



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

Papers downloaded from AgEcon Search may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Éléments pour l'évaluation de l'impact des politiques agricoles à l'échelon de deux cantons aquitains

Mme Sophie Loué, Mr Pierre Daucé, Mr Ramon Laplana

Citer ce document / Cite this document :

Loué Sophie, Daucé Pierre, Laplana Ramon. Éléments pour l'évaluation de l'impact des politiques agricoles à l'échelon de deux cantons aquitains. In: Économie rurale. N°247, 1998. pp. 31-38;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1998.5031>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1998_num_247_1_5031

Fichier pdf généré le 26/03/2019

Abstract

Elements for a local evaluation of agricultural policies impacts

Studying the direct farming subsidies provides insight into the relative weight, the respective impacts of the various procedures agricultural policies and the adequacy between these policies and the local requirements. Analysis reveals the significant effects of structural measures, despite the predominance of compensatory subsidies. However, their impact is felt to widely varying degrees, according to whether they involve farm renewal, the adaptation of production factors, system dynamics or income. In other respects, with regard to of the local agriculture, the study highlights some discordance between CAP effects and objects of the structural measures. On another front, the multiplicity of public aids and subsidies induces highly certain and complex management procedures, leading to difficulties in accessing information. Furthermore, this approach demonstrates also the consequences of the distance that separates the levels of management and of the uniformity of the methods of policy implementation opposite the local territorial context.

Résumé

En étudiant les types d'aides directes agricoles, on donne un aperçu de leur poids relatif, de l'impact respectif des diverses modalités des politiques agricoles et des correspondances entre ces politiques et les besoins locaux. L'analyse révèle, malgré la prédominance des aides compensatoires, des effets significatifs des mesures structurelles. Cependant, les impacts se font sentir à des degrés très divers selon qu'il s'agit du renouvellement des exploitations, de l'adaptation des facteurs de production, de la dynamique des systèmes ou des revenus. Par ailleurs, vis-à-vis de l'agriculture locale, l'étude met en évidence certaines discordances entre les effets de la nouvelle PAC et les objectifs des mesures structurelles. Sur un autre plan, la multiplicité des interventions publiques induit une complexité certaine des procédures de gestion et donc des difficultés d'accès à l'information. Par cette démarche, on montre aussi les conséquences de l'éloignement des échelons de gestion et de l'uniformité des modalités de mise en œuvre des politiques vis-à-vis des spécificités du contexte territorial local.



Eléments pour l'évaluation de l'impact des politiques agricoles à l'échelon de deux cantons aquitains

L'impact local des politiques agricoles : une démarche originale d'évaluation sur une base territoriale

Appliquées au secteur agricole, les politiques publiques sont nombreuses, visent des objectifs variés et se caractérisent par une forte diversité dans leur nature et leurs procédures. Leur multiplicité, leurs interférences, leurs contradictions éventuelles soulèvent la question de leur pertinence, de leur cohérence, de leur efficacité, de leur impact, en un mot renvoient à leur évaluation. Celle-ci apparaît alors comme un instrument de mise en scène des choix, permettant si nécessaire d'infléchir l'action en apportant une information de nature à éclairer la décision (Lamarque, 1990).

Comme les politiques agricoles sont très différenciées, il ne peut exister une évaluation de ces politiques mais des évaluations spécifiques à chaque dispositif. Les travaux sur lesquels cet article s'appuie adoptent de ce point de vue une démarche originale puisque l'unité ne se fait pas autour d'une mesure, d'une sous-branche ou d'une procédure mais autour d'un territoire : en s'inspirant des méthodologies de l'évaluation des politiques publiques, il s'agit de quantifier le poids relatif des différentes interventions en faveur du secteur agricole sur un espace donné et de mesurer l'impact territorial de ces politiques ainsi que les réactions des bénéficiaires. S'y ajoute l'hypothèse que le territoire n'est pas un espace neutre et que les institutions locales, en jouant un rôle dans l'application des politiques, peuvent influer sur les dynamiques de développement.

L'étude dont nous rendons compte ici (Loué, 1995) s'est déroulée sur deux zones voisines, proches sur le plan des paysages et des systèmes de production, mais rattachées administrativement à deux départements distincts et bénéficiant de relais de développement différents : le canton de Beaumont, en Dordogne, inséré dans un district, et le canton de Villeréal, en Lot-et-Garonne, partie prenante de l'association « Objectif 2000 ». Les observations ont porté sur l'ensemble des mesures de politique agricole dont ont bénéficié les agriculteurs de ces cantons durant la période qui a immédiatement suivi la nouvelle PAC¹, soit les années 1993 et 1994. Une vingtaine d'entretiens auprès de

responsables locaux ont été conduits afin de mieux connaître l'histoire du développement agricole et l'impact des politiques de développement intégré. Ces entretiens ont été complétés par une enquête auprès des mairies, des organismes gestionnaires des aides agricoles et des acteurs du développement. Des interviews réalisées auprès de 32 agriculteurs aidés ont permis de mieux comprendre leurs réactions par rapport aux mesures mises en œuvre et la perception qu'ils en avaient.

Tableau 1. Caractéristiques de la zone d'étude (RGP 1990 - RGA 1988)

	Canton de Beaumont Dordogne	Canton de Villeréal Lot-et-Gar.
Population totale	3 416	3 472
Population active	1 332	1 284
Nombre d'exploitations agricoles	310	442
Actifs agricoles/Actifs totaux	44 %	47 %
SAU moyenne	26 ha	36 ha
SAU céréales/SAU totale	30 %	30 %
SAU cultures industrielles-protéagineux /SAU totale	5 %	12 %
STH/SAU totale	32 %	26 %
Fourrages culture principale/SAU totale	32 %	27 %
SAU OTEX Grandes cultures herbivores/SAU totale	25 %	16 %
SAU OTEX Bovins lait/SAU totale	16 %	16 %
SAU OTEX Polyélevage herbiv./SAU totale	12 %	15 %
SAU OTEX Bovins élev. et viande/SAU totale	11 %	12 %
SAU OTEX autres/SAU totale	36 %	41 %
Chefs exploitation ayant au moins 45 ans	67 %	62 %
Chefs exploitation ayant au moins 55 ans	42 %	40 %

On examinera d'abord l'importance relative des différentes aides touchant les exploitations agricoles, puis on utilisera quelques-uns des critères classiques de l'évaluation (pertinence, cohérence, mesure des effets) pour donner un premier aperçu de l'adéquation des politiques qui sont conduites avec les besoins locaux et s'interroger quant à leur impact sur les hommes et les territoires qu'ils occupent, sachant qu'elles s'adressent à un système complexe, celui que constitue l'exploitation agricole dans son environnement.

1. Politique agricole commune.

La prédominance des aides compensatoires dans les aides publiques à l'agriculture

On peut distinguer quatre catégories d'aides publiques directes à l'agriculture (que nous dénommons « volets »). Elles sont recensées et mesurées ci-après pour les deux cantons objets de l'étude.

Le **volet 1** des aides publiques à l'agriculture est constitué

des **aides compensatoires directes** mises en place avec la réforme de la PAC de 1992 ; on sait qu'elles s'inscrivent au sein d'un dispositif qui vise à réduire les excédents de production en découpant partiellement le soutien public du niveau des quantités produites et en réduisant les prix institutionnels. Les aides directes au revenu en fonction des surfaces cultivées et de la dimension du cheptel compensent la diminution des prix. Leur montant est présenté dans le tableau 2.

Tableau 2. Les aides compensatoires en 1993 et 1994

	PAC végétale		PAC animale		TOTAL	
	1993	1994	1993	1994	1993	1994
BEAUMONT (francs)	5 323 829	7 810 943	1 775 336	2 209 388	7 099 165	10 020 331
BEAUMONT (dossiers)	284	259	136	128	420	387
BEAUMONT (F/dossier)	18 750	30 150	13 050	17 250	16 900	25 900
VILLEREAL (francs)	9 369 641	14 562 067	2 768 703	3 189 013	12 138 344	17 751 080
VILLEREAL (dossiers)	313	325	181	174	494	499
VILLEREAL (F/dossier)	29 900	44 800	15 300	18 300	24 600	35 600
TOTAL (francs)	14 693 470	22 373 010	4 544 039	5 398 401	19 237 509	27 771 411

Le **volet 2 comprend les mesures structurelles agricoles de la PAC**, financées conjointement par les États-membres et par l'Union européenne. Trois mesures relèvent de l'objectif 5a (Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels, Dotation Jeunes Agriculteurs, Plans d'Amélioration Matérielle). Trois autres mesures concernent l'accompagnement de la PAC (préretraite, boisement, prime à l'herbe) (tableau 3).

Le **volet 3 correspond aux actions agricoles des politiques intégrées de développement**, celles-ci étant des politiques plurisectorielles à démarche collective visant différents secteurs intervenant dans le développement rural. On peut distinguer les mesures intégrées dans un programme régional abondé par les fonds européens (le PDZR, application de l'objectif 5b de la réforme des fonds structurels européens) et celles qui sont à dimension purement locale. Ces dernières n'étant encore qu'à l'état de projet sur les cantons observés durant la période d'étude ne sont pas prises en compte.

Au sein du PDZR, plusieurs mesures s'articulent pour répondre à l'axe stratégique relatif au secteur agricole : l'installation des jeunes agriculteurs, la diversification et la réorientation des productions vers la qualité, l'accompagnement de la diversification, la pluriactivité et l'agrotourisme (tableau 4).

Tableau 3. Les mesures structurelles (1993 + 1994)

	Dossiers	Total (F)
ICHN	480	1 836 845
DJA	20	2 155 200
ASJA*	9	180 000
PAM	9	1 120 000**
PRÉRETRAITE	27	1 201 138
PRIME A L'HERBE	192	1 081 040
TOTAL		7 574 223

* ASJA : Aide Supplémentaire aux Jeunes Agriculteurs

** estimation

Tableau 4. Les aides du PDZR (1991-1993)

Objectifs	Montant	Dossiers	Nature ou procédure
BEAUMONT			
Diversification des productions vers la qualité	30 000	1	Valorisation économique par l'aval
Accompagnement de la diversification	85 200	6	Projets collectifs drainage
Pluriactivité-agro-tourisme	274 300	4	Tourisme vente à la ferme
VILLERÉAL			
Installation des jeunes agriculteurs	191 466	16	OGAF
Diversification des productions vers la qualité	46 897	8	Mécanisation récolte prune
Pluriactivité-agro-tourisme	235 900	3	Tourisme à la ferme
TOTAL ZONE	863 763	38	

En outre, il faut y inclure les OGAF, opérations à dimension microrégionale. L'objectif principal de l'OGAF lancée sur le canton de Beaumont visait à améliorer le taux de renouvellement des exploitations en renforçant leur viabilité et en améliorant les conditions d'installation des jeunes. L'OGAF de Villeréal ne comportait pas vraiment de thématique centrale mais était plutôt consacrée à différentes actions économiques pour accompagner la réforme de la PAC (tableau 5).

Tableau 5. Les subventions des OGAF (1991-1993)

	Beaumont	Villeréal
Animation	80 000	120 000
Échanges amiables	256 000	53 903
Travaux	219 159	75 880
Libération foncier		425 362
Action diversification		843 044
Cessation d'activité	501 279	
TOTAL	1 056 438	1 518 189

Le volet 4 est composé des mesures émanant des collectivités territoriales, lesquelles financent ou cofinancent de nombreuses actions.

Les aides attribuées au niveau régional relèvent soit du Contrat de Plan État-région (elles concernent l'installation des jeunes, la valorisation des potentialités touristiques et la promotion des systèmes d'exploitation assurant une meilleure gestion des espaces naturels), soit de financements propres du Conseil régional sur différents thèmes tels que l'hydraulique agricole, les aides aux jeunes agriculteurs, les projets collectifs de développement, les aides aux investissements de stockage et de conditionnement et les mesures agri-environnementales. Elles ne pourront pas être spécifiées ici : certaines sont intégrées dans le PDZR ; d'autres sont attribuées par le biais d'actions ou d'organismes collectifs et ne peuvent être individualisées à l'échelle cantonale.

En revanche, les aides départementales peuvent être mesurées localement. Ainsi, le Conseil Général de Dordogne (canton de Beaumont) intervient sur la gestion de l'eau, l'habitat des jeunes agriculteurs, l'achat de matériel agricole par les CUMA². Celui du Lot-et-Garonne, apparemment beaucoup plus actif met en œuvre de nombreuses autres mesures sur le canton de Villeréal.

Tableau 6. Les aides départementales (1993-1994)

Type d'aide	Villeréal		Beaumont	
	Nombre	Montant F	Nombre	Montant F
Lutte anti gel	1	5 600		
Maintien cheptel allaitant	11	113 000		
Installation jeunes agriculteurs	4	49 600		
Décohabitation			3	162 000
Logement jeunes agriculteurs	1	19 836		
Échanges amiables	23	29 172		
Cuma	3	43 073	4	83 050
Irrigation collective	4	825 991		
Irrigation individuelle	8	400 540	1	100 000
TOTAL	55	1 486 812	8	345 050

Au total, on trouvera dans le tableau 7 la synthèse de l'ensemble des aides perçues par les agriculteurs. Comme on pouvait s'y attendre, le poids des aides compensatoires apparaît tout à fait prépondérant, représentant 78 % de l'ensemble des transferts publics (ceux qui sont pris en compte ici) bénéficiant aux agriculteurs de la zone. Ceci ne signifie pas cependant que les autres mesures, pour la plupart de type structurel, ne méritent pas d'être analysées dans leur mise en œuvre aussi bien que dans leurs effets.

Tableau 7. Récapitulatif des aides publiques attribuées aux agriculteurs des cantons de Beaumont et Villeréal en 1993 et 1994

Types d'aides	Aides versées F 1993 + 1994	Nombre maximum d'agriculteurs touchés
Volet 1 Aides compensatoires PAC	47 000 000	≥ 450
Volet 2 Mesures structurelles	7 600 000	≥ 240
- dont ICHN	1 800 000	≥ 30
- dont DJA et PAM	3 500 000	27
- dont préretraite	1 200 000	≥ 100
- dont prime à l'herbe	1 100 000	
Volet 3 Politiques intégrées	3 400 000*	?
Volet 4 Aides des collectivités territoriales	1 800 000	≥ 60
TOTAL	59 800 000	

* Certaines aides remontent à 1991 et 1992

La pertinence de ces mesures par rapport aux besoins exprimés par les agriculteurs

Que peut-on dire de ces mesures, de leur intérêt, de leur impact et de la manière dont elles sont reçues par les agriculteurs ?

La question du renouvellement des exploitations et de l'installation des jeunes est le sujet de préoccupation le plus constant. On recense dans les deux cantons moins d'une installation pour deux cessations d'activité. Ce taux est encore surestimé car 46 % des cessations font l'objet d'un transfert à conjoint, ce qui signifie que le phénomène de non-reprise est temporairement atténué. L'analyse des politiques permet de constater que le problème de l'installation des jeunes est inscrit de façon forte dans les objectifs des politiques structurelles qu'elles soient européennes, nationales ou locales. L'énumération des mesures concernant l'installation des jeunes tend à démontrer la pertinence des politiques à ce niveau-là. Le problème s'inscrit d'ailleurs localement dans un contexte démographique délicat qui fait craindre des processus de déprise. Cette déprise est actuellement freinée car l'installation de jeunes et la rénovation du patrimoine par des étrangers, ainsi que la montée des double actifs et de l'agro-tourisme limitent le phénomène. Si le terme « déprise » apparaît donc un peu fort, voire inadapté au contexte actuel, un risque de désertification et d'abandon de l'espace rural existe cependant parfois de façon localisée. Ce risque ne serait pas nécessairement lié au seul contexte agricole, mais aussi au morcellement du patrimoine foncier, souvent légué à des extérieurs (parents éloignés par exemple). Par ailleurs certains agriculteurs, ayant investi de façon importante juste avant la réforme de la PAC, sont en difficulté financière : des prix à la production en baisse, non pris en compte par les systèmes d'aides existants (élevage de poulets par exemple), sont à l'origine des difficultés et la recherche d'une double activité apparaît alors comme un recours provisoire.

Les conditions d'attribution des aides à l'installation sont perçues dans bien des cas comme contraignantes. Outre le

2. Coopérative d'utilisation de matériel agricole

niveau de formation requis (la plus forte contrainte aux dires des agriculteurs), l'exigence de revenu minimum obligatoire peut pénaliser (pas de droit à l'erreur ni à l'accident climatique). L'avis dominant est donc que les conditions d'attribution sont trop restrictives. Ceci explique en partie le fait que 34 % des jeunes agriculteurs se soient installé sans la DJA. Si la somme attribuée est incitative par les investissements en capital qu'elle permet, la DJA n'est pas dans la plupart des cas à l'origine de la décision de s'installer. Elle la facilite cependant en permettant, dans le prolongement de l'étude prévisionnelle d'installation, l'accès aux prêts spéciaux jeunes agriculteurs puis aux PAM.

Un autre problème est celui de l'adaptation des facteurs de production. Parmi les évolutions liées à la PAC, on a pu observer que l'agrandissement des structures avait créé des besoins croissants en matière de gestion du travail et allait continuer à le faire.

Les mesures structurelles horizontales de l'objectif 5a (volet 2) comprennent des aides spécifiques allant dans le sens d'une meilleure organisation du travail collectif (aides au démarrage des CUMA, aides à l'investissement) ; de même certaines mesures du volet 4 reprennent ponctuellement cet objectif sous forme d'aides à l'investissement collectif en CUMA. Relativement aux besoins exprimés, les objectifs des politiques ne s'attachent à ce problème que par le biais des moyens de gestion collective déjà existants. En Dordogne et dans le Lot-et-Garonne, des projets permettant des actions collectives ont été mis en place (séchage collectif de la prune, usine de déshydratation de luzerne). Les processus démographiques et sociologiques en cours renforcent les besoins d'adaptation. Ainsi, la reprise par les jeunes agriculteurs est souvent réalisée avec l'aide d'une main-d'œuvre officieuse de préretraités ou retraités qui va progressivement tendre à disparaître. De plus, le conjoint travaille presque toujours à l'extérieur, ce qui n'était pas le cas auparavant. Le salariat agricole, traditionnellement peu répandu et peu adapté à la situation financière de la plupart des exploitations, fait que seuls les systèmes de location temporaire de travail ont du succès. En raison de l'incitation à l'agrandissement des exploitations entraînée par la réforme de la PAC, il existe par ailleurs une demande forte en foncier et d'une façon corrélée en capital d'exploitation, en particulier chez les jeunes agriculteurs qui expriment des besoins plus importants du fait de leur installation dans des structures parfois trop étroites. La question du maintien et de la pérennisation des exploitations apparaît au travers des objectifs des volets 2 et 3 (ICN, PDZR, agriculteurs en difficulté). Cependant l'ensemble des volets de politique interfèrent fortement sur ce point et les aides directes PAC contribuent aussi dans une large mesure au maintien des agriculteurs en garantissant à ceux qui sont concernés un certain niveau de recettes.

Concernant la dimension des exploitations, le volet 1 de la politique agricole favorise l'extension des surfaces et l'agrandissement des structures. Plus d'un agriculteur enquêté sur deux a augmenté sa surface cultivée au cours des deux années considérées. La location de terres est le moyen le plus fréquemment utilisé pour l'agrandissement.

Ceci explique peut-être partiellement l'augmentation significative de dossiers avec gel (+ 25 %) sur l'ensemble de la zone entre 1993 et 1994 et la baisse corrélative du nombre de petits producteurs en 1994 (- 13 %). Dans le même sens, la préretraite a elle aussi fortement contribué à cette évolution en accélérant la libération des terres. Pour l'année 1992, la totalité des terres libérées par cette mesure était destinée à l'agrandissement d'autres exploitations. Dans le domaine des équipements, il apparaît que la perspective de la réforme de la PAC a joué conjoncturellement un rôle déterminant dans la décision de freiner les investissements des exploitations agricoles (66 PAM déposés sur Villeréal en 1992, contre 2 déposés en 1993).

L'analyse de la **dynamique des systèmes de production** conduit à une appréciation mitigée. Les systèmes de production apparaissent comme fortement dépendants des structures et de leur évolution. L'agrandissement des exploitations profite aux oléagineux (+ 31%) et au soja (+ 28 % sur Villeréal). Les surfaces céréalières sont relativement stables voire en légère régression (- 6,5 %). Ces données soulèvent la question de la pertinence de cette évolution par rapport aux potentialités agronomiques de la zone et à sa tradition de polyculture-élevage. La diversification, qui intéresse un agriculteur sur deux, semble être une stratégie privilégiée d'adaptation à la nouvelle réglementation. Les modes de diversification rencontrés sont variés et concernent de nouvelles spéculations (noyers, chevreaux, truffiers, soja, tabac, etc.) mais aussi l'agrotourisme (ventes directes de miel, framboises, truffes, gîtes et chambres d'hôtes). L'extensification de l'élevage relève d'une logique en marge de la nouvelle réforme. La plupart des élevages rencontrés sont « mixtes » à intensifs et le système des primes compensatoires pour les céréales auto-consommées (2 241 F/ha pour le maïs ensilage irrigué en Dordogne en 1994) n'incite guère à l'extensification. L'effet de la mesure « prime à l'herbe » est peu convaincant à la fois par son poids relatif (montants peu élevés et agriculteurs bénéficiaires peu nombreux) mais aussi par son aspect trop contraignant (engagement pour cinq ans avec condition sur le chargement).

Quant à la **dynamique de l'usage des sols et aux effets environnementaux**, on a vu que les risques de déprise agricole, s'ils existent parfois de façon localisée, ne sont pas encore significatifs. On peut rappeler que le phénomène de libération foncière est compensé dans une large mesure par une demande forte liée au besoin d'agrandissement des structures. Dans le domaine de l'environnement, l'attitude des agriculteurs rencontrés reste très défensive. Leur sensibilisation est un phénomène récent et peu se sentent encore vraiment concernés. Tous ou presque ont entendu parler des mesures agri-environnementales, mais très peu sont capables de les expliciter clairement. Les seules mesures évoquées sont celles mises en œuvre en 1995 ou encore la mise aux normes pour quelques gros élevages. La prime à l'herbe n'est jamais considérée comme une mesure agri-environnementale. Un décalage existe entre les mesures proposées, la sensibilisation des agriculteurs et leur perception de l'environnement.

L'étude des revenus laisse apparaître des effets différenciés. Pour presque tous les agriculteurs, la diversification des activités est un moyen d'augmenter le revenu dans le contexte de l'incertitude liée à la PAC. Cette stratégie est un axe de maintien vital, même si pour certains l'intérêt personnel lié à la nouveauté est aussi pris en compte. Par ailleurs, la plupart des agriculteurs ont réduit leurs charges opérationnelles. La recherche d'un nouvel optimum micro-économique, si elle est entrée dans les faits, ne semble pas encore totalement raisonnée. Il s'agit sans doute ici d'un héritage de la période « productiviste ». La part des aides PAC dans le revenu est reconnue comme importante et est évaluée selon le cas de 6 % à 120 % du revenu total (moyenne 40 %). Le revenu agricole moyen de l'échantillon enquêté a augmenté de 14 % en 1993 et de 21 % en 1994. La PAC a eu des effets globalement bénéfiques sur le revenu en 1993 et 1994 en raison d'une conjoncture favorable des prix de marché. Cette évolution confirmée par les données des centres de gestion cache de grosses disparités de situation. Le système des aides est en règle générale considéré comme pervers par les personnes interrogées parce qu'il fragilise l'agriculteur en le rendant dépendant et en risquant de lui faire perdre son esprit d'entreprise. Paradoxalement, certains réclament cependant plus d'aides, notamment en faveur des jeunes agriculteurs.

Concernant les effets sur la **dynamique sociale**, il apparaît que le volet 3 de la politique agricole, avec une vision plus globale du développement et la mise en place de démarches collectives, permet de créer une dynamique sur le territoire concerné. Le PDZR autorise un partenariat financier entre les responsables locaux de développement et les niveaux territoriaux supérieurs. Il permet aussi une meilleure circulation de l'information notamment par le biais des réunions et des comptes rendus réalisés. L'OGAF de Beaumont a permis la création de liens entre les participants locaux. En créant une dynamique locale autour d'une thématique majeure, l'OGAF a préparé d'une certaine façon la création du district à fiscalité propre.

Cohérence des politiques par rapport à la dynamique de développement de l'agriculture locale

Il est surprenant a priori de constater la quantité de mesures et d'objectifs qui sont en relation avec la dynamique structurelle des exploitations ; ce l'est sans doute moins au regard de la complexité des problèmes à résoudre. Ceci étant, les volets 2, 3 et 4, porteurs des préoccupations structurelles, apparaissent comme quantitativement peu importants au regard des moyens financiers qui sont mobilisés par le volet 1. La question de la disproportion et par conséquent de l'effet des distorsions éventuelles entre

les objectifs du volet 1 et ceux des autres volets est ainsi posée ; par exemple, les politiques structurelles tentent de prendre en compte les disparités territoriales, alors que la politique agricole majeure n'intègre pas ces différences de situation dans ses objectifs.

L'analyse de la cohérence des différents volets de politique s'appuie fortement sur les conséquences de l'importance du volet 1. Le poids, en valeur absolue et relative, de ce volet amène à s'interroger sur la signification de ses effets directs ou indirects par rapport aux autres volets. La question est ainsi centrée sur la pertinence de la nouvelle PAC vis-à-vis du territoire étudié ; en effet sa mise en place s'est faite en référence à un autre type d'agriculture que celui qui est dominant dans cette zone. En outre, sa cohérence relève principalement d'une logique macro-économique qui ne prend pas en compte en tant que tels les arguments structurels. En raison du découplage de fait des politiques, et compte tenu des montants financiers en jeu, on risque d'aboutir à la réduction voire à l'annulation des actions entreprises dans le cadre des mesures des volets 2, 3 ou 4. À cet égard, l'exemple de l'extensification est significatif en montrant que les bénéficiaires de la prime à l'herbe n'ont pas choisi leur système extensif, car s'ils en avaient eu la possibilité, ils auraient opté pour un système mixte ou intensif classique, en vue de bénéficier des primes PAC accordées aux céréales autoconsommées. La prime à l'herbe ne compense pas la différence de gain et place par conséquent l'éleveur extensif de facto en situation plus défavorable dans cette zone. Ceci est bien sûr en contradiction avec le désir de mettre en avant les nouvelles fonctions de gestion de l'espace rural, mais aussi avec la fonction d'équité : une catégorie de systèmes de production se trouve pénalisée, alors que dans le même temps, on essaie de les remettre à l'honneur en tentant d'internaliser certaines externalités positives liées à ces systèmes. La même question se pose en ce qui concerne l'orientation des choix de production, laquelle risque de conduire à des aberrations agronomiques. Les petites ou moyennes exploitations, traditionnellement orientées vers la polyculture et l'élevage, en fonction des potentialités et de la spécificité de leurs terroirs, resteront-elles indifférentes à de telles incitations ?

Dans le domaine du renouvellement des exploitations agricoles, le système de droits à prime, dans lequel l'agriculteur se trouve désormais inséré en raison du volet 1, peut représenter un sérieux frein à l'installation d'un jeune, dont on cherche pourtant à conforter par ailleurs les bases par le volet 2. En effet, les performances économiques de ce dernier sont conditionnées par les droits à prime ou quotas transmis par ses parents ou prédécesseurs. Or, il est probable que la logique de gestion des droits ne soit pas celle des agriculteurs en âge de prétendre à la retraite ou à la préretraite.

De la multiplicité des politiques à la complexité des procédures

La multiplicité des politiques se traduit au niveau local par la complexité des procédures de gestion. Ces procédures sont gérées par des intervenants nombreux et différents (Chambre d'Agriculture, DDAF³, ADASEA⁴, Conseil Général, etc.). La complexité est encore accrue par le fait du partage obligé des compétences relatives à une procédure donnée ou à une phase d'une procédure donnée (élaboration du dossier, instruction, paiement). D'autre part, selon le contexte et l'histoire politique du département depuis la décentralisation, les différents organismes coopèrent avec plus ou moins de facilité. Il est important de rappeler que l'échelle territoriale départementale est essentielle pour les acteurs locaux du développement. En effet, c'est à ce niveau que le contact s'établit avec les niveaux supérieurs, notamment en termes de financements. Pour remédier à ces difficultés, en Lot-et-Garonne, l'association « Objectif 2000 » a mis en place des groupes opérationnels et des comités de suivi par pays, ce qui permet une meilleure circulation de l'information et une coordination de l'ensemble de ces relais. En Dordogne, la situation institutionnelle est plus complexe en raison de l'histoire politique du département et les dynamiques sont différentes avec, d'une part, les chambres consulaires qui disposent d'antennes de développement sur chaque zone, définies selon leurs propres critères et, d'autre part, le Conseil Général qui a mis en place son propre zonage en 1995, différent de celui des chambres, et des conseillers de développement sur chacune des zones.

La question de l'information administrative et de la complexité des aides a été souvent évoquée dans les enquêtes et entretiens, et ce, aussi bien par les agriculteurs que par les experts agricoles locaux. Le problème est d'identifier d'abord l'organisme gestionnaire, puis de savoir ce qui est réellement géré par lui, et enfin et surtout de connaître les modalités de la procédure concernée. La multiplicité des relais de gestion selon l'aide et la procédure entraîne souvent l'incompréhension et le découragement des agriculteurs non préparés à cette nouvelle fonction « administrative ». Pour accompagner la réforme de la PAC un dispositif important d'information a vu le jour (réunions, publications nombreuses, etc.) ; il n'en est pas de même pour les nombreuses autres mesures existantes dont les modalités toujours plus complexes (ex : prime à l'herbe) et en évolution constante semblent dérouter plus d'un agriculteur. Les conséquences pour les bénéficiaires des aides publiques agricoles et pour le développement en général sont importantes. La complexité des relais constitue une barrière à l'obtention de l'information, notamment en ce qui concerne l'élaboration du financement de projets locaux. L'information départementale devrait être rendue plus accessible dans un souci de transparence. En cela, la mise en place de guichets uniques réalisée par l'association « Objectif 2000 », est intéressante mais reste isolée.

L'efficacité des mesures

L'analyse de l'efficacité de ces politiques par rapport aux objectifs qu'elles poursuivent s'appuie sur la mise en lumière des facteurs susceptibles d'expliquer leur capacité à agir sur le système d'exploitation agricole local.

L'efficacité du volet 1 est liée au poids de l'aide mobilisée, laquelle représente on le sait près de 80 % de l'aide publique. L'effet attendu de la PAC, quant à la limitation de la production, concerne peu la zone dont la tradition est la polyculture-élevage sur des exploitations constituées, pour la plupart d'entre elles, de petits producteurs. Cependant, on observe une réduction réelle des intrants achetés à l'extérieur de l'exploitation, au profit de l'autoconsommation de céréales. La PAC oriente donc les exploitations vers une plus grande autonomie sur le plan de l'alimentation animale. Les fortes incitations attachées à certaines grandes cultures comme le soja, les oléagineux, semblent influer sur l'orientation des productions de la zone. Cette tendance reste néanmoins à prouver sur une plus longue durée et si l'on peut s'interroger sur la pertinence de cette évolution, l'efficacité des incitations sur les choix de production est indéniable.

Concernant **l'efficacité du volet 2**, il apparaît que la DJA est plus incitative comme catalyseur de l'installation que comme facteur de modernisation, les PAM, étant eux considérés comme des incitations fortes à l'investissement. La plupart des agriculteurs ont estimé que l'ICHN était insuffisante pour contribuer au maintien des agriculteurs dans les zones défavorisées ; l'efficacité de la mesure semble donc limitée par son faible poids financier. En ce qui concerne la prime à l'herbe, l'ensemble des agriculteurs rencontrés estime qu'elle n'a aucun effet sur la désintensification ; par ailleurs son efficacité en tant que compensation en régime extensif est compromise par certaines mesures du volet 1. Cumulés, ces deux types d'aides (ICHN et prime à l'herbe) contribuent cependant au maintien du système de production, mais sans être déterminants car leur poids financier limite leur efficacité respective. Pour les raisons évoquées précédemment, la pré-retraite semble avoir rencontré un vif succès auprès des agriculteurs âgés et la mesure a été considérée comme facilitant l'installation des jeunes. L'efficacité de cette mesure semble réelle, mais limitée parfois par la réticence des agriculteurs à louer leurs terres à une personne extérieure à la famille ou à l'exploitation. Pour les mesures relatives au boisement et à l'environnement, il existe un décalage manifeste entre la réalité des problèmes environnementaux, la perception qu'en ont les agriculteurs, et les mesures agri-environnementales. C'est probablement cet écart qui explique leur absence d'application, à l'exception de la prime à l'herbe. À travers les propos que nous avons recueillis, l'idée de la gestion du problème agri-environnemental par le biais d'actions locales, avec animation et implication des acteurs au niveau des choix, semble la mieux adaptée.

L'efficacité des **mesures du volet 3** ne peut guère aller au-delà de leur faible poids financier. On peut néanmoins affirmer que le caractère plurisectoriel des programmes de

3. Direction départementale de l'agriculture et de la forêt.

4. Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

développement intégrés est un atout incontestable pour les responsables locaux du développement. Dans certains cas, c'est aussi le moyen, pour les structures intercommunales, de se doter d'une véritable autonomie de gestion en matière de développement. En ce qui concerne les OGAF, il apparaît clairement que la démarche d'ensemble avec l'animation locale semble tout aussi importante en matière de développement que les fonds mobilisés.

Les mesures du volet 4, très spécifiques d'un canton à l'autre, marquent incontestablement les territoires dans certains domaines comme les investissements lourds nécessaires en irrigation. Ces aides qui dépendent considérablement du contexte politique et institutionnel du département requièrent une coopération entre les différents partenaires.

Quelques préconisations en guise de conclusion

Au-delà des orientations dont elles sont porteuses et qui renvoient à des choix stratégiques effectués à des niveaux de décision plus élevés, au delà également des synergies ou des contradictions qui se manifestent dans leurs applications sur le terrain, la plupart des politiques sont mises en œuvre d'une façon uniforme par des échelons souvent éloignés du contexte territorial local. Ceci empêche des adaptations locales qui pourraient se révéler pertinentes et peut entraîner une perte d'efficacité de ces politiques d'autant plus qu'il existe de nombreux biais d'information entre les différents niveaux de gestion et entre ceux-ci et les destinataires. Pour éviter ce type de situation, différentes solutions se présentent.

En premier lieu, il conviendrait d'accompagner l'application de ces nombreuses politiques agricoles et d'informer. Au vu de l'importance des relais départementaux et du partage obligé des compétences, une première proposition concerne la mise en place d'un partenariat qui déboucherait sur la tenue d'un tableau de bord des aides, susceptible d'informer et d'aiguiller les agriculteurs aussi bien que l'ensemble des experts concernés. Ce tableau de bord régulièrement tenu à jour permettrait notamment d'accompagner les agriculteurs et leurs conseillers dans leurs démarches, qu'il s'agisse d'aides directes ou d'élaboration de projets locaux.

Une autre possibilité s'appuierait sur la simplification du contexte institutionnel. Le guichet unique par zone de développement mis en place en Lot-et-Garonne par « Objectif 2000 », présente l'avantage de faciliter une synergie de tous les acteurs. En particulier, il permet de disposer au niveau local des compétences nécessaires pour l'élaboration financière de projets de développement. Le comité de suivi de la zone définit en effet les objectifs et la stratégie de développement de sa zone rurale ; il étudie l'ensemble des projets recensés localement et veille à leur cohérence. Ce comité, qui intègre les élus, est assisté d'un groupe opérationnel qui réunit les techniciens locaux de tous les organismes et administra-

tions. Au niveau départemental, la centralisation du système lot-et-garonnais présente l'avantage de permettre la liaison financière, notamment entre le niveau local et les niveaux politiques supérieurs. Si ce système mis en place en Lot-et-Garonne n'est évidemment pas applicable, en l'état, à tous les contextes départementaux, l'idée mérite peut-être d'être appliquée par chacun, de façon adaptée, en renforçant les partenariats et en simplifiant les zonages.

Ainsi, les nouveaux axes de développement s'orientent vers une autonomie plus grande des politiques locales. Les actions telles que les PCD⁵, les PDI⁶, les plans de développement ou les programmes LEADER, résultent d'une prise de pouvoir et d'autonomie décisionnelle croissante des institutions locales. Ceci s'opère sous des formes juridiques complexes et variables. Ces politiques encore en gestation pour la plupart s'adaptent mieux à la problématique locale. L'échelle décisionnelle dont relèvent ces politiques conduit à mieux cerner les besoins locaux en termes de développement ; d'autre part, ces politiques permettent d'envisager le développement agricole de façon intégrée : il est alors réfléchi comme un des volets du développement de la zone. C'est la stratégie appliquée par le canton de Beaumont qui apparaît comme un exemple de développement endogène fort. Outre le plan de développement engagé par le district, on dénombre un certain nombre de projets encore en gestation. C'est le cas pour un plan « Pays des Bastides », ayant pour thème moteur le patrimoine et qui s'inscrit dans le programme d'initiative communautaire LEADER II. C'est encore le cas du PDI, en cours d'élaboration, qui concerne des actions dans différents secteurs d'activité. Le canton de Villeréal quant à lui témoigne de l'importance d'une structure départementale originale dans le processus de développement. Il ne s'inscrit pas dans le même mode de développement du fait que les structures existantes se trouvent à une échelle plus importante, celle du pays de Guyenne. S'il ne connaît pas le même dynamisme endogène, il possède néanmoins son propre SIVOM et participe aux initiatives de développement lancées par le secrétariat des zones rurales du pays de Guyenne. C'est l'exemple type d'une dynamique inter-cantionale ainsi qu'en témoignent les différents contrats de pays et la mise en place d'un PCD sur l'ensemble du pays de Guyenne.

À travers ces observations et ces expériences, c'est la logique d'ensemble de la politique agricole qui se trouve questionnée et qui devrait conduire à des formes renouvelées d'intervention des pouvoirs publics en direction des exploitations agricoles et des zones rurales, avec sans doute une importance croissante des coordinations régionales et locales.

*Sophie LOUÉ • LEGTA Angoulême
Pierre DAUCÉ • ENESAD Dijon et ENSA Rennes
Ramon LAPLANA • CEMAGREF Bordeaux*

5. Programme collectif de développement.
6. Programme de développement intégré.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Aydalot P. *Économie régionale et urbaine*. Economica, 1985, 487 p.
- Bardina R. *L'évaluation des politiques publiques*. CESR Région Midi-Pyrénées, 1994, 21 p., annexes.
- Blogowski A., Boyer P. *Les effets différenciés de la réforme de la PAC sur les revenus des agriculteurs*. Économie rurale, 1994, n° 220-221, pp. 124-130.
- Colson F., Bordes N., Chatellier V. *L'adaptation des exploitations bovines des pays de la Loire à la réforme de la PAC*. Économie et sociologie rurales, Actes et communications, Réformer la politique agricole commune, 7 et 8 décembre 1994, pp. 79-94.
- Daucé P., Perrier-Cornet P., Weber V. *Adaptation des structures agricoles et réforme de la PAC. Quelle efficacité de la politique structurelle communautaire ?* Économie et sociologie rurales, Actes et communications, Réformer la politique agricole commune, 7 et 8 décembre 1994, pp. 263-279.
- Greffé X. *Territoires en France, les enjeux économiques de la décentralisation*. Economica, Paris, 1984, 304 p.
- Guéranger A., Perret J., Baud G. *Diagnostics à l'échelle de petites régions rurales*. CEMAGREF, 1993, Série Études, Production et économie agricole, 196 p.
- Lamarque D. *Bilan de l'action du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics*. PLAN-ENA, 1990, Actes du séminaire, pp. 207-214.
- Loué S. *Essai pour une évaluation locale de politiques agricoles à l'échelle de deux cantons en Aquitaine*. Mémoire DEA « Analyse et politiques économiques », Université de Bourgogne, ENESAD, CEMAGREF Bordeaux, 1995, 76 p., annexes.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. *La réforme des fonds structurels*. Les dossiers de la politique agricole commune, 1991, n° 3.
- Neveu A. *Les conséquences de la réforme de la PAC sur les structures d'exploitation et sur l'utilisation de l'espace rural*. Compte rendu Académie d'Agriculture, 6 octobre 1993.
- Nioche J.-P., Poinsard R. *L'évaluation des politiques publiques*. Economica, 1994, 299 p.
- Perret B. *Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques*. Documentation Française, Paris, 1991, Actes du séminaire PLAN-ENA, avril-juillet 1990, 294 p.
- Perrier-Cornet P., Capt D. *Les agriculteurs face à la nouvelle PAC : quelles perspectives pour quels territoires ?* Économie Rurale, 1995, n° 225.
- Trosa S. *L'évaluation des politiques publiques locales*. Dossiers d'experts.