORDELLIER S., NETTER S. (dir.), Paris, La Découverte.

BENOIT A., GERBAUX F., 1997, « La pluriactivité : pratiques sociales et réponses juridiques », dans *Contributions à l'analyse des mutations du travail,* SAILLARD Y. (dir.), Ed. Octares, Toulouse, pp. 17-26.

BENOIT-GUILBOT O., CABANES R., 1986, *L'esprit des lieux. Localités et changement social en France*. Programme Observation du Changement Social, Paris, Editions du CNRS.

BERGER M., FRUIT J.-P., PLET M-C., ROBIC M-C., 1977, *A propos d'un type d'espace : l'espace rurbain, réflexion critique sur l'ouvrage de G. Bauer et J-M. Roux*. Communication aux journées rurales, Université d'Amiens.

BERNARDI V., LEFEBVRE F., 2003, « L'exploitation reconversion après l'agriculture. Des départs sans faillites », dans *BIMA*, 28 septembre 2003, CNASEA, pp. 28-31 [http://agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/9bima1503exploitation.pdf], consulté le 15 février 2006.

BERNIER M., 2005, *Evolution de la démographie agricole et ses conséquences sur l'organisation, le*

fonctionnement et la transmission des exploitations agricoles. Mission parlementaire de Marc Bernier, auprès de Dominique Bussereau, décembre 2005, Ministère de l'Agriculture, Paris, pp. 12-13.

BERQUE A., 2006, « Les limites de l'écoumène », dans *De la limite*. Ed. Parenthèses, Marseille, pp. 94-111.

BERRIET-SOLLIEC M., 2007, *Reconfiguration de l'intervention publique en agriculture*. Dossier pour l'obtention du diplôme d'habilitation à diriger des recherches, Université de Paris 7, ENESAD, CESAER, soutenu publiquement le 25 mai 2007.

BERTIER N., 1998, *Les techniques d'enquêtes*. Paris, Ed. Armand Colin.

BERTRAND C., BERTRAND G., 2002, *Une géographie traversière. L'environnement à travers territoires et temporalités*. Ed. Arguments.

BERTRAND G., 1975, « Pour une histoire écologique de la France rurale », dans *Histoire de la France rurale*, sous la dir. G. DUBY et de A. WALLON. Paris, Ed. Seuil, Coll. Univers historique, tome 1, pp. 35-116.

BERTRAND G., 2002, « Agronomes et territoires », dans les *Entretiens du Pradel. Colloque « Agronomes et territoires »*, sous la dir. de P. Prévost, 12-13 sept. 2002, Ardèche, France, p. 27.

BERVAS A, 2003, *La France rurale, commentaires de cartes*. Ed. Temps, Coll. Questions de géographie.

BETEILLE R., 1981, *La France du vide*. Paris, Ed. Litec.

BETEILLE R., 1997, *La Crise rurale*. Ed. Presses Universitaires de France, Que sais-je ? n°2914.

BLOCH, M., 1964, *Les caractères originaux de l'histoire rurale française*. Paris, Armand Colin.

BONTRON J-C., 2001, « La notion de ruralité à l'épreuve du changement social », dans les *Actes des Assises, Du rural aux territoires : la contribution des associations*. Paris, Ed. CELEVAR, novembre 2001, pp. 14-22.

BONTRON J-C., CABANIS S., 1993, *Essai de typologie socio-économique des cantons français*. SEGESA, Paris, DATAR.

BONTRON J-C., CABANIS S., VELARD L., 1992, *Nouvelle approche de la diversité des agricultures régionales*. Société d'Etudes Géographiques Economiques et Sociologiques Appliquées, Paris, Ministère de l'Agriculture et de la Foret.

BOUDON R., BOURRICAUD F., 1982, *Dictionnaire critique de la sociologie*. Paris, Ed. PUF, Coll. Quadrige.

BOULINEAU E., 2003, « Etat, territoires et maillage. La construction de l'Etat bulgare en Europe », contribution au dossier scientifique *Territoires européens : régions, Etats, Union*, [www.ENS LSH.fr/geoconfluence/doc/etpays/Europe/EurScient.htm] site consulté le 19 mars 2008.

BRAUDEL F., 1986, « Les hommes et les choses », dans *L'identité de la France*. Paris, Arthaud, tome 2, pp. 267-306.

BREMOND C., GORGEU Y., 1990, « Le nouvel enjeu de l'espace rural », dans *Territoires.* Paris, Ed. ADELS, n°306, mars, pp. 20-25.

BRUNET R, FERRAS R., THERY H., 1993, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*. Reclus, La Documentation Française, Paris, Nouvelle Edition.

BRUNET R., 1990, *Le territoire dans les turbulences*. Ed. CNRS-GIP, Reclus, Montpellier.

BRUNET R., FERRAS R, THERY H., 1993, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*. Montpellier-Paris, Ed. Reclus - La Documentation Française, nouvelle édition, pp. 480-481.

BUSUTTIL P., 1999, *L'essentiel de la géographie économique et humaine de la France*. Ed. Gualino.

BUTAULT J-P., DELAME N., 2005, « Concentration de la production agricole et croissance des exploitations », dans *Economie et statistique*, INSEE, Paris, n° 390, pp. 47-64.

- C -

CARNET J-P., 2005, *Que sont les Cuma ?*, Paris, Ed. L'Archipel, Coll. L'information citoyenne.

CASTANIER E., 2006, « Les dérives de la PAC : la réforme Mac Sharry de 1992 », dans *Coordination Rurale*, [http://www.coordinationrurale.fr/spip.php?article432], mis en ligne le 31 décembre 2006.

CHALAS Y., 2000, *L'invention de la ville*. Paris, Ed. Anthropos.

CHARVET J-P, 1997, *La France agricole dans son environnement européen et mondial*. Paris. Ed. Liris, 2ème éd.

CHARVET J-P., 1994, *La France agricole en état de choc*. Paris. Ed. Liris.

CHOUIPE P., BONTRON J-C., 2001, *Les grands domaines de réalisation des DOCUP de l'Objectif 5b en France - Période 1994-1999*. Programme national d'assistance technique, DATAR/SEGESA, Volume 1 - Rapport national.

CLOAREC J., LAMAISON P., 1991, « De l'agricole au paysage », dans *Revue Etudes rurales*, ENSP, CDU n°121-124, 296 p.

CLUGERY A., 2002, « Implication des associations bretonnes dans les CDOA (Assoc. Eaux et rivière de Bretagne) », dans les *Actes du séminaire des membres associatifs des Commissions départementales d'orientation agricole*, Réseau Agriculture de France Nature Environnement, Paris, 9 mars 2002, FNE, pp. 22-25.

Code rural, loi n°91-1407 du 31 décembre 1991, articles : L 341-1, R. 313-4, R. 313-18, R. 341-8, R. 341-10.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 2008, *Notre avenir a tous*, Extrait du rapport Brundtland, Ed. du FLEUVE, publications du Québec, pp. 51-77.

COPERCI, 2002, *Rapport de la mission d'audit des contrats territoriaux d'exploitation*. Comité permanent de coordination des inspections, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales, Paris.

COUTURIER I., 1994, *La diversification en agriculture. Aspects juridiques*. Paris Ed. L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques.

CROIX N., 2000, *Des campagnes vivantes : un modèle pour l'Europe ? Mélanges en hommage au*

professeur Jean Renard, Nantes/Rennes, Cestan-Igarun/Presses universitaires de Rennes.

CROZIER, FRIEDBERG, 1992, *L'acteur et le système*. Les contraintes de l'action collective. Coll. Points essai, Ed. Seuil.

CSO, 2002, *Groupe de travail « Agriculture Raisonnée »*, décret n°2002-631 du 25 avril 2002 et 4 arrêtés d'application du 30 avril 2002.

- D -

DATAR, 2003, *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable.* Etude prospective de la DATAR, CIADT du 3 septembre 2003, Paris, Ed. La Documentation française.

DAUCE P., 2003, *Agriculture et monde agricole*. La Documentation Française, Coll. Etudes de la DF – Economie.

DAUCE P., PERRIER-CORNET P., WEBER V., 1994, « Adaptation des structures agricoles et réforme de la PAC. Quelle efficacité de la politique structurelle communautaire ? », dans *Actes et communications*, INRA, n°12, pp. 263-279.

DEBARBIEUX B., 1999, « L'exploration des mondes intérieurs », dans *Géographie, Etat des lieux*, KNAFOU R. (dir.), Ed. Belin, Paris, pp. 371-384.

DEBARBIEUX B., 2003, entrées « Haut Lieu » et « Territoire », dans LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés*. Paris, Belin, pp. 910-912.

DEFFONTAINES J-P., 2004 « Une géographie traversière. L'environnement à travers territoires et temporalités », dans *Natures Sciences Sociétés*, Lectures : Comptes rendus, vol. 12, pp. 231-245.

DELFOSSE C., 2003, « Géographie rurale, culture et patrimoine. Volume I : Texte de synthèse. Volume II : Dossier de publications », dans *Ruralia*, n°12/13, mis en ligne le 9 juillet 2004, consulté le 15 janvier 2008 [http://ruralia.revues.org/document350.html].

DI MEO G., 1996, *Les territoires du quotidien.* Paris, L'Harmattan, Coll. Géographie Sociale.

DI MEO G., 1998, *Géographie sociale et territoires*. Coll. Fac Géographie, Nathan Université, Paris.

DI MEO G., 2003, entrée « Territorialité », dans LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés*. Paris, Ed. Belin, p. 919.

DIACT, 2006, « Dossier de presse du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires ». Paris, Hôtel de Matignon, 6 mars 2006, p. 8. Site consulté le 28 janvier 2008 [http://www.diact.gouv.fr/IMG/File/CIACT060306.pdf].

DOREL G., 2002, « Le réaménagement des territoires pastoraux en France », dans *Les Actes du FIG*, « Religion et Géographie », table ronde préparée par Colette MULLER, Festival International de Géographie Saint-Dié-des-Vosges, en ligne le 26 février 2007 [http://fig-st-die.education.fr/actes/actes_2002/muller/table/article.htm].

DOUILLET A-C., 2003, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », dans *Revue française de science politique*, Presses de Sciences Po., vol. 53, n°4, août 2003, pp. 583-606.

DUBOIS-TAINE G., CHALAS Y., 1997, *La ville émergente*. La Tour-d'Aigues, Ed. de l'Aube.

DUBY G., 1977, « La fin de la France paysanne : de 1914 à nos jours », dans *Histoire de la France rurale*, sous la dir. de DUBY G., WALLON A., Paris, Seuil, tome 4, 665 p.

DUPEUBLE T., 2005, *Normalisation, ressources cognitives intermédiaires et changement institutionnel : le cas des politiques agro-environnementales en France.* INRA SAE2 - 7ème Journées Jeunes Chercheurs à Toulouse, 14 et 15 mars 2005.

DUPONT G., 2002, « Le monde paysan reste un enjeu politique important », dans *Le Monde*, article publié le 26 février 2002, p. 7.

DUPORT J-P., 1990, « Des territoires solidaires. Le monde rural est-il une priorité ? », dans *Territoires.* Paris, Ed. ADELS, n°306, mars, pp. 29-32.

DURIF E., 2003, *Le plancher des vaches*. Ed. Actes Sud, Coll. Papiers, 43 p. MIQUEL P., 2004, *La France et ses paysans : Une histoire du monde rural au XXème siècle*. Ed. Archipel, Coll. Essais/Documents.

DURKHEIM E., 1988, « Qu'est-ce qu'un fait social ? », dans *Les règles de la méthode sociologique*, chap. 1, Ed. Flammarion, pp. 95-97.

DUVIGNEAU M., 2002, *Art, culture et territoires ruraux. Expériences et points de vue*. Dijon, Educagri, Coll. Références, 322 p.

DUVILLARD S., 2005, « Ségrégation en zone rurale - Le cas des Baronnies », dans *Etudes Foncières*, n°113, janvier-février 2005, pp. 28-32.

- E -

Ecole d'été de géographie sociale, 2008, « Atelier "Acteurs" - Peut-on parler d'un tournant actoriel ? », dans *L'Espace social : méthodes et outils, objets et éthique(s)*. Rennes du 6 au 8 septembre 2006, ESO n°27, mars 2008, consulté le 28 avril 2008 [http://www.univ-lemans.fr/lettres/eso/TELECHARGEMENT/ESO_27/3atelier_acteurs.pdf].

ETTINGER J-C., WITMEUR O., 2003, *Réussir son projet d'entreprise. Evaluer son potentiel. Concevoir un business plan. Trouver les financements nécessaires*. Editions Labor.

- F -

FAGNONI E., 2008, « Nouveaux territoires, nouvelles gouvernances dans la géographie de la France », dans *Journées d'étude « Enseigner la géographie de la France »*, 16-17 janvier 2008, Ressources pédagogiques, IUFM [http://hist-geo.paris.iufm.fr/spip.php?page=imprimer&id_article=128]

FERRIER J-P., 2003, dans LEVY J., LUSSAULT M., 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés.* Paris, Ed. Bellin, pp. 912-917.

FORTIN-DEBART C., GIRAULT Y., 2004, « Prospectives dans le cadre de l'enseignement scolaire », dans actes du colloque *Ecocitoyenneté. Des idées aux actes favorables à l'environnement*, 18 et 19 novembre 2004, Marseille, laboratoire de Psychologie sociale de l'Université de Provence, ADEME, pp. 62-80.

FOTTORINO E., 1989, *La France en friche*. Paris, Ed. Lieu Commun, Saint-Amand-Montrond, Impr. SEPC.

FOUGEROUSE C., 1996, *Le renouveau rural, dépendance ou autonomie.* L'Harmattan, Paris.

FOURNY M.-C., 1995, « Identités territoriales et stratégies d'aménagement. Les réseaux de villes en Rhône-Alpes », dans *L'Espace Géographique*, Ed. Reclus, Montpellier, n°4, pp. 329-340.

FREMONT A, 1999, *La Région, espace vécu*. Ed. Flammarion, Coll. Champs, nouvelle éd.

- G -

GAMACHE N., DOMON G., JEAN Y., 2004, « Pour une compréhension des espaces ruraux : représentations du paysage de territoires français et québécois », dans *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n°73, pp. 72-102.

GASQUET (de) O., 2002, *Comprendre notre agriculture et la PAC : Stratégie, vérités et mensonges de 1945 à nos jours*. Ed. Vuibert, coll. Gestion Internationale.

GEORGES P., VERGER F., 2006, *Dictionnaire de la géographie*. Ed. Presses Universitaires de France, Coll. Quadrige Dicos Poche, 2ème édition (1970).

GERVASONI V., 2003, « Les outils de la PAC (CTE, CAD, MAE), portée et limites », dans *Journée nationale d'étude et d'échange : Gestion conventionnelle des espaces naturels : bail rural-bail nature*. Société Française pour le Droit de l'Environnement, Strasbourg, le 22 mai 2003, consulté le 01 décembre 2007 [http://www-sfde.u-strasbg.fr/VG-Les%20outils%20de%20la%20PAC.pdf].

GILARDEAU J-M., ROCHARD D., GRIMONPREZ B., « Environnement et espace rural », dans *Revue de droit rural*, 1er janvier 2003, pp. 77-82.

GIMENEZ G., 2003, *Les CTE en Guadeloupe : impact sur les exploitations et conséquences pour le développement de l'agriculture*. ENESAD, Dijon, 53 p.

GIRAUT F., VANIER M., 1999, « Plaidoyer pour la complexité territoriale », dans *Rapport final Gouvernance et territoire*, Agence Rhône-Alpes pour les Sciences Sociales et Humaines, pp. 95-116.

GODELIER M., 1984, *L'Idéel et le Matériel*. Paris, Fayard, 348 p.

GOFFIN L., 1998, « L'environnement comme éco-sociosystème », dans LORIAUX M. (dir.), *Populations et développements : une approche globale et systémique*. Louvain-la-Neuve et Paris, Ed. Academia-Bruylant et L'Harmattan, pp. 199-230.

GOFFMAN E., 1974, *Les rites d'interaction*. Paris, Editions de Minuit.

GOLDBERG J., 1998, *Les Sociétés animales. Communication, hiérarchie, territoire, sexualité*. Ed. Delachaux et Niestlé, Coll. La Bibliothèque Du Naturaliste, Paris.

GORGEU Y., 1990, « Le développement du monde rural. Renforcer la coopération intercommunale », dans *Territoires.* Paris, Ed. ADELS, n°306, mars, pp. 51-61.

GRASLAND C., 1997, « A la recherche d'un cadre théorique et méthodologique pour l'étude des maillages territoriaux », dans colloque *Les découpages du territoire*. Séance : De l'aire au réseau. Lyon, 8-10 décembre 1997, [http://www-census.ined.fr/debat/Contributions/Avant-Fevrier-1999/Grasland-2.html], consulté le 19 mars 2008.

GRASSET E., LAJARGE R., 1999, « LOADDT : histoire d'une nouvelle rupture », dans *Montagnes Méditerrannéennes*, Grenoble, n°9, pp. 9-13.

GUESLIN A, HERVIEU B., 1992, « Un syndicalisme européen est-il possible ? », dans *Les syndicats agricoles en Europe*, HERVIEU B., LAGRAVE R. (dir), Paris, L'Harmattan, Alternatives rurales, 318 p.

GUMUCHIAN H., 1991, *Représentations et aménagement du territoire*. Ed. Economica, coll. Anthropos, Paris.

GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris, Coll. Anthropos, Ed Economica.

- H -

HERVIEU B., 2002, « La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole », dans *Agricultures : cahiers d'études et de recherches francophones,* n°6, volume11, pp.415-419.

HERVIEU B., 2006, « Après un siècle d'exode rural : urbanisation des campagnes ou renaissance du rural ? », dans *Actes des séminaires de l'IHEDATE*. Notes d'après l'exposé de Bertrand Hervieu [http://www.ihedate.com/generated/objects/ACTES%20SEMINAIRES/SEM1_ACTES_HERVIEU.htm], en ligne, le 02 mars 2007.

HERVIEU B., 2008, *Les orphelins de l'exode rural : essai sur l'agriculture et les campagnes du XXI^e^ siècle*. La Tour d'Aigues, Ed. de l'aube.

HERVIEU B., VIARD J., 1996, *Au bonheur des campagnes (et des provinces)*. La Tour d'Aigues, France, Ed. de l'Aube.

HERVIEU B., VIARD J., 2001, *L'archipel paysan. La fin de la république agricole*. Paris, Ed. de l'Aube.

HUNT J.D., 1996, *L'art du jardin et son histoire*. Paris, Ed. O. Jacob.

- I -

INSEE, 2003, *Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie*. Rapport de l'INSEE pour la DATAR, en collaboration avec IFEN, INRA, SCEES, DATAR, juillet 2003, Paris, 2 vol.

INSEE, 2005, recensements de la population, mis à jour en septembre 2005, en ligne le 5 novembre 2007 [2005http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATTEF01205&tab_id=174].

INSEE, en ligne le 02 mars 2007, [www.insee.fr/fr/insee_regions/rhone-alpes/zoom/Aide%20méthodologique%20synthèses%20locales.doc].

INSEE, en ligne le 21 mai 2006, [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/bassins_vie/bassins_vie.htm].

INSEE, en ligne le 5 novembre 2007, [http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/html/unite-urbaine.htm].

INSEE, en ligne le 5 novembre 2007, [http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/html/communeurbaine.htm].

- J -

JAKEZ HELIAS P., 1975, *Le Cheval d'orgueil*. Ed. Pocket, Terre humaine, Paris.

JOLLIVET M., 1974, *Sociétés paysannes ou lutte de classes au village*, Paris, Librairie Armand Colin.

JOLLIVET M., MENDRAS H., 1971, *Les collectivités rurales françaises* (1er vol.), 1974, *Etude comparative du changement social* (2ème vol.). Ed. Armand Colin/CNRS, Paris, 2 vol.

JOUVE H., GLASS B., 1991, *Les espaces naturels, un capital pour l'avenir*. Rapport du Commissariat Général du Plan. Paris, La documentation française.

JORF, 1992, *Loi n°92-1283*, du 11 décembre 1992 relative à la partie Législative du livre Ier du code rural, n°289 du 12 décembre, NOR: AGRX9100211L. Annexe, livre Ier, l'aménagement et l'équipement de l'espace rural, titre Ier, le développement et l'aménagement de l'espace rural, chapitre Ier, dispositions générales, p. 16954,

JULIEN P., 2007, « La France en 1 916 bassins de vie », dans *Economie et statistique*, n°402, pp. 25-39.

- K -

KAUFMANN J-C., 1996, *L'entretien compréhensif*. Paris, Ed. Nathan.

KAYSER B., 1990, *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris, Armand Colin.

KAYSER B., 1993, *Naissance de nouvelles campagnes*. La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 17 p.

KAYSER B., 1994, *Campagnes sinistrées ou renaissantes ? De l'Etat des lieux à la perspective*. DATAR, Dossier Prospective et Territoires. Paris, Ed. La documentation Française.

- L -

LAGRAVE R-M., 2004, « Les "petites Russies" des campagnes françaises », dans *Etudes Rurales*, EHESS, Paris, n°171-172, pp. 9-305.

LAJARGE R., 1999, « Quatre modalités pour faire du territoire », dans GERBAUX F., *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ? »*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, pp. 79-100.

LAJARGE R., GRASSET E., 2000, « Les mutations en marche 1999 : l'aménagement du territoire français en débat », dans *Revue Canadienne de Sciences Régionales*, n°22, pp. 277-295.

LAJARGE R., ROUX E., 2000, « Territoires de projet et projets d'acteurs : la complexité nécessaire. Les territoires locaux construits par les acteurs ». Acte de colloque *Les territoires locaux construits par les acteurs*, ENS Lettres et Sciences Humaines, Géophile, pp. 229-238.

LALLEMENT G., 1823, *Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la Tribune nationale depuis 1789 jusqu'à ce jour. Année 1815*. Tome 1er. 2ème série. Textes recueillis dans un ordre chronologique et historique. Séance du 28 mars 1789, Paris. Ed. A. Eymery.

LAMARCHE H., 1987, *Les capacités d'adaptation de l'exploitation familiale agricole : comparaison*. Table ronde « Comparaison internationale des exploitations familiales agricoles », Ed. CNRS, Universite de Paris X, Nanterre.

LANDAIS E., 1997, « Esquisse d'une agriculture durable », dans *Travaux et Innovations*, n°43, décembre 1997, pp. 4-10.

LANORD M., « Le contrat territorial d'exploitation : un outil pour une agriculture durable ? », p. 95-98, dans *Agriculture, faune sauvage et biodiversité*, Faune sauvage, novembre 2002, n°256 spécial, 99 p.

LARDON S., MAUREL P., PIVETEAU V., 2001, *Représentations spatiales et développement territorial*. Paris, Hermès.

LARRERE C., LARRERE R., 1997, *Du bon usage de la nature : pour une philosophie de l'environnement*. Paris, Ed. Aubier, Coll. Alto.

LAURENT L., 2002, *La fin des départements, le recours aux pays*. Presses Universitaires de Rennes.

LE BERRE M., 1992, « Territoires », dans *Encyclopédie de Géographie*, BAILLY A., FERRAS R., PUMAIN D. (dir.), Paris, Ed. Economica, pp. 620-621.

LE BRETON D., 2004, *L'interactionnisme symbolique*. Paris, Coll. Quadridge, Ed. PUF.

LE ROY P., 1994, *L'avenir des agricultures françaises*. Ed. PUF, Coll. Que sais-je ?, 6ème éd., n°1468.

LEFEBVRE F., PECQUEUR M., 2005, « Le Cnasea se penche sur le problème des départs précoces en agriculture », dans *Agrisalon.com*, rubrique : Actualité Agriculture13 mai 2005 [http://www.agrisalon.com/06-actu/article-14996.php?search=agriculture+conseils].

LEFEBVRE H., 1974, *La Production de l'espace*. Paris, Anthropos.

LEVY J., 1991, « A-t-on encore (vraiment) besoin du territoire ? », dans *Espaces Temps*, n°51-52, pp. 102-142.

LEVY J., LUSSAULT M., 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés.* Paris, Ed. Bellin.

LHUILLIER C., 1990, « Précieux mais fragile », dans *Territoires.* Paris, Ed. ADELS, n°306, mars, pp. 26-28.

LOADDT n°99-553 du 25 juin 1999, art. 25.

LOADT n°95-115 du 4 février 1995, art. 22 et 23.

Loi d'orientation agricole, 1999, n°99-574 du 9 juillet 1999 version consolidée au 06 janvier 2006, loi modifiée par la Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 - art. 49 (nor : AGRX9800053L). Site de Légifrance, consulté le 28 janvier 2008 [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=09EA7D0EBBA01F83D6A1F6E86C26B679.tpdjo16v_3?idArticle=LEGIARTI000006600331&cidTexte=LEGITEXT000005628181&dateTexte=20080128]

LOTMAN Y., 1990, *Universe of the Mind. A semiotic theory of culture*. Bloomington, Indiana University Press.

LUSSAULT M., 2002, « Chapitre 1 : Action(s) ! », dans *Logiques de l'espace, esprit des lieux*. Géographie à Cerisy, LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), Ed. Belin, Paris, coll. Mappemonde, pp. 11-36.

- M -

MAIGROT J-L., 1999, « Les dix postures du géographe agraire », *Actes des Quatrièmes Rencontres de Théo Quant*, 11-12 février 1999, Besançon, Presses Universitaires de Besançon, pp. 41-49.

MANGIN P., GUELLEC J., BOURGET B., BARLIER A., HY (Le) A., 1993, *France rurale : vers un nouveau contrat*, La Documentation française, Paris.

MARINI P., 2003, *Les moyens des services et les dispositions spéciales (deuxième partie de la loi de finances)*. Rapport général fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi de finances pour 2003, adopté par l'Assemblée nationale. Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002, tome III, annexe n°3, rapporteur spécial Joël BOURDIN, sénat, session ordinaire de 2002-2003, Paris, nº 68.

MAROT S., 1997, « Le statut de la nature », dans *La ville émergente*, sous la direction de DUBOIS-TAINE, G., CHALAS, Y., La Tour-d'Aigues, Ed. de l'Aube, pp. 115-121.

MATHIEU N., BONTRON J-C., 1973, « Les transformations de l'espace rural. Problèmes de méthode », dans *Etudes rurales*, L'urbanisation des campagnes, n°49-50, pp. 137-159.

MATHIEU N., JOLLIVET M., 1989, *Du rural à l'environnement : la question de la nature aujourd'hui*. Paris, ARF, Ed. L'Harmattan.

MAUREL M-C., 1984, « Pour une géopolitique du territoire. L'étude du maillage politico-administratif », dans *Hérodote*, n°33-34, pp. 131-173.

MAYAUD J-L., 1999, *La petite exploitation rurale triomphante. France, XIX^{ème} siècle*, Paris, Ed. Belin.

MAYAUD J-L., 2007, « La question territoriale dans le champ de la recherche ruraliste », intervention lors du séminaire *Prospective, Agricultures, Politiques Publiques Et Territoires*, le 25 janvier 2007, Pradel, Ardèche.

MENDRAS H., 1992, *La fin des paysans*. Le Paradou, Ed. Actes Sud, Coll. Babel, nouvelle édition (1967).

MENDRAS H., 1992, *La fin des paysans*. Le Paradou, Ed. Actes Sud, coll. Babel, nouvelle édition.

MIATEKELA J., 2003, « A l'aube du XXIe siècle, quel accompagnement pour les petits agriculteurs de la Martinique ? », Actes du colloque *Les Départements Français d'Amérique à l'aube du XXIe siècle : leur développement économique et social*, Terres d'Amérique n°4, Karthala, Paris, p. 143.

MICOUD A., 2000, « Patrimoine et légitimité des territoires. De la construction d'un autre espace et d'un autre temps commun », dans *Utopies pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, GERBEAUX F. (dir.), Ed. de l'Aube, pp. 53-73.

MIGNOTTE A., 2004, *Les réseaux de sentiers : outils d'articulation de territoires hétérogènes ? Des effets structurants d'une forme réticulée en espaces naturels protégés de montagne*. Thèse de doctorat en géographie, Grenoble, Université Joseph Fourrier.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006, *Plan de Développement Rural National*. Mise à jour avec les révisions 2006 approuvées par la Commission, C 5364 du 3 novembre 2006, consulté le 22 janvier 2006 [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/pdrn_maj_061270_notif2006-11.pdf].

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 2006, « La politique européenne de cohésion économique et sociale en France : 2000-2006 », Séminaire *Les fonds structurels 2007-2013 : priorité à l'innovation*. Paris, Bercy, 29 mai 2006, en ligne le 2 juin 2006 [http://www.lsi.industrie.gouv.fr/infopres/presse/fonds2000-2006.pdf].

MOINE A., 2006, « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », dans *L'espace géographique*, tome 35, n°2, pp. 115-132.

MOLLARD A., 2003, « Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques, dans *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, n°66, pp. 28-54.

MONDY B., VINCQ J-L, 2007, « Évolution des formes de vente directe : Lorsque des agriculteurs du milieu périurbain s'organisent », Colloque international *Les agricultures périurbaines : un enjeu pour la ville. Vers des projets de territoires.* Nanterre, 10, 11 et 12 octobre 2007 (en cours de publication).

MOREL S., 1998, « Quelle gestion de l'espace en montagne ? », dans *Montagnes Méditerranéennes*, La gestion de l'espace en questions, n°7, pp. 27-33.

MUCCHIELLI R., 1986, *L'identité*. Ed. PUF, Paris.

MULLER P., 1987, « Un métier né de la crise : exploitant rural », dans *Sociologie du travail*, Ed. Dunod, Paris, n°4-87, pp. 459-475.

- N -

NADEAU I., 2003, « Des contrats en jachère », dans *Environnement Magazine*, mars 2003, n°1615, pp. 18-21.

NICOT B.H., 2005, *Urbain-rural : de quoi parle-t-on ?* Document de travail, Université de Paris XII, juin 2005.

- O -

O'BRIEN R., 1992, « Global Financial Integration : The End of Geography », review author DALE R., july 1992, *International Affairs.* Royal Institute of International Affairs, Chatham House, Londres, vol. 68, n°3, p. 531.

Observatoire Economique et Social, Caisses Centrales de la Mutualité Sociale Agricole, 2007, « Le nombre de chefs d'exploitation ou d'entreprise agricoles diminue de 2,2% en 2006 ». Synthèses, OES trimestriel n°9, 3ème trimestre juin 2007 [http://www.msa.fr/files/msafr/msafr_1192451184080_OES_TRIM._9__.pdf]

- P -

PECQUEUR B., 1996, *Dynamiques territoriales et mutations économiques*. L'Harmattan, Economica, Paris.

PELLERIN C., 1991, *Comment préparer le territoire français à la compétition européenne : Europe 1993, rapport sur les régions*. Rapport du Groupe d'Etude et de Mobilisation. Paris, Syros Alternatives.

PEREC G., 2000, *Espèces d'espaces*. Paris, Ed. Galilée, « Espace critique ».

PERRIER-CORNET P., HERVIEU B., 2002, « Les transformations des campagnes françaises : une vue d'ensemble », dans PERRIER-CORNET (dir.), *Repenser les campagnes*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, DATAR, pp. 13-17.

PIERRE G., 2004, « Les plateaux du sud-est du Bassin parisien, entre PAC 92 et Agenda 2000 », dans *Strates*, n°11, mis en ligne le 14 janvier 2005 [http://strates.revues.org/document446.html], référence du 26 mai 2008.

PINCHEMEL G., PINCHEMEL P., 1997, *La face de la terre*. Paris, Ed. A. Colin.

PISANI E., 1993, *Agriculture, société et territoires. Pour une politique européenne*. Groupe de Seillac, Paris.

PLANTE S., 2007, « Gouvernance territoriale et gouvernance participative : Gestion concertée ou gestion intégrée ? », intervention au Colloque *Ensemble pour une vision régionale de développement durable*, Bonaventure, Québec, 23-24 mai 2007, consulté le 24 septembre 2007, [http://www.cregim.org/fichiers_vision/Steve_Plante.pdf].

PREVOST A., 1966, *Grenadou, paysan français*. Ed. du Seuil, coll. Points histoire, Paris.

PUMAIN D., SAINT-JULIEN T., 1997, *L'analyse spatiale : localisations dans l'espace*. Coll. Cursus, Ed. Armand Colin.

- R -

RACINE J-B., 1993, « Exurbanisation et métamorphisme péri-urbain : introduction a l'étude de la croissance du grand Montréal », dans *Revue de géographie de Montréal*, n°22, pp. 313-341.

RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*. Ed. Litec, Paris.

RAFFESTIN C., 1986, « Ecogenèse territoriale et territorialité », dans *Espaces, jeux et enjeux*, AURIAC F., BRUNET R. (dir.), Paris, Fayard, pp. 173-185.

RAFFESTIN C., 2003, « Espace à métrique topologique », dans LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés*, Paris, Belin, p. 907.

RAMADE F., 2002, *Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement*. Paris, Ed. Dunod.

RAMBAUD P., 1969, *Société rurale et urbanisation.* Ed. du Seuil, Paris, 2ème édition revue et augmentée, 1973.

Rapport du ministère des finances *Analyse des comptes 2003 des communes*, [http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp_coll/comm.html].

Règlement CE, 1999, Conseil du 17 mai 1999 en application des articles 18, 19 et 20 Chiffres-clés : thème Territoire/Régions, départements et villes de France, n°1257/1999, en ligne le 5 novembre 2007, [http://81.255.68.41/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?tab_id=201].

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).

Règlement CE 178/2002, 2002, *Traçabilité complète « de la fourche à la fourchette »*, [http://ec.europa.eu/research/news-centre/fr/agr/02-11-agr02.html].

RIGALDIES B., CHAPPOZ Y., 1996, *Le projet de territoire*. Ed. du Papyrus, coll. Les Guides Actelus.

ROBIN J., 2001, *Au nom de la terre : La foi d'un paysan*. Presses de la Renaissance.

ROGER A, 1995, *Les Théories du paysage en France*. Ed. Champ Vallon, Coll. Pays-Paysages, Paris.

ROGER C, 1999, « Une question ardue pour les économistes : l'estimation des effets positifs et négatifs de l'agriculture sur l'environnement », dans *Mieux comprendre l'actualité > l'estimation des effets positifs et négatifs de l'agriculture sur l'environnement*. INRA, SAE2, mars 1999 [http://www.inra.fr/internet/Departements/ESR/comprendre/js/enviro.php?PHPSESSID=20a9dfb16633afa79ac12e9f40fa6b0e], site consulté le 22 février 2007.

ROGER C., 2000, « Agenda 2000 : un tournant pour les politiques européennes des structures agricoles et du développement rural ? », dans *Mieux comprendre l'actualité*, notes de synthèse, INRA, avril 2000, p. 4 [http://www.inra.fr/internet/Departements/ESR/comprendre/].

ROY L., PAQUETTE S., DOMON G., 2005, « La campagne des néoruraux : motifs de migration, territoires valorisés et usages de l'espace domestique », revue *Recherches* sociographiques, janvier-avril 2005, vol. 46, n°1, en ligne le 8 novembre 2007 [URI : http://www.erudit.org/revue/rs/2005/v46/n1/012089ar.html].

RUAS J-F., 2005, *Prévision du nombre d'agriculteurs « professionnels » en 2015*. Présentation, Grignon, 23 mars 2005, p. 10, [http://www.grignon.inra.fr/economie-publique/seminaire/archive/mdg20050323.pdf] en ligne le 23 octobre 2007.

- S -

SACK R-D., 1986, *Human territoriality*. Cambridge, University Press.

SACK R-D., 1997, *Homo geographicus : a framework for action, awareness, and moral concern*. Baltimore, Londres, The Johns Hopkins University Press.

SAMSON I., 2003, *L'économie contemporaine en dix leçons*. Ed Sirey, Paris, Extrait de « Espace et territoire chez les géographes et les économistes ».

SAVEY S., 1994, « Espace, Territoire, Développement local », dans *Territoires en mutation : à la mémoire de Jean Le Coz*. Sous la dir. DUCHE G., Montpellier, CIHEAM-IAMM, Cahiers Options Méditerranéennes, vol. 3, p. 39-41.

SCHMITT B., PERRIER-CORNET P., BLANC M., HILAL M., 1998, *Les campagnes et leurs villes*. Portrait social. Coll. Contours et Caractères, Paris, INSEE.

SCHMITT B., PIGUET V., PERRIER-CORNET P., HILAL M., 2002, *Actualisation du zonage en aires urbaines et de son complément rural : définitions, résultats, analyse critique*. Rapport au Commissariat Général au Plan, Instance d'évaluation des politiques de développement rural, Octobre 2002, UMR INRA-ENESAD en Economie et Sociologie Rurales, Dijon, 44 p., en ligne le 5 novembre 2007 [http://www2.dijon.inra.fr/esr/pagesperso/schmitt/BSetal-rappCGP-text.pdf].

SCHWEITZ D., 2001, *Aux origines de la France des pays : Histoire des identités de pays en Touraine (XVI^{e}-XX^{e} siècle)*. Paris, Ed. L'Harmattan.

Sénat, 2007, *Projet de loi de finances pour 2007 : Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales. Compte spécial développement agricole et rural*. Mis en ligne, le 01 décembre 2007 [http://www.senat.fr/rap/l06-078-33/l06-078-3316.html#fnref4].

STASZAK J-F., 2001, « L'espace domestique : pour une géographie de l'intérieur », dans *Espaces domestiques, Annales de géographie,* tome 110, n°620, juillet-août 2001, pp. 339-363.

- T -

TANSLEY A.G., 1935, « The use and abuse of vegetational concepts and terms », in *Ecology*, Vol. 16, n°3, juillet 1935, pp. 284-307.

TCHEKEMIAN A., 2001, *Elaboration de l'Agenda 21 Grenoblois : dépouillement et analyse d'un questionnaire.* Rapport pour la municipalité de Grenoble, service Environnement.

TCHEKEMIAN A., 2002, *La demande urbaine de nature, campagne et agriculture dans l'agglomération grenobloise : un nouvel enjeu pour l'agriculture périurbaine.* EPII, CEMAGREF Grenoble, contrat de recherche INRA-DADP Rhône-Alpes.

TCHEKEMIAN A., 2002, *Les néo-ruraux : étude et histoire des migrations entre villes et campagnes. Entretiens avec des institutions iséroises*. Mémoire de DEA Villes et Sociétés sous la dir. Yves CHALAS, Institut d'Urbanisme de Grenoble.

TCHEKEMIAN A., 2006, « Les démarches de qualité du programme français de développement rural : une valeur ajoutée aux producteurs », dans *Urbanissimo Plate forme de la réflexion foncière et immobilière*, Ed. A. Diff Etudes & Cie, Triel-sur-Seine, n°96, octobre, pp. 21-24, n°97, décembre, pp. 21-28.

TCHEKEMIAN A., 2007, « L'habitat entre ville et nature, de l'ère industrielle à nos jours », dans *Urbanissimo Plate forme de la réflexion foncière et immobilière*, Ed. A. Diff Etudes & Cie, Triel-sur-Seine, n°98, janvier 2007, pp. 16-26.

TCHEKEMIAN A., 2007, « Les institutions face à la demande citadine de nature : quels enjeux pour l'agriculture périurbaine grenobloise ? », *Actes du Conseil Français des Urbanistes, « La ville, changement de nature ? Ou comment l'envie de nature influence-t-elle l'urbain ? »*. Partie 2 : Textes et éléments d'ambiance. Lille, CERTU, août 2007, pp. 98-102.

TERRIEUX A., 2006, « Le territoire, quelles définitions ? » dans *L'enseignement agricole « pour et dans les territoires »*. Séminaire organisé par l'Ecole Nationale de Formation Agronomique et la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt Midi-Pyrénées, le 13 avril 2006. Restitution des échanges par la Mission Agrobiosciences, p. 6.

TOMATIS J., 2005, « Stratégie de destination : la campagne française ». Revue *Stratégos, la revue des stratégies du tourisme, des voyages et des loisirs*, n°23, avril 2005, en ligne le 6 novembre 2007, [http://www.strategos.fr/spip.php?page=article-numero&id_article=178].

TROUVE A., BERRIET-SOLLIEC M., 2008, « 2nd pilier de la Politique Agricole Commune et régionalisation : vers plus de cohésion ? », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°1, pp. 87-108.

- U -

URBAIN J-D., 2002, *Paradis verts. Désirs de campagnes et passions résidentielles*. Paris, Ed. Payot.

URBANO G., VOLLET D., 2005, « L'évaluation du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) ». *Notes et études économiques*, février 2005, n°22, p. 70.

- V -

VANIER M., 2000, « S'adosser au pouvoir économique de l'Etat », intervention au *Colloque de Morsang sur Orge*, ATTAC, 29 janvier 2000, 5 p.

VESCHAMBRE V., 2004, « L'approche dimensionnelle de l'espace : pour une géographie (sociale) de plain-pied dans les sciences sociales », communication au colloque *Espaces et sociétés aujourd'hui*, Rennes, 21-22 octobre 2004, en ligne [http://eso.cnrs.fr/evenements/contributions_10_2004/vv.pdf].

VEYRET Y., PECH P., 1997, *L'homme et l'environnement*. Paris, Ed. PUF, 2ème édition.

VIGNON J., 2008, « Réseaux et projets, à la recherche des territoires pertinents », dans *Territoires et institutions*. La reconstruction européenne. AIDA, Le Courrier de la planète, Montpellier, n°56, dernière modification le 11 Janvier 2008 [http://www.courrierdelaplanete.org/56/article1.php].

VISSAC B., 1989, « Quand les agronomes s'en vont aux champs », dans *L'Espace géographique*, MARCHAL J-Y., 1991, vol. 3, p. 217.

VISSAC B., 2002, *Les vaches de la République. Saisons et raisons d'un chercheur citoyen*. INRA Editions, Coll. Espaces ruraux.

- W -

WALTER F., 2004, *Les figures paysagères et la nation : territoire et paysage en Europe (16ème - 20ème siècle)*. Paris, Ed. EHESS.

WEBER E., 1983, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale 1870-1914*. Paris, Fayard, édition originale 1976.

- Z -

ZAHM F., GIRARDIN P., MOUCHET C., VIAUX P., VILAIN L., 2005, « De l'évaluation de la durabilité des exploitations agricoles à partir de la méthode IDEA à la caractérisation de la durabilité de la ferme européenne à partir d'IDERICA », dans Colloque international *Indicateurs Territoriaux du Développement Durable*, Aix-en-Provence, Université Paul Cézanne, 1 et 2 décembre 2005, 17 p.

* *

*

Bibliographie thématique

Positionnement théorique

ALLAIRE G., BLANC M., DAUCE P., LEON Y., 1998, « Les politiques structurelles et l'emploi agricole et rural », Journée d'étude *Emploi et insertion dans l'agriculture et dans le monde rural*, le 29 octobre 1998, Paris, INRA, Délégation Interministérielle à l'Insertion des Jeunes, Paris, 13 p.

ALLIES P., 1980, *L'invention du territoire*. Ed. Presses Universitaires de Grenoble, Coll. Critique du droit, Grenoble, n°6.

ALVERGNE C., ARLAUD S., JEAN Y., ROYOUX D., 2005, « Le regard de l'aménagement du territoire sur les nouvelles frontières entre l'Urbain et le Rural », dans *Rural-Urbain : nouveaux liens, nouvelles frontières*. Actes du colloque international de Poitiers, 4-6 juin 2003, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Espace et territoires, pp. 19-24.

AQUINO (d') P., 2002, « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », dans *L'Espace Géographique.* Paris, Ed. Belin, tome 31, n°1, pp. 3-22.

ARON R., 1965, *Démocratie et totalitarisme*. Paris, Ed. Gallimard, 370 p. BOUDON R., BOURRICAUD F., 1982, *Dictionnaire critique de la sociologie*. Paris, Ed. PUF, Coll. Quadrige.

BADIE B., 1995, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect.* Paris, Fayard.

BAREL Y., 1979, *Le paradoxe et le système : essai sur le fantastique social*. Presses Universitaires de Grenoble.

BARROS M., SALAT N., SARMANT T., NOUVEL J., 2006, *Vauban : L'intelligence du territoire*. Ed. Service historique de la Défense, Paris.

BARRUE-PASTOR M., 1993, « De la friche à l'agri-environnement : diversité des discours et des enjeux », dans les actes du colloque *L'espace rural, son paysage et sa société dans la durée,* Rodez. La Salvetat-Peyralès, Association Patrimoine, Art et Culture, pp. 70-75.

BASSAND M., 1999, « Métropolisation et changement de société », dans *Humanisme et entreprise*. Ed. Association des anciens élèves de lettres et sciences humaines des Universités de Paris, n°233, pp. 1-20.

BAUD P., BOURGEAT S., BRAS C., 2006, *Dictionnaire de géographie*. Ed Hatier, Paris, 3ème édition.

BAUDELLE G., « Nouveaux territoires : une nouvelle frontière pour l'Europe ? », colloque de Caen *Les nouveaux territoires de la France et de l'Europe : perspectives et prospectives*, Caen, CDDP, les 10 et 11 mars 2005, site consulté le 28 février 2007 [http://www.etab.ac-caen.fr/discip/lettres-histoire/colloquedatar.htm#conf8].

BEHAR D., ESTEBE P., 2003, « Intercommunalité : le local entre en politique », dans *L'Etat des régions françaises*, CORDELLIER S., NETTER S. (dir.), Paris, La Découverte, 268 p.

BENOIT-GUILBOT O., CABANES R., 1986, *L'esprit des lieux. Localités et changement social en France*. Programme Observation du Changement Social, Paris, Editions du CNRS.

BERQUE A., 2006, « Les limites de l'écoumène », dans *De la limite*. Ed. Parenthèses, Marseille, pp. 94-111.

BERRIET-SOLLIEC M., 2007, *Reconfiguration de l'intervention publique en agriculture*. Dossier pour l'obtention du diplôme d'habilitation à diriger des recherches, Université de Paris 7, ENESAD, CESAER, soutenu publiquement le 25 mai 2007.

BERTRAND G., 1975, « Pour une histoire écologique de la France rurale », dans *Histoire de la France rurale*, sous la dir. G. DUBY et de A. WALLON. Paris, Ed. Seuil, Coll. Univers historique, tome 1, pp. 35-116.

BERVAS A, 2003, *La France rurale, commentaires de cartes*. Ed. Temps, Coll. Questions de géographie, 351 p. Cette étude de cartes dites « rurales » souligne que l'état des campagnes françaises a connu de grands bouleversements dus au remembrement, à la mécanisation et à l'intensification des modes de culture et d'élevage.

BETEILLE R., 1997, *La Crise rurale*. Ed. Presses Universitaires de France, Que sais-je ? n°2914, 128 p.

BLOCH, M., 1964, *Les caractères originaux de l'histoire rurale française*. Paris, Ed. Armand Colin.

BONTRON J-C., 2001, « La notion de ruralité à l'épreuve du changement social », dans les *Actes des Assises, Du rural aux territoires : la contribution des associations*. Paris, Ed. CELEVAR, novembre 2001, pp. 14-22.

BOULINEAU E., 2003, « Etat, territoires et maillage. La construction de l'Etat bulgare en Europe », contribution au dossier scientifique *Territoires européens : régions, Etats, Union*, [www.ENS LSH.fr/geoconfluence/doc/etpays/Europe/EurScient.htm] site consulté le 19 mars 2008.

BRAUDEL F., 1986, « Les hommes et les choses », dans *L'identité de la France*. Paris, Arthaud, tome 2, pp. 267-306.

BREMOND C., GORGEU Y., 1990, « Le nouvel enjeu de l'espace rural », dans *Territoires.* Paris, Ed. ADELS, n°306, mars, pp. 20-25.

BRUNET R, FERRAS R., THERY H., 1993, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*. Reclus, La Documentation Française, Paris, Nouvelle Edition.

BRUNET R., 1990, *Le territoire dans les turbulences*. Ed. CNRS-GIP, Reclus, Montpellier.

BRUNET R., FERRAS R, THERY H., 1993, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*. Montpellier-Paris, Ed. Reclus - La Documentation Française, nouvelle édition.

BUSUTTIL P., 1999, *L'essentiel de la géographie économique et humaine de la France*. Ed. Gualino.

CHALAS Y., 2000, *L'invention de la ville*. Paris, Ed. Anthropos.

CHARVET J-P., 1994, *France agricole en Etat de choc*. Paris, Ed. Liris.

CLOAREC J., LAMAISON P., 1991, « De l'agricole au paysage », dans *Revue Etudes rurales*, ENSP, CDU n°121-124, 296 p.

CROIX N., 2000, *Des campagnes vivantes : un modèle pour l'Europe ? Mélanges en hommage au professeur Jean Renard*, Nantes/Rennes, Cestan-Igarun/Presses universitaires de Rennes.

CROZIER, FRIEDBERG, 1992, *L'acteur et le système*. Les contraintes de l'action collective. Coll. Points essai, Ed. Seuil.

DAUCE P., 2003, *Agriculture et monde agricole*. La Documentation Française, Coll. Etudes de la DF – Economie.

DAUCE P., PERRIER-CORNET P., WEBER V., 1994, « Adaptation des structures agricoles et réforme de la PAC. Quelle efficacité de la politique structurelle communautaire ? », *Actes et communications*, INRA, n°12, pp. 263-279.

DEBARBIEUX B., 1999, « L'exploration des mondes intérieurs », dans *Géographie, Etat des lieux*, KNAFOU R. (dir.), Ed. Belin, Paris, pp. 371-384.

DEBARBIEUX B., 2003, entrées « Haut Lieu » et « Territoire », dans LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés*. Paris, Belin, pp. 910-912.

DELFOSSE C., 2003, « Géographie rurale, culture et patrimoine. Volume I : Texte de synthèse. Volume II : Dossier de publications », dans *Ruralia*, n°12/13, mis en ligne le 9 juillet 2004, consulté le 15 janvier 2008 [http://ruralia.revues.org/document350.html].

DI MEO G., 1996, *Les territoires du quotidien.* Paris, L'Harmattan, Coll. Géographie Sociale.

DI MEO G., 1998, *Géographie sociale et territoire*. Coll. Fac Géographie, Nathan Université.

DI MEO G., 2003, entrée « Territorialité », dans LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés*. Paris, Ed. Belin, p. 919.

DOREL G., 2002, « Le réaménagement des territoires pastoraux en France », dans *Les Actes du FIG*, « Religion et Géographie », table ronde préparée par Colette MULLER, Festival International de Géographie Saint-Dié-des-Vosges, en ligne le 26 février 2007 [http://fig-st-die.education.fr/actes/actes_2002/muller/table/article.htm].

DOUILLET A-C., 2003, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », dans *Revue française de science politique*, Presses de Sciences Po., vol. 53, n°4, août 2003, pp. 583-606.

DUBOIS-TAINE G., CHALAS Y., 1997, *La ville émergente*. La Tour-d'Aigues, Ed. de l'Aube.

DUBY G., 1977, « La fin de la France paysanne : de 1914 à nos jours », dans *Histoire de la France rurale*, sous la dir. de DUBY G., WALLON A., Paris, Seuil, tome 4, 665 p.

DUPORT J-P., 1990, « Des territoires solidaires. Le monde rural est-il une priorité ? », dans *Territoires.* Paris, Ed. ADELS, n°306, mars, pp. 29-32.

DURIF E., 2003, *Le plancher des vaches*. Ed. Actes Sud, Coll. Papiers, 43 p. MIQUEL P., 2004, *La France et ses paysans : Une histoire du monde rural au XX*^{ème} *siècle*. Ed. Archipel, Coll. Essais/Documents.

DURKHEIM E., 1988, « Qu'est-ce qu'un fait social ? », dans *Les règles de la méthode sociologique*, chap. 1, Ed. Flammarion, pp. 95-97.

DUVIGNEAU M., 2002, *Art, culture et territoires ruraux. Expériences et points de vue*. Dijon, Ed. Educagri, Coll. Références.

Ecole d'été de géographie sociale, 2008, « Atelier "Acteurs" - Peut-on parler d'un tournant actoriel ? », dans *L'Espace social : méthodes et outils, objets et éthique(s)*. Rennes du 6 au 8 septembre 2006, ESO n°27, mars 2008, consulté le 28 avril 2008 [http://www.univ-lemans.fr/lettres/eso/TELECHARGEMENT/ESO_27/3atelier_acteurs.pdf].

FAGNONI E., 2008, « Nouveaux territoires, nouvelles gouvernances dans la géographie de la France », dans *Journées d'étude « Enseigner la géographie de la France »*, 16-17 janvier 2008, Ressources pédagogiques, IUFM [http://hist-geo.paris.iufm.fr/spip.php?page=imprimer&id_article=128].

FERRIER J-P., 2003, dans LEVY J., LUSSAULT M., *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés*. Paris, Belin, pp. 912-917.

FOTTORINO E., 1989, *La France en friche*. Paris, Lieu Commun, Saint-Amand-Montrond, Impr. SEPC.

FOURNY M.-C., 1995, « Identités territoriales et stratégies d'aménagement. Les réseaux de villes en Rhône-Alpes », dans *L'Espace Géographique*, Ed. Reclus, Montpellier, n°4, pp. 329-340.

FREMONT A, 1999, *La Région, espace vécu*. Ed. Flammarion, Coll. Champs, nouvelle éd.

GAMACHE N., DOMON G., JEAN Y., 2004, « Pour une compréhension des espaces ruraux : représentations du paysage de territoires français et québécois », dans *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n°73, pp. 72-102.

GASQUET (de) O., 2002, *Comprendre notre agriculture et la PAC : Stratégie, vérités et mensonges de 1945 à nos jours*. Ed. Vuibert, coll. Gestion Internationale.

GEORGES P., VERGER F., 2006, *Dictionnaire de la géographie*. Ed. Presses Universitaires de France, Coll. Quadrige Dicos Poche, 2ème édition (1970).

GIRAUT F., VANIER M., 1999, « Plaidoyer pour la complexité territoriale », dans *Rapport final Gouvernance et territoire*, Agence Rhône-Alpes pour les Sciences Sociales et Humaines, pp. 95-116.

GODELIER M., 1984, *L'Idéel et le Matériel*. Paris, Fayard.

GOFFMAN E., 1974, *Les rites d'interaction*. Paris, Editions de Minuit.

GOLDBERG J., 1998, *Les Sociétés animales. Communication, hiérarchie, territoire, sexualité*. Ed. Delachaux et Niestlé, Coll. La Bibliothèque Du Naturaliste, Paris.

GORGEU Y., 1990, « Le développement du monde rural. Renforcer la coopération intercommunale », dans *Territoires.* Paris, Ed. ADELS, n°306, mars, pp. 51-61.

GRASLAND C., 1997, « A la recherche d'un cadre théorique et méthodologique pour l'étude des maillages territoriaux », dans colloque *Les découpages du territoire*. Séance : De l'aire au réseau. Lyon, 8-10 décembre 1997, [http://www-census.ined.fr/debat/Contributions/Avant-Fevrier-1999/Grasland-2.html], consulté le 19 mars 2008.

GRASSET E., LAJARGE R., 1999, « LOADDT : histoire d'une nouvelle rupture », dans *Montagnes Méditerrannéennes*, Grenoble, n°9, pp. 9-13.

GUESLIN A, HERVIEU B., 1992, « Un syndicalisme européen est-il possible ? », dans *Les syndicats agricoles en Europe*, HERVIEU B., LAGRAVE R. (dir), Paris, L'Harmattan, 318 p.

GUMUCHIAN H., 1991, *Représentations et aménagement du territoire*. Ed. Economica, coll. Anthropos, Paris.

GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris, Coll. Anthropos, Ed Economica.

HERVIEU B., 2006, « Après un siècle d'exode rural : urbanisation des campagnes ou renaissance du rural ? », dans *Actes des séminaires de l'IHEDATE*. Notes d'après l'exposé de Bertrand Hervieu [http://www.ihedate.com/generated/objects/ACTES%20SEMINAIRES/SEM1_ACTES_HERVIEU.htm], en ligne, le 02 mars 2007.

HERVIEU B., VIARD J., 2001, *L'archipel paysan. La fin de la république agricole*. Paris, Ed. de l'Aube.

HUNT J.D., 1996, *L'art du jardin et son histoire*. Paris, Ed. O. Jacob. pp. 26-30.

JAKEZ HELIAS P., 1975, *Le Cheval d'orgueil*. Ed. Pocket, Terre humaine, Paris.

JOLLIVET M., 1974, *Sociétés paysannes ou lutte de classes au village*, Paris, Librairie Armand Colin.

JOLLIVET M., MENDRAS H., 1971, *Les collectivités rurales françaises* (1er vol.), 1974, *Etude comparative du changement social* (2ème vol.). Ed. Armand Colin/CNRS, Paris, 2 volumes.

JOUVE H., GLASS B., 1991, *Les espaces naturels, un capital pour l'avenir*. Rapport du Commissariat Général du Plan. Paris, La documentation française.

KAYSER B., 1990, *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris, Armand Colin.

KAYSER B., 1993, *Naissance de nouvelles campagnes*. La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube.

KAYSER B., 1994, *Campagnes sinistrées ou renaissantes ? De l'Etat des lieux à la perspective*. DATAR, Dossier Prospective et Territoires. Paris, Ed. La documentation Française.

LAGRAVE R-M., 2004, « Les "petites Russies" des campagnes françaises », dans *Etudes Rurales*, EHESS, Paris, n°171-172, pp. 9-305.

LAJARGE R., 1999, « Quatre modalités pour faire du territoire », dans GERBAUX F., *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ? »*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, pp. 79-100.

LAJARGE R., GRASSET E., 2000, « Les mutations en marche 1999 : l'aménagement du territoire français en débat », dans *Revue Canadienne de Sciences Régionales*, n°22, pp. 277-295.

LAJARGE R., ROUX E., 2000, « Territoires de projet et projets d'acteurs : la complexité nécessaire. Les territoires locaux construits par les acteurs ». Acte de colloque *Les territoires locaux construits par les acteurs*, ENS Lettres et Sciences Humaines, Géophile, pp. 229-238.

LALLEMENT G., 1823, *Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la Tribune nationale depuis 1789 jusqu'à ce jour. Année 1815*. Tome 1er. 2ème série. Textes recueillis dans un ordre chronologique et historique. Séance du 28 mars 1789, Paris. Ed. A. Eymery.

LAMARCHE H., 1987, *Les capacités d'adaptation de l'exploitation familiale agricole : comparaison*. Table ronde « Comparaison internationale des exploitations familiales agricoles », Ed. CNRS, Universite de Paris X, Nanterre.

LARDON S., MAUREL P., PIVETEAU V., 2001, *Représentations spatiales et développement territorial*. Paris, Hermès.

LAURENT L., 2002, *La fin des départements, le recours aux pays*. Presses Universitaires de Rennes.

LE BERRE M., 1992, « Territoires », dans *Encyclopédie de Géographie*, BAILLY A., FERRAS R., PUMAIN D. (dir.), Paris, Ed. Economica, pp. 620-621.

LE BERRE M., 1995, « Territoires », dans *Encyclopédie de la géographie*, BAILY A., *Al.* (dir.) Paris, Ed. Economica, pp. 601-622.

LE BRETON D., 2004, *L'interactionnisme symbolique*. Paris, Coll. Quadridge, Ed. PUF.

LEFEBVRE H., 1974, *La Production de l'espace*. Paris, Anthropos.

LEVY J., 1991, « A-t-on encore (vraiment) besoin du territoire ? », dans *Espaces Temps*, n°51-52, pp. 102-142.

LEVY J., 2003, articles « acteurs » et « agent », dans LEVY J., LUSSAULT M. (dir), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Ed. Belin, 1034 p.

LEVY J., LUSSAULT M., 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés.* Paris, Ed. Bellin, pp. 907-917.

LHUILLIER C., 1990, « Précieux mais fragile », dans *Territoires.* Paris, Ed. ADELS, n°306, mars, pp. 26-28.

LOTMAN Y., 1990, *Universe of the Mind. A semiotic theory of culture*. Bloomington, Indiana University Press.

LUSSAULT M., 2002, « Chapitre 1 : Action(s) ! », dans *Logiques de l'espace, esprit des lieux*. Géographie à Cerisy, LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), Ed. Belin, Paris, coll. Mappemonde, pp. 11-36.

MAIGROT J-L., 1999, « Les dix postures du géographe agraire », *Actes des Quatrièmes Rencontres de Théo Quant*, 11-12 février 1999, Besançon, Presses Universitaires de Besançon, pp. 41-49.

MANGIN P., GUELLEC J., BOURGET B., BARLIER A., HY (Le) A., 1993, *France rurale : vers un nouveau contrat*, La Documentation française, Paris.

MATHIEU N., BONTRON J-C., 1973, « Les transformations de l'espace rural. Problèmes de méthode », dans *Etudes rurales*, L'urbanisation des campagnes, n°49-50, pp. 137-159.

MAUREL M-C., 1984, « Pour une géopolitique du territoire. L'étude du maillage politico-administratif », dans *Hérodote*, n°33-34, pp. 131-173.

MAYAUD J-L., 1999, *La petite exploitation rurale triomphante. France, XIX*^{ème} *siècle*, Paris, Ed. Belin.

MAYAUD J-L., 2007, « La question territoriale dans le champ de la recherche ruraliste », intervention lors du séminaire *Prospective, Agricultures, Politiques Publiques Et Territoires*, le 25 janvier 2007, Pradel, Ardèche.

MENDRAS H., 1992, *La fin des paysans*. Le Paradou, Ed. Actes Sud, coll. Babel, nouvelle édition.

MICOUD A., 2000, « Patrimoine et légitimité des territoires. De la construction d'un autre espace et d'un autre temps commun », dans *Utopies pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, GERBEAUX F. (dir.), Ed. de l'Aube, pp. 53-73.

MIGNOTTE A., 2004, *Les réseaux de sentiers : outils d'articulation de territoires hétérogènes ? Des effets structurants d'une forme réticulée en espaces naturels protégés de montagne*. Thèse de doctorat en géographie, Grenoble, Université Joseph Fourrier.

MOINE A., 2006, « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », dans *L'espace géographique*, tome 35, n°2, pp. 115-132.

MONDY B., VINCQ J-L, 2007, « Evolution des formes de vente directe : Lorsque des agriculteurs du milieu périurbain s'organisent », Colloque international *Les agricultures périurbaines : un enjeu pour la ville. Vers des projets de territoires.* Nanterre, 10, 11 et 12 octobre 2007 (en cours de publication).

MOREL S., 1998, « Quelle gestion de l'espace en montagne ? », dans *Montagnes Méditerranéennes*, La gestion de l'espace en questions, n°7, pp. 27-33.

MUCCHIELLI R., 1986, *L'identité*. Ed. PUF, Paris.

NADEAU I., 2003, « Des contrats en jachère », dans *Environnement Magazine*, mars 2003, n°1615, pp. 18-21.

NICOT B.H., 2005, *Urbain-rural : de quoi parle-t-on ?* Document de travail, Université de Paris XII, juin 2005, 11 p. [http://www.sirius-upvm.net/doc/geo/urbain-rural.pdf], en ligne le 5 novembre 2007.

O'BRIEN R., 1992, « Global Financial Integration : The End of Geography », review author DALE R., july 1992, *International Affairs.* Royal Institute of International Affairs, Chatham House, Londres, vol. 68, n°3, p. 531.

PECQUEUR B., 1996, « Processus cognitifs et construction des territoires économiques », dans Pecqueur B., (coord.), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*. L'Harmattan, Economica, Paris, pp. 209-226.

PELLERIN C., 1991, *Comment préparer le territoire français à la compétition européenne : Europe 1993, rapport sur les régions*. Rapport du Groupe d'Etude et de Mobilisation. Paris, Syros Alternatives, 129 p.

PEREC G., 2000, *Espèces d'espaces*. Paris, Ed. Galilée, « Espace critique ».

PINCHEMEL G., PINCHEMEL P., 1997, *La face de la terre*. Paris, Ed. A. Colin, pp. 407-412.

PISANI E., 1993, *Agriculture, société et territoires. Pour une politique européenne*. Groupe de Seillac, Paris.

PLANTE S., 2007, « Gouvernance territoriale et gouvernance participative : Gestion concertée ou gestion intégrée ? », intervention au Colloque *Ensemble pour une vision régionale de développement durable*, Bonaventure, Québec, 23-24 mai 2007, en ligne [http://www.cregim.org/fichiers_vision/Steve_Plante.pdf], consulté le 24 septembre 2007.

PREVOST A., 1966, *Grenadou, paysan français*. Ed. du Seuil, coll. Points histoire, Paris.

PUMAIN D., SAINT-JULIEN T., 1997, *L'analyse spatiale : localisations dans l'espace*. Coll. Cursus, Ed. Armand Colin, pp. 155-156.

RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*. Ed. Litec, Paris.

RAFFESTIN C., 1986, « Ecogenèse territoriale et territorialité », dans *Espaces, jeux et enjeux*, AURIAC F., BRUNET R. (dir.), Paris, Fayard, pp. 173-185.

RAFFESTIN C., 2003, « Espace à métrique topologique », dans LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés*, Paris, Belin, p. 907.

RAMBAUD P., 1969, *Société rurale et urbanisation.* Ed. du Seuil, Paris, 2ème édition revue et augmentée, 1973.

RIGALDIES B., CHAPPOZ Y., 1996, *Le projet de territoire*. Ed. du Papyrus, coll. Les Guides Actelus.

ROBIN J., 2001, *Au nom de la terre : La foi d'un paysan*. Presses de la Renaissance.

ROGER C., 2000, « Agenda 2000 : un tournant pour les politiques européennes des structures agricoles et du développement rural ? », dans *Mieux comprendre l'actualité*, notes de synthèse, INRA, avril 2000, p. 4 [http://www.inra.fr/internet/Departements/ESR/comprendre/].

SACK R-D., 1986, *Human territoriality*. Cambridge, University Press.

SACK R-D., 1997, *Homo geographicus : a framework for action, awareness, and moral concern*. Baltimore, Londres, The Johns Hopkins University Press.

SAMSON I., 2003, *L'économie contemporaine en dix leçons*. Ed Sirey, Paris.

SAVEY S., 1994, « Espace, Territoire, Développement local », dans *Territoires en mutation : à la mémoire de Jean Le Coz*. Sous la dir. DUCHE G., Montpellier, CIHEAM-IAMM, Cahiers Options Méditerranéennes, vol. 3, p. 39-41.

SCHMITT B., PERRIER-CORNET P., BLANC, M., HILAL, M., 1998, *Les campagnes et leurs villes*. Portrait social. Coll. Contours et Caractères, Paris, INSEE.

SCHWEITZ D., 2001, *Aux origines de la France des pays : Histoire des identités de pays en Touraine (XVI^{e}-XX^{e} siècle)*. Paris, Ed. L'Harmattan, 463 p.

TERRIEUX A., 2006, « Le territoire, quelles définitions ? » dans *L'enseignement agricole « pour et dans les territoires »*. Séminaire organisé par l'Ecole Nationale de Formation Agronomique et la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt Midi-Pyrénées, le 13 avril 2006. Restitution des échanges par la Mission Agrobiosciences, p. 6.

TROUVE A., BERRIET-SOLLIEC M., 2008, « 2nd pilier de la Politique Agricole Commune et régionalisation : vers plus de cohésion ? », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°1, pp. 87-108.

VANIER M., 2000, « S'adosser au pouvoir économique de l'Etat », intervention au *Colloque de Morsang sur Orge*, ATTAC, 29 janvier 2000, 5 p.

VESCHAMBRE V., 2004, « L'approche dimensionnelle de l'espace : pour une géographie (sociale) de plain-pied dans les sciences sociales », communication au colloque *Espaces et sociétés aujourd'hui*, Rennes, 21-22 octobre 2004, en ligne [http://eso.cnrs.fr/evenements/contributions_10_2004/vv.pdf].

VEYRET Y., PECH P., 1997, *L'homme et l'environnement*. Paris, Ed. PUF, 2ème édition.

VIGNON J., 2008, « Réseaux et projets, à la recherche des territoires pertinents », dans *Territoires et institutions*. La reconstruction européenne. AIDA, Le Courrier de la planète, Montpellier, n°56, dernière modification le 11 Janvier 2008 [http://www.courrierdelaplanete.org/56/article1.php].

VISSAC B., 2002, *Les vaches de la République. Saisons et raisons d'un chercheur citoyen*. INRA Editions, Coll. Espaces ruraux.

WEBER E., 1983, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale 1870-1914*. Paris, Fayard (édition originale 1976).

Méthodologie et réflexions méthodologiques

ASSENS P., 2002, *Les compétences professionnelles dans l'innovation. Le cas du réseau des Coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA)*. Thèse de doctorat : Sciences économiques - Université des Sciences Sociales Toulouse 1, UFR de Sciences Economiques, Toulouse, sous la direction de ALLAIRE G.

BAH Z., 2004, *Analyse statistique des données d'une enquête portant sur l'application des aides européennes dans le monde rural français.* Mémoire de licence IUP IMA, sous la dir. CHENIN P. et TCHEKEMIAN A., Université Joseph Fourier, UFR IMA, Grenoble 1.

BARON H., 2002, *Les conditions de durabilité de la production de la canne à sucre à la Martinique : une approche territoriale*. Volume I et II. Toulouse.

BARTHEZ A., 2003, « GAEC en rupture : à l'intersection du groupe domestique et du groupe professionnel », dans *Charges de famille. Dépendance et parenté dans la France contemporaine*, WEBER F., GOJARD S., GRAMAIN A. (éd.). Paris, Ed. La Découverte, pp. 211-236.

BARTHEZ A., 2004, « Femmes en agriculture : de l'aide familiale à l'agricultrice », Actes du colloque SFER, *Les mutations de la famille agricole*. Conséquences pour les politiques publiques. Paris, Ed. Société Française d'Economie Rurale, avril 2004, 15 p.

BAUER G., ROUX J-M., 1976, *La rurbanisation ou la Ville éparpillée*. Paris, Ed. Le Seuil.

BAULAC Y., MOSCAROLA J., 1999, *Le Sphinx plus² 2000. Manuel de référence, version 2000 pour Windows.* Ed. Dunod, Seynod.

BAVOUX J-J., 1993, « La Bourgogne, un archétype d'espace intermédiaire ? », dans *Annales de géographie*, n°570, pp. 162-174.

BEAUJEU-GARNIER J., 1983, « Les espaces péri-urbains », dans *Cahiers du CREPIF*, n°3, pp. 7-8.

BENOIT A., GERBAUX F., 1997, « La pluriactivité : pratiques sociales et réponses juridiques », dans *Contributions à l'analyse des mutations du travail*, SAILLARD Y. (dir.), Ed. Octares, Toulouse, pp. 17-26.

BERGER M., FRUIT J-P., PLET M-C., ROBIC M-C., 1977, *A propos d'un type d'espace : l'espace rurbain, réflexion critique sur l'ouvrage de G. Bauer et J.-M. Roux*. Communication aux journées rurales, Université d'Amiens.

BERNIER M., 2005, *Evolution de la démographie agricole et ses conséquences sur l'organisation, le fonctionnement et la transmission des exploitations agricoles*. Mission parlementaire de Marc Bernier, auprès de Dominique Bussereau, décembre 2005, Ministère de l'Agriculture, Paris.

BERTIER N., 1998, *Les techniques d'enquêtes*. Paris, Ed. Armand Colin.

BERTRAND C., BERTRAND G., 2002, *Une géographie traversière. L'environnement à travers territoires et temporalités*. Ed. Arguments.

BERTRAND G., 2002, « Agronomes et territoires », dans les *Entretiens du Pradel*. Colloque « Agronomes et territoires », sous la dir. de P. Prévost, 12-13 sept. 2002, Ardèche, France, p. 27.

BETEILLE R., 1981, *La France du vide*. Paris, Ed. Litec, 316 p.

BONTRON J-C., CABANIS S., 1993, *Essai de typologie socio-économique des cantons français*. SEGESA, Paris, DATAR.

BONTRON J-C., CABANIS S., VELARD L., 1992, *Nouvelle approche de la diversité des agricultures régionales*. Société d'Etudes Géographiques Economiques et Sociologiques Appliquées, Paris, Ministère de l'Agriculture et de la Foret.

BUTAULT J-P., DELAME N., 2005, « Concentration de la production agricole et croissance des exploitations », dans *Economie et statistique*, INSEE, Paris, n° 390, pp. 47-64.

CARNET J-P., 2005, *Que sont les Cuma ?*, Paris, Ed. L'Archipel, Coll. L'information citoyenne.

CHARVET J-P, 1997, *La France agricole dans son environnement européen et mondial*. Paris. Ed. Liris, 2ème éd.

COUTURIER I., 1994, *La diversification en agriculture. Aspects juridiques*. Paris Ed. L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques, 557 p.

DEFFONTAINES J-P., 2004 « Une géographie traversière. L'environnement à travers territoires et temporalités », dans *Natures Sciences Sociétés*, Lectures : Comptes rendus, vol. 12, pp. 231-245.

DUPEUBLE T., 2005, *Normalisation, ressources cognitives intermédiaires et changement institutionnel : le cas des politiques agro-environnementales en France*. INRA SAE2 - 7ème Journées Jeunes Chercheurs à Toulouse, 14 et 15 mars 2005, p. 4.

DUVILLARD S., 2005, « Ségrégation en zone rurale - Le cas des Baronnies », dans *Etudes Foncières*, n°113, janvier-février 2005, pp. 28-32.

ETTINGER J-C., WITMEUR O., 2003, *Réussir son projet d'entreprise. Evaluer son potentiel. Concevoir un business plan. Trouver les financements nécessaires*. Editions Labor.

FORTIN-DEBART C., GIRAULT Y., 2004, « Prospectives dans le cadre de l'enseignement scolaire », dans actes du colloque *Ecocitoyenneté. Des idées aux actes favorables à l'environnement*, 18 et 19 novembre 2004, Marseille, laboratoire de Psychologie sociale de l'Université de Provence, ADEME, pp. 62-80.

FOUGEROUSE C., 1996, *Le renouveau rural, dépendance ou autonomie*. L'Harmattan, Paris.

GIMENEZ G., 2003, *Les CTE en Guadeloupe : impact sur les exploitations et conséquences pour le développement de l'agriculture*. ENESAD, Dijon, 53 p.

GOFFIN L., 1998, « L'environnement comme éco-sociosystème », dans LORIAUX M. (dir.), *Populations et développements : une approche globale et systémique*. Louvain-la-Neuve et Paris, Ed. Academia-Bruylant et L'Harmattan, pp. 199-230.

HERVIEU B., 2002, « La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole », dans *Agricultures : cahiers d'études et de recherches francophones*, n°6, volume11, pp.415-419.

HERVIEU B., 2008, *Les orphelins de l'exode rural : essai sur l'agriculture et les campagnes du XXIe siècle*. La Tour d'Aigues, Ed. de l'aube.

HERVIEU B., VIARD J., 1996, *Au bonheur des campagnes (et des provinces)*. La Tour d'Aigues, France, Ed. de l'Aube.

JULIEN P., 2007, « La France en 1 916 bassins de vie », dans *Economie et statistique*, n°402, pp. 25-39.

KAUFMANN J-C., 1996, *L'entretien compréhensif*. Paris, Ed. Nathan.

LANDAIS E., 1997, « Esquisse d'une agriculture durable », dans Travaux et Innovations, n°43, décembre 1997, pp. 4-10.

LARRERE C., LARRERE R., 1997, *Du bon usage de la nature : pour une philosophie de l'environnement*. Paris, Ed. Aubier, Coll. Alto.

LE ROY P., 1994, *L'avenir des agricultures françaises*. Ed. PUF, Coll. Que sais-je ?, 6ème éd., n°1468.

MAROT S., 1997, « Le statut de la nature », dans *La ville émergente*, sous la direction de DUBOIS-TAINE, G., CHALAS, Y., La Tour-d'Aigues, Ed. de l'Aube, pp. 115-121.

MATHIEU N., JOLLIVET M., 1989, *Du rural à l'environnement : la question de la nature aujourd'hui*. Paris, ARF, Ed. L'Harmattan.

MIATEKELA J., 2003, « A l'aube du XXIe siècle, quel accompagnement pour les petits agriculteurs de la Martinique ? », Actes du colloque *Les Départements Français d'Amérique à l'aube du XXIe siècle : leur développement économique et social,* Terres d'Amérique, n°4, Karthala, Paris, p. 143.

MOLLARD A., 2003, « Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques, dans *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, n°66, pp. 28-54.

MULLER P., 1987, « Un métier né de la crise : exploitant rural », dans *Sociologie du travail*, Ed. Dunod, Paris, n°4-87, pp. 459-475.

PERRIER-CORNET P., HERVIEU B., 2002, « Les transformations des campagnes françaises : une vue d'ensemble », dans PERRIER-CORNET (dir.), *Repenser les campagnes*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, DATAR, pp. 13-17.

PIERRE G., 2004, « Les plateaux du sud-est du Bassin parisien, entre PAC 92 et Agenda 2000 », dans *Strates*, n°11, mis en ligne le 14 janvier 2005 [http://strates.revues.org/document446.html], référence du 26 mai 2008.

RACINE J-B., 1993, « Exurbanisation et métamorphisme péri-urbain : introduction a l'étude de la croissance du grand Montréal », dans *Revue de géographie de Montréal*, n°22, pp. 313-341.

ROGER A, 1995, *Les Théories du paysage en France*. Ed. Champ Vallon, Coll. Pays-Paysages, Paris.

ROGER C, 1999, « Une question ardue pour les économistes : l'estimation des effets positifs et négatifs de l'agriculture sur l'environnement », dans Mieux comprendre l'actualité > l'estimation des effets positifs et négatifs de l'agriculture sur l'environnement. INRA, SAE2, mars 1999, site consulté le 22 février 2007 [http://www.inra.fr/internet/Departements/ESR/comprendre/js/enviro.php?PHPSESSID=20a9dfb16633afa79ac12e9f40fa6b0e].

ROY L., PAQUETTE S., DOMON G., 2005, « La campagne des néoruraux : motifs de migration, territoires valorisés et usages de l'espace domestique », revue Recherches sociographiques, janvier-avril 2005, vol. 46, n°1, en ligne le 8 novembre 2007 [URI : http://www.erudit.org/revue/rs/2005/v46/n1/012089ar.html].

RUAS J-F., 2005, *Prévision du nombre d'agriculteurs « professionnels » en 2015*. Présentation, Grignon, 23 mars 2005.

SCHMITT B., PIGUET V., PERRIER-CORNET P., HILAL M., 2002, *Actualisation du zonage en aires urbaines et de son complément rural : définitions, résultats, analyse critique*. Rapport au Commissariat Général au Plan, Instance d'évaluation des politiques de développement rural, Octobre 2002, UMR INRA-ENESAD en Economie et Sociologie Rurales, Dijon, 44 p., en ligne le 5 novembre 2007 [http://www2.dijon.inra.fr/esr/pagesperso/schmitt/BSetal-rappCGP-text.pdf].

SFER, 2002, « La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques », Colloque SFER, Paris, 21 et 22 mars 2002. Voir site Internet, consulté le 22 avril 2008 [http://www.sfer.asso.fr/index.php?section=34&action_menu=open&id_menu=4&sid=1&id_col=45&passe=yes]

STASZAK J-F., 2001, « L'espace domestique : pour une géographie de l'intérieur », dans *Espaces domestiques, Annales de géographie*, tome 110, n°620, juillet-août 2001, pp. 339-363.

TANSLEY A.G., 1935, « The use and abuse of vegetational concepts and terms », in Ecology, Vol. 16, n°3, juillet 1935, pp. 284-307. Puis RAMADE F., 2002, Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement. Paris, Ed. Dunod, pp. 208-216.

TCHEKEMIAN A., 2001, *Elaboration de l'Agenda 21 Grenoblois : dépouillement et analyse d'un questionnaire*. Rapport pour la municipalité de Grenoble, service Environnement.

TCHEKEMIAN A., 2002, *La demande urbaine de nature, campagne et agriculture dans l'agglomération grenobloise : un nouvel enjeu pour l'agriculture périurbaine*. EPII, CEMAGREF Grenoble, contrat de recherche INRA-DADP Rhône-Alpes.

TCHEKEMIAN A., 2002, *Les néo-ruraux : étude et histoire des migrations entre villes et campagnes. Entretiens avec des institutions iséroises*. Mémoire de DEA Villes et Sociétés sous la dir. Yves CHALAS, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 205 p.

TCHEKEMIAN A., 2006, « Les démarches de qualité du programme français de développement rural : une valeur ajoutée aux producteurs », dans *Urbanissimo Plate forme de la réflexion foncière et immobilière*, Ed. A. Diff Etudes & Cie, Triel-sur-Seine, n°96, octobre, pp. 21-24, n°97, décembre, pp. 21-28.

TCHEKEMIAN A., 2007, « L'habitat entre ville et nature, de l'ère industrielle à nos jours », dans *Urbanissimo Plate forme de la réflexion foncière et immobilière*, Ed. A. Diff Etudes & Cie, Triel-sur-Seine, n°98, janvier 2007, pp. 16-26.

TCHEKEMIAN A., 2007, « Les institutions face à la demande citadine de nature : quels enjeux pour l'agriculture périurbaine grenobloise ? », *Actes du Conseil Français des Urbanistes*, « La ville, changement de nature ? Ou comment l'envie de nature influence-t-elle l'urbain ? ». Partie 2 : Textes et éléments d'ambiance. Lille, CERTU, août 2007, pp. 98-102.

TOMATIS J., 2005, « Stratégie de destination : la campagne française ». *Revue Stratégos, la revue des stratégies du tourisme, des voyages et des loisirs*, n°23, avril 2005, en ligne le 6 novembre 2007, [http://www.strategos.fr/spip.php?page=article-numero&id_article=178].

URBAIN J-D., 2002, *Paradis verts. Désirs de campagnes et passions résidentielles*. Paris, Ed. Payot.

URBANO G., VOLLET D., 2005, « L'évaluation du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) ». *Notes et études économiques*, février 2005, n°22, p. 70.

VISSAC B., 1989, « Quand les agronomes s'en vont aux champs », dans *L'Espace géographique*, MARCHAL J-Y., 1991, vol. 3, p. 217.

WALTER F., 2004, *Les figures paysagères et la nation : territoire et paysage en Europe (16ème - 20ème siècle)*. Paris, Ed. EHESS.

ZAHM F., GIRARDIN P., MOUCHET C., VIAUX P., VILAIN L., 2005, « De l'évaluation de la durabilité des exploitations agricoles à partir de la méthode IDEA à la caractérisation de la durabilité de la ferme européenne à partir d'IDERICA », dans *Colloque international Indicateurs Territoriaux du Développement Durable*, Aix-en-Provence, Université Paul Cézanne, 1 et 2 décembre 2005, 17 p.

Base de données

AGRESTE, 2006, « Enquête sur la structure des exploitations agricoles en 2005 - L'agrandissement va de pair avec l'essor des formes sociétaires », dans *Agreste Primeurs*, juillet 2006, Paris, n°181, 4 p.

AGRESTE, 2007, « Résultats économiques de l'agriculture », dans *Graph agri 2007*, rubrique : Endettement, pp. 55-58.

BERNARDI V., LEFEBVRE F., 2003, « L'exploitation reconversion après l'agriculture. Des départs sans faillites », dans BIMA, 28 septembre 2003, CNASEA, pp. 28-31 [http://agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/9bima1503exploitation.pdf], consulté le 15 février 2006.

CASTANIER E., 2006, « Les dérives de la PAC : la réforme Mac Sharry de 1992 », dans Coordination Rurale, [http://www.coordinationrurale.fr/spip.php?article432], mis en ligne le 31 décembre 2006.

CHOUIPE P., BONTRON J-C., 2001, *Les grands domaines de réalisation des DOCUP de l'Objectif 5b en France - Période 1994-1999*. Programme national d'assistance technique, DATAR/SEGESA, Volume 1 - Rapport national.

CLUGERY A., 2002, « Implication des associations bretonnes dans les CDOA (Assoc. Eaux et rivière de Bretagne) », dans les Actes du séminaire des membres associatifs des Commissions départementales d'orientation agricole, Réseau Agriculture de France Nature Environnement, Paris, 9 mars 2002, FNE, pp. 22-25.

COPERCI, 2002, *Rapport de la mission d'audit des contrats territoriaux d'exploitation*. Comité permanent de coordination des inspections, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales, Paris.

DATAR, 2003, *Quelle France rurale pour 2020 - contribution à une nouvelle politique de développement rural durable*. Etude prospective de la DATAR, CIADT du 3 septembre 2003, Paris, La Documentation française, 70 p.

DIACT, 2006, *Dossier de presse du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 6 mars 2006*. Paris, Hôtel de Matignon, p. 4. Consulté le 28 janvier 2008 [http://www.diact.gouv.fr/IMG/File/CIACT060306.pdf].

DUPONT G., 2002, « Le monde paysan reste un enjeu politique important », dans *Le Monde*, article publié le 26 février 2002, p. 7.

INSEE, 2003, *Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie.* Rapport de l'INSEE pour la DATAR, avec la participation de IFEN, INRA, SCEES, DATAR, juillet 2003, Paris, 2 vol., p.8, en ligne le 7 novembre 2007, [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/bassins_vie/rapport.htm].

INSEE, en ligne le 02 mars 2007, [www.insee.fr/fr/insee_regions/rhone-alpes/zoom/Aide%20méthodologique%20synthèses%20locales.doc].

INSEE, en ligne le 21 mai 2006, [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/bassins_vie/bassins_vie.htm].

INSEE, en ligne le 5 novembre 2007, [http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/html/unite-urbaine.htm].

INSEE, en ligne le 5 novembre 2007, [http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/html/communeurbaine.htm].

LANORD M., « Le contrat territorial d'exploitation : un outil pour une agriculture durable ? », p. 95-98, dans Agriculture, faune sauvage et biodiversité, Faune sauvage, novembre 2002, n°256 spécial, 99 p.

LEFEBVRE F., PECQUEUR M., 2005, « Le Cnasea se penche sur le problème des départs précoces en agriculture », dans Agrisalon.com, rubrique : Actualité Agriculture, mis en ligne le 13 mai 2005 [http://www.agrisalon.com/06-actu/article-14996.php?search=agriculture+conseils].

MARINI P., 2003, *Les moyens des services et les dispositions spéciales (deuxième partie de la loi de finances)*. Rapport général fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi de finances pour 2003, adopté par l'Assemblée nationale. Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002, tome III, annexe n°3, rapporteur spécial Joël BOURDIN, sénat, session ordinaire de 2002-2003, Paris.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006, *Plan de Développement Rural National*. Mise à jour avec les révisions 2006 approuvées par la Commission, C 5364 du 3 novembre 2006, consulté le 22 janvier 2006 [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/pdrn_maj_061270_notif2006-11.pdf].

Observatoire Economique et Social, Caisses Centrales de la Mutualité Sociale Agricole, 2007, « Le nombre de chefs d'exploitation ou d'entreprise agricoles diminue de 2,2% en 2006 ». *Synthèses, OES* trimestriel n°9, 3ème trimestre juin 2007 [http://www.msa.fr/files/msafr/msafr_1192451184080_OES_TRIM._9__.pdf]

Rapport du ministère des finances, 2003, *Analyse des comptes 2003 des communes*, [http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp_coll/comm.html]

Sénat, 2007, *Projet de loi de finances pour 2007 : Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*. Compte spécial développement agricole et rural. Mis en ligne, le 01 décembre 2007 [http://www.senat.fr/rap/l06-078-33/l06-078-3316.html#fnref4].

SOFRECO, 2004, *L'évaluation à mi-parcours de l'application en France du règlement CE n°1257/1999 concernant le soutien au développement rural*. Synthèse générale, SOFRECO, janvier 2004, Clichy.

Textes officiels

Code rural, loi n°91-1407 du 31 décembre 1991, articles : L 341-1, R. 313-4, R. 313-18, R. 341-8, R. 341-10.

Commission Européenne, 1997, *Agenda 2000*, le 15 juillet 1997 [http://ec.europa.eu/agenda2000/public_fr.pdf].

CSO, 2002, Groupe de travail « Agriculture Raisonnée », décret n°2002-631 du 25 avril 2002 et 4 arrêtés d'application du 30 avril 2002.

Décret 55-873 du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale, publié au Journal officiel du 2 juillet 1956, 6638 p.

Décret du 22 juillet 2003, relatif aux contrats d'agriculture durable (CAD) et modifiant le code rural et l'Arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable (CAD).

Décret n°99-731 du 26 août 1999 modifiant la composition de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture, Journal Officiel, 27 août 1999, Nor : AGRS9901606D, p. 12786.

Décret n°99-874 du 13 octobre 1999 portant modification du Code rural et relatif aux Contrats Territoriaux d'Exploitation, JO, 15 octobre 1999, Nor : AGRS9901779D, p. 15437 (Code rural, article L. 311-3, L. 311-4, L. 313-1, L. 341-1, R. 311-1 à R. 311-2 et R. 341-7 à R. 341-17).

GERVASONI V., 2003, « Les outils de la PAC (CTE, CAD, MAE), portée et limites », dans *Journée nationale d'étude et d'échange : Gestion conventionnelle des espaces naturels : bail rural-bail nature*. Société Française pour le Droit de l'Environnement, Strasbourg, le 22 mai 2003, consulté le 01 décembre 2007 [http://www-sfde.u-strasbg.fr/VG-Les%20outils%20de%20la%20PAC.pdf].

GILARDEAU J-M., ROCHARD D., GRIMONPREZ B., « Environnement et espace rural », dans *Revue de droit rural*, 1er janvier 2003, pp. 77-82.

INSEE, recensements de la population, mis à jour en septembre 2005, en ligne le 5 novembre 2007 [2005http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATTEF01205&tab_id=174].

Journal Officiel, 1992, *Loi n°92-1283*, du 11 décembre 1992 relative à la partie Législative du livre Ier du code rural, n°289 du 12 décembre, NOR: AGRX9100211L. Annexe, livre Ier, l'aménagement et l'équipement de l'espace rural, titre Ier, le développement et l'aménagement de l'espace rural, chapitre Ier, dispositions générales, p. 16954,

Journal Officiel, 2002, *Décret n°2003-774 du 20 août 2003 relatif aux engagements agro-environnementaux et fixant les conditions de souscription des personnes physiques et morales*. JO. 192 du 21 août 2003. Nor : AGRF0301220D, p. 8908.

LOADDT n°99-553 du 25 juin 1999, art. 25.

LOADDT, n°99-574 du 9 juillet 1999 version consolidée au 06 janvier 2006, loi modifiée par la Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 - art. 49 (nor : AGRX9800053L). Site de Légifrance, consulté le 28 janvier 2008.

LOADT n°95-115 du 4 février 1995, art. 22 et 23.

Ministère de l'agriculture [http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/la-programmation-de-developpement-rural-2007-2013/europe-s-engage-en/downloadFile/FichierAttache_5_f0/installation.pdf?nocache=1188398455.62].

Ministère de l'Agriculture et de la pêche Circulaire, 1999, DEPSE/SDEA n°C99-7030 du 17 novembre 1999, du relative à la mise en œuvre des contrats d'exploitation, 62 p.

Ministère de l'Agriculture et de la pêche, 2000, Circulaire DEPSE/SDEA n°C2000-7011 du 22 mai 2000 relative à la mise en œuvre des contrats territoriaux d'exploitation et les différentes actions pouvant constituer le volet socio-économique des CTE, en application des circulaires DEPSE/SDEA n°C2000-7027 et DPEI-SSAI-C2000-4030.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006, *Plan de Développement Rural National*. Mise à jour avec les révisions 2006 approuvées par la Commission, C 5364 du 3 novembre 2006, Paris, Ministère de l'Agriculture, p. 137.

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 2006, « La politique européenne de cohésion économique et sociale en France : 2000-2006 », Séminaire *Les fonds structurels 2007-2013 : priorité à l'innovation*. Paris, Bercy, 29 mai 2006, en ligne le 2 juin 2006 [http://www.lsi.industrie.gouv.fr/infopres/presse/fonds2000-2006.pdf].

Rapport Brundtland de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 2008, Notre avenir a tous, Ed. du FLEUVE, publications du Québec, pp. 51-77. Consulté le 23 janvier 2008 [http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/html/doc_dd/rapport_brundtand.htm].

Règlement CE 178/2002, *Traçabilité complète « de la fourche à la fourchette »*, [http://ec.europa.eu/research/news-centre/fr/agr/02-11-agr02.html].

Règlement CE, 1999, Conseil du 17 mai 1999 en application des articles 18, 19 et 20 Chiffres-clés : thème Territoire/Régions, départements et villes de France, n°1257/1999, en ligne le 5 novembre 2007, [http://81.255.68.41/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?tab_id=201].

Règlement Développement Rural, n°1257/99, [http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l60026.htm].

* *

*

Liste des sigles et acronymes

- A -

AB : Agriculture Biologique.

ACOFA : Agence Centrale des Organismes d'Intervention dans le Secteur Agricole.

ADASEA : Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles.

ADEART : Association du Développement de l'Emploi Agricole et Rural du Tarn.

ADEME : Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie.

ADES : Association de Développement Economique et Social des Monts de Lacaune.

AFC : Analyse Factorielle des Correspondances.

AGRESTE : Statistiques et études sur l'agriculture, la forêt, les industries agroalimentaires, l'occupation du territoire, les équipements et l'environnement en zone rurale.

***Al.* :** ou *alii*, signifie que plusieurs auteurs ont participés à cet ouvrage.

AMAP : Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne.

AMEXA : Assurance Maladie, Maternité et Invalidité des Exploitants Agricoles.

ANCF : Association Nationale Civam Fermier.

AOC : Appellation d'Origine Contrôlée.

AOP : Appellations d'Origine Protégée.

APCA : Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture.

ASFODEL : Association de Formation et de Développement Rural Appliqué au Local.

- B -

BAPSA : Budget Annexe des Prestations Sociales Agricoles.

BPAH : Bonnes Pratiques Agricoles Habituelles.

BTA : Boisement des Terres Agricoles.

- C -

CAB : Conversion à l'Agriculture Biologique.

CAD : Contrat d'Agriculture Durable.

CAR : Commission Administrative Régionale.

C3OP : Commission de Certification des Comptes des Organismes Payeurs.

CCI : Chambre de Commerce et de l'Industrie.

CCMSA : Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole.

CCP : Certification de Conformité du Produit.

CCPRA : Comité de Coordination des Programmes Régionaux d'Apprentissage.

CDOA : Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture.

CDT : Comité Départemental du Tourisme.

CEDAPA : Centre d'Etude pour un Développement Agricole Plus Autonome.

CEMAGREF : Centre national du Machinisme Agricole, du Génie Rural et des Eaux et Forêts.

CE : Communauté Européenne.

CETA : Centre d'Etudes Techniques Agricoles.

Cf. : abréviation de l'expression latine *confer*, signifie « se reporter à ».

CIACT : Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité des Territoires**.**

CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire.

CICC : Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles.

CIVAM : Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural.

CLAF : Commission Locale d'Aménagement Foncier.

CNASEA : Conseil National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles.

CNE : Comité National d'Evaluation.

CNJA : Centre National des Jeunes Agriculteurs.

COFRAC : Comité Français d'Accréditation.

COP : Céréales Oléagineux Protéagineux.

COPERCI : Comité Permanent de Coordination des Inspections.

CPER : Contrat de Projet Etat-Région.

CRAE : Commission Régionale de l'Agro-Environnement.

CREFAD : Centre de Recherche, d'Etude et de Formation à l'Animation et au Développement.

CRIA : Comité Régional des Investissements Agro-alimentaires.

CRSN : Cadre de Référence Stratégique National.

CSO : Conseil Supérieur d'Orientation.

CTE : Contrat Territorial d'Exploitation.

CUMA : Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole.

- D -

DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.

DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt.

DDR : Dotation de Développement Rural.

DEPSE : Direction des Exploitations, de la Protection Sociale et de l'Emploi.

DEXEL : Diagnostic Environnemental de l'Exploitation d'Elevage.

DGER : Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche.

DGER : Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales.

DGFAR : Direction Générale de la forêt et des Affaires rurales.

DIACT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires.

DIREN : Direction Régionale de l'Environnement.

DJA : Dotation aux Jeunes Agriculteurs.

DOCOB : Document d'Objectifs.

DOCUP : Document Unique de Programmation.

DOM : Départements d'Outre-Mers.

DRAF : Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt.

DTA : Directive Territoriale D'aménagement.

- E -

EA : Exploitation Agricole.

EARL : Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée.

EBE : Excédent Brut d'Exploitation.

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

EPI : Etude Prévisionnelle d'Installation.

- F -

FAFEA : Fond d'Assurance Formation des Exploitants Agricoles.

FAO : « Food and Agriculture Organization », Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

FARRE : Forum de l'Agriculture Raisonnée Respectueuses de l'Environnement.

FDSEA : Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles.

FEADER : Fond Européen Agricole de Développement Rural.

FEAGA : Fond Européen Agricole de Garantie.

FEDER : Fond Européen de Développement Régional.

FEOGA : Fond Européen d'Orientation et de Garantie Agricole.

FGER : Fond de Gestion de l'Espace Rural.

FGMN : Fond de Gestion des Milieux Naturels.

FNAB : Fédération Nationale d'Agriculture Biologique.

FNAPF : Fédération Nationale des Associations de Producteurs Fermiers.

FNSEA : Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles.

FRAPNA : Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature.

FSE : Fond Social Européen.

- G -

GAB : Groupement d'Agriculture Biologique.

GAEC : Groupement Agricole d'Exploitation en Commun.

GAL : Groupe d'Action Locale.

GDS : Groupement de Défense Sanitaire.

GIE : Groupement d'Intérêt Economique.

GVA : Groupements de Vulgarisation Agricole.

- H -

Ha : Hectare.

- I -

IAA : Industrie Agro Alimentaire.

Ibid. : signifie Ibidem, signifie « au même endroit ».

ICHN : Indemnité Compensatoire des Handicaps Naturels.

IFEN : Institut Français de l'Environnement.

INAO : Institut National des Appellations d'Origine.

INRA : Institut National de la Recherche Agronomique.

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.

- J -

JA : Jeune Agriculteur.

- L -

LEADER : Liaison Entre Actions de Développement en Economie Rurale.

LOA : Ligne d'Orientation Agricole.

LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire.

LOADT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire.

LOF : Loi d'Orientation Foncière.

- M -

MAAPAR : Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales.

MAE : Mesure Agro-Environnementale.

MBS : Marge Brute Standard.

MSA : Mutualité Sociale Agricole.

MTS-JA : Moyen Terme Spéciale Jeunes Agriculteurs.

- O -

OC : Organisme Certificateur.

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques.

OGAF : Opération Groupée d'Aménagement Foncier.

OID : Opération Intégrée de Développement.

OLAE : Opération Locale Agro-Environnementale.

OMC : Organisation Mondiale du Commerce.

ONF : Office National des Forêt.

ONIC : Office National Interprofessionnel de Céréales.

ONIOL : Office National Interprofessionnel des Oléagineux, protéagineux et cultures textiles.

***Op. cit.* :** signifie *Opere citato*, « œuvre déjà citée ».

OPA : Organisation Professionnelle Agricole.

OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat.

OPARCA : Opération Programmée d'Amélioration et de Rénovation du Commerce et de l'Artisanat.

OSE : Observatoire Economique et Social.

OTEX : Orientation Technico-Economique des Exploitations.

- P -

PAB : Primes à l'Abattage.

PAC : Politique Agricole Commune.

PAD : Projet Agricole Départemental.

PAM : Plan d'Amélioration Matériel.

PBC : Prime à la Brebis et à la Chèvre.

PCO : Prime Compensatrice Ovine.

PIC : Programme d'Initiative Communautaire.

PDD : Plan de Développement Durable.

PDI : Programme pilote de Développement Intégré.

PDR : Plan de Développement Rural.

PDRH : Plan de Développement Rural Hexagonal.

PDRN : Plan de Développement Rural National.

PDRR : Programme de Développement Rural Régionaux.

PDZR : Programme de Développement des Zones Rurales.

PEP : Pôle d'Economie du Patrimoine.

PHAE : Prime Herbagère Agro-Environnementale.

PIC : Programme d'Initiative Communautaire.

PIM : Programme Intégré Méditerranéen.

PLGE : Projet Local de Gestion des Espaces.

PLU : Plan Local d'Urbanisme.

PMBE : Plan de Modernisation des Bâtiments d'Elevage.

PMPOA : Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole.

PMSEE : Prime au Maintien de Systèmes d'Elevage Extensif.

PMTVA : Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes.

PNR : Parc Naturel Régional.

PO : Programme Opérationnel.

POS : Plan d'Occupation des Sols.

PPP : Principe Pollueur-Payeur.

PPVS : Prêt aux Productions Végétales Spéciales.

PRAT : Programme Régional d'Aménagement du Territoire.

PSBM : Prime Spéciale aux Bovins Mâles.

PSE : Prêt Spécial d'Elevage.

PSM : Prêt Spécial de Modernisation.

PSN : Plan Stratégique National.

PSNDR : Plan Stratégique National de Développement Rural.

PVC : Point de Vente Collectif.

- R -

RCAI : Résultat Courant Avant Impôts.

RDR : Règlement de Développement Rural.

RICA : Réseau d'Information Comptable Agricole.

RGA : Recensement Globale Agricole.

RGP : Recensement Globale de la Population.

RTM : Restauration de Terrains de Montagne.

- S -

SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural.

SAGE : Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

SAU : Surface Agricole Utilisée.

SCEA : Société Civile d'Exploitation Agricole.

SCEES : Service Central des Enquêtes et Etudes Statistiques.

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale.

SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme.

SEGESA : Société d'Etudes Géographique et Sociologique Appliquées.

SGAR : Secrétariat Général pour les Affaires Régionales.

SICOLY : Société d'Intérêt Collectif Agricole des Coteaux du Lyonnais.

SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple.

SMI : Surface Minimum d'Installation.

SOFRECO : Société Française de Réalisation, d'Etudes et de Conseil.

SRFD : Service Régional de la Formation et du Développement.

SSC : Schémas de Services Collectifs.

STAR : Structure, Territoire et Animation Rurale.

- T -

TRDP : Territoires Ruraux de Développement Prioritaire.

- U -

UFC : Union Fédérale des Consommateurs**.**

UGB : Unité Gros Bétail.

UTA : Unité de Travail Annuel.

UTH : Unité de Travail Humain.

- V -

VIVEA : Fond de Formation des Entrepreneurs du Vivant.

- Z -

ZAC : Zone à Actions Complémentaires.

ZAU : Zonage par Aires Urbaines.

ZAUER : Zonage en Aires Urbaines et aires d'Emploi de l'espace Rural.

ZES : Zone en Excédent Structurel.

ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique ou Floristique.

ZPIU : Zone de Peuplement Industriel et Urbain.

ZRR : Zone de Revitalisation Rurale.

* *

*

Table des illustrations

- Cartes -

Carte 1 : La France métropolitaine, une imbrication de territoires à dominante urbaine et rurale, en 2003 135
Carte 2 : Classement en zone agricole défavorisée des communes françaises métropolitaines, ... 137
Carte 3 : Le zonage d'application du PDRN dans le périurbain français métropolitain, en 2003 139
Carte 4 : Le zonage d'application du PDRN dans le rural français métropolitain, en 2003 140
Carte 5 : Les territoires français éligibles aux programmes régionaux structurels européens (2000-2006) 142
Carte 6 : Les dépenses du PDRN, par régions françaises métropolitaines, en 2003 143
Carte 7 : La dynamique démographique, en 2003, en France métropolitaine 157
Carte 8 : Les orientations économiques des bassins de vie, en 2003, en France métropolitaine 158
Carte 9 : La localisation des six territoires ruraux étudiés 174
Carte 10 : Le zonage du PDRN sur le territoire d'étude du Mené 175
Carte 11 : Le zonage du PDRN sur le territoire d'étude d'Eure-et-Loir 179
Carte 12 : Le zonage du PDRN sur le territoire d'étude d'Ardèche méridionale 182
Carte 13 : Le zonage du PDRN sur le territoire d'étude des Coteaux du lyonnais 185
Carte 14 : Le zonage du PDRN sur le territoire du plateau de Langres 189
Carte 15 : Le zonage du PDRN sur le territoire d'étude des Monts de Lacaune 193
Carte 16 : La part des exploitants en CTE, en 2002, pour la France métropolitaine 407
Carte 17 : La part des exploitants en CTE avec investissement sur la diversification et la qualité, ... 409

- Encadrés -

Encadré 1 : Du développement à la compétitivité des territoires 43
Encadré 2 : La nouvelle politique européenne de cohésion pour la période 2007 – 2013 95
Encadré 3 : Suppression des Programmes d'Initiative Communautaires 97
Encadré 4 : Le circuit court en réponse à la sécurité alimentaire 280
Encadré 5 : Pour une définition du périurbain 281
Encadré 6 : Les friches en réponse à la pression foncière 284
Encadré 7 : La mise en place du Plan Chablis 295
Encadré 8 : Natura 2000 et les approches agro-environnementales françaises 339
Encadré 9 : Le soutien du Préfet envers le CTE « Costarmoricain » 391

- Figures -

Figure 1 : Le questionnement de recherche schématisé 5
Figure 2 : Les hypothèses de recherche schématisées 6
Figure 3 : Le récapitulatif de la démarche de recherche employée 13
Figure 4 : La synthèse des politiques et acteurs du programme français de développement rural, ... 99
Figure 5 : La synthèse des politiques et acteurs du programme français de développement rural, ... 101
Figure 6 : La déclinaison française du programme de développement rural 110
Figure 7 : La part des différentes mesures dans la programmation initiale du FEOGA G 111
Figure 8 : Les objectifs du programme français de développement rural 122
Figure 9 : L'application du RDR et du PDRN sur les différents maillages territoriaux 133
Figure 10 : Le graphique d'analyse factorielle des correspondances de répartition selon le croisement de la variable « territoire d'étude » avec la question « analyse des problématiques agricoles et rurales » 222
Figure 11 : Le graphique d'analyse factorielle des correspondances de répartition selon le croisement de la variable territoire étudié avec la question « analyse des problématiques agricoles » 224
Figure 12 : Les effets du PDRN sur la définition des territoires ruraux 230
Figure 13 : Les aides au revenu et à l'investissement du second pilier de la PAC 234
Figure 14 : Les contraintes des territoires périurbains orientent les exploitants vers la multifonctionnalité 265
Figure 15 : Les principales stratégies adoptées par les exploitants agricoles 305
Figure 16 : Les trois figures de l'agriculture favorisées par le PDRN 321
Figure 17 : Les fonctions des territoires ruraux soutenues par le PDRN 323
Figure 18 : La mise en œuvre de la multifonctionnalité au travers des CTE et CAD 327
Figure 19 : La multifonctionnalité au travers de la pluriactivité et de la diversification 332
Figure 20 : Les trois aspects de la notion de durabilité mise en place par le PDRN 344
Figure 21 : La priorité A du PDRN oriente vers une agriculture durable et multifonctionnelle 345
Figure 22 : Les principales évolutions de la profession agricole, favorisées par le PDRN 360
Figure 23 : Les trois axes du programme français de développement rural pour dynamiser les territoires 363
Figure 24 : Les deux types de démarches collectives mises en œuvre par les exploitants 399
Figure 25 : Les nouvelles fonctions des territoires ruraux soutenues par le PDRN 422

- Tableaux -

Tableau 1 : La répartition des ménages ruraux, entre 1962 et 1999, en France métropolitaine 30
Tableau 2 : Les actions soutenues par le Règlement de Développement Rural et les mesures correspondantes du Plan de Développement Rural National, ... 116
Tableau 3 : La correspondance entre les mesures et les priorités du Plan de Développement Rural National, en France pour la période 2000-2006 118
Tableau 4 : La correspondance entre les priorités du Plan de Développement Rural National, en France pour la période 2000-2006, ... 120
Tableau 5 : Le cadre stratégique du programme français de développement rural 121
Tableau 6 : La population urbaine et rurale de 1982 à 1999, en France métropolitaine 132

Tableau 7 : La superficie des zones agricoles défavorisées, en France métropolitaine, en 1999 138
Tableau 8 : Les populations rurale et agricole de 1975 à 1999, en France métropolitaine 155
Tableau 9 : Le zonage des espaces ruraux selon les handicaps naturels, ... 159
Tableau 10 : La population active agricole par statut, lors des recensements agricoles de 1970 à 2000, ... 160
Tableau 11 : L'évolution des soutiens publics versés aux activités agricoles par l'Etat et l'Union Européenne, en 2002, en France métropolitaine (en millions € et en % du total pour l'agriculture)..... 163
Tableau 12 : Les activités des exploitations agricoles, pour les périodes 1988 et 2000,..... 163
Tableau 13 : Le chiffre d'affaires des Appellations d'Origine Contrôlée, par famille de produit,..... 164
Tableau 14 : La situation et problématique dominante des six territoires ruraux étudiés 173
Tableau 15 : Les atouts et faiblesses du développement rural 183
Tableau 16 : Les atouts et faiblesses du développement agricole 183
Tableau 17 : Les atouts et faiblesses des enjeux environnementaux..... 184
Tableau 18 : Les forces et faiblesses du territoire des Monts de Lacaune, ... 195
Tableau 19 : La répartition des entretiens pour chacun des six territoires d'étude 207
Tableau 20 : Les institutions retenues pour les entretiens pour chaque territoire étudié..... 209
Tableau 21 : Le tableau de contingence du croisement de la variable « territoire d'étude »..... 219
Tableau 22 : Le tableau de contingence du croisement de la variable « territoire d'étude »..... 223
Tableau 23 : Les paiements du PDRN pour les aides au revenu aux exploitations agricoles, en 2001 et 2002, en France métropolitaine 236
Tableau 24 : Les paiements du PDRN pour les aides à l'investissement aux exploitations agricoles, en 2001 et 2002, en France métropolitaine..... 236
Tableau 25 : Le nombre d'exploitants bénéficiaires des différents dispositifs de soutien aux investissements,..... 238
Tableau 26 : Les paiements des aides au revenu du PDRN, entre 2001 et 2002, pour les exploitations agricoles, .. 244
Tableau 27 : Le nombre de bénéficiaires l'ICHN et la PMSEE en 2002, pour la France métropolitaine..... 245
Tableau 28 : Portée des ICHN en zone montagne et zones défavorisées, en 2002, pour la France métropolitaine .. 245
Tableaux 29 : L'impact des aides au revenu par zones d'application du PDRN, en 2001 et 2002, pour la France métropolitaine 247
Tableau 30 : Les montants et les parts des aides du PDRN dans le revenu professionnel moyen 248
Tableau 31 : Des aménités prises en compte par le programme français de développement rural 276
Tableau 32 : Les interactions entre citadins et ruraux dans les territoires ruraux et périurbains..... 291
Tableau 33 : Le nombre d'exploitations agricoles de 1955 à 2005, en France métropolitaine 361
Tableau 34 : L'évolution des exploitantes au sein de la profession agricole, entre 2000 et 2002,..... 380
Tableau 35 : Les installations et les départs annuels, dans le département des Côtes-d'Armor..... 386
Tableau 36 : Les indicateurs des CTE selon les types de zones retenues par le PDRN, en 2002, pour la France métropolitaine 406
Tableau 37 : Les CTE avec investissement selon le type de zone, en 2002, pour la France métropolitaine..... 408
Tableau 38 : Les exploitations agricoles de Bretagne, en 2003 IV
Tableau 39 : Les exploitations rencontrées dans le territoire du Mené XVIII
Tableau 40 : Les institutions rencontrées dans le territoire du Mené..... XIX
Tableau 41 : Les exploitations rencontrées dans le territoire d'Eure-et-Loir..... XX
Tableau 42 : Les institutions rencontrées dans le territoire d'Eure-et-Loir..... XX
Tableau 43 : Les exploitations rencontrées dans le territoire d'Ardèche méridionale XXI

Tableau 44 : Les institutions rencontrées dans le territoire d'Ardèche méridionale XXI
Tableau 45 : Les exploitations rencontrées dans le territoire des Coteaux du lyonnais XXII
Tableau 46 : Les institutions rencontrées dans le territoire des Coteaux du lyonnais XXII
Tableau 47 : Les types d'exploitations rencontrés dans le plateau de Langres XXIII
Tableau 48 : Les institutions rencontrées dans le plateau de Langres XXIII
Tableau 49 : Les exploitations rencontrées dans le territoire des Monts de Lacaune XXIV
Tableau 50 : Les institutions rencontrées dans le territoire des Monts de Lacaune XXV
Tableau 51 : Les rôles des différentes institutions et les circuits administratifs,..... XXVIII
Tableau 52 : Le guide d'entretien auprès des Secrétariats Généraux pour les Affaires Régionales..... XXXI
Tableau 53 : Le guide d'entretien auprès des Directions Régionales de l'Agriculture et de la Forêt et des Directions Régionales de l'Environnement XXXIV
Tableau 54 : Le guide d'entretien auprès des Associations Départementales pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles XXXVII
Tableau 55 : Le guide d'entretien auprès des Conseils généraux..... XXXIX
Tableau 56 : Le guide d'entretien auprès des Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt XLIII
Tableau 57 : Le guide d'entretien auprès des Chambres d'agriculture XLVI
Tableau 58 : Le guide d'entretien auprès des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, pays et Groupes d'Action Locale LEADER XLVIII
Tableau 59 : Le guide d'entretien auprès des associations représentées en Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture..... XLIX
Tableau 60 : Le guide d'entretien auprès des syndicats agricoles..... L
Tableau 61 : Le guide d'entretien auprès des bénéficiaires..... LII

* *

*

Table des matières

INTRODUCTION GENERALE ***1***

PREMIERE PARTIE

PREMIER CHAPITRE.

LE TERRITOIRE ET LE RURAL : DES CONCEPTS AUX TERRITOIRES RURAUX ***16***

1.1. LES TERRITOIRES : UNE APPROPRIATION DE L'ESPACE **17**

1.1.1. Le territoire par les pratiques, représentations et actions 21

1.1.2. La territorialisation ou l'appropriation du territoire 24

1.1.3. Le territoire, la scène des acteurs 26

1.1.4. Positionnement : les territoires mis en scène par les acteurs 27

1.2. LE RURAL : UN CONCEPT EN CONSTANTE EVOLUTION **29**

1.2.1. Les fondements du rural 30

1.2.2. Le rural entre renaissance et recomposition 32

1.2.3. Des ruptures utiles à la recomposition du rural 35

1.2.4. Positionnement : le rural ne se limite pas à l'agricole 38

1.3. LES TERRITOIRES RURAUX : LE LIEN ENTRE LES DEUX CONCEPTS **38**

1.3.1. Le vocable du développement des territoires ruraux 39

1.3.1.1. Les politiques publiques 39

1.3.1.2. Le développement rural 40

1.3.1.3. Les acteurs ruraux et agricoles 43

1.3.1.4. Les institutions concernées par le développement rural 45

1.3.1.5. Les exploitations et exploitants 46

1.3.1.6. Les agricultures 48

1.3.2. Les spécificités des territoires ruraux français 49

1.3.2.1. Le renversement des flux migratoires 50

1.3.2.2. Le renouvellement des activités et des usages 51

1.3.2.3. Les enjeux du développement agricole 52

1.3.2.4. L'organisation des acteurs 54

1.4. EN CONCLUSION : LES TERRITOIRES RURAUX SONT L'EXPRESSION DU DEVELOPPEMENT **57**

SECOND CHAPITRE.

DES MAILLAGES TERRITORIAUX FRANÇAIS A L'APPLICATION DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR LES TERRITOIRES RURAUX ***60***

2.1. L'IMBROGLIO DES MAILLAGES TERRITORIAUX FRANÇAIS **61**

2.1.1. Les découpages territoriaux issus de la construction nationale 64

2.1.2. L'évolution des découpages territoriaux urbains et ruraux 68

2.1.3. Les typologies : l'urbain défini au dépend du rural 70

2.1.4. En conclusion : les bassins de vie comme révélateurs des territorialités du rural 72

2.2. LES TERRITOIRES COMME SUPPORT D'APPLICATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE DEVELOPPEMENT RURAL EN FRANCE 75
2.2.1. L'adaptation de la Politique Agricole Commune en France 76
2.2.1.1. Les grandes périodes de la Politique Agricole Commune en France 76
2.2.1.2. La PAC, la politique structurelle du développement rural français 80
2.2.2. Les outils législatifs nationaux de développement rural 82
2.2.2.1. Les acquis de la Loi d'Orientation de 1995 au Contrat de Projets Etat-Région 83
2.2.2.2. Des avancées de la Loi d'Orientation de 1999 au Contrat Territorial d'Exploitation 84
2.2.2.3. Des contrats de plan aux Contrats de Projet Etat-Région 87
2.2.2.4. Du territoire de projet au contrat de pays 89
2.2.2.5. La Loi littoral 92
2.2.2.6. La Loi montagne 93
2.2.3. Les différents échelons des politiques publiques de développement rural 94
2.2.3.1. Les DOCUP, une politique de cohésion régionale 94
2.2.3.2. Les zones relevant de l'objectif 1 94
2.2.3.3. Les zones relevant de l'objectif 2 95
2.2.3.4. Les Programmes d'Initiatives Communautaires 96
2.2.3.4.1. L'initiative communautaire Interreg III 97
2.2.3.4.2. Les programmes Leader+ 98
2.3. LES GRANDES ORIENTATIONS DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT RURAL EN FRANCE 98
2.3.1. Les orientations pour la période 2000 à 2006 98
2.3.2. Les évolutions pour la période 2007 à 2013 100
2.3.2.1. Les nouveaux programmes de développement rural 101
2.3.2.2. La mise en place d'un réseau rural national 102
2.3.2.3. Les changements de la politique régionale 102
2.4. EN CONCLUSION : LA DECENTRALISATION OU LA QUETE DES TERRITOIRES PERTINENTS 103

TROISIEME CHAPITRE.

LE PROGRAMME FRANÇAIS DE DEVELOPPEMENT RURAL COMME OUTIL D'ANALYSE DES EFFETS SOCIOECONOMIQUES SUR LES TERRITOIRES..... 108

3.1. LA PRESENTATION DU PROGRAMME FRANÇAIS DE DEVELOPPEMENT RURAL 109
3.1.1. Le contexte et le cadre stratégique du programme français de développement rural 109
3.1.2. Les objectifs du Plan de Développement Rural National 121
3.1.3. Les innovations et évolutions du programme français de développement rural 123
3.1.4. La comparaison avec les programmes des autres pays membres 127
3.2. LES ATTENTES SOCIOECONOMIQUES DU PROGRAMME FRANÇAIS DE DEVELOPPEMENT RURAL 130
3.2.1. Le PDRN face à l'évolution de la population rurale 132
3.2.2. Le zonage d'application du programme français de développement rural 133
3.2.2.1. Le zonage territorial d'application du PDRN 134
3.2.2.2. L'application du PDRN sur les maillages et découpages territoriaux 141
3.2.3. L'impact du PDRN sur les territoires ruraux 143
3.2.3.1. L'approche territoriale par les bassins versants 144

3.2.3.2. Une cohabitation délicate entre les différentes approches territoriales 145
3.2.3.3. La nécessité de se sentir appartenir à un territoire 148
3.2.3.4. La nécessité de s'adapter aux spécificités locales 151
3.2.4. En conclusion : une juxtaposition de zonages sur les territoires ruraux 152
3.3. LES EFFETS SOCIOECONOMIQUES DU PROGRAMME FRANÇAIS DE DEVELOPPEMENT RURAL .153
3.3.1. Une évolution contrastée de la population rurale 154
3.3.2. L'enjeu démographique des activités agricoles 156
3.3.3. Des emplois et des structures agricoles disparates 160
3.3.4. La baisse des revenus et des produits agricoles 162
3.3.5. En conclusion : le bilan socioéconomique mitigé des territoires ruraux au lancement du programme français de développement rural 165

SECONDE PARTIE

QUATRIEME CHAPITRE.

LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX ETUDIES.....170

4.1. DES BASSINS DE VIE AUX TERRITOIRES RURAUX ETUDIES 170
4.2. LA SITUATION DES SIX TERRITOIRES RURAUX ETUDIES 173
4.2.1. Le Mené, un territoire rural isolée, victime de la pollution agricole 174
4.2.2. L'Eure-et-Loir, un territoire lié au premier pilier de la PAC 178
4.2.3. L'Ardèche méridionale soumis à une pression touristique estivale 180
4.2.4. Les Coteaux du lyonnais, un territoire périurbain qui se spécialise 184
4.2.5. Le plateau de Langres, un territoire intermédiaire qui évolue vers une extensification 187
4.2.6. Les Monts de Lacaune, un territoire de montagne sèche valorisé par ses produits agricoles 192
4.3. EN CONCLUSION : LES ENJEUX DES TERRITOIRES RURAUX ETUDIES 196

CINQUIEME CHAPITRE.

L'ANALYSE DES DISCOURS D'ACTEURS POUR APPREHENDER LE DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX 199

5.1. DES ENTRETIENS POUR RECUEILLIR LES DISCOURS D'ACTEURS.....201
5.1.1. La technique des entretiens semi-directifs 203
5.1.2. Le déroulement des entretiens auprès des acteurs 205
5.1.2.1. Le choix des acteurs rencontrés 206
5.1.2.1.1. Les institutions retenues 208
5.1.2.1.2. Les exploitants sélectionnés 212
5.1.2.2. Les guides d'entretien élaborés 213
5.2. L'ANALYSE MANUELLE ET INFORMATISEE DES DISCOURS D'ACTEURS 213
5.2.1. Le dépouillement manuel des entretiens 214
5.2.2. L'apport complémentaire d'un outil d'analyse lexicale 215
5.2.2.1. La mise en place d'un outil d'analyse statistique 215
5.2.2.2. La structuration des entretiens des acteurs 216
5.2.2.3. L'interprétation des résultats par l'analyse factorielle des correspondances 218

TROISIEME PARTIE

SIXIEME CHAPITRE.

UNE POLITIQUE PUBLIQUE AGRICOLE PERMET-ELLE D'APPREHENDER DIFFEREMMENT LES TERRITOIRES RURAUX ? 230

6.1. LES EFFETS DES AIDES DU PROGRAMME ORIENTENT LES EXPLOITANTS 231

6.1.1. La répartition des aides selon quatre grands ensembles de départements 231

6.1.2. L'agriculture soutenue par les aides au revenu et à l'investissement 233

6.1.2.1. Le soutien à l'installation par les aides à l'investissement 237

6.1.2.1.1. Les critères d'obtention des aides à l'investissement orientent les exploitants 238

6.1.2.1.2. Des logiques aux paradoxes des aides à l'investissement 239

6.1.2.2. Les aides au revenu accentuent la dépendance des exploitants 243

6.1.2.2.1. La dépendance économique des bénéficiaires des aides au revenu 249

6.1.2.2.2. Les effets d'aubaines des aides au revenu et des MAE 252

6.1.3. Les aides freinent les projets innovants et limitent l'autonomie des exploitants 254

6.1.3.1. Ces aides qui freinent les projets innovants 254

6.1.3.2. Des jardiniers de l'espace moins autonomes 259

6.1.4. En conclusion : les aides aux exploitants modifient les territoires ruraux 262

6.2. LE PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT RURAL CHERCHE A FAIRE COHABITER LES TERRITOIRES URBAINS ET RURAUX 264

6.2.1. Les liens et interactions entre les territoires urbains et ruraux 265

6.2.1.1. Les rapports entre villes et campagnes 265

6.2.1.2. La rurbanisation à distinguer de la périurbanisation 267

6.2.1.3. Les effets de la pression foncière sur les territoires rurbains et périurbains 268

6.2.1.4. La prise en compte de la déprise agricole 271

6.2.2. Le programme prend en compte la demande citadine 273

6.2.2.1. Les aménités prises en compte par le programme de développement rural 273

6.2.2.2. Les aides du programme orientent les exploitants vers la multifonctionnalité 277

6.2.2.3. La traçabilité et les démarches de qualité chez les exploitants 278

6.2.3. Quand les limites entre les territoires s'estompent 280

6.2.3.1. L'adaptation des activités agricoles face à la pression urbaine 282

6.2.3.2. La recherche d'identité des territoires périurbains 283

6.2.3.3. Les problématiques des territoires ruraux soumis à l'urbanisation 285

6.2.3.3.1. Le développement agricole face à la pression foncière 285

6.2.3.3.2. Les problèmes environnementaux 286

6.2.3.3.3. Les réponses des acteurs aux problèmes environnementaux 287

6.2.4. En conclusion : le programme tente de faciliter la cohabitation entre territoires urbains et ruraux 291

6.3. DES STRATEGIES AUX DIFFERENTES FORMES D'AGRICULTURE DANS LES TERRITOIRES RURAUX 293

6.3.1. Les stratégies développées par les acteurs 293

6.3.1.1. D'une logique de projet à une logique de guichet 293

6.3.1.2. La stratégie de la course à l'hectare 298

6.3.1.3. Les répercussions des stratégies foncières sur les activités agricoles 301

6.3.1.4. L'orientation à court terme des exploitations liées aux aides 306
6.3.2. Les trois comportements des exploitants face aux aides 309
6.3.2.1. Le comportement modéré face aux aides 309
6.3.2.2. Le comportement utilitariste face aux aides 311
6.3.2.3. Le comportement de l'opposant face aux aides 313
6.3.3. Les trois figures de l'agriculture soutenues par le programme de développement rural 315
6.3.3.1. L'agri-ressource ou le développement d'activités économiques agricoles 317
6.3.3.2. L'agri-patrimoine concourt à la qualité du cadre de vie 317
6.3.3.3. L'agri-nature contribue à valoriser les territoires ruraux 318
6.3.4. En conclusion : le zonage du PDRN permet d'appréhender différemment les territoires ruraux 320

SEPTIEME CHAPITRE.

DE QUELLE MANIERE UNE POLITIQUE PUBLIQUE AGRICOLE MODIFIE-T-ELLE LES TERRITOIRES RURAUX ? 323

7.1. LE PROGRAMME CHERCHE A REMUNERER CERTAINES ACTIVITES AU SEIN DES TERRITOIRES RURAUX 324
7.1.1. Le principe de la multifonctionnalité dans les territoires ruraux 324
7.1.1.1. Le CTE, outil de mise en œuvre de la multifonctionnalité 325
7.1.1.2. L'évolution des CTE par les CAD et l'intégration des fonctions environnementales 327
7.1.2. Une appropriation différente de la multifonctionnalité selon les territoires et le type d'exploitation 329
7.1.2.1. La pluriactivité ou le cumul d'activités professionnelles 333
7.1.2.1.1. La pluriactivité permet le maintien d'activités agricoles 333
7.1.2.1.2. La pluriactivité comme outil de développement des territoires 335
7.1.2.2. La diversification ou la recherche d'activités lucratives 336
7.1.2.2.1. La valorisation des démarches de qualité 337
7.1.2.2.2. La diversification par le tourisme rural 338
7.1.2.3. Une évolution de la profession agricole liée à la multifonctionnalité 340
7.1.3. Le concept du développement durable appliqué aux activités agricoles 342
7.1.3.1. Les outils de mise en œuvre du développement durable par le programme de développement rural 344
7.1.3.2. Le développement de l'agriculture durable 349
7.1.3.3. Les acteurs face au développement de l'agriculture raisonnée 351
7.1.4. En conclusion : le programme soutient la multifonctionnalité par la diversification 356

7.2. LE PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT RURAL MODIFIE LE PROFIL DES EXPLOITANTS 359
7.2.1. Les soutiens à l'installation des jeunes face à la baisse des exploitants 361
7.2.1.1. L'aide aux jeunes exploitants pour dynamiser les territoires 364
7.2.1.2. L'aide aux jeunes exploitants limitée par la pression foncière 365
7.2.1.3. Les effets négatifs de la complexité de l'aide à la formation 371
7.2.2. L'installation facilitée par l'évolution du statut d'exploitant 375
7.2.2.1. L'intérêt des Groupements Agricoles d'Exploitation en Commun 376

7.2.2.2. Les EARL et les CUMA aident au maintien des exploitations 377
7.2.2.3. L'évolution des GAEC et du statut d'exploitante 379
7.2.3. L'aide à la préretraite ne facilite pas réellement l'installation 383
7.2.4. En conclusion : le dynamisme impulsé au sein des exploitations 386
7.3. LES DEMARCHES COLLECTIVES FAVORISEES PAR LE PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT RURAL 388
7.3.1. L'évolution des projets collectifs au sein des territoires ruraux 389
7.3.1.1. Les démarches de territoire dominées par les démarches de filières 392
7.3.1.2. Les démarches de filière privilégiées par les exploitants 396
7.3.2. Les outils de mise en place des projets collectifs 396
7.3.2.1. Le CTE, principal outil des démarches territoriales 399
7.3.2.2. Les MAE en faveur de la diversification 413
7.3.3. En conclusion : l'orientation des exploitants français par la PAC 415

HUITIEME CHAPITRE.

UNE POLITIQUE PUBLIQUE AGRICOLE AGIT-ELLE COMME UN ELEMENT PERTURBATEUR DE L'ORGANISATION DES ACTEURS ? 422

8.1. LE PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT RURAL RENFORCE LES DISPARITES ET LES INEGALITES AU SEIN DES TERRITOIRES 423
8.1.1. Les répercussions inégales du programme sur les territoires concernés 423
8.1.1.1. Une répartition inégale du programme selon les territoires étudiés 423
8.1.1.2. Une régionalisation inégale du programme selon les territoires étudiés 427
8.1.2. La notion d'identité locale des territoires valorisée au travers de l'ICHN 431
8.1.3. Les comportements individualistes engendrés par l'application du programme 433
8.1.3.1. Une exclusion de certains exploitants par le programme 433
8.1.3.2. Les démarches individuelles engendrées par le programme 434
8.1.3.3. Des réseaux d'information peu performants 436
8.1.4. En conclusion : le programme entraîne des disparités au sein des territoires 440
8.2. LE PROGRAMME COMME ELEMENT PERTURBATEUR DE L'EQUILIBRE EXISTANT 442
8.2.1. Une articulation difficile du programme avec certaines politiques 442
8.2.1.1. Une concurrence entre les programmes 442
8.2.1.2. Les actions mises en place par les acteurs 446
8.2.1.3. Les contradictions entre les deux piliers de la PAC 448
8.2.2. Une appropriation du programme différente selon les acteurs 451
8.2.2.1. Les différents niveaux d'implication des acteurs institutionnels 451
8.2.2.2. Les raisons des problèmes d'appropriation du programme 454
8.2.2.3. Les moyens permettant l'appropriation du programme 456
8.2.3. Un exemple d'appropriation du programme par l'ADASEA de l'Isère 460
8.2.4. En conclusion : un programme complexe qui perturbe l'organisation des territoires 465
8.3. LA COMPLEXIFICATION DES PROCEDURES ENTRAINE UNE SELECTION DES BENEFICIAIRES 466
8.3.1. La complexité des démarches administratives 467
8.3.2. Le manque d'information, d'animation et la culture du contrôle 472
8.3.3. Le financement par le FEOGA Garantie et ses conséquences 479
8.3.3.1. Les modifications entraînées par le changement du mode de financement 480

8.3.3.2. Les biais et évolutions des dispositifs de suivi..... 482
8.3.4. La sélection des projets en conformité avec le programme..... 485
8.3.5. En conclusion : le PDRN perturbe l'organisation des acteurs au sein des territoires ruraux494

CONCLUSION GENERALE……...……..496

BIBLIOGRAPHIE ALPHABETIQUE…….……...…….509

BIBLIOGRAPHIE THEMATIQUE…….……...……...526

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES..…….…….……..542

TABLE DES ILLUSTRATIONS……...…….....549

ANNEXES...….…….…….……...……561

* *

*

- Annexes -

Annexe 1 : Liste des mesures du RDR I

Annexe 2 : Liste des mesures agroenvironnementales II

Annexe 3 : Les six régions et départements dans lesquels s'inscrivent les territoires étudiés III

Annexe 4 : Présentation du profil des acteurs rencontrés dans les six territoires étudiés XVIII

Annexe 5 : Tableau synthétique des rôles des institutions et des circuits administratifs, dans la mise en place des mesures du Règlement de Développement Rural, en France, pour la période 2000-2006 XXVI

Annexe 6 : Les guides d'entretiens XXIX

Annexe 7 : Exemple d'une fiche monographique suite à un entretien LIII

Annexe 8 : Le codage utilisé pour le traitement sous Sphinx des entretiens LIV

Annexe 9 : Exemple d'un entretien structuré, ... LXII

Annexe 10 : Exemple du calcul du test du Chi² LXIV

Annexe 11 : Le développement du calcul des axes factoriels LXVI

Annexe 1 : Liste des mesures du RDR

N° de la mesure	22 mesures du RDR	Chapitre	Programmation	CTE	Financement	Zones ciblées
a	Investissements dans les exploitations agricoles	I	PDRN/Docup	Possible	Feoga G sf obj 1 (Feoga O)	
b	Installation de jeunes agriculteurs	II	PDRN		Feoga G sf obj 1 (Feoga O)	
c	Formation	III	PDRN		Feoga G sf obj 1 (Feoga O)	
d	Préretraites	IV	PDRN	Possible	Feoga G pour tout le territoire	
e	Zones défavorisées	V	PDRN		Feoga G pour tout le territoire	Défavorisées
f	Mesures agro-environnementales	VI	PDRN	Sauf PHAE, Pmsee*, rotationnelle et tournesol	Feoga G pour tout le territoire	
g	Commercialisation des produits agricoles	VII	PDRN/Docup		Feoga G sf obj 1 (Feoga O)	
h	Boisement des terres a	VIII	PDRN	Possible	Feoga G pour tout le territoire	
i	Autres mesures sylvicoles	VIII	PDRN	Possible	Feoga G sf obj 1 (Feoga O)	
j	Amélioration des terres	IX	PDRN/Docup		Feoga G sf obj 1 (Feoga O)	
k	Remembrement des terres	IX	PDRN/Docup		Feoga G sf obj 1 (Feoga O)	
l	Services de remplacement	IX	Docup		Feoga G	Obj 2
m	Commercialisation des produits de qualité	IX	PDRN/Docup	Exclusivement si PDRN	Feoga G sf obj 1 (Feoga O)	
n	Services pour la population rurale	IX	PDRN/Docup		Feoga G sf obj 1 (Feoga O)	Obj 2
o	Rénovation des villages	IX	PDRN/Docup	Exclusivement si PDRN	Feoga G sf obj 1 (Feoga O)	
p	Diversification des activités	IX	PDRN/Docup	Exclusivement si PDRN	Feoga G sf obj 1 (Feoga O)	
q	Gestion des ressources en eau	IX	PDRN/Docup	Exclusivement si PDRN	Feoga G ou Feder	
r	Développement des infrastructures	IX	Docup		Feoga G ou Feder	Obj 2
s	Activités touristiques et artisanales	IX	Docup		Feoga G sf obj 1 (Feoga O)	Obj 2
t	Protection de l'environnement	IX	PDRN/Docup	Exclusivement (sauf RTM et Natura 2000	Feoga G sf obj 1 (Feoga O)	
u	Dédommagement des catastrophes naturelles	IX	Docup		Feoga G	Obj 2
V	Ingénierie financière	IX	Docup		Feoga G	Obj 2

*PHAE (Prime Herbagère Agri-Environnementale) succède à la Pmsee (Prime au Maintien des Systèmes d'Elevage Extensif).

Source : PDRN (2003)

Annexe 2 : Liste des mesures agroenvironnementales

a. Investissement dans les exploitations agricoles (Article 4)

a1-prêts à taux bonifiés

a2-subvention d'équipement à la construction et à la rénovation de bâtiments d'élevage et aide à la mécanisation en montagne

a3-volet socio-économique des CTE

b. Installation de jeunes agriculteurs (Article 8) ;

- la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs (DJA) et les Prêts MTS-JA

c. Formation (Article 9) ;

d. Préretraite (Article 10)

- dispositifs préretraite en métropole
- dispositif préretraite dans les DOM
- aide à la transmission des exploitations.

e. Zones défavorisées et zones soumises à des contraintes environnementales : Indemnités compensatoires des handicaps naturels (Article 13 a) ;

f. Agroenvironnement (Article 22)

- les MAE

g. Amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles (Article 25) ;

h. Boisement :

h1 aide au boisement de terres agricoles dans le cadre de l'article 31, à condition que la plantation soit adaptée aux conditions locales et compatibles avec l'environnement (article 31).

h2 prime annuelle par hectare destinée à compenser les pertes de revenu découlant du boisement (article 31).

i. Autres mesures forestières :

i1 aide au boisement de terres non éligibles en vertu de l'article 31, à condition que la plantation soit adaptée aux conditions locales et compatibles avec l'environnement (article 30, 1er alinéa).

i2 aide aux investissements dans les forêts visant à améliorer leur valeur économique, écologique ou sociale (article 30, 2ème alinéa).

i3 aide (subvention) aux investissements matériels et immatériels des entreprises d'exploitation forestière et des entreprises de récolte et transformation du liège ; (article 30, 1, 2ème alinéa) : investissements destinés à améliorer et rationaliser la récolte, la transformation et la commercialisation des produits sylvicoles et l'utilisation énergétique du bois.

i4 aide aux associations de promotion du matériau bois (comité national pour le développement du bois, CNDB, interprofessions), pour ce qui concerne la conquête de nouveaux débouchés (article 30, 1, alinéa 4 : conquête de nouveaux débouchés dans les secteurs de l'utilisation et de la commercialisation des produits sylvicoles).

i5 aide à la création d'associations de sylviculteurs constituées dans le but d'aider leurs membres à améliorer la gestion de leurs forêts de manière durable et efficace (article 30, 5ème alinéa).

i6 aide à la reconstitution du potentiel de production sylvicole endommagé par des catastrophes naturelles et par le feu, ainsi que la mise en place d'instruments de prévention appropriés (article 30, 6ème alinéa).

i7 aide à la préservation ou à l'amélioration de la stabilité écologique des forêts dans des zones ayant un rôle protecteur et écologique d.intérêt public et où les coûts des mesures préventives et de restauration de ces forêts sont supérieurs au produit de l'exploitation (article 32, 1er alinéa).

i8 aide à l'entretien des coupe-feu par des mesures agricoles (article 32, 2ème alinéa).

j. Amélioration des terres (article 33, 1er alinéa) : Amélioration des espaces pastoraux

k. Remembrement des terres : Améliorations des structures foncières rurales (Article 33, 2ème alinéa) ;

m. Commercialisation de produits agricoles de qualité (Article 33, 4ème alinéa) ;

n. Rénovation et développement des villages et protection et conservation du patrimoine rural : protection et conservation du patrimoine rural (Article 33, 6ème alinéa) ;

p. Diversification des activités agricoles ou proches de l'agriculture en vue de créer des activités multiples ou des alternatives de revenu : diversification des activités agricoles (Article 33 - 7ème alinéa) ;

q. Gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture (Article 33, 8ème alinéa) ;

t. Protection de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture, la sylviculture et la gestion de l'espace naturel, ainsi que l'amélioration du bien-être des animaux (Article 33, 11ème alinéa) :

- protection de l'environnement, gestion de l'espace naturel, et l'amélioration du bien-être des animaux : volet CTE
- restauration des terrains en montagne
- volet Natura 2000

Annexe 3 : Les six régions et départements dans lesquels s'inscrivent les territoires étudiés

Sommaire

1. Le Mené, un territoire victime de la pollution agricole…….…….....IV

1.1. La Bretagne, un classement en zone vulnérable IV

1.2. La crise des activités agricoles dans les Côtes-d'Armor V

2. L'Eure-et-Loir, un territoire lié au premier pilier de la PAC.....VI

2.1. Des disparités agricoles au sein de la région Centre VI

2.2. L'Eure-et-Loir, un grand producteur céréalier..... VII

3. L'Ardèche méridionale, un territoire à forte pression estivale……...…..VIII

3.1. Le dynamisme économique de la région Rhône-Alpes VIII

3.2. L'Ardèche, entre développement agricole et touristique VIII

4. Les Coteaux du lyonnais, un territoire périurbain qui se spécialise……..…XI

4.1. Le Rhône, un département de jeunes exploitants XI

5. Le Plateau de Langres, un territoire intermédiaire……...…..XII

5.1. La Champagne-Ardenne, entre enjeux ruraux et maîtrise de l'espace XII

5.2. La Haute-Marne, un département profondément rural XIII

6. Les Monts de Lacaune, un territoire de montagne sèche……...…..XV

6.1. La région Midi-Pyrénées et ses produits agricoles de qualité XV

6.2. Le Tarn en perte de ses exploitants XVII

1. Le Mené, un territoire victime de la pollution agricole

1.1. La Bretagne, un classement en zone vulnérable

La région Bretagne compte près de trois millions d'habitants, soit 5% de la population française. Cette région administrative est composée de quatre départements, les Côtes-d'Armor, le Finistère, l'Ille-et-Vilaine et le Morbihan. Elle est structurée en 21 pays, 117 structures intercommunales et 1 268 communes.

Au XIX^{ème} siècle, la Bretagne améliore ses activités agricoles et connaît une forte progression démographique. Puis, grâce au développement des moyens de transport qui désenclavent la Bretagne, une importante émigration se fait, notamment vers Paris. L'organisation autour de la paroisse conserve un rôle structurant important, dans une population à grande majorité rurale et catholique. Certains acteurs rencontrés y voient une des raisons expliquant la forte tradition associative et de travail en commun qui perdure encore aujourd'hui. Les premières politiques agricoles et de développement rural des années soixante ont des conséquences très importantes dans les campagnes bretonnes, et ont permis une forte modernisation de la région. Encore très enclavée à l'époque, la Bretagne connait un fort retard en matière d'aménagement du territoire et d'équipement (électricité, route). Maintenant, la Bretagne a rattrapé ce retard et participe aux échanges européens.

La Bretagne a une image fortement agricole et a un poids important dans la production agricole française. En effet, en 2003, elle contribue, en France à :

- 57% de la production porcine ;
- 40% de la production de volailles ;
- 20% de la production laitière ;
- 15% de la production bovine ;
- 72% de la production de choux-fleurs ;
- 75% de la production d'artichauts.

La Bretagne est la première région d'élevage, qui représente une production de 5,7 milliards d'euros, soit près des trois quarts de la production agricole totale française. Les activités agricoles emploient 89 000 personnes, ce qui représente 7,4% des emplois bretons, en 2003. La Bretagne compte 57 100 exploitations agricoles, en 2003.

Nombre d'exploitations	Nombre de GAEC	OTEX principale	Installations par an	SAU moyenne par exploitation
57 100	6 000	Polyculture élevage	1 300	30 ha

Source : AGREST (2003)

Tableau 38 : Les exploitations agricoles de Bretagne, en 2003

L'augmentation de la pression humaine et en particulier agricole sur un terrain vulnérable, car schisteux et granitique a conduit à une forte pollution. Aujourd'hui, la totalité de la Bretagne est classée en « zone vulnérable ». La vocation agricole des terres et le fort attrait touristique de la région font de la reconquête de l'eau et de l'environnement un objectif principal. Cet objectif détermine l'avenir des activités agricoles, rurales et des industries agroalimentaires. De ce fait, la Bretagne est observée en raison des nombreuses questions de gestion de la pollution et du développement rural.

Aussi, la Bretagne est l'un des premiers cas en France où la pollution a atteint de tels seuils critiques, ce qui en a fait une région de référence. Cela a ainsi entraîné l'association quasi systématique des sols et eaux de la Bretagne à une région à forte teneur de polluants d'origine agricole (surtout en raison à la production porcine). Aujourd'hui, on assiste à un changement d'orientation des activités agricoles, suite à des prises de conscience et des contraintes telles que :

- les règlements européens, comme la directive Nitrate qui obligent l'Etat à mettre en place des réductions de la pollution et une gestion de l'eau ;
- une réaction des consommateurs inquiets pour leur santé : une forte présence d'associative véhicule l'information et la sensibilisation à l'environnement ;
- une conjoncture économique difficile pour les productions hors sol liées à la concurrence de pays exportateurs, comme le Brésil, et aux baisses des prix de la production laitière, de viande et de céréales ;
- une recherche d'acquisition de quotas laitiers et de capacités d'épandage supplémentaires permettant aux exploitants agricoles de compenser en partie la baisse des prix qui accentue la compétition foncière.

1.2. La crise des activités agricoles dans les Côtes-d'Armor

Le département côtier des Côtes-d'Armor possède une richesse maritime qui permet un tourisme relativement développé. En revanche, l'intérieur des terres est économiquement moins dynamique et peut souffrir de la proximité de villes centres telle que Rennes. En 2003, la population du département est de 542 373 habitants, dont plus de 95% vivent dans des communes appartenant à des structures intercommunales. La population, totale et active, tend à augmenter, mais de façon non homogène, et une concentration sur la côte est observée.

L'activité agricole est importante dans ce département, puisque les trois principaux secteurs, le porc, le lait et les produits avicoles réalisent 68,2% de la production totale de biens. L'activité agricole est couramment associée à la production porcine et aux excédents structurels qui en découlent. En 2003, le nombre d'exploitations agricoles s'élève à 13 400. Mais, les activités agricoles du département sont en crise, essentiellement sous l'effet de la baisse du chiffre d'affaires des productions hors sol. La valeur ajoutée se dégrade et le revenu agricole par actif chute. Les productions labellisées ou issues de

l'agriculture biologique (ce qui concerne 290 exploitations, en 2003) représentent qu'une faible part des activités agricoles du département.

Enfin, on observe également une baisse des installations, qui se double d'une concentration des moyens de production et un agrandissement des exploitations. Entre 2000 et 2005, sur l'ensemble du département des Côtes-d'Armor, on a recensé 500 départs pour 150 installations aidées et 50 non aidées, soit au total un déficit de 300 exploitations.

2. L'Eure-et-Loir, un territoire lié au premier pilier de la PAC

2.1. Des disparités agricoles au sein de la région Centre

La région Centre se caractérise par un contraste entre la richesse relative au nord où sont concentrés les secteurs à haute performance, telle que les agricultures à haut rendement, une bonne implantation des industries, et un développement du tourisme, puis la fragilité des deux départements berrichons (Indre et Cher), affectés par la dévitalisation des territoires ruraux. Les activités agricoles emploient 1,93% des actifs, le secteur de l'industrie et du BTP 31,39% et celui des services 66,67% des actifs.

En 1999, la région Centre compte près de 35 000 exploitations agricoles. En dix ans, il en a perdu le tiers. Favorisée par la prédominance des céréales, la région se classe au quatrième rang des régions métropolitaines pour la Surface Agricole Utile (SAU) moyenne cultivée par unité de travail humain. La taille moyenne s'élève ainsi à 67 hectares, soit 25 ha de plus que la moyenne nationale. Les unités de plus de 100 ha sont en augmentation. Aujourd'hui, plus d'un quart des structures dépassent cette taille et cultivent les deux tiers de la SAU régionale. Les superficies boisées couvrent 23% de la région (897 800 ha). Ce taux est inférieur à la moyenne française qui se situe à 27%.

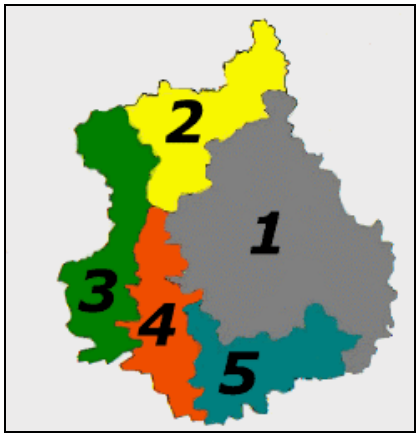
Première région européenne par sa production céréalière, le Centre fournit 13% de la récolte française en 1999. Le blé tendre est la principale production, qui recouvre, en 1999, 31% de la SAU régionale et assure 15% du tonnage national. Le Centre est également la première région française pour la production d'oléagineux, essentiellement du colza et du tournesol. Le blé tendre et les oléagineux représentent 40% de la valeur des productions agricoles régionales.

2.2. L'Eure-et-Loir, un grand producteur céréalier

Le département d'Eure-et-Loir est le plus septentrional de ceux de la région Centre. Situé dans le Bassin parisien, il s'étend sur 5 880 km² et il est traversé par les vallées d'Eure et du Loir. Les plateaux calcaires de la Beauce aux paysages uniformes d'openfields occupent plus de la moitié de sa superficie. Ces plateaux sont relayés au nord par ceux du Drouais et du Thymerais à l'aspect plus vallonné, et à l'ouest par l'extrémité des collines du Perche d'allure bocagère.

La superficie du département d'Eure-et-Loir est de 593 179 ha. Le chef-lieu est Chartres et les sous-préfectures sont Châteaudun, Dreux et Nogent-le-Rotrou. La proximité de Paris contribue largement à l'essor démographique du département, avec plus de 12% de croissance entre 1982 et 1999 (selon le RGP de l'INSEE de 1999). L'Eure-et-Loir à un développement économique plus harmonieux que dans les départements méridionaux de la région, qui eux sont plus défavorisés. On note une croissance relative de la part de la population rurale, correspondant vraisemblablement à l'accroissement des néoruraux.

L'agriculture du département est principalement réalisée sous un système de grandes cultures. L'Eure-et-Loir est un grand producteur de céréales (blé, orge, maïs), de betteraves à sucre et de colza., l. L'élevage est présent dans l'ouest du Thymerais et les collines du Perche (surtout en élevage laitier), mais peu dans les autres. Le département a largement profité de la décentralisation industrielle (constructions mécaniques et électriques) et des services, facilités par un réseau de communications très favorable. La principale concentration industrielle apparaît dans la partie nord, autour de Chartres (le chef-lieu) et de Dreux. Ces deux agglomérations regroupent plus du tiers de la population du département. Le réseau industriel est relativement dense, et malgré la disparition des petits services de proximité, on note un développement du secteur tertiaire, de grandes et moyennes surfaces, d'entreprises importantes (comme les laboratoires) et d'une multitude de très petites entreprises. En 2000, les exploitations de plus de 200 ha représentent 22% de la SAU, soit plus du double que lors du précédent recensement. Dans le département d'Eure-et-Loir, il existe cinq zones agricoles localisées sur la figure ci-après : La Beauce (1), le Thymerais Drouais (2), le Perche (3), le Faux Perche (4) et la Beauce Dunoise (5).



Source : image DDAF Eure-et-Loir, conception TCHEKEMIAN (2008)

Figure 26 : Les cinq zones agricoles du département d'Eure-et-Loir

3. L'Ardèche méridionale, un territoire à forte pression touristique estivale

3.1. Le dynamisme économique de la région Rhône-Alpes

La région Rhône-Alpes comprend huit départements : l'Ain, l'Ardèche, la Drôme, l'Isère, la Loire, la Savoie, la Haute-Savoie et le Rhône. L'économie régionale est constituée d'un tissu industriel dense et diversifié, comportant un nombre élevé de Petites et Moyennes Entreprises. Les activités tertiaires qui représentent plus de deux emplois sur trois sont surtout localisées dans les départements du Rhône et de la Saône. Le développement des activités économiques s'appuie sur une armature urbaine bien structurée et des réseaux de communication adaptés.

En Rhône-Alpes, les activités agricoles constituent un secteur économique important qui a une valeur ajoutée de 1,7 milliard d'euros. En 2003, elles comptent 106 500 actifs permanents, pour 29 252 exploitations professionnelles et 56 962 exploitations totales, avec 42 500 emplois à temps complet (dont 4 300 salariés), selon Agreste 2003. Il y a six fois plus d'actifs induits en amont et en aval des productions agricoles. Le renouvellement des actifs de ce secteur de production est un enjeu économique et social important pour la région Rhône-Alpes. Elle compte huit Appellations d'Origine contrôlée fromagères et six AOC diverses et trente-quatre AOC viticoles, dont les plus célèbres sont celles des Côtes du Rhône et des Coteaux du lyonnais.

3.2. L'Ardèche, entre développement agricole et touristique

Le département d'Ardèche correspond à l'ancien pays du Vivarais, la division administrative du Languedoc. Il présente des aspects très contrastés. Il est compris entre 40 mètres d'altitude au confluent du Rhône et de la rivière Ardèche (au sud-est du département) et 1 754 m au Mont Mézenc (Centre-Ouest). Le département est limité à l'est par la vallée du Rhône sur une longueur de 140 km et à l'ouest par les hauts plateaux du Massif Central. Le département ardéchois a une superficie de 5 529 km², soit 12,6% de Rhône-Alpes. En largeur il n'excède pas 75 km. Cette surface, apparemment modeste, n'est pas révélatrice des temps de parcours très importants pour se rendre d'un point à un autre du département, en raison du relief, de l'absence de voie rapide (cas unique en France), et des difficultés de circulation notamment en période hivernale. Le chef-lieu du département, Privas, est par route distant de 39 km de Valence, 140 km de Lyon, 215 km de Marseille et 589 km de Paris

Le département de l'Ardèche compte trois arrondissements (Privas, Tournon-sur-Rhône et Largentière), 33 cantons et 339 communes. Parmi ces dernières, près de 90% sont rurales et 37 seulement sont considérées comme des communes urbaines. Trois communes dépassent les 10 000 habitants, comme Aubenas, Guilherand-Granges et la plus importante, Annonay, avec 17 522 habitants. Une quinzaine de communes urbaines sont équipées en commerces et services, ce qui attire les populations des communes

avoisinantes et constitue avec ces dernières des bassins de vie autonomes pour les besoins courants. Parmi les villes les plus importantes, Annonay, Aubenas et Privas connaissent un phénomène classique de l'évolution urbaine, malgré leur taille modeste. La ville intra-muros se vide, y compris dans ses quartiers populaires, construits dans les années soixante et soixante-dix, au bénéfice des communes de la périphérie. Seules, Guilherand-Granges et Tournon-sur-Rhône échappent à cette évolution. Il est à noter que 10 707 habitants de l'agglomération valentinoise résident à Guilherand-Granges.

La population ardéchoise a une structure par âge nettement plus vieille que celle de la France, et ce vieillissement se poursuit. En 1995, le nombre absolu des plus de 60 ans a dépassé celui des moins de 20 ans. Les communes urbaines ont une population relativement plus jeune que les communes rurales. Les deux tiers des communes ardéchoises apparaissent comme « très âgées », selon le RP de l'INSEE de 1990. Les chefs-lieux administratifs n'ont pas un grand poids démographique. La préfecture, Privas, avec 9 170 habitants, voit sa population décroître depuis une vingtaine d'années et perd sa place de quatrième ville du département. Les deux sous-préfectures, Tournon-sur-Rhône (9 946 hab.) et Largentière (1 942 hab.), n'occupent respectivement que les quatrièmes et vingt-sixièmes places.

Le département d'Ardèche présente un tissu économique varié, alliant savoir-faire industriel, production agricole de qualité, artisanat dynamique et fort potentiel touristique. En complément d'un réseau de PME-PMI performant, plusieurs groupes français ou étrangers ont choisi ce département pour implanter leur siège social et unité de production. D'ailleurs, la répartition de la population active, entre les différents secteurs de l'économie ardéchoise, est la suivante : 9,9% pour le secteur primaire, 39,9% pour le secondaire (industrie et BTP) et 50,2% pour le secteur tertiaire. Ces chiffres dénotent l'importance de l'agriculture et de l'industrie en Ardèche, alors même que ces secteurs sont destructeurs d'emplois depuis plus de vingt ans. Le secteur agricole a perdu 18% de ses emplois entre 1990 et 1995, et celui de l'industrie 7% (dont 4,55% dans le textile). Selon le responsable du service développement local de la Chambre d'agriculture, seul le secteur tertiaire a créé des emplois ces dernières années et continue d'en créer (plus de 4,5%, en 1999).

L'Ardèche est un département agricole, gros producteur de fruits, comme les cerises, les pêches, mais aussi de vins et de châtaignes. Les plateaux sont propices à l'élevage bovin, alors que le sud est orienté vers les ovins et les caprins. Les activités agricoles représentent 7,2% de l'emploi et deux types d'espaces agricoles sont à distinguer : les premières concernent les zones de production extensive liées à l'élevage, situées principalement sur les plateaux et zones de pente. Les seconds sont les zones de productions intensives (arbres fruitiers et vignes) essentiellement situées dans les bassins et les vallées aux sols riches. On peut également distinguer trois grandes productions agricoles : l'élevage (qui concerne 63% des exploitations), la viticulture (34% des exploitations) et l'arboriculture (18% des exploitations). Aux différents secteurs du département correspondent des productions bien définies, notamment sur le plateau, dont Annonay avec des productions d'élevage laitier, de viande et de polyculture fruitière. Malgré un département restreint, l'activité agricole est bien développée. Elle emploie 7,4% de la population active

sur l'ensemble du département, en 1999 (soit trois fois la moyenne nationale). La part des doubles actifs et des retraités est importante, car elle concerne 2 500 exploitations. Beaucoup d'exploitations agricoles ardéchoises sont en voie de spécialisation, elles dépendent donc plus fortement du second pilier de la PAC. Dans le territoire d'étude, ceci est également vrai, même si cette dépendance varie selon les productions et la localisation. Les productions comme la vigne et le maraîchage ne bénéficient pas d'aide du premier pilier. De même, les productions animales sont souvent en système extensif, avec donc peu d'aide par bétail, mais dépendant plus de la reconnaissance des difficultés liées au milieu naturel et à leur mode de production. Elles bénéficient donc d'aides comme l'ICHN, PMSE/PHAE, MAE.

La facilité d'accès est renforcée par la proximité de l'autoroute du soleil, de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry et des gares TGV de Lyon et Valence. Le tourisme est le rôle moteur de l'activité économique départementale. Appuyés sur une très forte densité d'associations[1], les projets culturels[2] importants se développent et attirent chaque année un grand nombre de touristes. A titre d'exemple, la filière viticole promeut sa production par des campagnes publicitaires (tracts, panneaux en bordure des champs, sites internet), et les exploitants qui se diversifient avec les gîtes ruraux s'organisent en réseau (avec des circuits de randonnée, promenades à cheval au travers d'un réseau de gîtes d'étape).

L'Ardèche dispose de paysages variés et remarquables, souvent entretenus par des générations d'exploitants. Certains lieux ont une forte attractivité touristique dépassant largement le territoire national. De ce fait, il existe en Ardèche 19 sites Natura 2000 pour une superficie d'environ 17 735 ha, soit 3,2% du département. Le contenu et le suivi de chaque site font l'objet d'un document d'objectif établi en concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur (essentiellement le service « Forêt-eau-environnement » de la DDAF et la DIREN Rhône-Alpes). Dans le cadre de l'élaboration de ces documents d'objectifs, des bureaux d'études sont chargés par l'Etat de réaliser des inventaires faunistique et floristique, ainsi que des activités humaines, agricoles et sylvicoles.

Le Parc Naturel Régional des Monts d'Ardèche a été créé par le décret du 9 avril 2001. Il regroupe 132 communes, sur une superficie d'environ 200 000 ha. Il permet aux communes rurales de se regrouper afin de définir un projet global de développement économique fondé sur la préservation et la mise en valeur de leur patrimoine. Le département d'Ardèche compte quatre réserves naturelles : celle de l'île de la Platière, créée par le décret du 6 mars 1986, entre l'Isère, la Loire et l'Ardèche, couvre 485 ha gérés par l'Association des amis de la réserve ; la Réserve naturelle de faune sauvage de « Printegarde » (qui s'étend sur 24 ha dont 17 ha d'eau libre) créée le 27 septembre 1994, est située au confluent de la Drôme et du Rhône, en rive gauche du Rhône ; la Réserve naturelle volontaire des Grads de Naves, créée par décret du 7 janvier 1981 couvre 11,77 hectares ; et celle des Gorges de l'Ardèche, créée par le décret du 14 janvier 1980, couvre 1 113 ha et est gérée par le Syndicat intercommunal des Gorges de l'Ardèche et

[1] Associations de réhabilitation du chemin de fer et des aqueducs, train « Lou Mastrou ».
[2] Le festival du court métrage à Lussas, « Les Aubenades de la photographie », des arts de la rue à Annonay, et d'autres festivités.

de leur région naturelle. Le département compte également trois arrêtés de protection de biotopes : celui de la rivière Ardèche (arrêté préfectoral du 7 juillet 1994), celui du massif de la Dent de Rez (arrêté préfectoral du 17 décembre 1990), et celui de la Lône de la Roussette (arrêté préfectoral du15 février 2000).

4. Les Coteaux du lyonnais, un territoire périurbain qui se spécialise

4.1. Le Rhône, un département de jeunes exploitants

Le département du Rhône s'étend, en grande partie, sur les reliefs du Massif Central, avec les Monts du Mâconnais, au nord, les Monts du Beaujolais, dans sa partie centrale, et les Monts du Lyonnais, au sud. Ces reliefs sont drainés en partie par les vallées de l'Azergues et de la Brévenne, à la confluence de la Saône (qui sert de limite orientale au département) et du Rhône, axes qu'empruntent les principales voies de communication, se trouve la ville de Lyon. Ce département a une superficie de 3 249 km², soit 7,43% de la région Rhône-Alpes. Il est peuplé de 1 576 610 hab (selon le RGP de 1999), soit une densité globale de 490 hab/km².

Selon le directeur du Conseil régional, le département du Rhône est placé sur l'axe principal nord-sud européen, et il bénéficie d'un réseau complet de transports dont :

- routier et autoroutier dense de 164 km d'autoroutes et 187 km de routes nationales ;
- ferroviaire : 4 241 665 tonnes de fret et 26 968 282 voyageurs, en 2001, d'après le site de la SNCF ;
- aérien, Lyon-Saint-Exupéry : 29 927,9 tonnes de fret et 6 108 607 passagers dont 56 % provient du trafic international ;
- fluvial, Rhône-Saône : accès privilégié au trafic de marchandises via le Port de Villefranche-sur-Saône et le Port Edouard Herriot (liens financiers et commerciaux avec le Port autonome de Marseille par la mise en place de navettes conteneurisées).

Le tissu économique du département repose sur une forte tradition de négoce et un riche passé industriel. Il bénéficie d'atouts économiques diversifiés (industrie, tertiaire, vignoble). Ce tissu économique est constitué de 114 248 établissements économiques dont de nombreux à caractère national et international. Ceux-ci bénéficient d'un environnement économique favorable, tel que des zones d'activités, des salons professionnels internationaux, des innovations et recherches, le développement de voies de communication.

Sur la façade ouest du département, il y a une prédominance à l'élevage et à l'arboriculture extensifs. Les exploitations sont de taille moyenne. Si plus de la moitié des agriculteurs ont entre 35 et 54 ans, les plus de 60 ans représentent 20% de cette population dans le Rhône. D'après le RGP de 1999, ce département a le plus fort taux de jeunes agriculteurs (16%) de la région. Zone d'agriculture intensive et diversifiée, le département du Rhône est connu pour ses vins dont une grande partie est exportée dans le monde, tels que les Beaujolais, Côtes du Rhône, Coteaux du lyonnais). Il s'impose aussi pour l'arboriculture (pommes, poires, cerises), les cultures maraîchères, l'élevage et la production laitière. Le Rhône produit plus de 50% des AOC régionaux.

Tout le département du Rhône, notamment les alentours de l'agglomération, est sujet à une forte pression foncière, et la ville de Lyon est très décentralisée. Le périurbain, atteignant un pourtour de 50 km, se décale vers l'Arbresle. Malgré la vitalité du vignoble Beaujolais dominant la vallée de la Saône, et un élevage bovin localisé sur les hauteurs du Massif Central, le département se distingue avant tout par son industrie. Le département est un grand producteur d'énergie et un pôle nucléaire. De nombreuses petites industries textiles, rurales, dynamisent toujours les Coteaux et Monts du Lyonnais, ainsi que le Beaujolais.

5. Le Plateau de Langres, un territoire intermédiaire

5.1. La Champagne-Ardenne, entre enjeux ruraux et maîtrise de l'espace

La région Champagne-Ardenne est sous l'influence, à la fois, du bassin parisien et du grand est de la France. Depuis 1990, elle a perdu environ 5 500 habitants. Sur le plan agricole, la région est la première au rang national pour le résultat agricole moyen par actif. La richesse agricole est essentiellement concentrée dans la Marne et l'Aube, dont 40% de la valeur de la production régionale provient de la viticulture (soit 28 000 ha). Les activités agricoles représentent seulement 10% de la valeur ajoutée régionale totale. Sur une SAU totale de 1 240 000 ha, 1 212 000 ha, soit 98% du territoire agricole régional produisent donc à peine 6% de la richesse régionale totale. Ceci souligne à quel point les enjeux agricoles de la région, bien au-delà des questions économiques, sont devenus des enjeux de développement rural et de maîtrise de l'espace.

5.2. La Haute-Marne, un département profondément rural

Le département de la Haute-Marne, auquel appartient le territoire d'étude du plateau de Langres, a perdu 4,5% de sa population entre 1990 et 1999 (soit 195 000 habitants, en 2000). Les jeunes partent pour s'installer dans les villes centres les plus proches, la population vieillit et le chômage touche fortement ce département.

L'ensemble du département de la Haute-Marne est classé en « zone intermédiaire ». Située aux confins de la région Champagne-Ardenne, la Haute-Marne est un département profondément rural, sans agglomération importante. La préfecture, Chaumont, compte environ 25 000 habitants, et Saint-Dizier, autre grande ville, rassemble 29 000 hab. La Haute-Marne, avec la Marne et l'Aube, est l'un des départements économiquement riche et développé de la région Champagne-Ardenne. Bien que pionnier dans le développement des forges, comme celles de Saint-Dizier, le département se cantonne aujourd'hui à un rôle presque uniquement agricole et forestier.

La Haute-Marne compte parmi les « zones intermédiaires », de transition. Cette situation imprègne le discours de tous les acteurs (administrations, élus, professionnels) au point que le département se cherche une doctrine autour de la notion de « zone intermédiaire », laquelle n'existe cependant pas dans les multiples zonages ruraux aujourd'hui applicables. Les « zones intermédiaires » peuvent se définir comme étant des régions avec des handicaps naturels et des handicaps économiques non compensés, c'est-à-dire :

- ni zone de montagne, ni zone de plaine,
- ni zone intensive, ni zone extensive,
- ni zone périphérique, ni zone ultra périphérique,
- ni zone spécialisée, ni zone très diversifiée,
- ni zone entièrement défavorisée, ni zone à haut potentiel.

Bien que la partie sud du département soit classée en « zone défavorisée » et que la moitié du territoire étudié en « zone d'Objectif 2 », mais majoritairement en « zone de transition », le zonage retenu ne paraît pas exactement rendre compte des problématiques spécifiques locales. De fait, les « zones intermédiaires » sont entièrement dépendantes des aides du premier pilier alors que leurs conditions naturelles (zones naturelles plus présentes, enjeux environnementaux forts) et leurs conditions économiques et humaines (désertification rapide en cours, difficultés du rural profond, loin des centres d'activité urbains ou des voies majeures de communication) devraient en faire des zones prioritaires pour la conception et l'application d'une politique rurale intégrée, prenant en compte tous les enjeux bien au-delà de la seule problématique agricole.

Le climat et le potentiel des sols limitent les rendements et les possibilités de diversification. La démographie est généralement faible, ainsi que le potentiel touristique. Les productions agricoles sont fortement dépendantes des soutiens directs de la PAC. D'ailleurs, il est à noter une forte proportion d'oléagineux, puisque plus de la moitié des oléagineux est produite en « zone intermédiaire ».

La part de la population agricole diminue rapidement et le phénomène semble s'accélérer. Les installations sont en profond recul, puisque de 7 700 exploitations agricoles en 1990, 5 100 sont en activité, en 1999. Le taux de renouvellement n'atteint plus les 20% et près de 50% des exploitations sont aujourd'hui sans successeur connu. Ainsi, de façon quasiment mécanique, les exploitations agricoles s'agrandissent. Entre 1988 et 2000, la surface moyenne est passée de 91 ha à 146 ha, soit près de deux fois la moyenne nationale, dans un phénomène très rapide rendu possible par le très fort développement des activités agricoles en groupe. Près d'une exploitation sur trois est aujourd'hui en société, 490 GAEC et 100 sociétés sont recensés en 2000 pour 2 000 exploitations professionnelles. De plus, certains GAEC comptent jusqu'à dix associés. Parallèlement, les CUMA se sont également très bien développées. Mais la production agricole est sans grande valeur ajoutée. Le département compte 700 exploitations à l'orientation de grandes cultures et 660 à vocation des grandes cultures et des herbivores. La Haute-Marne voit les céréales se développer, surtout à l'ouest, mais ce phénomène, soutenu par les aides de la PAC, est tout aussi visible dans les zones traditionnelles d'élevage du sud et de l'est.

L'élevage n'échappe d'ailleurs pas à la concentration avec une chute de près de 50% des exploitations laitières en quinze ans. Plus d'un élevage sur deux dépasse les 70 Unité Gros Bétail (UGB). Le département compte aujourd'hui 50 000 laitières et 30 000 vaches allaitantes, le troupeau a ainsi chuté de 10% en dix ans. Le cheptel laitier a perdu 20 000 animaux, alors que le cheptel allaitant augmente de 10 000 têtes, en 2003. Les exploitations laitières sont passées de 1 560 à 1 100 et, puisque les références ont été à peu près maintenues, le quota moyen a augmenté (de 172 000 litres à 238 000 l). La restructuration touche aussi la collecte laitière, le département n'ayant par ailleurs pratiquement plus qu'un rôle de producteur primaire sans valorisation significative sur place (à l'exception notable de l'AOC « Fromage de Langres »). L'élevage bovin viande est majoritairement un élevage de naisseurs et producteurs de broutards, qui a été fortement touché par les crises successives du secteur. Quant à la diversification des activités agricoles, elle ne concerne que 111 exploitations pratiquant la vente à la ferme contre 568 en 1988. Cette diminution est l'une des conséquences de l'agrandissement qui conduit à la spécialisation. De plus, seules 17 exploitations sont en reconversion biologique alors que seulement 271 produisent sous un signe de qualité. Sans production phare, sans transformation et valorisation sur place, le département ne crée pas la valeur ajoutée indispensable à son dynamisme économique.

Enfin, et cela concerne l'ensemble du département, 40% de la Haute-Marne est couverte de forêts (taux de couverture pouvant atteindre 60% dans le sud-ouest et le centre nord). Mais cette forêt traditionnellement tournée vers le taillis est mal valorisée, et les futaies établies depuis quelques années

ont durement souffert de la tempête de décembre 1999. Elle reste pourtant indissociable de l'activité cynégétique qui s'y développe avec succès.

Concernant les aides du RDR, ces dernières années, elles représentent en moyenne près de 22% du Revenu Agricole. La moindre évolution sur leur montant a donc des répercussions directes et disproportionnées sur le revenu des agriculteurs. Une baisse de 10% du montant des aides amputerait le résultat net d'entreprise de plus de 25%. Dans une perspective d'activités agricoles durables, cette extrême dépendance est une faiblesse majeure.

Alors que le revenu agricole s'érode, le prix des terres progresse, ce qui se traduit par une demande de foncier de plus en plus déconnectée des réalités économiques. Ceci pourrait être l'indice qu'il existe encore, chez les candidats à la reprise, des moyens financiers disponibles en dehors des comptes de l'exploitation proprement dite, par exemple dans le patrimoine privé ou dans les revenus du ménage.

6. Les Monts de Lacaune, un territoire de montagne sèche

6.1. La région Midi-Pyrénées et ses produits agricoles de qualité

La population de Midi-Pyrénées a progressé de 5% depuis 1982 et représente 4,24% de l'ensemble de la population française. Le taux d'activité (nombre d'actifs/population totale) de la région est de 53%, il est inférieur à celui de la France qui est de 55%. Cette région attire de nouveaux habitants ce qui témoigne d'un dynamisme économique certain. Le bilan migratoire n'a cessé de s'améliorer, il atteint un excédent de 103 000 personnes, entre 1982 et 1990. Mais, s'il apparaît globalement positif, le bilan est loin d'être homogène.

Les contrastes s'accentuent au sein de l'espace régional. Ces flux de population, inégalement répartis, profitent essentiellement à une vaste auréole urbaine qui croit de plus en plus autour de Toulouse. Le déséquilibre de la hiérarchie urbaine, déjà très accentué, n'a cessé de s'agrandir. En effet, 44% des citadins résident dans l'une des 58 communes de l'agglomération toulousaine, soit huit fois plus qu'à Tarbes, la seconde cité régionale. Si l'on excepte la métropole toulousaine, Midi-Pyrénées demeure une région de petites unités urbaines. Seules dix villes, dont les chefs-lieux de département (hormis Foix) et des villes industrielles comme Castres et Millau dépassent le seuil des 20 000 habitants. Autour de ces agglomérations, l'urbanisation s'est largement diffusée dans les campagnes. En dehors des zones périurbaines, qui sont de plus en plus dilatées, la situation s'aggrave, puisque 11% seulement de la population, dont le vieillissement est très prononcé, vivent sur 40% du territoire « rural profond », selon l'INSEE.

La région présente une activité économique traditionnellement fondée sur une forte densité de petites industries et entreprises, et sur des activités agricoles. Cependant, aujourd'hui, leur évolution économique est préoccupante. De taille trop modeste, insuffisamment modernisées pour faire face à une concurrence internationale accrue, elles ont été confrontées à des adaptations ou à des reconversions difficiles, entraînant le plus souvent d'importantes compressions de personnel, comme dans les bassins houillers de Decazeville et de Carmaux. La situation des petits centres dominés par le textile, le travail des cuirs et des peaux n'est guère plus enviable. Seule l'industrie toulousaine, soutenue par l'industrie aéronautique et l'électronique, semble prospérer. Globalement, le rythme de la croissance régionale s'est accéléré en 1999 ; le taux de chômage (11,1%), bien qu'en baisse sensible, reste encore supérieur à la moyenne nationale.

Les activités agricoles étaient autrefois facteur de prospérité. Les cultures du pastel, pratiquées depuis le XVI^{ème} siècle, mais aussi le blé et le maïs, à la fin du XVII^{ème} siècle suivant, alimentaient un négoce actif vers des régions déficitaires du bassin méditerranéen. Au XIX^{ème} siècle, avec l'intensification des échanges, les grands domaines furent morcelés en petites exploitations que les paysans ont acquises. Une polyculture vivrière diversifiée et peu productive s'est généralisée.

Après une longue période, les activités agricoles ont connu d'importantes mutations. La nécessité d'affronter la concurrence nationale et de s'ouvrir au marché européen a suscité des reconversions. De meilleurs rendements et l'amélioration de la qualité des produits livrés sur le marché vont de pair avec la simplification de l'ancienne polyculture. L'orientation est plus nette encore pour les céréales (blé, maïs), avec une progression récente des oléagineux (tournesol, sorgho), moins exigeants en eau. Sur les marges montagnardes du Massif Central ou des Pyrénées, l'élevage est dominant et guide la mise en valeur des sols. Quant aux productions plus spécialisées, comme les vins, fruits et légumes, autrefois présentent sur toutes les exploitations, elles se concentrent dans des zones limitées. Les producteurs privilégient systématiquement la qualité, avec par exemple les vignobles de Cahors, Gaillac, Fronton, afin de s'imposer sur un marché international où sévit la concurrence de l'Espagne et du Portugal.

La polyculture, aujourd'hui valorisée par le foie gras et la charcuterie, apporte un complément de revenu, ce qui encourage le maintien dans les exploitations d'une production diversifiée intégrant aviculture et élevage porcin. Toutefois, l'ampleur des mutations agricoles et les incontestables réussites ne sauraient faire oublier l'inquiétude vis-à-vis des aides européennes qui ne permettent plus de garantir des prix rémunérateurs. Selon le Chef du service Agriculture et responsable des programmes européens, de la DRAF, une majorité d'exploitants agricoles, fortement endettés, voient ainsi gravement compromis les efforts qu'ils ont consentis au cours des dernières décennies. La survie de beaucoup d'exploitations semble aléatoire à court terme. Le problème des espaces ruraux condamnés à devenir des « pays sans paysan » se trouve alors posé.

Actuellement les activités agricoles de la région Midi-Pyrénées représentent 8,6% de la SAU. Il s'agit de la plus vaste région agricole française, de la seconde région française pour la surface irriguée. Elle compte plus de 63 000 exploitations dont la taille moyenne est de 37,4 ha, et représente 8% des actifs de la région (soit deux fois le taux national). L'agroalimentaire emploie 22 000 salariés (4% de l'effectif national). La superficie boisée est de 1 300 000 ha, elle se place au quatrième rang français, et 95% du territoire est en « zone de montagne » et en « zone défavorisée ».

6.2. Le Tarn en perte de ses exploitants

Le département du Tarn, où se situe le territoire d'étude des Monts de Lacaune, est localisé à la fois sur le Massif Central et le Bassin Aquitain. Le Tarn s'étend sur 5 758 km² et comprend deux arrondissements, Albi et Castres, 45 cantons et 324 communes classées en « zone défavorisée », dont 78 en « zone de montagne » et 58 en « zone de piémont ».

Le Tarn compte 343 400 habitants, selon l'INSEE 1999, et a pour chef-lieu Albi. Depuis 1990, la stabilité démographique est le résultat d'un équilibre entre le dynamisme démographique de l'ouest du département, le dépeuplement persistant de l'est et d'un certain nombre de centres urbains. Après la Haute-Garonne, le Tarn a la plus forte densité de Midi-Pyrénées, soit 60 hab/km². Cette densité est cependant très inférieure à celle de la France (104 hab/km²). La frange nord et une grande partie de la moitié est du département, sur les premiers contreforts du Massif Central, forment un ensemble profondément rural où la densité est souvent inférieure à 20 hab/km².

La densité de la population agricole, vivant sur une exploitation agricole, est de 5,5 hab/km² dans le département, contre 5 hab/km² en Midi-Pyrénées et 4,3 en France (RGP INSEE 1999). Le taux de population active qui exerce des activités agricoles est de 6,8% (6,2% en Midi-Pyrénées) et 2,5% dans les industries agroalimentaires. Malgré la réduction des actifs, l'activité agricole reste très importante, non seulement en termes d'occupation de l'espace, mais aussi d'un point de vue économique, avec des retombées sur l'ensemble des secteurs liés aux activités agricoles, tel que l'artisanat, le commerce, les services. Le Tarn représente 13% de la SAU de la région Midi-Pyrénées et de la production agricole.

Le revenu agricole est nettement inférieur à la moyenne nationale, soit 15 120,00 euros par an de revenu net agricole par actif (valeur réelle en 2001), contre 24 920 €/an au niveau national. Cependant, le revenu moyen agricole du Tarn est proche de la moyenne de la région Midi-Pyrénées qui est de 16 650 €/an. D'ailleurs, il est intéressant de noter que le revenu est en très forte progression, de plus 13% dans le Tarn contre plus 3,5% en France, en 2003. Selon le SGAR, la DRAF, la DDAF, la volonté régionale et départementale est d'orienter les productions agricoles vers des productions de qualité, par exemple par la valorisation du vignoble, du lait de Brebis en Roquefort. Le Tarn est un département très diversifié, avec des productions agricoles variées.

Annexe 4 : Présentation du profil des acteurs rencontrés dans les six territoires étudiés

Sommaire

1. Les acteurs du développement du territoire dans le Mené XVIII
2. Les acteurs du développement du territoire d'Eure-et-Loir XIX
3. Les acteurs du développement du territoire d'Ardèche méridionale XXI
4. Les acteurs du développement dans les Coteaux du lyonnais..... XXII
5. Les acteurs du développement du plateau de Langres XXIII
6. Les acteurs du développement du territoire des Monts de Lacaune XXIV

1. Les acteurs du développement du territoire dans le Mené

Dans le territoire d'étude du Mené, l'ensemble des entretiens s'est déroulé entre le 17 et le 29 mars 2003, auprès de seize institutions et de quatorze exploitations.

Exploitants	Profils
M. DERIA	JA et PAM
Mme LAINE	JA et CTE Bio
M. et Mme LEMONIER	CTE reconversion bio, 52 ha, 42 vaches laitières, viande (maire)
M. PIMOUX	CTE et PAM, 62 ha (quota de 215 ml), 562 porcs Syndicat Confédération Paysanne à la DDAF (CDOA Structure)
M. RECOURSE	Production laitière, PAM (salle de traite et stabulation)
M. RISSEL	CTE et PAM, 53 ha, 30 vaches (quota laitier de 200 ml)
M. MOTAIS	Installation et PAM et reprise de l'exploitation des parents
GAEC Quilloury	Jeune en GAEC avec ses parents, exploitation laitière
M. LENAIC	JA (1/3 de l'exploitation se trouve à 13 km de la ferme)
GAEC Minard	élevage laitier avec atelier porcin. GAEC avec mère (en procédure d'agriculteur en difficulté)
GAEC Maugain	exploitation laitière, (frère et sœur) parents ouvriers
M. ROBIN	JA en 1999, aucune autre demande d'aide souhaitée
Mme HERVE	CTE préretraite non accordé, céréales, 23 ha
Mme LAINE et M. DE LA JONC	Donation Jeunes Agriculteurs, PAM, CTE Bio, installés en SCEA, reprise d'installation familiale.

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 39 : Les exploitations rencontrées dans le territoire du Mené

Institutions	Personnes	Fonctions
SGAR	Mme MERCIER Mme DERVILLE M. DE LAMBERT-DES-GRANGES	Bureau européen En charge des dossiers européens FNADT
DRAF	M. CHARRETTON	Chef du service Economie Agricole
Délégation Régionale au Tourisme	M. SAINT-ARMAND	Directeur
CNASEA	M. SIMONNEAU	Directeur
Conseil général	M. TANGUY	Directeur service agriculture et environnement
DDAF	M. DE-LONGEAUX Mme MERLE Mme MORVAN	Directeur Chef du service économie rurale Service économie et Cellule Europe (gestion des DOCUP)
ADASEA	M. TAVENNEC	Directeur
Chambre d'agriculture	M. LE BIHAN M. LECOQ Mme CONNAN	Chef du Service Utilité Agricole Directeur Responsable des programmes européens
Mené Initiative Rurale	M. BLAISE M. BERRUYER M. ROCABOY	Animateur Président et exploitant Exploitant
Association Centre Bretagne Développement	Mme BOUDARD	Directrice
Conseil de Développement du Pays	M. NOREE M. HOUEE M. DOUSSINAULT	Président Président de la Commission communication et prospective Chargé de mission
Mairie de Saint Quelieux	M. AIGNEL	Maire
Responsable professionnel	M. THOMAS DE LA PINTIERE	Elu à la Chambre d'agriculture, INRA, Conseillé municipal, exploitant
Communauté de communes du Hardouinais	Mme LE GALL Mme HORPIN M. SOHIER	Responsable administratif Présidente et maire de Trémorel Président
Syndicat Mixte du Mené	Mme RAULET M. LE PRIELLEC	Service Habitat culture Chargé de mission
Communauté de communes du Mené	M. FABLET	Président

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 40 : Les institutions rencontrées dans le territoire du Mené

2. Les acteurs du développement du territoire d'Eure-et-Loir

Dans le territoire d'étude d'Eure-et-Loir, l'ensemble des entretiens s'est déroulé entre le 2 et le 12 avril 2003, auprès de quinze institutions et huit exploitations.

Exploitants	Profils
M. COURTOIS	CTE, CDOA (Coordination rurale), 220 ha près et jachère, stockages sous couvert
M. BOIN	MAE (CTE), investissement pour le gîte
GAEC des Entes	Deux JA (deux frères), 174 ha, 310 ml de quotas laitiers
GAEC MAHAUT	JA, CTE, 241 ha : 60 ha surfaces fourragères, grandes cultures (blé, poids, orge), maïs ensilage, prairies naturelles. Quotas laitiers de 430 ml (55 vaches)
M. B.*	JA, CTE « diversification », 84 ha (blé, orge, colza, 5 000 poulets (trois fois par an), 5 000 pintades (trois fois par an), label « poulets et pintades fermiers de Normandie ».
M. BREARD	CTE collectif « agriculture de précision traçabilité », 98 ha avec 40% de céréales, 50% d'oléagineux et 10% de protéagineux, CUMA avec 7 exploitants
M. MINARD	CTE collectif agriculture de précision, président du SUAV
M. THIBAUD	110 ha de céréales (blé, pois, colza) et des COP pour les aides, CTE arrêté

* Exploitants ayant souhaité conserver l'anonymat, conformément à la loi informatique et liberté du 06 janvier 1978.

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 41 : Les exploitations rencontrées dans le territoire d'Eure-et-Loir

Institutions	Personnes	Fonctions
DDAF	M. MARTIN DE LAGARDE	Directeur
ADASEA	M. CHEVRANT	Directeur
Chambre d'agriculture	M. GODET M. CHASTANET	Directeur Responsable service économie, développement local et aménagement
DRAF	M. DELUARD M. HERIN M. CALLU	Directeur Directeur Adjoint SREA
Conseil régional	M. RAFESTHAIN M. MAHE M. EUDE	Président Directeur Directeur du Service Etudes et Prospectives
DIREN	M. LAGAUTERIE	Directeur régional
CNASEA	M. GOURY	Chargé de gestion de l'Unité Aménagement Rural et Environnement
Préfecture de région	M. KHOLLER M. MASSARDIER	Directeur de Cabinet Secrétaire général du SGAR
Pays de Drouais	Mme BROSSEAU	Animatrice
Conseil général	Mme FALLARA M. GARREAU	En charge des dossiers européens Direction Environnement et Espace rural
Eure-et-Loir Nature	M. DOUBLET	Président, représentant CDOA
FDSEA	M. TIROIN M. CHARPENTIER	Présidents
Confédération Paysanne	M. THIBAULT	Président et élu Chambre d'agriculture
Union des consommateurs d'Eure-et-Loir	M. BRETEAU	Représentant CDOA
Réseau Forum de l'Agriculture Raisonnée Respectueuses de l'Environnement	M. POMMEREAU	Président départemental et régional des groupements de développement, administrateur national, expert à la CDOA

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 42 : Les institutions rencontrées dans le territoire d'Eure-et-Loir

3. Les acteurs du développement du territoire d'Ardèche méridionale

Dans le territoire d'étude en Ardèche méridionale, la phase d'entretiens s'est scindée en deux temps : du 14 au 19 avril 2003, où neuf institutions ont été rencontrées, puis du 30 avril au 4 mai 2003, auprès de sept exploitations.

Exploitants	Profils
Mme LEVY	Astrophysicienne parisienne, installée depuis 30 ans, 20 chèvres, 24 moutons pour l'entretien de 35 ha de garrigues, ICHN, Prime à l'herbe, PCO,
M. PRAT	Individuel : 40 ha (9 ha châtaigne) 150 bêtes, ICHN, Prime Compensatrice Ovine, PMSEE
M. GIBERT	Gîte rural : 38 ha, 15 chevaux, 7 vaches, CTE élevage et tourisme
M. FABRE	Agriculture biologique : kiwis, châtaigniers (4,5 ha), 1 ha de plantes médicinales en rotation
M. CHAMONTIN	Individuel : 58 ha (9 ha viticulture, 15 ha élevage, 3 ha de céréales), ICHN, PMSEE, PMTVA, PSBM
GAEC Achard	78 ha, lande, bois, 130 brebis (élevage), 12 ha vignes et 25 ha céréales, traçabilité et agriculture raisonnée, DJR+PCO+ICHN
GAEC Queriè	18 ha de vignes (15 ha en AOC, 3 ha vin de pays), CTE Viti, DJA (fils), PMSEE, PAM, Président départemental des Verts, Président d'une CUMA

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 43 : Les exploitations rencontrées dans le territoire d'Ardèche méridionale

Institutions	Personnes	Fonctions
ADASEA	Mme CHAMPETIER M. CHASTELLIERE	Conseillère CTE, CAD Directeur
SAFER	M. MONTET M. TEISSIER	Directeur départemental Département des opérations
Chambre d'agriculture	M. POULET	Responsable du service développement local
DDAF	Mme CLARIOND Mme GRIVAUD M. JOBERT M. LAUVERGNAT	En charge des CTE En charge du volet Natura 2000 En charge des DOCUP Service Forêt
FDSEA	M. COSTE	Directeur
Préfecture	M. LINCK	Chef bureau du plan et programmation financière européenne
Conseil général	M. SAVATIER M. BOULLE	Directeur général Programmes européens, PDR, Obj.2
Pays de l'Ardèche méridionale	Mme ROCHER M. ROCHE	Chargée des politiques territoriales Directeur de l'aménagement du territoire
Confédération Paysanne	M. BROUSSE M. LAVILLE	Porte-parole Elu à la Chambre

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 44 : Les institutions rencontrées dans le territoire d'Ardèche méridionale

4. Les acteurs du développement dans les Coteaux du lyonnais

Dans le territoire d'étude des Coteaux du lyonnais, les entretiens se sont réalisés en deux périodes : la première, du 21 au 26 avril 2003, où treize acteurs institutionnels ont été rencontrés, puis une seconde, du 5 au 10 mai 2003, auprès de neuf exploitants (un exploitant s'est désisté à la dernière minute).

Exploitants	Types d'exploitation	Aides PDRN
GAEC Bigeard	12 ha fruits (100 t) 30 ha céréales (75 q/ha)	Aide installation, CTE
M. FILLON	Individuelle : 10 ha., 127 t. fruits	PAM
M. THIVILLON	GAEC laitier : 42 ha, 80 bêtes, 184 000 litres	Aide installation, PAM
EARL du Mornantais.	EARL laitière : 75 ha, 40 bêtes, 263 000 l	Aide installation
M. VIEILLY	Individuel : 44 ha, 265 moutons, tout en herbe	CTE, ICHN
GAEC Petit Jean	70 ha, 50 VL, 270000 L, prairie et maïs	PAM
GAEC La maison des bons œufs	GAEC: 11,35 ha, 13800 poules pondeuses	CTE
M. CHATAGNON	Individuel : 78 ha, 36 VA, prairies, blé, colza, maïs	CTE
M. COMBE	GAEC: 58ha, 20VA, 25VL, prairie et céréales	DJA, PAM

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 45 : Les exploitations rencontrées dans le territoire des Coteaux du lyonnais

Institutions	Personnes	Fonctions
SGAR	Mme AVEZARD	Chargée de mission DRAF et SGAR
SAFER	M. POURCHET	Directeur
Conseil général	M. VESCO	Affaires européennes
ADASEA	Mme SAILLARD	Directrice
DDAF	M. DUMAS	Directeur du service agriculture durable
Chambre d'agriculture régionale	M. DE LA TOUR	Chef de projet
Conseil régional	M. FIGUET	Directeur
DRAF	M. FRESQUET M. CHOMIENNE M. JOENNOZ M. LAMBERT	Adjoint au DRAF Chef du service régional économie agricole Chef du service régional de la forêt et du bois Responsable de la « formation » du PDRN
Confédération Paysanne du Rhône	Mme NESME M. DEPLEAUDE	Porte-parole
UFC Que Choisir	M. MAISONNEUVE	Représentant en CDOA
Fédération Départementale des Chasseurs	M. DAILLY	Technicien
FRAPNA du Rhône	M. HYTTE	Technicien
FDSEA	M. BORDET	Siège en CDOA

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 46 : Les institutions rencontrées dans le territoire des Coteaux du lyonnais

5. Les acteurs du développement du plateau de Langres

Dans le territoire d'étude du plateau de Langres, les entretiens se sont déroulés entre le 27 mai et le 8 juin 2003, auprès de onze institutions et sept exploitations.

Exploitants*	Profils	Aides PDRN
M. G.	GAEC à deux, 159 ha 80 ha SF 79 ha SCOP, lait, viande	Installation hors cadre familial DJA PAM
M. F.	EARL, 180 ha 73 SF 107 SCOP, céréales, viande, gîte rural	CTE
M. L	Exploitant individuel, 85 ha SCOP	Installation progressive CTE
M. D.	Exploitant individuel, 115 ha, élevage allaitant	CTE Bio PAM
M. M.	GAEC père et fils, 180 ha 110 ha SF 70 ha SCOP, céréales, lait, vaches allaitantes	DJA PAM
M. C.	GAEC à trois, 356 ha 137 ha SF 220 ha SCOP vaches allaitantes brebis	CTE
M. J.	Exploitant individuel, 95 ha SF 70 SCOP 25 ha, viande	Installation hors cadre familial DJA PAM

* Les exploitants ont souhaité conserver l'anonymat, conformément à la loi informatique et liberté du 06 janvier 1978.

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 47 : Les types d'exploitations rencontrés dans le plateau de Langres

Institutions	Personnes	Fonctions
DRAF	M. GOUTALIER	Directeur
SGAR	Mme SAILLANT	Responsable Objectif 2
DIREN	M. DEROY	Chef du Service Nature sites et paysages
Conseil régional	M. MURER Mme DESCHAMPS	Directeur services Agriculture Responsable Cellule Europe
DDAF	M. LAPLACETTE M. CHARLET M. LOGEROT M. LARMET	Directeur Cellule Europe Service Economie Agricole Service Forêt
Conseil général	M. ALLERMEERSCH M. JACQUEMIN	Conseiller Général, Président Commission Agricole Directeur Agriculture Environnement
Chambre d'agriculture	Mme JACQUOT	Responsable Pays de Langres
ADASEA	Mme TAILLE M. DELORME Mlle MOLARD	Responsable DJA PAM Préretraites, PIDIL Responsable Environnement Responsable CTE
ONF	M. HOPFNER	Chef d'Agence
Association Haute-Marne Nature	M. BADOIL	Président, membre CDOA
Association de Préfiguration du Pays de Langres	Maître GENDROT	Conseiller Général, Président, membre de la CNE

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 48 : Les institutions rencontrées dans le plateau de Langres

6. Les acteurs du développement du territoire des Monts de Lacaune

Dans le territoire d'étude des Monts de Lacaune, les entretiens se sont réalisés entre le 16 et le 29 juin 2003, auprès de dix-neuf institutions et de sept exploitations représentatives des aides du PDRN sollicitées.

Exploitants	Types d'exploitation	Aides PDRN
Mme SEON	Eleveurs de mouton : 200 brebis, 23 hectares dont 19 en propriété et 4 en commodat[1].	CTE agriculture paysanne, MAE
M. ANGLADE	Petites exploitations en agriculture biologique à 4 personnes (2 couples), 42 ha de céréales ; porc, 10 vaches, 1,5 ha de vignes, CUMA	CTE agriculture paysanne
M. COSTE	SAU de 115 ha en l'extensif avec 127vaches allaitant (ne pratique pas la vente directe)	CTE bovin viande, PHAE, ICHN
M. TERRON	GAEC familial, 170 ha dont 110 fourragères, 26 céréales, 400 brebis (races blondes d'Aquitaine, brebis Lacaune-lait pour le roquefort (pratique la vente directe), Président du groupement pastoral de 6 agriculteurs sur 50 ha, membres de la chambre d'agriculture (commission agrément GAEC), Président cantonal de la FDSEA	CTE ovins-lait
Mme CLARENCON	25 brebis pour de la viande directe, 15 chevaux pour du tourisme, 80 kg de pain bio fait par semaine, SAU de 39 ha, gîte rural.	CTE tourisme rural, agriculture paysanne, ICHN, PMSEE
M. GOURC	Ovin des bovins viandes, SAU de 60 ha, vente directe, CUMA, PMTVA, ICHN, PCO	JA, CTE vache allaitant
M. BONNET	GAEC familial, 62 ha SAU, 35 vaches laitières	JA, CTE bovin lait

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 49 : Les exploitations rencontrées dans le territoire des Monts de Lacaune

[1] Commodat ou prêt à usage est une forme de fermage précaire, annuel dont le fermier peut revoir son engagement.

Institutions	Personnes	Fonctions
DRAF	M. MAZERAT M. LAURENCE	Comité de suivi du PDRN Chef du service Agriculture et responsable des programmes européens
DIREN	M. SENEGAS M. TUFFERY M. CASSAGNE	Directeur Directeur adjoint Chargé de mission agriculture et environnement
SGAR	M. LEVY M. FRANÇOIS Mme DUSSELOT M. JAECK	Directeur Secrétaire général Responsable agriculture Responsable évaluation
Conseil régional Midi-Pyrénées	M. LESOIN Mme TOURNEMINE Mme TRANAIN	Directeur de la Direction agriculture et IAA Directrice Ajointe, chargée des aides européennes Chargée de Mission (Commission agriculture, IAA)
CNASEA (Services Généraux et Structures Agricoles)	M. GRAUX Mme RELLA	Chef du service agriculture CTE, MAE
ADASEA du Tarn	Mme HERMET	Directrice adjointe
SAFER	M. JACQUOT Mlle LACAYE	Directeur Attachée de Direction
DDAF	M. PIQUEMAL M. MARTY	Directeur Chef du service Production - Economie
Chambre d'agriculture départementale	M. FABRE	Chef du service Economie et élu local
Conseil général	M. BARRAUD	Responsable Unité Territoriale
Parc Naturel Régional du Haut-Languedoc	M. GRIO	Chargé de mission Environnement
	M. GIRARD	Chargé de mission Agriculture
FDSEA	M. BOU	Président
Jeune Agriculteur	M. RECH	Président
Confédération Paysanne du Tarn	M. LOUBET M. CHARBONNET M. FABREGUE	Animateur Titulaires CDOA Titulaires CDOA
UFC Que Choisir	M. ESCANDE	Titulaire CDOA
Fédération départementale des Chasseurs	Mme RESPLANDY	Présidente
Association du Développement de l'Emploi Agricole et Rural du Tarn	Mme CEON M. RELIER	Vice-présidente (CTE) Administrateur
Association de Développement Economique et Social	Mme LANDE	Directrice
Communauté de commune du pays d'Agout	Mme KEMPENAR	Agent de développement

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 50 : Les institutions rencontrées dans le territoire des Monts de Lacaune

Annexe 5 : Tableau synthétique des rôles des institutions et des circuits administratifs, dans la mise en place des mesures du Règlement de Développement Rural, en France, pour la période 2000-2006

Mesures	Animation, conseil, information, coordination	Préinstruction des dossiers	Instruction	Comité consulté	Décision d'octroi (engagement)	Paiement et contrôles sur pièces associées	Contrôles sur place	Suites données aux contrôles
CTE	DRAF, DDAF, ADASEA, Chambres d'agriculture	ADASEA	DDAF	CDOA	Préfet de département	CNASEA	CNASEA	DDAF et CNASEA
Mesure « a » : Investissement (hors CTE) : - PAM - aide aux bâtiments d'élevage et à la mécanisation	DRAF, DDAF, ADASEA, Chambres d'agriculture	ADASEA	DDAF	CDOA	Préfet de département	CNASEA (1)	CNASEA (2)	DDAF et CNASEA
Mesure « b » : Installation JA	DRAF, DDAF, ADASEA, Chambres d'agriculture	ADASEA	DDAF	CDOA	Préfet de département	CNASEA	CNASEA	DDAF et CNASEA
Mesure « c » : Formation	DRAF, DDAF	Non	DRAF	Comité régional de formation	Préfet de région	CNASEA	CNASEA et DRAF	DRAF et CNASEA
Mesure « d » : Préretraite	DRAF, DDAF, ADASEA, Chambres d'agriculture	ADASEA	DDAF	CDOA	Préfet de département	CNASEA	CNASEA	DDAF et CNASEA
Mesure « e » : Zones défavorisées et soumises aux contraintes environnementales (ICHN)	DRAF, DDAF, ADASEA, Chambres d'agriculture	non	DDAF	-	Préfet de département	CNASEA	CNASEA(3)	DDAF et CNASEA
Mesure « f » : MAE (hors CTE) : - anciennes mesures (94-99) - PMSEE - MAE Tournesol	DRAF, DDAF, ADASEA, Chambre d'agriculture	ADASEA non ADASEA	DRAF DDAF DDAF	C.R.A.E - -	Préfet de département	CNASEA CNASEA ONIOL	CNASEA DDAF/ONIC ONIC	DDAF et CNASEA DDAF/ONIOL

Mesure « g » : Transformation et commercialisation de produits agricoles	DRAF, DDAF	Non	soit administration centrale ou DRAF	soit CAR ou CRIA ou comité spécial n°6	soit ministère ou Préfet de région	CNASEA	CNASEA/ DDAF	MAPAAR ou CNASEA, DRAF
Mesure « h » : Boisement terres agricoles : - Aide au boisement des terres (h1) - Prime annuelle destinée à compenser la perte de revenus (h2)	DRAF, DDAF, ADASEA, Chambre d'agriculture	Non	DDAF	CDOA	Préfet de département	CNASEA(1)	CNASEA	DDAF/CNASEA
Mesure « i » : Autres mesures forestières : - boisement des terres non éligibles (i1) - investissements dans les forêts (i2) - nouveaux débouchés dans les secteurs utilisation et commercialisation de produits sylvicoles (i4) - création d'association sylviculteurs (i5) - entretien des coupe-feu par des mesures agricoles (i8) - investissements matériels et immatériels d'exploitation forestière (i3) - reconstitution du potentiel de production sylvicole endommagé (i6) - préservation de la stabilité écologique (i7) - mesures forestières propres à Natura 2000	DRAF, DDAF	Non	DDAF DDAF DGFAR ou DRAF DRAF DDAF DRAF DGFAR ou DDAF ou DRAF DDAF DDAF/DIREN	Comité pilotage Natura 2000	Préfet de département Préfet de département Ministre ou Préfet de région Préfet de région Préfet de département. Préfet de région Ministre ou Préfet de région ou de département Préfet de département Préfet de département	CNASEA(1)	CNASEA	DDAF/CNASEA DDAF/CNASEA DDAF/CNASEA DRAF/CNASEA DRAF/CNASEA DRAF/CNASEA DDAF/CNASEA DDAF/CNASEA DDAF/CNASEA

Mesure « j » : Amélioration des terres : - espaces pastoraux	DRAF, DDAF	Non	DRAF/DDAF	-	Préfet de région	CNASEA	CNASEA	DRAF/CNASEA
Mesure « k » : Remembrement - SAFER	DRAF, DDAF	Non	DRAF		Préfet de région	CNASEA	CNASEA	DRAF/CNASEA
Mesures non forestières spécifiques de Natura 2000	DDAF/DIREN	Non	DDAF/ DIREN(6)	Comité de pilotage de site Natura 2000	Préfet de département	CNASEA	CNASEA	DRAF/CNASEA
Volet FEOGA des DOCUP	DDAF, DRAF, SGAR, ADASEA, Chambre d'agriculture	Non	DDAF ou DRAF	-	Préfet de département ou de région	CNASEA	CNASEA/DDAF	DDAF, DRAF, SGAR, CNASEA

(1) PMSEE : L'ONIC réalise le contrôle sur le mesurage, la nature du couvert et l'entretien. La DDAF réalise le contrôle du chargement.

(2) En liaison avec le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD).

(3) DIREN et service associé à l'instruction.

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 51 : Les rôles des différentes institutions et les circuits administratifs,

dans la mise en place des mesures du Règlement de Développement Rural, en France, pour la période 2000-2006

Annexe 6 : Les guides d'entretiens

SOMMAIRE

Entretien auprès du SGAR ..... **XXX**

Entretien auprès de la DRAF et DIREN ..... **XXXII**

Entretien auprès du ADASEA et CNASEA Régional ..... **XXXV**

Entretien auprès du Conseil général ..... **XXXVIII**

Entretien auprès de la DDAF ..... **XL**

Entretien auprès de la Chambre d'agriculture ..... **XLIV**

Entretien auprès des EPCI, Pays et GAL LEADER ..... **XLVII**

Entretien auprès des associations représentées en CDOA ..... **XLIX**

Entretien auprès des syndicats agricoles ..... **L**

Entretien auprès des bénéficiaires ..... **LI**

Entretien auprès du SGAR

Interlocuteur :

Le responsable des programmes européens

1. Contribution du RDR aux objectifs de développement rural :

Complémentarité entre le 1er et le 2ème pilier ?

- Les aides du premier pilier de la PAC vous paraissent-elles plus adaptées à la situation locale ?
- Plutôt que d'avoir accès à des mesures ciblées comme celles du RDR préféreriez-vous des aides PAC soumises à condition d'écoconditionnalité* ou des aides ciblées moins nombreuses, mais intégrant des conditions plus précises (par exemple en matière d'irrigation ou de rotation) ?
- Faut-il privilégier davantage des aides de masse d'application générale, voire obligatoires, plus simples à gérer mais moins précises que des aides ciblées adaptées au cas des exploitations individuelles. Si oui, quel serait le niveau territorial adéquat ?

2. Analyse de la coopération et du cofinancement des collectivités locales

Analyse des motivations de cofinancements, des appréhensions et des contraintes rencontrées :

- Quelle est la politique des cofinanceurs en matière d'aide à l'agriculture ?
- En matière de ruralité ?
- Quelles sont leurs priorités ?
- Comment les définissent-ils ?
- Comment sont-elles traduites concrètement ? Rechercher les opérations dans lesquelles les cofinanceurs viennent en cofinancement des mesures du RDR. Celle où ils n'interviennent pas en cofinanceurs mais en complément.
- Comment le SGAR pratique-t-il le cofinancement ?
- Comment voit-elle la méthode actuelle ?
- Où existe-t-il des problèmes ? Que peut-on améliorer, changer ?
- S'il y a des difficultés, quelles en sont les conséquences, pour les Services de la DRAF, pour les bénéficiaires, pour la ruralité, pour l'agriculture ?
- Si les aides du 2ème pilier disparaissaient, quelles en seraient les conséquences ? Est-il possible de les chiffrer ?
- Ces aides sont elles déterminantes pour l'emploi local ?
- Pour l'environnement ?
- Pour le revenu des ménages ruraux et agricoles ?
- Est-il possible de chiffrer cet impact ?

Complémentarité ou concurrence entre les différentes sources de financements possibles ?

- Existe t il des cofinancements plus faciles à utiliser que d'autres ?
- Pourquoi ?
- Y a-t-il coordination, concurrence, complémentarité avec les aides de l'Europe, de l'Etat, la Région, du CG, des EPCI, les professionnels ?
- Est-ce possible à améliorer ?
- Que penser des contrôles ? Comment sont-ils pratiqués ? Vécus ?

3. Niveaux de programmation

Complémentarité ou concurrence des priorités des différents échelons de programmation (nationale, régionale, locale) ?

Du système précédent d'instruction local/national au système actuel hybride régional/national/local :

- Quelle visibilité politique, administrative, quelles motivations, quelles craintes, quelles frustrations ?
  - Pour les bénéficiaires ?
  - Pour les partenaires politiques et professionnels ?
  - Pour l'administration ?
  - Pour le SGAR ?
  - Pour ses personnels y compris au niveau du traitement quotidien des dossiers ?
  - Quelle implication des autres Directions Régionales (DIREN en particulier) ? Du Ministère ? Recherche d'exemples précis de complications inutiles, de retards, d'incompréhensions, mais aussi de procédures qui fonctionnent mieux ou aussi bien.

Analyse des différences d'efficacité, notamment au niveau de la rapidité d'instruction des dossiers, d'efficacité des contrôles, etc. ?

4. Documentation à recueillir in fine :

Déclarations de politiques agricoles, rurales,
Guides des aides européennes,
Masses financières par mesure s'il y a lieu avec si possible explicitation des cofinancements,
Chartes de développement,
Chartes d'environnement,
Schémas de service, d'environnement,
Récapitulatifs des actions et aides en milieu rural (et pas seulement agricoles),
Etats d'avancements : documents de communication,
Récapitulatifs de l'Objectif 2 (synthèse du DOCUP) et maquette budgétaire,
Etats d'avancement programmation paiement : documents de synthèse sur les principales mesures du RDR (Installation, Investissement, MAE/CTE, Forêt…),
Analyses spécifiques annuelles par filières, territoires, productions, problématiques (foncier, installation, retraite, IAA en particulier),
Etudes prospectives.

*Ecoconditionnalité consiste à subordonner le paiement d'aides publiques au respect de normes environnementales. Le principe en a été introduit lors de la réforme de la PAC de 1999. L'écoconditionnalité est prévue par le droit communautaire, mais son application est laissée à l'appréciation des états membres.

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 52 : Le guide d'entretien auprès des Secrétariats Généraux pour les Affaires Régionales

Entretien auprès de la DRAF et DIREN

Interlocuteurs :

Le directeur
Le chef du Service agricole
Le responsable des programmes européens

NB : porter une attention particulière à ce niveau à expliciter la cohérence globale entre les deux volets du RDR, et donc entre l'ensemble des mesures y compris forêt et formation.

1. Identification des priorités de développement agricole et rural

Préciser l'application faite localement des deux volets du RDR, de ses objectifs locaux et de l'affichage des mesures fait en conséquence. Notamment à travers l'analyse des DOCUP Objectif 2 et Document de programmation et leur mise en œuvre.

Chercher à se procurer les documents de programmation Objectif 2 ou leur synthèse et les éléments budgétaires qui vont avec, avec les états d'avancement actuels.

Analyse de la pertinence des priorités du RDR face aux priorités du territoire concerné ?

Rappeler que, selon notre lecture, le RDR en France a pour priorité la mise en place d'une agriculture durable et multifonctionelle, ce qui constitue une priorité, et se met en œuvre par les MAE et les CTE :

- durable : économie, emploi, environnement, conditions de vie et équilibres sociaux,
- multifonctionelle : demande de la société production quantité, qualité, santé, paysages, patrimoine, loisirs, sols et eau…

Complémentarité ou concurrence entre les démarches filières, individuelles et territoriales (contrats types CTE territoires et filières) ?

- Qui porte ces démarches, dans quels buts (économiques, politiques, personnels…) ?

Analyser les implications de ces trois démarches en termes d'aménagement du territoire, d'emploi, d'effet sur l'environnement, sur le revenu des ménages, sur la sociologie rurale.

Rechercher la place que tient le foncier dans la stratégie de tous ces acteurs.

- Quels scénarios pour l'avenir ? Existe-t-il des documents d'analyse des évolutions récentes et de prospective ?

2. Analyse de l'utilisation des ressources financières du RDR

Observations sur les mesures plus ou moins utilisées par les bénéficiaires potentiels ?

Passer le temps qu'il faut pour ce point et les yeux qui suivent,

Mesurer le degré de programmation, de paiement par mesure (lorsqu'il y a lieu : programmation locale dans le PDRN ou le DOCUP).

Analyse des raisons de cet état de fait (adéquation des mesures aux besoins, difficultés techniques d'instruction ou de mise en œuvre ?

3. Contribution du RDR aux objectifs de développement rural

Complémentarité entre le 1er et le 2ème pilier ?

- Les aides du premier pilier de la PAC vous paraissent-elles plus adaptées à la situation locale ?
- Plutôt que d'avoir accès à des mesures ciblées comme celles du RDR préféreriez-vous des aides PAC soumises à condition d'écoconditionnalité ou des aides ciblées moins nombreuses, mais intégrant des conditions plus précises (par exemple en matière d'irrigation ou de rotation) ?
- Faut-il privilégier davantage des aides de masse d'application générale, voire obligatoires, plus simples à gérer, mais moins précises que des aides ciblées adaptées au cas des exploitations individuelles ? Si oui, quel serait le niveau territorial adéquat ?

4. Analyse de la coopération et du cofinancement des collectivités locales

Analyse des motivations de cofinancements, des appréhensions et des contraintes rencontrées ?

- Quelle est la politique des cofinanceurs en matière d'aide à l'agriculture ?
- En matière de ruralité ?
- Quelles sont leurs priorités ?
- Comment les définissent-ils ?
- Comment sont-elles traduites concrètement ? Rechercher les opérations dans lesquelles les cofinanceurs viennent en cofinancement des mesures du RDR. Celle où ils n'interviennent pas en cofinanceurs mais en complément.
- Comment la DRAF pratique-t-elle le cofinancement ?
- Comment voit-elle la méthode actuelle ?
- Où existe-t-il des problèmes ? Que peut-on améliorer, changer ?
- S'il y a des difficultés, quelles en sont les conséquences, pour les Services de la DRAF, pour les bénéficiaires, pour la ruralité, pour l'agriculture ?
- Au delà de leur effet premier sur l'activité agricole, les aides du 2ème pilier ont-elles d'autres effets déterminants :
- Pour l'emploi local ?
- Pour l'environnement ?
- Pour le revenu des ménages ruraux et agricoles ?
- De façon générale, ces aides contribuent-elles à la mise en place d'une agriculture durable et multifonctionnelle et soutiennent-elles de façon significative et appropriée les déclinaisons locales qui ont pu en être faites ?

Complémentarité ou concurrence entre les différentes sources de financements possibles ?

- Existe t il des cofinancements plus faciles à utiliser que d'autres ? Pourquoi ?
- Y a-t-il coordination, concurrence, complémentarité avec les aides de l'Europe, de l'Etat, la Région, du CG, des EPCI, les professionnels ?
- Est-ce possible à améliorer ?
- Que penser des contrôles ? Comment sont-ils pratiqués ? Vécus ?

5. Niveaux de programmation

Complémentarité ou concurrence des priorités des différents échelons de programmation (nationale, régionale, locale) ?

- Du système précédent d'instruction local/national au système actuel hybride régional/national/local :
- Quelle visibilité politique, administrative, quelles motivations, quelles craintes, quelles frustrations ?
  - Pour les bénéficiaires ?
  - Pour les partenaires politiques et professionnels ?
  - Pour l'administration ?
  - Pour la DRAF ?
  - Pour ses personnels y compris au niveau du traitement quotidien des dossiers ?
  - Quelle implication des autres Directions Régionales (DIREN en particulier) ? Du Ministère ? Recherche d'exemples précis de complications inutiles, de retards, d'incompréhensions, mais aussi de procédures qui fonctionnent mieux ou aussi bien.

Analyse des différences d'efficacité, notamment au niveau de la rapidité d'instruction des dossiers, d'efficacité des contrôles ?

6. Documentation à recueillir in fine :

Déclarations de politiques agricoles, rurales.
Guides des aides européennes.
Masses financières par mesure s'il y a lieu avec si possible explicitation des cofinancements.
Chartes de développement.
Chartes d'environnement.
Schémas de service, d'environnement.
Récapitulatifs des actions et aides en milieu rural (et pas seulement agricoles).
Schémas des procédures d'instruction pour les principales mesures.
Etats d'avancements.
Documents de communication.
Documents de synthèses sur les principales mesures du RDR Installation, Investissement, MAE/CTE, Forêt, etc.

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 53 : Le guide d'entretien auprès des Directions Régionales de l'Agriculture et de la Forêt et des Directions Régionales de l'Environnement

Entretien auprès du ADASEA et CNASEA Régional

Interlocuteur :

Le directeur es qualités[1]

1. Analyse des problématiques du département et du territoire étudié

Description du monde agricole et rural de la région concernée ?

Rechercher des documents de synthèse.

Analyse des forces et faiblesses du territoire considéré ?

Rechercher des documents de synthèse.

***Description des problèmes environnementaux propre à la région concernée* ?**

Rechercher des documents de synthèse.

***Politiques publiques mises en œuvre dans ce contexte* ?**

Obtenir ici un petit historique des politiques agricoles qui se sont succédé. Si tel est le cas, demander des rapports d'étape, de synthèses, voire des évaluations. Identifier les politiques rurales complémentaires et les services et/ou personnes qui les ont misent ou les mettent en œuvre (nom, fonction, qualité, contact).

2. Identification des priorités de développement agricole et rural

Identification des applications départementales et locales du RDR (PDRN et DOCUP), objectifs spécifiques de CTE, MAE, lien avec le PAD (Projet Agricole Départemental), complémentarité avec d'autres politiques rurales ou agricoles (par exemple, PMPOA en Bretagne).

Analyse de la pertinence des priorités du RDR face aux priorités du territoire concerné (dans le principe : l'adaptation, etc.) ?

- Quels exemples, quels indicateurs montrent la pertinence ?

Rappeler que, selon notre lecture, le RDR en France a pour priorité la mise en place d'une agriculture durable et multifonctionelle, ce qui constitue une priorité, et se met en œuvre par les MAE et les CTE :

- durable : économie, emploi, environnement, conditions de vie et équilibres sociaux,
- multifonctionelle : demande de la société production quantité, qualité, santé, paysages, patrimoine, loisirs, sols et eau, etc.

3. Analyse de l'utilisation des ressources financières du RDR (se munir du tableau des mesures et sous mesures)

Observations sur les mesures plus ou moins utilisées par les bénéficiaires potentiels ?

Analyse des raisons de cet état de fait (adéquation des mesures aux besoins, difficultés techniques d'instruction ou de mise en œuvre) ?

Etude des procédures d'élaboration des dossiers, la nature des soutiens existants et leur efficacité ?

(ce point peut être illustré sur des cas précis comme : CTE, MAE, etc.)

[1] Formule qui suit le nom d'une personne pour signifier qu'elle n'est pas visée à titre personnel, mais simplement eu égard aux fonctions qu'elle remplit.

Effort en temps demandé aux bénéficiaires lors des constitutions de dossiers (délais d'instruction, nature et qualité de l'appui obtenu) ?

Rechercher une évaluation en temps, en coût (si elle n'est pas connue, c'est une information en soi).

Rechercher une évaluation en complexité, en effort intellectuel.

Rechercher une évaluation en rapport coûts et avantages : si c'était à refaire, le referiez-vous et comment ? Que peut-on améliorer ? Combien de temps a duré la procédure. Qui vous a aidé ? Cela a-t-il été déterminant, et bien fait ? Cela valait-il le prix qu'on vous a demandé ?

4. Contribution du RDR aux objectifs de développement rural

Complémentarité entre le 1er et le 2ème pilier de la PAC ?

- Les aides du premier pilier de la PAC vous paraissent-elles plus adaptées à la situation locale que celles du second pilier ?
- Plutôt que d'avoir accès à des mesures ciblées comme celles du RDR préféreriez-vous :
  - des aides PAC soumises à condition d'écoconditionnalité,
  - ou des aides ciblées moins nombreuses, mais intégrant des conditions plus précises (par exemple, en matière d'irrigation ou de rotation).
- Faut-il privilégier davantage des aides de masse d'application générale, voire obligatoire, plus simples à gérer, mais moins précises que des aides ciblées adaptées au cas des exploitations individuelles ?
- Si oui, quel serait le niveau territorial adéquat ?

5. Perception du RDR par la population cible

Mesure de l'effort de vulgarisation auprès du public cible ?

- Comment l'ADASEA s'y prend-elle pour réaliser cette information ?

Recueillir des documents d'appel, des articles de presse.

Demander les formulaires d'instruction, toutes les pièces mises à portée des bénéficiaires (exemplaires vierges, etc.).

Vérifier la communication européenne : est-elle mise en avant, ni plus, mais ni moins, l'affichage graphique (en principe fortement recommandé sinon obligatoire), est-il effectué et visible sur les documents ?

6. Appréciation des capacités techniques de formulation de projet

Amélioration de l'expertise des structures d'appui aux agriculteurs depuis le début de la mise en place des mesures RDR (formation, emplois spécialisés, etc.) ?

- En quoi procéder à l'instruction des aides du RDR et des CTE a-t-il permis à l'organisation de développer des compétences spécifiques nouvelles ?
- En termes de champ de compétences (gestion de dossiers multiples, référentiels locaux, approches globales par exemple sur les MAE, CTE, DJA).
- En termes de partenariat nouveau avec les autres organisations professionnelles administratives, politiques, universitaires, etc.
- Cette expertise a-t-elle ou peut-elle être mise à profit pour d'autres projets/programmes ?

Réflexion sur le thème rural/agricole ?

- L'ADASEA a-t-elle, pour projet de s'impliquer davantage dans les politiques rurales (pas seulement agricoles) ?

Existence et état des lieux de réflexion sur la notion de développement rural (en opposition au tout agricole, par exemple dans les programmes LEADER).

Qualité du dialogue entre le bénéficiaire et l'appui technique, et de l'appropriation (comment savoir pour l'appropriation ?) du projet par les acteurs moteurs des projets ?

- Expliciter le déroulement (nombre d'heures, d'interlocuteur, soutien, etc.) du montage d'un dossier type (CTE, par exemple).

7. Fonctionnement des instances de programmation

Analyse du degré de participation et d'implication des représentants du monde rural ?

Rechercher une explication des positions officielles et officieuses des professionnels, des politiques, des associations, de l'administration.

Motivations des uns et des autres.

Fonctionnement de la CDOA.

Recherche d'exemples marquants sur des dossiers ou des politiques.

8. Niveaux de programmation

Intérêt et efficacité des différents échelons de programmation (national, régional, local) ?

NB la présente question a pour objet de bien cerner les points suivants : difficultés de conception de programmes à financeurs multiples, problèmes concrets rencontrés, possibilité concrète de mieux faire avec une autre organisation (par exemple, un simple programme régional avec une orientation plus forte sur les zones d'Objectif 2)

Du système précédent d'instruction local/national au système actuel hybride régional/national/local. Articulation possible entre ces trois échelles :

- Quelle visibilité politique, administrative, quelles motivations, quelles craintes, quelles frustrations ?
  - Pour les bénéficiaires ?
  - Pour les partenaires politiques et professionnels ?
  - Pour l'administration ?
  - Pour l'organisation ?
- Quelle relation entre l'ADASEA et le CNASEA Régional ?

Recherche d'exemples précis de complications inutiles, de retards, d'incompréhensions, mais aussi de procédures qui fonctionnent mieux ou aussi bien.

9. Documentation à recueillir in fine :

Etudes sur les perspectives d'évolution de l'agriculture et les conséquences prévisibles.

Descriptions du monde agricole et rural de la région concernée.

Rechercher des documents de synthèse.

Analyse des forces et faiblesses du territoire considéré.

Rechercher des documents de synthèse.

Historique des politiques agricoles qui se sont succédé : demander des rapports d'étape, des synthèses, voire des évaluations sur programmes antérieurs d'Objectif 2, documents spécifiques sur l'application du RDR, l'adaptation des MAE et des CTE, les articulations avec les autres politiques de développement rural, etc.

Identifier les politiques rurales complémentaires et les services/personnes qui les ont mises ou les mettent en œuvre (nom, fonction, qualité, contact).

Connaissance du RDR par les préconisateurs, les bénéficiaires et les partenaires locaux. Existe-t-il des enquêtes locales à ce sujet ?

Appuis aux bénéficiaires.

Recueillir des documents d'appel, des articles de presse.

Demander les formulaires d'instruction, toutes les pièces mises à portée des bénéficiaires (exemplaires vierges).

- Vérifier la communication Europe (est-elle mise en avant, ni plus, mais ni moins, l'affichage graphique (en principe fortement recommandé sinon obligatoire) : est il effectué et visible sur les documents ?

Expliciter le déroulement du montage d'un dossier type (DJA, PAM, etc., pas CTE trop particulier).

Recherche d'exemple marquant sur des dossiers ou des politiques.

Recherche d'exemples précis de complications inutiles, de retards, d'incompréhensions, mais aussi de procédures qui fonctionnent mieux ou aussi bien.

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 54 : Le guide d'entretien auprès des Associations Départementales pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles et des Conseils Nationaux pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles Régionaux

Entretien auprès du Conseil général

Interlocuteur :

Le Chef du Service Economique ou Service Agricole et Environnement selon la structuration locale et à défaut le président de la Commission agricole du CG

NB : au niveau local, il peut être utile de rencontrer le Conseiller Général du canton.

1. Identification des priorités de développement agricole et rural

Analyse de la pertinence des priorités du RDR face aux priorités du territoire concerné ?

Rappeler que, selon notre lecture le RDR en France a pour priorité la mise en place d'une agriculture durable et multifonctionelle, ce qui constitue une priorité et se met en œuvre par les MAE et les CTE :

- durable : économie, emploi, environnement, conditions de vie et équilibres sociaux ;
- multifonctionelle : demande de la société pour des productions, quantité, qualité, santé, paysages, patrimoine, loisirs, sols et eau, etc.

2. Contribution du RDR aux objectifs de développement rural

Complémentarité entre le 1er et le 2ème pilier ?

- Les aides du premier pilier de la PAC vous paraissent-elles plus adaptées à la situation locale ?
- Plutôt que d'avoir accès à des mesures ciblées comme celles du RDR préféreriez-vous des aides PAC soumises à condition d'écoconditionnalité ou des aides ciblées moins nombreuses, mais intégrant des conditions plus précises (par exemple, en matière d'irrigation ou de rotation) ?
- Faut-il privilégier davantage des aides de masse d'application générale, voire obligatoire, plus simples à gérer, mais moins précises que des aides ciblées adaptées au cas des exploitations individuelles. Si oui, quel serait le niveau territorial adéquat ?

3. Analyse de la coopération et du cofinancement des collectivités locales

Analyse des motivations de cofinancements, des appréhensions et des contraintes rencontrées ?

- Quelle est la politique du CG en matière d'aide à l'agriculture ?
- En matière de ruralité ?
- Quelles sont ses priorités ? (on se renseignera utilement auprès de la DRAF sur ces programmes départementaux ou régionaux ainsi que sur les CPER)
- Comment les définit-il ?
- Comment sont-elles traduites concrètement ? Rechercher ici les documents de déclaration politique, les comptes-rendus de commission agricole, les éléments budgétaires. Recherche les opérations dans lesquelles le CG vient en cofinancement des mesures du RDR. Celle où il n'intervient pas en cofinanceur mais en complément.
- Comment le CG pratique-t-il le cofinancement ?
- Comment voit-il la méthode actuelle ?
- Où existe-t-il pour lui des problèmes ? Que voudrait-il améliorer, changer ?
- S'il y a des difficultés, quelles en sont les conséquences, pour lui, pour les bénéficiaires, pour la ruralité, pour l'agriculture ?
- Si certaines des aides -et lesquelles- du 2ème pilier disparaissaient, quelles en seraient les conséquences ? Est-il possible de les chiffrer ?
- Ces aides sont elles déterminantes pour l'emploi local ?
- Pour l'environnement ?
- Pour le revenu des ménages ruraux et agricoles ?
- Est-il possible de chiffrer cet impact ?

Complémentarité ou concurrence entre les différentes sources de financements possibles ?
- Existe t il des cofinancements plus faciles à utiliser que d'autres ? Pourquoi ?
- Y a-t-il coordination, concurrence, complémentarité avec les aides du CG et l'Europe, la Région, les EPCI, les professionnels ? Est-ce possible à améliorer ?
- Que penser des contrôles ? Comment sont-ils pratiqués, vécus ?

4. Fonctionnement des instances de programmation

Analyse du degré de participation et d'implication des représentants du monde rural ?
- Comment le CG définit-il son intervention dans le domaine du développement rural et sur certaines mesures en particulier (par exemple installation, MAE, CTE, etc.) ?
- Quels objectifs veut-il défendre dans les instances de programmation ?
- Le CG se sent-il à sa place dans ces instances ?
- Comment y tient-il son rôle ?
- Y a-t-il des jeux d'alliances ou d'opposition ?
- Sur quels sujets ?
- Par quoi cela se traduit-il ?
- Comment juger, améliorer la situation ?
- Comment le CG juge-t-il les résultats du RDR par rapport aux objectifs qu'il a définis comme prioritaires pour le département ?

5. Documentation à recueillir in fine :

Déclarations de politiques agricoles et rurales,
Guide des aides du CG,
Budget agricole avec si possible explicitation des cofinancements,
Chartes de développement,
Chartes d'environnement,
Schémas de service, d'environnement,
Récapitulatif des actions et aides en milieu rural (et pas seulement agricoles).

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 55 : Le guide d'entretien auprès des Conseils généraux

Entretien auprès de la DDAF

Interlocuteurs :

Le directeur es qualités
Le Chef du Service Economique
Le responsable des Affaires Européennes
Le Chef du Service Études et Statistiques

1. Analyse des problématiques du département et du territoire étudié

Description du monde agricole et rural de la région concernée ?

Rechercher des documents de synthèse.

Analyse des forces et faiblesses du territoire considéré ?

Rechercher des documents de synthèse.

Description des problèmes environnementaux spécifiques de la région concernée ?

Rechercher des documents de synthèse.

Politiques publiques mises en œuvre dans ce contexte ?

Obtenir un petit historique des politiques agricoles qui se sont succédées. Si tel est le cas, demander des rapports d'étape, des synthèses, voire des évaluations.

Identifier les politiques rurales complémentaires et les services, personnes qui les ont mises ou les mettent en œuvre (nom, fonction, qualité, contact).

2. Identification des priorités de développement agricole et rural

NB : En particulier, il s'agit ici de préciser l'application faite localement des deux volets du RDR, de ses objectifs locaux et de l'affichage des mesures fait en conséquence. Notamment à travers l'analyse des DOCUP Objectif 2 et Document de programmation et leur mise en œuvre.

Chercher à se procurer les documents de programmation Objectif 2 ou leur synthèse et les éléments budgétaires qui vont avec, avec les états d'avancement actuels.

Analyse de la pertinence des priorités du RDR face aux priorités du territoire concerné ?

Rappeler que, selon notre lecture, le RDR en France a pour priorité la mise en place d'une agriculture durable et multifonctionelle, ce qui constitue une priorité, et se met en œuvre par les MAE et les CTE :

- durable : économie, emploi, environnement, conditions de vie et équilibres sociaux,
- multifonctionelle : demande de la société production quantité, qualité, santé, paysages, patrimoine, loisirs, sols et eau…

Complémentarité ou concurrence entre les démarches filières, individuelles et territoriales (contrats types CTE territoires et filières) ?

- Qui porte ces démarches, dans quels buts (économiques, politiques, personnels…) ?

Analyser les implications de ces trois démarches en termes d'aménagement du territoire, d'emploi, d'effet sur l'environnement, sur le revenu des ménages, sur la sociologie rurale.

Rechercher la place que tient le foncier dans la stratégie de tous ces acteurs.

- Quels scénarios pour l'avenir ? Existe-t-il des documents d'analyse des évolutions récentes et de prospective ?

3. Analyse de l'utilisation des ressources financières du RDR

Observations sur les mesures plus ou moins utilisées par les bénéficiaires potentiels ?
Passer le temps qu'il faut pour ce point et les deux qui suivent.
Mesurer le degré de programmation, de paiement par mesure (lorsqu'il y a lieu : programmation locale dans le PDRN ou le DOCUP).

Analyse des raisons de cet état de fait (adéquation des mesures aux besoins, difficultés techniques d'instruction ou de mise en œuvre ?

4. Appréciation de la contribution du RDR aux objectifs de développement rural

Estimation des effets d'aubaine surestimant les effets du RDR ?
Recherche d'exemples précis, les quantifier.

Estimation des effets indirects importants, en aval et amont des bénéficiaires directs ?
- Les mesures du RDR ont-elles des effets positifs indirects, en termes d'emploi, d'environnement, de sociologie ?
- Est-il possible de les identifier précisément ? De les quantifier ?
- Existe t-il des études locales sur le sujet ? Des éléments de preuve ?

Complémentarité entre le 1er et le 2ème pilier ?
- Les aides du premier pilier de la PAC vous paraissent-elles plus adaptées à la situation locale ?
- Plutôt que d'avoir accès à des mesures ciblées comme celles du RDR préféreriez-vous des aides PAC soumises à condition d'écoconditionnalité ou des aides ciblées moins nombreuses, mais intégrant des conditions plus précises (par exemple, en matière d'irrigation ou de rotation) ?
- Faut-il privilégier davantage des aides de masse d'application générale, voire obligatoires, plus simples à gérer, mais moins précises que des aides ciblées adaptées au cas des exploitations individuelles. Si oui, quel serait le niveau territorial adéquat ?

5. Appréciation des capacités techniques de formulation de projet

Qualité du dialogue entre le bénéficiaire et l'appui technique, et de l'appropriation du projet par les acteurs moteurs des projets ?
- Comment qualifier le dialogue entre la DDAF et les bénéficiaires ?
- Et entre la DDAF et les autres partenaires dans la procédure d'instruction (Chambre, ADASEA, Syndicats, etc.). Y a-t-il des complémentarités, des concurrences, des oppositions, voire des conflits ? Pour quels motifs ?

6. Analyse de la coopération et du cofinancement des collectivités locales

Analyse des motivations de cofinancements, des appréhensions et des contraintes rencontrées ?

- Quelle est la politique des cofinanceurs (Etat Département, Région, voire Collectivités locales) en matière d'aide à l'agriculture ?
- En matière de ruralité ?
- Quelles sont leurs priorités ?
- Comment les définissent-ils ?
- Comment sont-elles traduites concrètement ? Rechercher les opérations dans lesquelles les cofinanceurs viennent en cofinancement des mesures du RDR. Celle où ils n'interviennent pas en cofinanceurs mais en complément.
- Comment la DDAF pratique-t-elle le cofinancement ?
- Comment voit-elle la méthode actuelle ?
- Où existe-t-il des problèmes ? Que peut-on améliorer, changer ?
- S'il y a des difficultés, quelles en sont les conséquences, pour les Services de la DDAF, pour les bénéficiaires, pour la ruralité, pour l'agriculture ?
- Au delà de leur effet premier sur l'activité agricole, les aides du 2ème pilier ont-elles d'autres effets déterminants ?
- Pour l'emploi local ?
- Pour l'environnement ?
- Pour le revenu des ménages ruraux et agricoles ?
- De façon générale, ces aides contribuent-elles à la mise en place d'une agriculture durable et multifonctionnelle et soutiennent-elles de façon significative et appropriée les déclinaisons locales qui ont pu en être faites ?

Complémentarité ou concurrence entre les différentes sources de financements possibles ?

- Existe t il des cofinancements plus faciles à utiliser que d'autres ? Pourquoi ?
- Y a-t-il coordination, concurrence, complémentarité avec les aides de l'Europe, de l'Etat, la Région, du CG, des EPCI, les professionnels ?
- Quels sont les objectifs et les contraintes liées aux objectifs de chaque cofinanceur ?
- Est-ce possible à améliorer ?
- Que penser des contrôles ? Comment sont-ils pratiqués ? Vécus ?

7. Fonctionnement des instances de programmation

Analyse du degré de participation et d'implication des représentants du monde rural ?

- Les partenaires se sentent-ils à leur place dans ces instances ?
- Comment y tiennent-ils leur rôle ?
- Y a-t-il des jeux d'alliances ou d'opposition ?
- Sur quels sujets ?
- Par quoi cela se traduit-il ?
- Comment juger, améliorer la situation ?

Identification des instances locales, départementales et régionales intervenant dans le processus de programmation ?

- Peut-on reconstituer sur des dossiers phares, le processus d'instruction et de paiement, les participants, et les rôles de chacun, les dysfonctionnements éventuels, les délais ?
- Qui participe au Comité régional de suivi du PDRN et Comité régional de suivi du DOCUP ? Quel est leur rôle ?

8. Niveaux de programmation

Intérêt et efficacité des différents échelons de programmation (nationale, régionale, locale…) ?

Du système précédent d'instruction local/national au système actuel hybride régional/national/local : articulation possible entre ces trois échelles :

- Quelle visibilité politique, administrative, quelles motivations, quelles craintes, quelles frustrations ?
- Pour les bénéficiaires ?
- Pour les partenaires politiques et professionnels ?
- Pour l'administration ?
- Pour la DDAF ?
- Pour ses personnels y compris au niveau du traitement quotidien des dossiers ?
- Quelle implication de la DRAF ? Du Ministère ? Recherche d'exemples précis de complications inutiles, de retards, d'incompréhensions, mais aussi de procédures qui fonctionnent mieux ou aussi bien.

9. Documentation à recueillir in fine :

Déclarations de politiques agricoles et rurales
Guides des aides européennes,
A partir des données CNASEA : masses financières par mesure s'il y a lieu avec si possible explicitation des cofinancements,
Chartes de développement,
Chartes d'environnement,
Schémas de service, d'environnement,
Récapitulatifs des actions et aides en milieu rural (et pas seulement agricoles),
Etats d'avancements,
Documents de communication,
Document de synthèses sur les principales mesures du RDR Installation, Investissement, MAE/CTE, Forêt, etc.,
Contrats types CTE département, petite région/filière,
Comptes-rendus de CDOA particulièrement section CTE,
Auprès du Service d'études et statistiques : éléments de présentation statistique départementale et sur la petite région : publications AGRESTE 2000, 2001, 2002,
Analyses spécifiques annuelles par filières, territoire, production, problématique (foncier, installation retraite IAA en particulier),
Etudes prospectives.

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 56 : Le guide d'entretien auprès des Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt

Entretien auprès de la Chambre d'agriculture

Interlocuteurs :

Le Chef du Service Economique
Un élu local de la Chambre
Rappeler l'objectif de la mission et du RDR

2. Analyse des problématiques du département et du territoire étudié

Description du monde agricole et rural de la région concernée ?
Outre le PAD, la Chambre dispose de nombreux documents et études : rechercher des synthèses.

Analyse des forces et faiblesses du territoire considéré ?
Rechercher des documents de synthèse.

Description des problèmes environnementaux spécifiques de la région concernée ?
Rechercher des documents de synthèse.

Politiques publiques mises en œuvre dans ce contexte ?
Obtenir ici un petit historique des politiques agricoles qui se sont succédées. Si tel est le cas, demander des rapports d'étape, des synthèses, voire des évaluations.
Identifier les politiques rurales complémentaires et les services/personnes qui les ont mises ou les mettent en œuvre (nom, fonction, qualité, contact).

3. Identification des priorités de développement agricole et rural

Analyse de la pertinence des priorités du RDR face aux priorités du territoire concerné ?
Rappeler que, selon notre lecture, le RDR en France a pour priorité la mise en place d'une agriculture durable et multifonctionnelle, ce qui constitue une priorité, et se met en œuvre par les MAE et les CTE :

- durable : économie, emploi, environnement, conditions de vie et équilibres sociaux,
- multifonctionnelle : demande de la société production quantité, qualité, santé, paysages, patrimoine, loisirs, sols et eau, etc.

Rechercher les traductions locales de l'application du RDR des MAE et des CTE.

Complémentarité ou concurrence entre les démarches filières, individuelles et territoriales (contrats types CTE territoires et filières) ?
- Qui porte ces démarches, dans quels buts (économiques, politiques, personnels…) ?
Analyser les implications de ces trois démarches en termes d'aménagement du territoire, d'emploi, d'effet sur l'environnement, sur le revenu des ménages, sur la sociologie rurale.
Rechercher la place que tient le foncier dans la stratégie de tous ces acteurs.
- Quels scénarios pour l'avenir ? Existe-t-il des documents d'analyse des évolutions récentes et de prospective ?

4. Analyse de l'utilisation des ressources financières du RDR
(se munir du tableau des mesures et sous mesures)

Observations sur les mesures plus ou moins utilisées par les bénéficiaires potentiels.

Analyse des raisons de cet état de fait (adéquation des mesures aux besoins, difficultés techniques d'instruction ou de mise en œuvre).

Etude des procédures d'élaboration des dossiers, la nature des soutiens existants et leur efficacité.

Rechercher l'éventuelle adéquation des répartitions financières entre mesures du RDR par rapport aux besoins, à somme constante, et par rapport à d'autres besoins jugés plus prioritaires au niveau local.

- Quels résultats sont à attendre localement par rapport aux objectifs du RDR ?

5. Contribution du RDR aux objectifs de développement rural

Complémentarité entre le 1er et le 2ème pilier ?

- Les aides du premier pilier de la PAC vous paraissent-elles plus adaptées à la situation locale ?
- Plutôt que d'avoir accès à des mesures ciblées comme celles du RDR préféreriez-vous des aides de la PAC soumises à condition d'écoconditionnalité ou des aides ciblées moins nombreuses, mais intégrant des conditions plus précises (par exemple, en matière d'irrigation ou de rotation) ?
- Faut-il privilégier davantage des aides de masse d'application générale, voire obligatoire, plus simples à gérer, mais moins précises que des aides ciblées adaptées au cas des exploitations individuelles ? Si oui, quel serait le niveau territorial adéquat ?

6. Appréciation des capacités techniques de formulation de projet

Amélioration de l'expertise des structures d'appui aux agriculteurs depuis le début de la mise en place des mesures RDR (formation, embauche de personnel spécialisé) ?

- En quoi procéder à l'instruction des aides européennes a permis à l'organisation de développer des compétences spécifiques ?
- En termes de techniques élémentaires (SIG) ?
- En termes de champs de compétences : gestion de dossiers multiples, référentiels locaux, approches globales ?
- En termes de partenariats nouveaux avec les autres organisations professionnelles administratives, politiques, universitaires ?
- Cette expertise a-t-elle, peut-elle être mise à profit pour d'autres projets/programmes ?
- La Chambre d'agriculture a t'elle, de ce fait le projet de s'impliquer davantage dans les politiques rurales (pas seulement agricoles) ?
- La Chambre a t'elle, pour projet de s'impliquer davantage dans les politiques rurales (pas seulement agricoles) ? Existence et état des lieux de réflexion sur la notion de développement rural (en opposition au tout agricole).

Qualité du dialogue entre le bénéficiaire et l'appui technique, et de l'appropriation du projet par les acteurs moteurs des projets ?

- Comment qualifier le dialogue entre la Chambre et les bénéficiaires ?
- Et entre la Chambre et les autres partenaires dans la procédure d'instruction (DDAF, ADASEA, syndicats, etc.) ?
- Y a-t-il des complémentarités, des concurrences, des oppositions, voire des conflits ? Pour quels motifs ?

7. Fonctionnement des instances de programmation

Analyse du degré de participation et d'implication des représentants du monde rural ?
Rechercher une explication des positions officielles et officieuses des professionnels, des politiques, des associations, de l'administration.
Motivations des uns et des autres ?
Fonctionnement de la CDOA ?
Recherche d'exemples marquants sur des dossiers ou des politiques.

8. Niveaux de programmation

Intérêt et efficacité des différents échelons de programmation (nationale, régionale, locale, etc.) ?
Du système précédent d'instruction local/national au système actuel hybride régional/national/local. Articulation possible entre ces trois échelles :
- Quelle visibilité politique, administrative, quelles motivations, quelles craintes, quelles frustrations ?
    - Pour les bénéficiaires ?
    - Pour les partenaires politiques et professionnels ?
    - Pour l'administration ?
    - Pour l'organisation ?
    - Quelle implication de la Chambre Régionale d'Agriculture ?

Recherche d'exemples précis de complications inutiles, de retards, d'incompréhensions, mais aussi de procédures qui fonctionnent mieux ou aussi bien.

9. Documentation à recueillir in fine :

Etudes sur les perspectives d'évolution de l'agriculture et les conséquences prévisibles.
Description du monde agricole et rural de la région concernée : rechercher des documents de synthèse.
Analyse des forces et faiblesses du territoire considéré : rechercher des documents de synthèse.
Historique des politiques agricoles qui se sont succédées : demander des rapports d'étape, des synthèses, voire des évaluations.
Identifier les politiques rurales complémentaires et les services/personnes qui les ont mises ou les mettent en œuvre (nom, fonction, qualité, contact),
Connaissance du RDR par les préconisateurs, les bénéficiaires et les partenaires locaux : existe-t-il des enquêtes locales à ce sujet ?
Appuis aux bénéficiaires : recueillir des documents d'appel, des articles de presse.
Demander les formulaires d'instruction toutes les pièces mises à portée des bénéficiaires (exemplaires vierges).
Expliciter le déroulement du montage d'un dossier type auquel l'institution participe (DJA, PAM, etc., mais pas de CTE trop particulier).
Recherche d'exemples marquants sur des dossiers ou des politiques.
Recherche des exemples précis de complications inutiles, de retards, d'incompréhensions, mais aussi de procédures qui fonctionnent mieux ou aussi bien.
Se faire communiquer le PAD, ou à tout le moins un document de synthèse.

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 57 : Le guide d'entretien auprès des Chambres d'agriculture

Entretien auprès des EPCI, Pays et GAL LEADER

Interlocuteurs :

Le président et l'animateur (si possible ensemble)
Le responsable des programmes européens

1. Analyse des problématiques du territoire étudié

Description du monde agricole et rural de la région concernée ?
Rechercher des documents de synthèse.

Analyse des forces et faiblesses du territoire considéré ?
Rechercher des documents de synthèse.

Description des problèmes environnementaux spécifiques de la région concernée ?
Rechercher des documents de synthèse.

Politiques publiques mises en œuvre dans ce contexte ?
Obtenir un petit historique des politiques agricoles qui se sont succédées. Si tel est le cas, demander des rapports d'étape, des synthèses, voire des évaluations,
Identifier les politiques rurales complémentaires et les services, personnes qui les ont mises ou les mettent en œuvre (nom, fonction, qualité, contact).

2. Identification des priorités de développement agricole et rural

Analyse des priorités de développement agricole et rural à partir des documents de programmation (Chartes de pays…) ?
Recueillir les Chartes de pays, schémas de service collectif, Chartes d'environnement et demander des explicitations.

Analyse de la pertinence des priorités du RDR face aux priorités du territoire concerné (attentes sociales notamment) ?
Rappeler que, selon notre lecture, le RDR en France a pour priorité la mise en place d'une agriculture durable et multifonctionnelle, ce qui constitue une priorité, et se met en œuvre par les MAE et les CTE :

- durable : économie, emploi, environnement, conditions de vie et équilibres sociaux ;
- multifonctionnelle : demande de la société pour des productions, quantité, qualité, santé, paysages, patrimoine, loisirs, sols et eau, etc.

3. Perception du RDR par la population cible

Connaissance du RDR par les préconisateurs, les bénéficiaires et les partenaires locaux ?
- Existe t-il des enquêtes locales à ce sujet ?
- Quels jeux jouent les institutions politiques et professionnelles dans l'affichage des politiques ?
- Quels discours les bénéficiaires entendent-ils et quel discours veulent-ils entendre ?

4. Analyse de la coopération et du cofinancement des collectivités locales

Analyse des motivations de cofinancements, des appréhensions et contraintes rencontrées ?

- Quelle est la politique de l'organisme en matière d'aide aux activités agricoles ?
- En matière de ruralité ?
- Quelles sont ses priorités ? Et comment les définissez-vous ?
- Comment sont traduites, concrètement, ses priorités ? Rechercher les documents de déclaration politique, les comptes-rendus de commission agricole, les éléments budgétaires. Rechercher les opérations dans lesquelles l'organisme vient en cofinancement des mesures du RDR. Celles où il n'intervient pas en cofinanceur, mais en complément.
- Comment l'EPCI pratique-t-il le cofinancement ?
- Comment l'organisme voit-il la méthode actuelle ?
- Où existe-t-il des problèmes ?
- Que voudriez-vous améliorer, changer ?
- S'il y a des difficultés, quelles en sont les conséquences, pour l'organisme, pour les bénéficiaires, pour les activités rurales et agricoles ?
- Au delà de leur effet premier sur les activités rurales et agricoles, les aides du 2ème pilier ont-elles d'autres effets déterminants ?
- Pour l'emploi local ?
- Pour l'environnement ?
- Pour le revenu des ménages ruraux et agricoles ?
- De façon générale, ces aides contribuent-elles à la mise en place d'une agriculture durable et multifonctionnelle et soutiennent-elles de façon significative et appropriée les déclinaisons locales qui ont pu en être faites ?

Complémentarité ou concurrence entre les différentes sources de financements possibles ?

- Existe t il des cofinancements plus faciles à utiliser que d'autres ? Et pourquoi ?
- Y a-t-il coordination, concurrence, complémentarité avec les aides de l'Etat, du CG, de l'Europe, de la Région, des EPCI, des professionnels ?
- Que faire pour aller vers une amélioration ?
- Que penser des contrôles ? Comment sont-ils pratiqués ? Vécus ?

5. Documentation à recueillir in fine :

Recueillir les Chartes de pays, d'environnement, les schémas de service collectif,
Déclarations de politiques agricoles, rurales,
Guides des aides du CG,
Budgets agricoles avec si possible explicitation des cofinancements,
Chartes de développement,
Chartes d'environnement,
Schémas de service, d'environnement,
Récapitulatifs des actions et aides en milieu rural (pas seulement en milieu agricole).

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 58 : Le guide d'entretien auprès des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, pays et Groupes d'Action Locale LEADER

Entretien auprès des associations représentées en CDOA

Interlocuteurs :

Le représentant permanent en CDOA, généralement le président de l'Association

Bien préciser en préalable la mission et la place du RDR.

1. Perception du RDR par la population cible

Fonctionnement des instances de programmation et degré de participation et d'implication des représentants du monde rural ?

Cette question s'appuie sur l'application de la loi de 1999 qui a élargi la CDOA à des représentants des élus et de la société civile.

Rechercher une explication des positions officielles et officieuses des professionnels, des politiques, des associations, de l'administration.

- Quelles sont les motivations des uns et des autres ?
- Quel est le fonctionnement de la CDOA ?

Recherche d'exemples marquants sur des dossiers ou des politiques (par exemple, CTE et préparation du PAD).

- Quelles sont les actions phares menées par l'association ?
- quels sont les programmes où elle est impliquée et leur financement (avec l'UE éventuellement et le RDR) ?
- Le programme permet-il la prise en compte ou non de la demande sociale ?
- Offre t-il une possibilité effective de participation de la société civile ?

2. Documentation à recueillir in fine :

Comptes-rendus de l'Assemblée Générale de l'Association.
Articles de presse.
Documents de communication.
Déclarations de politique générale.

Source : TCHEKEMIAN, 2008

Tableau 59 : Le guide d'entretien auprès des associations représentées en Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture

Entretien auprès des syndicats agricoles

1. Contribution du RDR aux objectifs de développement rural

Complémentarité entre le 1er et le 2ème pilier ?

- Les aides du premier pilier (aides de la PAC) vous paraissent plus adaptées à la situation locale ?
- Plutôt que d'avoir accès à des mesures ciblées comme celles du RDR, préféreriez-vous des aides de la PAC soumises à condition d'écoconditionnalité ou des aides ciblées moins nombreuses mais intégrant des conditions plus précises (par exemple, en matière d'irrigation ou de rotation) ?
- Faut-il privilégier davantage des aides de masse d'application générale, voire obligatoires, plus simples à gérer mais moins précises que des aides ciblées adaptées au cas des exploitations individuelles ? Si oui, quel serait le niveau territorial adéquat ?

2. Fonctionnement des instances de programmation

Analyse du degré de participation et d'implication des représentants du monde rural ?

- Le Syndicat se sent-il à sa place dans ces instances ?
- Comment y tient-il son rôle ?
- Y a-t-il des jeux d'alliances ou d'opposition ?
- Sur quels sujets ?
- Par quoi cela se traduit-il ?
- Comment juger, améliorer la situation ?
- Participation récente de la société civile à la CDOA : est-elle justifiée, polémique, conflictuelle, constructive ?

3. Documentation à recueillir in fine :

Déclarations de politique,
Documents de communication.

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 60 : Le guide d'entretien auprès des syndicats agricoles

Entretien auprès des bénéficiaires

Se faire communiquer au préalable en DDAF ou ADASEA un panel de bénéficiaires et des raisons de leur possible éligibilité aux mesures du RDR, de façon à adapter l'entretien en conséquence

Interlocuteurs :

Exploitants bénéficiaires ou pas des aides

Travailleurs agricoles (saisonniers)

Demander les caractéristiques de l'activité agricole (surface, productions, cheptel, labels, statut juridique, nombre d'ETP ancienneté, perspective de succession, etc.) et non agricole (autres activités, touristique, vente à la ferme, locations, autres emplois et revenus dans le ménage, etc.), responsabilités professionnelles et politiques locales, départementales, etc.

1. Analyse de l'utilisation des ressources financières du RDR

Quantification des mesures plus ou moins utilisées par les bénéficiaires potentiels ?

- Quelles sont les mesures que vous mettez en œuvre ?

Analyse des raisons de cet état de fait (adéquation des mesures aux besoins, difficultés techniques d'instruction ou de mise en œuvre) ?

- Avez-vous envisagé d'utiliser d'autres mesures ? Si oui, pourquoi y avez-vous renoncé ?

Effort en temps passé demandé aux bénéficiaires lors des constitutions de dossiers (délais d'instruction, nature et qualité de l'appui obtenu) ?

Rechercher une évaluation en temps, en coût (si elle n'est pas connue, c'est une information en soi).
Rechercher une évaluation en complexité, en effort intellectuel.
Rechercher une évaluation en rapport coûts/avantages.

- Si c'était à refaire, le referiez-vous et comment ? Que peut-on améliorer ?
- Combien de temps a duré le parcours ?
- Qui vous a aidé ? Cela a-t-il été déterminant, et bien fait ?
- Cela valait-il le prix qu'on vous a demandé ?

2. Appréciation de la contribution du RDR aux objectifs de développement rural

Rôle des mesures du RDR dans les évolutions des pratiques agricoles et des systèmes d'activité (favorise et/ou provoque les changements ou non) ? (Attention : écarter d'emblée toute confusion entre les aides 1er et 2ème pilier !)

- La mise en œuvre des aides du RDR sur votre exploitation vous a-t-elle amené à modifier (demander des réponses précises) :
  - vos pratiques agricoles quotidiennes ?
  - votre projet d'exploitation ?
  - votre politique foncière ?
  - vos relations avec vos voisins ?
  - avec les autres ruraux et exploitants ?
  - avec les administrations ?
  - avec les organisations professionnelles ?
- Avez-vous été obligé en préalable de modifier des pratiques d'exploitations pour pouvoir accéder aux aides (DEXEL, mises aux normes, etc.) ? Etait-ce de toute façon indispensable ? Avez-vous obtenu un financement pour ces actions préalables ? De la part de qui et combien ?

3. Perception du RDR par la population cible

Connaissance du RDR par les bénéficiaires, origine et forme de l'information disponible ?

- Avez-vous entendu ce sigle auparavant ? Et celui du PDRN ? Du DOCUP Objectif 2 ? Le 2ème pilier de la PAC ? Le découplage ?
- Que savez-vous du CTE ? Des mesures agro-environnementales, des objectifs de développement rural, des politiques de sauvegarde de l'environnement ?
- Pour les mesures auxquelles vous avez accédé, savez-vous s'il y a des financements européens ?

Intérêt des mesures individuelles du PDRN, à l'échelle de l'exploitation et du territoire ?

Faire classer les mesures du PDRN par ordre d'intérêt.

- Y a-t-il certaines aides à privilégier ?
- Y en a-t-il d'autres à développer, de nouvelles à mettre en place ?

Opinion sur l'intérêt des projets collectifs, en termes de développement rural local et en termes de bénéfice des acteurs pris individuellement ?

- Y a-t-il des projets collectifs financés par le RDR dans votre petite région (actions paysagères, environnementales, qualité, labels, etc.) ? Y participez-vous ? Y trouvez-vous un intérêt général (en particulier sur les MAE et les CTE) ?

Les aides du premier pilier (aides PAC) vous paraissent plus adaptées à votre situation ?

Plutôt que d'avoir accès à des mesures ciblées comme celles du RDR préféreriez-vous avoir des aides PAC soumises à condition d'écoconditionnalité ou des aides ciblées moins nombreuses, mais intégrant des conditions plus précises (par exemple, en matière d'irrigation ou de rotation)

4. Appréciation des capacités techniques de formulation de projet

Qualité du dialogue avec le bénéficiaire et appropriation du projet par les acteurs moteurs des projets ?

Se faire expliciter, à partir des appuis obtenus et des formations suivies, l'état des relations avec le service de vulgarisation, l'intérêt des méthodes pédagogiques et ce qui reste à l'exploitant de savoir-faire en formulation de projet après la mise en œuvre des aides.

- Nature du soutien : financier, psychologique, autre ?

5. Documentation à recueillir in fine :

A priori aucune, mais à voir au cas par cas.

Source : TCHEKEMIAN (2008)

Tableau 61 : Le guide d'entretien auprès des bénéficiaires

Annexe 7 : Exemple d'une fiche monographique suite à un entretien

Entretien du 7 avril 2003, réalisé avec le directeur de l'ADASEA du territoire d'Eure-et-Loir

[…]
Zone d'étude
Les trois cantons sont dans la même problématique d'exploitation.
Mais ils n'existent pas sur le découpage territorial. Ici le volet DOCUP est inexistant.
On est dans un département spécifique : les exploitations familiales sont limitées.
La politique territoriale avec les pays s'est bien car ici il n'y a pas d'identité locale.
Informations et aides
Nous manipulons des actions d'installation qu'elles soient cofinancées par l'Europe ou l'Etat.
Nous connaissons le PDRN en raison du cofinancement (50% par l'Europe).
Quand nous faisons l'information nous disons toujours quel est le rôle et la partie de l'Europe mais n'allons pas plus loin. La DDAF, l'ADASEA, la DRAF divulguent de l'information.
Nous faisons des réunions d'information avec la DDAF, la fédération, la confédération. Les gens veulent savoir s'ils peuvent y prétendre et comment. Ils prennent les aides en pensant de ne pas vivre de leur agriculture.
Pour les CTE des aides importantes ont été données.
Le FEOGA est connu.
Il y a beaucoup de jeunes qui ne bénéficient pas d'aide : on a beaucoup de jeunes qui s'installent hors aides (40%). Il y a également beaucoup de noms diplômés.
Le parcours d'installation pour les jeunes est bien fait. Il y a un « Point info », un stage de 40 heures et un autre de 6 mois, un suivi administratif.
Dans le département, il existe aussi, à l'instigation de la chambre régionale, « Réussir son installation ». Les jeunes qui veulent faire leur Epi c'est possible. On accueillait les jeunes à l'ADASEA et on les renseigne. Le Conseil régional a fait le choix d'informer les jeunes. Il existe maintenant un « Point info » où ils sont obligés de passer. Nous ne sommes pas adaptés à la politique régionale. Nous en sommes maintenant à 45 installations.
Nous sommes intéressés par les CTE, cela nous a permis d'embaucher des personnes (un emploi jeune, un emploi contrat consolidé). Nous avons augmenté le nombre d'employés de cinq à huit et nous avons conservé ses personnes.
Nous voulons parfaire notre service en développant des services informatiques. Nous avons constitué une base de données pays par pays, afin de connaître le résultat des CTE est aussi d'avoir un apport cartographique informatisé (l'ortophoto), se sont des études économiques prévisionnelles. Par exemple, le Parc nous a demandé de le numériser.
Pour tous ces outils nous ne sommes organisés en CMPA. Et bien entendu nous poursuivons notre métier de base.
Il existe une concurrence entre les organismes professionnels : on est entrain de prévoir des réunions de réfection pour positionner notre travail. Nous sommes en cours de repositionnement, car il existe un mandat du président de l'ADASEA. Il y a beaucoup à faire et nous sommes peu.
Problématique rurale
En Eure-et-Loir il y a les concurrences sur le foncier avec un phénomène de reprise : 15 000 francs par reprise. Le prix du foncier est la rencontre d'une offre et d'une demande : le marché foncier aujourd'hui traduit une course à l'agrandissement.
Priorité agricole : l'emploi et le travail en commun
L'emploi : nous sommes confrontés à de grosses structures, mal gérables car trop importantes. Les agriculteurs se rendent compte qu'ils sont seuls à la ronde et que ce n'est pas les grosses structures les plus rentables. Dans le projet agricole du département il est stipulé que la pluriactivité est à maintenir (procédure d'installation progressive en double activité) à cela la profession est favorable. Après lorsqu'une personne travaille dans un cabinet médical, par exemple, la CDOA ne s'est pas positionnée dessus.
Le travail en commun : afin de limiter la charge de matériel nous sommes préférables aux CUMA, au autre groupement. Les groupements d'employeurs marchent bien et se sont bien développés avec un partage de salariés. Cela a créé une solidarité.
DOCUP : il n'y en a pas.
Le montant des aides PAC deuxième pilier est peu important.
Nous avons vécu un changement car il est vrai qu'avec l'apparition de guide de procédure nous sommes face à une inflation. On est dans une situation de conflit sur des procédures précises. Dans les CTE il a été question d'îlots/parcelles cadastrales, on peut arriver à un doublement du temps. Par exemple, dans le Perche on a des parcelles séparaient par des haies, et dans la Beauce les parcelles sont plus difficilement repérables. Les contrôles du cofinancement de la partie européenne sont trop tatillons et abusifs : entre acteurs de gendarmes et l'excès de contrôle il y a un juste milieu à trouver. La déclaration sur l'honneur est un principe de la simplification facile à mettre en œuvre. Dans le CAD le raisonnement se sépare en îlots, nous voyons donc qu'un effort a été fait.

Annexe 8 : Le codage utilisé pour le traitement sous Sphinx des entretiens

Nom :

Activite_Professionnelle :
1 = Administrative
2 = Agriculteur
3 = Autre

Fonction :
0 = Aucune
1 = Direction
2 = Chef de service
3 = Représentant syndical (élu chambre)
4 = Syndiqué
5 = Autre

Organisme :
0 = Aucun
1 = Conseil général
2 = SGAR / DDAF / DRAF
3 = ADASEA / CNASEA
4 = CDOA / Association
5 = Chambre d'agriculture
6 = EPCI
7 = Syndicat Agricole

Fonction_elective :
0 = Aucune
1 = Militant de base
2 = Représentant Direction (Président) régionale
3 = Représentant Direction (Président) départementale
4 = Représentant Direction (Président) cantonale
5 = Autre

Zone_etude :
1 = Ardèche méridionale
2 = Coteaux du lyonnais
3 = Monts de Lacaune
4 = Eure et Loir
5 = Bretagne (Mené)

Type_exploitation :
0 = Aucune
1 = Culture intensive
2 = Elevage intensif
3 = Bio
4 = Tourisme
5 = GAEC
6 = Autre

Type_contrat1 :
0 = Aucun
1 = CTE
2 = JA
3 = PAM
4 = Autre

Type_agriculture :

1 = Volaille
2 = Ovin
3 = Bovin
4 = Vigne
5 = Céréale
6 = Lait /Fromage
7 = Fruit
8 = Autre / Chevaux, Porcins et Protéagineux/Oléagineux

Type_contrat2 :

0 = Aucun
1 = JA
2 = PAM
3 = ICHN
4 = PMSEE
5 = PHAE
6 = DJR
7 = PCO
8 = Autre

C3 = 1 = Analyse des problématiques du département et de la zone d'étude

A = Problématique agricole de la région concernée

0 = Non réponse
1 = Vente à la ferme
2 = Développement touristique
3 = Emploi
4 = Agriculture biologique
5 = Pression foncière
6 = Travail
7 = CTE
8 = Autre

B = Problématique rurale de la région concernée

0 = Non réponse
1 = Pratique agricole
2= Production agricole
3 = Communautés de communes
4 = Développement touristique
5 = Pression foncière
6 = Problèmes environnementaux
7 = Augmentation des jeunes agriculteurs
8 = Economie
9 = Autre

C = Description des problèmes environnementaux spécifiques à la région concernée

0 = Non réponse
1 = Agriculture raisonnée
2 = Pollution du sol
3 = Entretien du paysage
4 = Qualité de l'eau
5 = Autre

D = Politiques publiques mises en œuvre dans ce contexte

0 = Non réponse
1 = Aide financière
2 = Approche locale pertinente
3 = Développement touristique
4 = Mesures (aides)
5 = Autre

C3 = 3 = Identification des priorités de développement agricole et rural

A = Identification des priorités à partir des documents de programmation

0 = Non réponse
1 = DOCUP
2 = Développement agricole
3 = Développement économique
4 = Qualité des produits
5 = Environnement (qualité de l'eau, pollution)
6 = Autre

B = Correspondance des priorités et des réalités du territoire

0 = Non réponse
1 = Agriculture raisonnée
2 = Développement durable (économie, emploi, environnement, cadre de vie, équilibre social)
3 = CTE
4 = Valorisation des produits
5 = Occupation du territoire
6 = Mesures
7 = Multifonctionnalité (tourisme, loisir, sols, eau, production, paysage, santé)
8 = Autre

C = Complémentarité ou concurrence entre les démarches filières, individuelles et territoriales (Contrats types CTE territoires et filières)

0 = Non réponse
1 = CTE
2 = DOCUP
3 = CTE collectif
4 = Politique départementale
5 = Autre

C3 = 4 = Analyse de l'utilisation des ressources financières du RDR

A = Observations sur les mesures les plus et les moins utilisées par les bénéficiaires potentiels

A1 = Mesures les plus utilisées

0= Non réponse
1 = Mesure a
2 = Mesure b
3 = Mesure c
4 = Mesure d
5 = Mesure e
6 = Mesure f
7 = Mesure g
8 = Mesure h
9 = Mesure i
10 = Mesure j
11 = Mesure k
12 = Mesure l
13 = Mesure m
14 = Mesure n
15 = Mesure o
16 = Mesure p
17 = Mesure q
18 = Mesure r
19 = Mesure s
20 = Mesure t
21 = Mesure u
22 = Mesure v

A2 = Mesures les moins utilisées

0= Non réponse
1 = Mesure a
2 = Mesure b
3 = Mesure c
4 = Mesure d

5 = Mesure e
6 = Mesure f
7 = Mesure g
8 = Mesure h
9 = Mesure i
10 = Mesure j
11 = Mesure k
12 = Mesure l
13 = Mesure m
14 = Mesure n
15 = Mesure o
16 = Mesure p
17 = Mesure q
18 = Mesure r
19 = Mesure s
20 = Mesure t
21 = Mesure u
22 = Mesure v

A3 = Mesures non utilisées
0= Non réponse
1 = Mesure a
2 = Mesure b
3 = Mesure c
4 = Mesure d
5 = Mesure e
6 = Mesure f
7 = Mesure g
8 = Mesure h
9 = Mesure i
10 = Mesure j
11 = Mesure k
12 = Mesure l
13 = Mesure m
14 = Mesure n
15 = Mesure o
16 = Mesure p
17 = Mesure q
18 = Mesure r
19 = Mesure s
20 = Mesure t
21 = Mesure u
22 = Mesure v

A4 = Mesures MAE
0= Non réponse
1 = f1
2 = f2
3 = f3
4 = f4
5 = f5
6 = f6
7 = f7
8 = f8
9 = f9
10 = f10
11 = f11
12 = f12
13 = f13
14 = f14
15 = f15
16 = f16
17 = f17

18 = f18
19 = f19
20 = f20
21 = f21
22 = f22
23 = f25
24 = f30

B = Analyse des raisons de cet état de fait (adéquation des mesures aux besoins, difficultés techniques d'instruction ou de mise en œuvre)

0 = Non réponse
1 = Appréhension du CAD (manque d'information)
2 = Manque de protection (pression foncière)
3 = Connaissance actuelle du CTE (appropriation)
4 = Complexité des dossiers (lenteur/lourdeur administrative)
5 = Rémunération des gestes environnementaux (MAE)
6 = Contre la modulation des aides
7 = Autre

C = Étude d'élaboration des dossiers, soutiens existants, étude de la mise en œuvre des mesures utilisées

0 = Non réponse
1 = Temps important pour monter un dossier CTE
2 = Contrainte administrative (temps long)
3 = Soutien attendu de la Chambre d'agriculture
4 = Mise aux normes trop stricte
5 = Coût du dossier accepté
6 = Mesure utile dans la réalisation du projet
7 = Rôle apprécié de l'ADASEA dans le montage du dossier CTE
8 = Information par les syndicats
9 = Autre

C3 = 5 = Appréciation de la contribution du RDR aux objectifs de développement rural

A = Estimation des effets indirects importants, en aval et amont des bénéficiaires

0 = Non réponse
1 = Démarches collectives se développent (projets)
2 = Effet positif des aides européennes (création d'emploi)
3 = Aide à l'installation des JA
4 = Bienfait sur l'environnement
5 = Contrôle important
6 = Contrainte importante du métier
7 = Autre

B = Rôle des mesures du RDR dans les évolutions des pratiques agricoles et des systèmes d'activité

0 = Non réponse
1 = Amélioration des conditions de travail
2 = Effet positif des aides européennes
3 = Pas d'amélioration dans le revenu
4 = Mise aux normes importante
5 = Beaucoup d'heure de travail
6 = Métier difficile (avec un aspect administratif)
7 = Information par la Chambre d'agriculture
8 = Autre

C = Effets de synergie, cohérence ou contradiction entre les différents outils de développement rural

0 = Non réponse
1 = Deuxième pilier intervient en complément du premier
2 = Baisse actuelle du nombre d'agriculteurs
3 = Course à l'hectare
4 = Aide du deuxième pilier indirecte et peu importante
5 = Autre

D = Modification de l'approche des projets de développement (territoire) auprès du public cible

0 = Non réponse
1 = Soutien de la démarche de territoire (environnement)
2 = Nouvelle approche des projets de développement (CDOA, CTE)
4 = Autre

C3 = 6 = Perception du RDR par la population cible

A = Connaissance du RDR, PDRN, premier et deuxième pilier, origine des aides, des mesures par les bénéficiaires et les préconisateurs

P = Préconisateurs
0= Non réponse
1 = Bonne
2 = Approximative
3 = Mauvaise
4 = Nulle

Ag = Agriculteurs
0= Non réponse
1 = Bonne
2 = Approximative
3 = Mauvaise
4 = Nulle

B = Mesure de l'effort de vulgarisation auprès du public cible

B1 = Presse agricole
0= Non réponse
1 = Bon
2 = Approximatif
3 = Mauvais
4 = Incitation à faire un CTE
5= Nul

B2 = Coopérative agricole
0= Non réponse
1 = Bon
2 = Approximatif
3 = Mauvais
4 = Incitation à faire un CTE
5= Nul

B3 = Chambre d'agriculture
0= Non réponse
1 = Bon
2 = Approximatif
3 = Mauvais
4 = Incitation à faire un CTE
5= Nul

B4 = Syndicat agricole
0= Non réponse
1 = Bon
2 = Approximatif
3 = Mauvais
4 = Incitation à faire un CTE
5= Nul

B5 = Autre
0= Non réponse
1 = Bon
2 = Approximatif
3 = Mauvais
4 = Incitation à faire un CTE
5= Nul

C = Difficultés rencontrées lors de l'application du PDRN

0 = Non réponse
1 = DOCUP freine les aides du PDRN
2 = CTE sont perçus comme un moyen de rémunération
3 = Lourdeur administrative freine les projets (dossier)
4 = Beaucoup de mesures dans le PDRN
5 = Autre

D = Opinion des bénéficiaires potentiels sur l'intérêt des mesures

0 = Non réponse
1 = Mesures apportent un revenu
2 = Aide à l'installation des JA
3 = Mesures sont moins contraignantes que CTE
4 = Valorisation de la production
5 = Autre

E = Opinion sur l'intérêt des projets collectifs, en termes de développement rural local et en termes de bénéfice des acteurs pris individuellement

0 = Non réponse
1 = De plus en plus de projets collectifs
2 = Projet collectif permet de rapprocher les ruraux
3 = Projet collectif permet de valoriser le travail agricole
4 = Pas ou peu de projets individuels
5 = Projet collectif est mieux adapté à la région
6 = Autre

F = Evolution de la profession agricole

0 = Non réponse
1 = Inquiétude de la profession (rémunération)
2 = Peu de jeunes agriculteurs
3 = Conscience de s'ouvrir davantage (vente directe, tourisme)
4 = Agriculture est importante en France
5 = Les MAE ont fait changer les pratiques agricoles
6 = Autre

C3 = 7 = Appréciation des capacités techniques de formulation de projet

A = Amélioration de l'expertise des structures d'appui aux agriculteurs depuis la mise en place duRDR

0 = Non réponse
1 = Coût important (mise aux normes)
2 = Contrat Leader Plus
3 = Communauté de commune (EPCI)
4 = Acteurs du territoire
5 = Autre

B = Qualité du dialogue entre le bénéficiaire et l'appui technique, et de l'appropriation du projet par les acteurs moteurs des projets / *Soutien ou Appui aux porteurs de projet*

0 = Non réponse
1 = ADASEA, DDAF, Chambre d'agriculture sont peu présents
2 = Aide apportée par les associations d'agriculteur
3 = Aide au montage de dossier CTE (animation, formation)
4 = Echelle territoriale
5 = Syndicats, EPCI sont de bons relais
6 = Autre

C3 = 8 = Analyse de la coopération et du cofinancement des collectivités locales aux mesures, des contraintes et des intérêts en jeu

A = Analyse des motivations de cofinancement, des appréhensions et des contraintes rencontrées

0 = Non réponse
1 = Cofinancements d'européen à local sont peu visibles
2 = Dossiers de financement sont lourds (DOCUP)
3 = Dans l'attente des aides de l'Europe et du Ministère
4 = Financement par les contrats globaux de Pays
5 = Autre

B = Complémentarité ou concurrence entre les différentes sources de financements possibles

0 = Non réponse
1 = Complémentarité dans les DOCUP, mesures
2 = Réticence dans les fonds européens
3 = Autre

C = Dialogue et jeu d'acteurs

C1 = Commission CDOA

0 = Non réponse
1 = Dialogue entre la Chambre d'agriculture et les syndicats (entre les acteurs)
2 = Validation des CTE
3 = Autre

C2 = Difficultés rencontrées

0 = Non réponse
1 = Financement de la région
2 = Arrêt des CTE
3 = Complexité des dossiers
4 = Contrôle
5 = Manque de dialogue
6 = Autre

C4 = Evolution (origine et conséquences)

0 = Non réponse
1 = Dialogue entre acteurs et agriculteurs
2 = Dialogue entre consommateurs et agriculteurs
3 = Autre

C3 = 9 = Fonctionnement des instances de programmation

A = Identification des instances locales, départementales et régionales intervenant dans le processus de programmation

0 = Non réponse
1 = Problèmes de financement peu visible (européen)
2 = Problèmes de coordination des instances
3 = Plus de partenariat entre les échelons de programmation
4 = Volonté d'une simplification dans les procédures
5 = Problème dans la gestion des projets
6 = Autre

C3 = 10 = Niveaux de programmation

A = Intérêt et efficacité des différents échelons de programmation (nationale, régionale, locale…)

0 = Non réponse
1 = Région/département/agriculteurs
2 = Projet difficile à monter (trop procédurier)
3 = Effet positif du CTE
4 = Autre

B = Analyse des différences d'efficacité, notamment au niveau de la rapidité d'instruction des dossiers, d'efficacité des contrôles…

0 = Non réponse
1 = L'agriculture est très administrative
2 = Phase d'instruction rapide
3 = Contrôle bien vu
4 = Importance du CNASEA
5 = Exigences CTE sont mal comprises
6 = Autre

Annexe 9 : Exemple d'un entretien structuré, en vue de son traitement statistique

Nom = Chevrant
Activite_Professionnelle = 1
Fonction = 1
Organisme = 3
Fonction_elective = 3
Zone_etude = 4
Type_exploitation = 0
Type_contratl = 0
Type_agriculture = 0
Type_contrat2 = 0
C3 = 1
A = 8
AT = Les trois cantons sont dans la même problématique d'exploitation. Mais ils n'existent pas sur le découpage territorial. Ici le volet DOCUP est inexistant. On est dans un département spécifique : les exploitations familiales sont limitées. La politique territoriale avec les pays s'est bien car ici il n'y a pas d'identité locale.
B = 5
BT = En Eure et Loir il y a les concurrences sur le foncier avec un phénomène de reprise : 15000 francs par reprise. Le prix du foncier est la rencontre d'une offre et d'une demande : le marché foncier aujourd'hui traduit une course à l'agrandissement.
C = 0
CT =
D = 0
DT =
C3 = 3
A = 6
AT = il n'y en a pas.
B = 0
BT=
C = 0
CT=
C3 = 4
A1 =0
A2 = 0
A3 = 0
A4=0
AT
B = 3; 6
BT = Nous avons vécu un changement car il est vrai qu'avec l'apparition de guide de procédure nous sommes face à une inflation. On est dans une situation de conflit sur des procédures précises. Dans les CTE il a été question d'îlots/parcelles cadastrales, on peut arriver à un doublement du temps. Par exemple, dans le Perche on a des parcelles séparaient par des haies, et dans la Beauce les parcelles sont plus difficilement repérables. Les contrôles du cofinancement de la partie européenne sont trop tatillons et abusifs : entre acteurs de gendarmes et l'excès de contrôle il y a un juste milieu à trouver. La déclaration sur l'honneur est un principe de la simplification facile à mettre en œuvre. Dans le CAD le raisonnement se sépare en îlots, nous voyons donc qu'un effort a été fait.
C = 7
CT = Il y a beaucoup de jeunes qui ne bénéficient pas d'aide : on a beaucoup de jeunes qui s'installent hors aides (40%). Il y a également beaucoup de noms diplômés. Le parcours d'installation pour les jeunes est bien fait. Il y a un « Point info », un stage de 40 heures et un autre de 6 mois, un suivi administratif. Dans le département, il existe aussi, à l'instigation de la chambre régionale, Réussir son installation. Les jeunes qui veulent faire leur Epi c'est possible. On accueillait les jeunes à l'ADASEA et on les renseigne. Le Conseil régional a fait le choix d'informer les jeunes. Il existe maintenant un Point info où ils sont obligés de passer. Nous ne sommes pas adaptés à la politique régionale. Nous en sommes maintenant à 45 installations. Nous sommes intéressés par les CTE, cela nous a permis d'embaucher des personnes (un emploi jeune, un emploi contrat consolidé). Nous avons augmenté le nombre d'employés de cinq à huit et nous avons conservé ses personnes. Nous voulons parfaire notre service en développant des services informatiques. Nous avons constitué une base de données pays par pays, afin de connaître le résultat des CTE est aussi d'avoir un apport cartographique informatisé (l'ortophoto), se sont des études

économiques prévisionnelles. Par exemple, le Parc nous a demandé de le numériser. Pour tous ces outils nous ne sommes organisés en CMPA. Et bien entendu nous poursuivons notre métier de base. Il existe une concurrence entre les organismes professionnels : on est entrain de prévoir des réunions de réfection pour positionner notre travail. Nous sommes en cours de repositionnement, car il existe un mandat du président de l'ADASEA. Il y a beaucoup à faire et nous sommes peu.

C3 = 5
A = 0
AT =
B = 1; 4

BT = Nous sommes confrontés à de grosses structures, mal gérables car trop importantes. Les agriculteurs se rendent compte qu'ils sont seuls à la ronde et que ce n'est pas les grosses structures les plus rentables. Dans le projet agricole du département il est stipulé que la pluriactivité est à maintenir (procédure d'installation progressive en double activité) à cela la profession est favorable. Après lorsqu'une personne travaille dans un cabinet médical, par exemple, la CDOA ne s'est pas positionnée dessus. Le travail en commun : afin de limiter la charge de matériel nous sommes préférables aux CUMA, au autre groupement. Les groupements d'employeurs marchent bien et se sont bien développés avec un partage de salariés. Cela a créé une solidarité.

C = 4
CT = Le montant des aides PAC deuxième pilier est peu important.
D = 0
DT =
C3 = 6
A 1 = 1
A2 = 0

AT = Nous manipulons des actions d'installation qu'elles soient cofinancées par l'Europe ou l'Etat. Nous connaissons le PDRN en raison du cofinancement (50% par l'Europe).

B1 = 0
B2= 1
B3 = 0
B4 = 1
B5 = 1

BT = Quand nous faisons l'information nous disons toujours quel est le rôle et la partie de l'Europe mais n'allons pas plus loin. La DDAF, l'ADASEA, la DRAF divulguent de l'information. Nous faisons des réunions d'information avec la DDAF, la Fédération, la Confédération… Les gens veulent savoir s'ils peuvent y prétendre et comment. Ils prennent les aides en pensant de ne pas pouvoir vivre de leurs agricultures. Pour les CTE des aides importantes ont été données. Le FEOGA est connu.

C=0
CT =
D=0
DT =
E=0
ET=
F=0
FT=
C3 = 7
A=0
AT =
B=0
BT =
C3 = 8
A=0
AT =
B=0
BT =
C1 =0
C1T=
C2=0
C2T=
C4=0
C4T=
C3 = 9
A=0
AT =
C3=10
A=0
AT =
B = 0
BT =

Annexe 10 : Exemple du calcul du test du Chi²

Il est également appelé test d'indépendance entre deux variables.

Les hypothèses statistiques :

H_0 : il n'y a pas de lien entre les deux variables

H_1 : il y'a un lien

Conditions d'application :

On suppose que l'échantillon de taille n est prélevé au hasard de la population. n doit être suffisamment grand pour que la règle de Cochran sur les nombres f_{ij} soit respectée ie qu'aucun de ces nombres n'est inférieur à 1 et pas plus de 20% de ces nombres ne sont inférieurs à 5.

La statistique :

Soit p' et q' le nombre de modalités obtenues après regroupement de certaines modalités des variables X et/ou Y pour respecter la règle de Cochran. La statistique utilisée est :

$$X^2 = \sum_{i=1}^{p'} \sum_{j=1}^{q'} \frac{\left(f_{ij} - ft_{ij}\right)^2}{ft_{ij}}$$

X^2 tend asymptotiquement vers une loi du χ^2 avec (p'-1) (q'-1) degrés de liberté.

Le seuil de signification par défaut est $\alpha = 5\%$.

Exemple :

On se demande s'il y'a un lien entre la variable (indépendante) zone d'étude et la variable (dépendante) activité professionnelle.

H_0 : les deux variables sont indépendantes

H_1 : il y'a un lien entre elles.

Activite_Professionnelle Zone_etude	1	2	TOTAL
1	5	6	**11**
2	1	3	**4**
3	8	6	**14**
4	12	9	**21**
5	4	15	**19**
TOTAL	**30**	**39**	**69**

Tableau des fréquences théoriques :

Activite_Professionnelle Zone_etude	1	2	TOTAL
1	4,78	6,22	**11**
2	1,74	2,26	**4**
3	6,09	7,91	**14**
4	9,13	11,87	**21**
5	8,26	10,74	**19**
TOTAL	**30**	**39**	**69**

Tableau des contributions absolues :

Activite_Professionnelle Zone_etude	1	2	TOTAL
1	0	0	**11**
2	0	0	**4**
3	1	0	**14**
4	1	1	**21**
5	2	2	**19**
TOTAL	**30**	**39**	**69**

La dépendance est peu significative. chi2 = 7,12, ddl = 4, 1-p = 87,04%.
Les cases encadrées en bleu (rose) sont celles pour lesquelles l'effectif réel est nettement supérieur (inférieur) à l'effectif théorique.
Attention, 3 (30.0%) cases ont un effectif théorique inférieur à 5, les règles du chi2 ne sont pas réellement applicables.

Les valeurs du tableau sont les contributions de chaque case au chi-deux.
Ce tableau est construit sur la strate de population 'Strate n° 20' contenant 69 observations et définie par le filtrage suivant :

C3 = {1}

Explication :

Il y'a trois fréquences théoriques qui sont inférieures à 5, or le tableau comporte 10 cases, la règle de Cohran n'est pas respectée, car plus 20% des fréquences est inférieurs à 5. Il faut faire des regroupements. Regroupement de ligne 1 et ligne 2 sous le nom 1.

Activite_Professionnelle Zone_etude	1	2	TOTAL
1	6,52	8,48	**15**
3	6,09	7,91	**14**
4	9,13	11,87	**21**
5	8,26	10,74	**19**
TOTAL	**30**	**39**	**69**

La dépendance est peu significative. chi2 = 6,62, ddl = 3, 1-p = 91,50%.
Les cases encadrées en bleu (rose) sont celles pour lesquelles l'effectif réel est nettement supérieur (inférieur) à l'effectif théorique.

Les valeurs du tableau sont les effectifs théoriques.
Ce tableau est construit sur la strate de population 'Strate n° 20' contenant 69 observations et définie par le filtrage suivant :

C3 = {1}

La valeur expérimentale de la statistique X^2 est 6,62. Elle est expérimentale, 1-p = 0 ,915 > 0.05 ; donc le test au seuil de signification de 5% rejette H_1 pour retenir
H_0. Il n'y a pas de lien.

Annexe 11 : Le développement du calcul des axes factoriels

L'interprétation de l'AFC consistera à :

- interpréter successivement la proximité des profils P_X puis des profils P^Y correspondants aux modalités des deux variables X et Y;
- donner un sens aux axes en étudiant les contributions de chaque profil ;
- interpréter la position des profils par rapport aux sens donnés aux axes factoriels.

1. Définition des profils

Soient D_1 et D_2 les matrices diagonales des effectifs marginaux des deux variables S et Y. T est le tableau des données initiales.

$D_1 =$

$$\begin{vmatrix} n_{1.} & & \dots & & \\ & n_{2.} & & & \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ & & & \dots & \\ & & \dots & & n_{p.} \end{vmatrix}$$

$D_2 =$

$$\begin{vmatrix} n_{.1} & & \dots & & \\ & n_{.2} & & & \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ & & & \dots & \\ & & \dots & & n_{.q} \end{vmatrix}$$

Les profils lignes sont les répartitions des individus donnés suivant les modalités de Y (en colonne) ; le tableau des profils lignes est donc le tableau $D_1^{-1}T$.

Exemple :

A Zone_etude	0	1	2	3	4	5	6	7	8	TOTAL
1	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	16,7%	0,0%	0,0%	16,7%	33,3%	**100%**
2	0,0%	66,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%	**100%**
3	0,0%	37,5%	0,0%	0,0%	12,5%	12,5%	12,5%	25,0%	0,0%	**100%**
4	44,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	55,6%	0,0%	**100%**
5	44,4%	11,1%	0,0%	0,0%	16,7%	5,6%	0,0%	22,2%	0,0%	**100%**
TOTAL	**31,8%**	**15,9%**	**0,0%**	**0,0%**	**11,4%**	**4,5%**	**2,3%**	**27,3%**	**6,8%**	**100%**

Le total sur les colonnes forme un nuage de p points N_1. Le centre de gravité de ce nuage P_X est appelé profil marginal des lignes. On le note :

$$\begin{vmatrix} n_{.1} / n \\ \dots \\ \\ \\ \dots \\ n_{.p} / n \end{vmatrix} .$$

Les profils colonnes sont les répartitions des individus donnés suivant les modalités de X (en ligne) ; le tableau des profils colonnes est donc le tableau $D_2^{-1}T$.

Exemple :

A Zone_etude	0	1	2	3	4	5	6	7	8	TOTAL
1	14,3%	0,0%	0,0%	0,0%	20,0%	0,0%	0,0%	8,3%	66,7%	**13,6%**
2	0,0%	28,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%	**6,8%**
3	0,0%	42,9%	0,0%	0,0%	20,0%	50,0%	100%	16,7%	0,0%	**18,2%**
4	28,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	41,7%	0,0%	**20,5%**
5	57,1%	28,6%	0,0%	0,0%	60,0%	50,0%	0,0%	33,3%	0,0%	**40,9%**
TOTAL	**100%**	**100%**	**0,0%**	**0,0%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Le total sur les lignes forme un nuage de q points N_2. Le centre de gravité de ce nuage P^Y est appelé profil marginal des colonnes. On le note :

$$\begin{vmatrix} n_{1.} / n \\ \dots \\ \\ \\ \dots \\ n_{q.} / n \end{vmatrix} .$$

2. Interprétation des axes factoriels

Pour obtenir les coordonnées des points-lignes et points-colonnes, on cherche les vecteurs propres des produits du tableau des profils :

- pour les points lignes, on effectue le produit suivant : $D_1^{-1}T\ (D_2^{-1}T\ )'$;
- pour les points colonnes, on effectue le produit suivant : $D_2^{-1}T\ (D_1^{-1}T\ )'$

On obtient les mêmes valeurs propres qui représentent la part d'inertie du nuage de points expliquée par l'axe factoriel correspondant. On retient les deux premiers factoriels correspondants aux plus grandes valeurs propres (<1). Si le pourcentage d'inertie expliquée par ces deux axes est inférieur à 70%, alors on utilise trois axes, en les étudiant deux à deux.

Soit s = somme des valeurs propres (<1) = $\Sigma_k\ \lambda_k$; le pourcentage d'inertie expliqué par chaque axe est In = λ / s.

Pour interpréter les axes, on recherche les contributions les plus importantes car elles permettent de donner un sens à l'axe choisi.
La contribution du point X_i sur l'axe A_λ est : $CTR_\lambda\ (i) = V_\lambda^2(i)* n_{1.} / n*\lambda$ où $V_\lambda(i)$ est la coordonnée de X_i sur l'axe $A_{\lambda.}$
De même, la contribution du point Y^j sur l'axe A_λ est : $CTR_\lambda\ (i) = V_\lambda^2(i)* n_{1.} / n*\lambda$.

Remarque :

- **CTR_λ (i) $\in$ [0,1] ;**
- Il est impossible de déterminer la contribution d'un point à partir de la représentation graphique !

Résumé

Cette thèse étudie les impacts de l'application d'une politique publique agricole européenne sur les acteurs de la sphère rurale et agricole et sur les territoires ruraux. Concernant les acteurs, il ressort que le programme français de développement rural favorise les démarches collectives territoriales. Les acteurs, très dépendants des aides de la Politique Agricole Commune, adoptent des stratégies et des comportements différents afin d'assurer le maintien de leurs activités et de leurs revenus. Ainsi les exploitants ont majoritairement une vision à court terme de leur exploitation et ont des difficultés à se projeter et à remettre en question leurs modes de fonctionnement. Le programme incite les exploitants à développer des activités nouvelles liées à la multifonctionnalité et à renforcer la fonction paysagère des territoires ruraux français. Le zonage du programme permet aux acteurs d'appréhender différemment les territoires ruraux en apportant un nouveau référentiel. Enfin, par ses priorités et mesures, le programme tend à faciliter la cohabitation entre les territoires urbains et ruraux en orientant les acteurs vers la prise en compte de la demande sociale.

Mots-clés : Politique Agricole Commune, politique publique, développement rural, territoires ruraux, acteurs, institutions, exploitants, multifonctionalité.

Abstract

The main purpose of this thesis is to understand how the European subsidies of the common agricultural policy have an impact over both farmers and the territories they live in. Concerning all parties involved in this program, our study reveals that the French program of rural development tends to enhance the territorial projects. Farmers who really depend on the subsidies from the CAP adopt various strategies and attitudes in order to keep their activities and income. Farmers have mainly a short term view on the prosperity of their farm. They hardly plan their future ahead and their working habits. Farmers are encouraged by the program to develop new multi- use related activities and to focus on the landscaping of the French rural territories. The zoning of the program helps understand territories differently by putting forward a new reference system. Besides, the program through its top priorities and measures is aimed at making the cohabitation easier between urban and rural territories and thereby leading the parties and local institutions involved towards a better comprehension of the overall needs and requirements of the society.

Keyword : Common Agricultural Policy, public policy, rural development, rural territories, parties involved, institutions, farmers, multi-functionality.