



**HAL**  
open science

## **Appui méthodologique à l'évaluation du développement des zones rurales. Fascicule 2: Construction d'un référentiel des effets attendus du RDR 2007-2013**

Marielle Berriet-Sollic, Denis Lépicié, Yves Schaeffer, Francis Aubert, . Umr Inra / Enesad : Centre d'Economie Et de Sociologie Rurales Appliquées À L'Agriculture Et Aux Espaces Ruraux

### ► To cite this version:

Marielle Berriet-Sollic, Denis Lépicié, Yves Schaeffer, Francis Aubert, . Umr Inra / Enesad : Centre d'Economie Et de Sociologie Rurales Appliquées À L'Agriculture Et Aux Espaces Ruraux. Appui méthodologique à l'évaluation du développement des zones rurales. Fascicule 2: Construction d'un référentiel des effets attendus du RDR 2007-2013. [Autre] 2005. hal-02832700

**HAL Id: hal-02832700**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02832700>**

Submitted on 7 Jun 2020

**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.



**Ministère de l'Agriculture et de la Pêche**

Direction des politiques économique et internationale  
Service des stratégies agricoles et industrielles  
Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective, des Études et de l'Orientation  
Bureau de l'évaluation et des programmes d'études

# **APPUI METHODOLOGIQUE A L'EVALUATION DU DEVELOPPEMENT DES ZONES RURALES**

**Fascicule 2**

## **Construction d'un référentiel des effets attendus du RDR 2007-2013**

Novembre 2005

Convention du 27 juillet 2005  
Ministère de l'agriculture et de la pêche - ENESAD.





**Ministère de l'Agriculture et de la Pêche**

Direction des politiques économique et internationale

Service des stratégies agricoles et industrielles

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective, des Études et de l'Orientation

Bureau de l'évaluation et des programmes d'études

# APPUI METHODOLOGIQUE A L'EVALUATION DU DEVELOPPEMENT DES ZONES RURALES

**Fascicule 2**

## **Construction d'un référentiel des effets attendus du RDR 2007-2013**

Novembre 2005

Convention du 27 juillet 2005

Ministère de l'agriculture et de la pêche - ENESAD.

Marielle BERRIET-SOLLIEC : Enseignante chercheur

Denis LEPICIER : Ingénieur d'études

Yves SCHAEFFER : Ingénieur d'études (J.P. Daubard Consultant)

Francis AUBERT : Responsable scientifique de l'étude



Institut National de la Recherche Agronomique – Etablissement National d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon  
UMR INRA-ENESAD CESAER

Centre d'Économie et Sociologie Rurales appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux

26, Bd Docteur Petitjean – PB 87999 – 21079 DIJON cedex

Tél. : 03 80 77 25 80 (25 70) – Fax : 03 80 77 25 71



## Sommaire

Introduction.....	7
<b>I. Analyse économique de l'axe 3 de la politique agricole de développement rural .....</b>	<b>9</b>
1.1 – Identification des leviers d'action de l'axe 3 du RDR.....	10
1.2 - Les fiches par leviers d'action.....	14
1.3 - Les fiches par finalités.....	20
<b>II. Analyse de cohérence politique de l'axe 3 de la politique agricole de développement rural .....</b>	<b>25</b>
2.1 - Quelles sont les finalités de l'Union en matière économique ?.....	25
2.2 - Quelle justification d'une politique en faveur du développement rural et quelle conception de l'espace rural dans les documents d'orientation stratégique communautaires ?.....	27
2.3 – Quels sont les objectifs de la politique agricole de développement rural et en quoi contribue-t-elle à l'atteinte des finalités de l'Union ?.....	29
2.4 - Quelles sont les orientations prioritaires assignées à l'axe 3 de la politique agricole de développement rural et y a-t-il d'autres orientations possibles ? .....	30
2.5 - Eléments de synthèse de l'analyse de politique .....	34
<b>Références bibliographiques.....</b>	<b>35</b>
<b>Index des encadrés et tableaux .....</b>	<b>37</b>



## Introduction

La construction d'un diagnostic des communes rurales permet de raisonner la pertinence de l'intervention publique en prenant en considération l'adéquation des mesures proposées avec les enjeux et les besoins des communes rurales aujourd'hui en France (cf : fascicule 1 de la présente étude). Dans une logique d'appui méthodologique à l'élaboration du futur RDR 2007-2013, nous proposons également de contribuer à la construction d'un référentiel pour les démarches d'évaluation à venir. En effet, bon nombre d'évaluations de politiques pâtissent aujourd'hui de l'absence de référentiel, à savoir la mise à plat des objectifs visés et l'explicitation de la contribution de chaque mesure du programme à la réalisation des objectifs et à la production des effets. La construction d'un référentiel pour les mesures de développement rural du futur programme RDR permet ainsi de raisonner dès la mise en œuvre du programme, tout autant la cohérence des mesures que les conditions d'efficacité du dispositif. Celle-ci dépend dans une large mesure de l'adéquation entre les effets attendus et les objectifs visés par la politique. L'analyse de la théorie d'action consiste alors à examiner les hypothèses qui peuvent être faites sur les effets potentiels des mesures du RDR et à expliciter a priori les relations de causalité entre les actions conduites et les effets qui pourront être observés en cours et à la suite de la mise en œuvre du programme (Toulemonde, 1997).

Il est proposé d'engager ce travail au niveau des mesures énoncées dans l'axe 3 du RDR pour le soutien au développement rural par le FEADER. La réflexion s'appuie sur les réflexions du groupe technique du Ministère en charge de l'Agriculture, qui a travaillé sur la déclinaison opérationnelle de l'axe 3. Les principaux produits obtenus sont, tout d'abord une première série de fiches exposant les leviers d'actions identifiés dans le programme et leurs effets attendus et non attendus ; puis une seconde série précisant, par finalité du programme, les leviers d'actions mobilisés et les mesures qui les enclenchent.

Après avoir mené l'analyse économique du RDR français et établi des théories d'action, il nous a semblé intéressant, dans un raisonnement d'évaluation *ex ante*, de mener une analyse de cohérence de la politique de développement rural dans son ensemble. Cet exercice est, en effet, souvent oublié par les évaluateurs, alors qu'il nous semble essentiel pour comprendre l'insertion de la politique de développement rural dans la politique globale de l'Union Européenne. Cette analyse de politique nous permet ainsi d'étudier l'articulation (ou pas) de la politique de développement rural par rapport à ces objectifs généraux et plus précisément d'étudier la cohérence des objectifs de l'axe 3 avec cet ensemble.





## I. Analyse économique de l'axe 3 de la politique agricole de développement rural

L'analyse économique des mesures d'une politique ou plus précisément d'un programme permet d'identifier les *leviers* de l'action publique et les effets des mesures mises en œuvre. Ces derniers peuvent être des *effets attendus*, qui contribuent directement à l'atteinte des objectifs de la politique, ou des *effets non attendus*, qui n'y contribuent pas directement ou même qui s'avèrent contradictoires avec ces objectifs.

### Encadré 1 : Glossaire des principaux concepts et termes utilisés

#### Mesure ou action

La mesure est l'unité élémentaire de la politique. Elle peut être définie comme une « unité de base de la gestion des programmes constituée d'un ensemble de projets de même nature et disposant d'une allocation budgétaire précisément définie » (Commission Européenne, 1999).

#### Programme

Nous entendons par programme un ensemble organisé de mesures correspondant à des ressources financières, organisationnelles et humaines mobilisées pour atteindre un objectif ou un ensemble d'objectifs dans un délai donné.

#### Politique

Plus globalement, une politique est un « ensemble d'activités différentes (programmes, procédures, mesures, lois, règlements...) qui sont dirigées vers un même objectif général » (Commission Européenne, 1999).

#### Théorie de l'action

Au sens strict, la théorie de l'action désigne « l'hypothèse causale sur le problème à résoudre » (Trosa, 1992).

Plus globalement, la théorie de l'action désigne un "ensemble d'hypothèses qui sont faites par les financeurs et les gestionnaires pour expliquer la façon dont l'intervention publique va produire des impacts et va atteindre son objectif global. La théorie de l'action est constituée des relations de cause à effet reliant les réalisations, les résultats et les impacts (Toulemonde, 1997).

La théorie de l'action est souvent implicite, au moins en partie" (Commission Européenne, 1999). C'est dans ce sens que le Conseil Scientifique de l'Évaluation (CSE) définit la théorie de l'action comme un "ensemble de conceptions et d'idées qui inspirent ses concepteurs et/ou ses acteurs quant à ses mécanismes, ses relations de causes à effets entre les mesures prises et leur impact social attendu" (CSE, 1996).

#### Leviers d'action

On entend par « leviers d'action » les ressorts opérationnels de l'intervention publique qui sont mobilisés pour atteindre l'objectif visé, en référence aux mécanismes qui commandent l'état ou l'évolution des variables en question.

Source : Aubert et al. 2001.

## 1.1 – Identification des leviers d'action de l'axe 3 du RDR

Nous avons appliqué ce type de raisonnement économique aux propositions d'organisation de l'axe 3 du RDR issues des contributions des membres du groupe de travail mis en place par le Ministère de l'Agriculture<sup>1</sup> pour la préparation du plan stratégique national. C'est sur cette base, certes provisoire, que nous avons raisonné « la théorie d'action », à savoir l'émission d'hypothèses sur les relations de causes à effets de mesures affichées et la formulation des effets attendus. Les deux tableaux suivants (ci-contre) présentent le graphe d'objectifs tel qu'il a été établi de façon consensuelle par le groupe de travail. La finalité globale est d'« **accompagner le développement territoriale intégré et durable des zones rurales** », et se décline en quatre finalités à leur tour déclinées en objectifs et actions.

**Tableau 1 : Finalités de l'axe 3 du RDR (version provisoire MAP – juin 2005)**

A. Maintenir et développer les activités économiques et par là même développer l'emploi
B. Développer et gérer l'attractivité des zones rurales pour les populations dans leur diversité
C. Préserver et valoriser le patrimoine rural (naturel, culturel,...)
D. Développer des projets de territoire intégrés et partagés

**Tableau 2 : Correspondance entre finalités, objectifs et actions (MAP – juin 2005)**

A	B	C	D	Objectif	Actions
X				Diversifier les exploitations vers des activités autres que les productions d'origine agricole	Tourisme à la ferme (accueil, hébergement, restauration)
					Vente (sur place ou via points de vente)
					Services (entretien des communes, paysages...)
					Participation à des filières de valorisation de produits alimentaires sauvages (chasse, cueillette...)
					Etudes et conseil (juridique, économique, organisationnel)
X				Maintenir/développer /créer des micro-entreprises	- Services à la population et aux entreprises
					- Commerces
					- Artisanat (dans tous les secteurs : alimentaire, bâtiment...)
					- Tourisme
					- ...
					Appui à l'innovation
					Aide à la création et à la transmission/reprise des activités
A	B	C	D	Objectif	Actions

<sup>1</sup> MAP/DGFAR/MER, 2005, Préparation du plan stratégique national (PSN) pour le FEADER – 2<sup>ème</sup> réunion du groupe thématique n°3, le 21 juin 2005 « diversification de l'économie rurale et qualité de vie en milieu rural » – Synthèse des contributions : orientations stratégiques. Document de travail du 1<sup>er</sup> juillet 2005 – version 3.

X			Maintenir/développer / créer des activités touristiques	Création/modernisation/développement d'activités récréatives et touristiques, en améliorant : - la prise en compte de l'environnement et de la dimension sociale (tourisme durable) - la qualité des prestations (y compris l'insertion dans des démarches qualité)	
				Hébergement touristique de petite capacité	
				Infrastructures récréatives	
				Structuration de la mise en marché des produits de tourisme rural	
X			Assurer un environnement favorable à l'activité économique	Services, conseil aux entreprises	
				Mise en réseau des entreprises sur les territoires	
				Accès aux TIC pour les entreprises et appropriation	
X			Développer et adapter l'offre de services aux populations (actifs, jeunes, personnes âgées, demandeurs d'emploi, personnes en situation d'exclusion...)	Organisation et coordination des services de transports (transports à la demande...)	
				Accès aux TIC pour la population et appropriation	
				Services de santé et de soins à domicile	
				Services et infrastructures d'accueil et de loisirs pour les enfants et les jeunes	
				Services d'insertion professionnelle, action sociale	
				Activités culturelles et récréatives	
				Organisation des services (ex : points multiservices et mise en réseau)	
				Suivi du potentiel de logement, et facilitation de l'accès au logement	
	X		Préserver et valoriser le patrimoine naturel	Entretien et amélioration des espaces naturels	
				Sensibilisation environnementale du public	
				Elaboration des documents d'objectif Natura2000 et animation	
				Actions intégrées à l'échelle des bassins versants en rapport avec la directive cadre sur l'eau	
	X		Valoriser le patrimoine culturel ancien et actuel (bâti, immatériel, technique...)	Valorisation du patrimoine bâti à des fins touristiques	
				Actions ciblées sur les cœurs de villages dans une approche intégrée (logement, activités, services)	
				Mise en valeur et animations autour du patrimoine immatériel	
		X	Animer les territoires	Concertation entre tous les acteurs	
				Capitalisation des acquis, échanges d'expérience, coopération	
				Soutien aux structures associatives et à leur mise en réseau pour la mise en œuvre de projets	
				Soutien en ingénierie territoriale aux acteurs locaux	
				Information de proximité du public	
		X	Elaborer des projets de territoire	Etudes et diagnostics (état des lieux, analyse des besoins)	
				Elaboration, aux différentes échelles territoriales, des documents de planification (chartes de pays, PNR, SCOT...)	
				Expérimentation de modes d'organisation et d'actions nouvelles	
X	X	X	X	Offrir des possibilités de formations diversifiées aux acteurs professionnels	Professionnalisation des acteurs dans tous les domaines de l'axe 3, et formation en vue des stratégies locales de développement
					Définition d'une offre de formation adaptée aux besoins locaux (éventuellement innovante)
					Mise en réseau des organismes de formation

A partir de l'analyse de ce graphe d'objectif, nous avons pu identifier sept leviers qui nous semblent être actionnés par ce programme, que nous présentons dans l'encadré ci-contre (encadré 2).

<b>Encadré 2 : Les sept leviers d'action identifiés dans l'axe 3 du RDR</b>
<i>Agir sur les capitaux des entrepreneurs</i>
1. Le capital humain des entrepreneurs
2. Le capital financier des entrepreneurs
<i>Agir sur les relations entre acteurs (les capitaux collectifs « organisationnels »)</i>
3. Les relations verticales entre entreprises
4. Les relations horizontales entre acteurs d'un territoire
<i>Agir sur les biens et services pour la population et les entreprises</i>
5. Les biens et services pour les résidents
6. Les biens et services pour les acteurs économiques
7. Les ressources fixes patrimoniales

Les leviers d'action identifiés ici ne recouvrent évidemment pas l'ensemble des moyens d'intervention pour le développement des zones rurales. Pour information et de manière non exhaustive, nous évoquons dans l'encadré ci-dessous (encadré 3) quelques autres leviers d'action non identifiés dans l'axe 3 du RDR, mais qui pourrait également soutenir le développement des zones rurales.

<b>Encadré 3 : D'autres leviers d'action potentiels absents de l'axe 3 du RDR</b>
<i>Agir sur l'offre</i>
a. L'aversion au risque de l'entrepreneur (fond de garantie, assurance, information)
b. L'imperfection de l'information (connaissance marché, concurrence, coûts de production)
c. La qualification de la main d'œuvre salariée
<i>Agir sur la demande</i>
c. La taille de marché des biens finaux (effets de demande keynésiens)

Un premier niveau d'analyse du programme est de s'assurer que des leviers essentiels n'aient pas été « oubliés » par rapport aux enjeux et aux besoins exprimés dans les territoires ruraux. Cette analyse de « **pertinence** » revient en premier lieu au concepteur de la politique, mais les évaluateurs porteront à leur tour un jugement sur ce point.

Connaître les leviers du programme permet aussi de raisonner la « **cohérence externe** » avec les autres programmes mis en œuvre sur des territoires ou pour des bénéficiaires similaires. Pour le concepteur, la mobilisation des leviers d'action peut aider à traiter la complémentarité entre programme, au-delà d'une approche uniquement centrée sur les objectifs (par exemple, la qualification de la main d'œuvre salariée, qui n'est pas identifiée comme un levier de l'axe 3 du RDR, pourrait être un levier réservé au Fonds Social Européen).

## 1.2 - Les fiches par leviers d'action

Nous poursuivons ici l'analyse des leviers d'action identifiés dans l'axe 3 du RDR. Pour chacun des leviers mobilisés par le programme, une fiche précise ses effets attendus et non attendus et expose les mécanismes économiques par lesquels il est supposé agir.

### AGIR SUR LES CAPITAUX DES ENTREPRENEURS

Levier d'action n°1	<b>Le capital humain des entrepreneurs</b>
Théorie d'action	Aide publique à l'investissement privé en capital humain → baisse du coût de l'investissement privé en capital humain → augmentation de sa rentabilité à court terme → surplus d'investissement privé → amélioration des aptitudes individuelles à l'entrepreneuriat → nouvelles initiatives et innovations entrepreneuriales
Effets attendus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- investissements productifs privés améliorant la compétitivité « prix » et « produit » des entreprises</li> <li>- développement des activités existantes / créations d'activités nouvelles / créations de nouvelles entreprises</li> <li>- diversification de l'économie rurale</li> </ul>
Effets non attendus	<p><u>Risques :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mobilité des entrepreneurs aidés en dehors de l'espace rural ciblé</li> <li>- disparition précoce des activités &amp; entreprises en raison du ciblage des aides sur des secteurs saturés et non rentables</li> <li>- effets d'aubaine : les investissements privés en capital humain auraient de toute façon eu lieu car ils sont rentables à court terme même en l'absence de l'aide</li> </ul> <p><u>Effets incertains :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- spécialisation sectorielle de l'économie rurale et/ou spécialisation sur certains produits en raison du ciblage de l'aide</li> </ul>

Levier d'action n°2	<b>Le capital financier des entrepreneurs</b>
Théorie d'action	Aide publique à l'investissement productif privé → baisse du coût de l'investissement productif privé → augmentation de sa rentabilité à court terme ou augmentation de la capacité d'emprunt → surplus d'investissement productif privé
Effets attendus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- amélioration de la compétitivité « prix » et « produit » des entreprises</li> <li>- développement des activités existantes / créations d'activités nouvelles / créations de nouvelles entreprises</li> <li>- diversification de l'économie rurale</li> </ul>
Effets non attendus	<p><u>Risques :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- disparition précoce des activités &amp; entreprises en raison du ciblage des aides sur des secteurs saturés et non rentables</li> <li>- effets d'aubaine : les investissements productifs privés auraient de toute façon eu lieu car ils sont rentables à court terme même en l'absence de l'aide</li> </ul> <p><u>Effets incertains :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- spécialisation sectorielle de l'économie rurale et/ou spécialisation sur certains produits en raison du ciblage de l'aide</li> </ul>

AGIR SUR LES RELATIONS ENTRE ACTEURS (les capitaux collectifs  
« organisationnels »)

Levier d'action n°3	<b>Les relations verticales - non marchandes - entre entreprises</b>
Théorie d'action	Aide publique à l'investissement des entreprises d'une filière en capital collectif « organisationnel » → baisse du coût de l'investissement privé dans la production de capital collectif → augmentation de sa rentabilité à court terme → surplus d'investissement privé → baisse des coûts de l'action collective et augmentation des externalités de proximité : meilleure circulation de l'information, convergence des normes, renforcement de la confiance et de la solidarité entre entreprises de la filière
Effets attendus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- naissance de projets territoriaux de filière avec une large et forte implication des entreprises de la filière dans leur élaboration et leur mise en œuvre</li> <li>- amélioration des capacités collectives d'innovation (par exemple, investissements collectifs pour la création d'une « image de filière territoriale » améliorant la compétitivité « produit » des entreprises de cette filière)</li> <li>- amélioration des capacités individuelles d'innovation : initiatives entrepreneuriales et investissements productifs privés améliorant la compétitivité « prix » et « produit » des entreprises</li> <li>- développement des activités existantes / créations d'activités nouvelles / créations de nouvelles entreprises</li> <li>- diversification de l'économie rurale</li> </ul>
Effets non attendus	<p><u>Risques :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- frein à l'innovation en raison de la fermeture du réseau d'acteurs sur lui-même</li> <li>- augmentation des barrières à l'entrée pour la participation de nouvelles entreprises ou de nouveaux acteurs associatifs aux démarches de territoire en raison de la fermeture du réseau d'acteurs sur lui-même</li> <li>- insuffisante rentabilité du capital collectif par rapport à ses coûts d'entretien et abandon des projets collectifs</li> <li>- effets d'aubaine : les investissements privés en capital collectif auraient de toute façon eu lieu car ils sont rentables à court terme même en l'absence de l'aide</li> <li>- disparition précoce des activités &amp; entreprises en raison ciblage aide sur secteurs saturés et non rentables</li> </ul> <p><u>Effets incertains :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- spécialisation sectorielle de l'économie rurale en raison du renforcement de la filière aidée ; spécialisation sur certains produits en raison de la convergence des choix des entrepreneurs au sein de la filière (cf. effet de frein à l'innovation)</li> <li>- exacerbation de la concurrence territoriale</li> </ul>



Levier d'action n°4	<b>Les relations horizontales – non marchandes - entre acteurs d'un territoire (publics, privés, associatifs)</b>
Théorie d'action	Aide publique à l'investissement des acteurs du territoire en capital collectif « organisationnel » → baisse du coût de l'investissement pour les acteurs du territoire → augmentation de sa rentabilité à court terme → surplus d'investissement des acteurs dans la production de capital collectif → baisse des coûts de l'action collective et augmentation des externalités de proximité : meilleure circulation de l'information, convergence des normes locales, renforcement de la confiance et de la solidarité entre acteurs publics/privés/associatifs du territoire
Effets attendus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- naissance de projets territoriaux avec une large et forte implication des acteurs locaux dans leur élaboration et leur mise en œuvre (par exemple émergence de nouveaux marchés de niches)</li> <li>- amélioration des capacités collectives d'innovation (par exemple, Investissements collectifs pour la création d'une « image territoriale » améliorant la compétitivité « produit » des entreprises du territoire)</li> <li>- amélioration des capacités individuelles d'innovation : initiatives entrepreneuriales et investissements productifs privés améliorant la compétitivité « prix » et « produit » des entreprises</li> <li>- développement des activités existantes / créations d'activités nouvelles / créations de nouvelles entreprises</li> <li>- diversification de l'économie rurale</li> </ul>
Effets non attendus	<p><u>Risques :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- frein à l'innovation en raison de la fermeture du réseau d'acteurs sur lui-même</li> <li>- augmentation des barrières à l'entrée pour la participation de nouvelles entreprises ou de nouveaux acteurs associatifs aux démarches de territoire en raison de la fermeture du réseau d'acteurs sur lui-même</li> <li>- insuffisante rentabilité du capital collectif par rapport à ses coûts d'entretien et abandon des projets collectifs</li> <li>- effets d'aubaine : les investissements des acteurs locaux en capital collectif auraient de toute façon eu lieu car ils sont rentables à court terme même en l'absence de l'aide</li> </ul> <p><u>Effets incertains :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- exacerbation de la concurrence territoriale</li> </ul>

## AGIR SUR LES BIENS ET SERVICES POUR LA POPULATION ET LES ENTREPRISES

Levier d'action n°5	<b>Les biens et services collectifs pour les résidents</b>
Théorie d'action	Aide publique à l'investissement local par les producteurs potentiels (privés, associatifs ou des collectivités publiques locales <sup>2</sup> ) en biens et services à vocation résidentielle → baisse du coût unitaire de l'investissement → augmentation de sa « rentabilité » à court terme → surplus d'investissement → maintien ou amélioration quantitative et qualitative de la dotation de biens et services par habitant
Effets attendus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- avantage comparatif territorial sur la dotation de biens et services par habitant</li> <li>- maintien de la population présente sur le territoire</li> <li>- arrivée de nouveaux résidents sur le territoire</li> <li>- augmentation de la taille des marchés locaux des biens finaux et du travail liée à l'arrivée de nouveaux résidents</li> <li>- atteinte du seuil critique de population pour la prise en charge par la fiscalité locale du fonctionnement des SPL (grâce à l'existence d'économie d'échelle dans la production de service public, le potentiel fiscal augmente plus vite que les coûts de fonctionnement du service public avec l'arrivée de nouveaux résidents)</li> </ul>
Effets non attendus	<p><u>Risques :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- insuffisance de la croissance du potentiel fiscal local pour la couverture des coûts de fonctionnement des nouveaux services publics locaux</li> <li>- congestion des SPL et insuffisance de la croissance du potentiel fiscal local pour assurer de nouveaux investissements</li> <li>- effets d'aubaine : potentiel fiscal local étaient suffisant pour réaliser ces investissements publics locaux en l'absence de l'aide</li> </ul> <p><u>Effets incertains :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- augmentation de la mixité sociale ou au contraire de la ségrégation sociale en fonction des catégories de population attirées par les équipements publics d'une part ; et des conséquences sur la fiscalité locale de la couverture des coûts de fonctionnement de l'investissement public d'autre part</li> <li>- exacerbation de la concurrence territoriale</li> </ul>

---

<sup>2</sup> Cette théorie d'action s'applique aux associations productrices de biens et services à vocation résidentielle de la même manière qu'aux entreprises. Bien qu'elles aient un but non lucratif, elles ont besoin que le retour sur investissement soit suffisant pour leur permettre d'atteindre l'équilibre budgétaire à court terme (sans augmentation trop importante du prix du service qui se traduirait par l'exclusion de résidents de sa consommation). Cette théorie d'action s'applique aussi aux collectivités locales. Ces dernières ont besoin que la « rentabilité » de leurs investissements en biens et services publics locaux soit suffisante pour pouvoir équilibrer leur budget sans augmentation trop brutale de la fiscalité locale. La « rentabilité » de l'investissement public se traduit ici par l'arrivée de nouvelles bases fiscales. L'augmentation des recettes fiscales de la collectivité consécutive à l'arrivée de nouveaux résidents pourra être supérieure à l'augmentation des coûts que feront peser ces résidents sur la collectivité grâce à l'existence d'économie d'échelle dans la production des biens et services publics locaux. Toutefois, certaines activités jugées essentielles pour la population par la puissance publique peuvent s'avérer structurellement déficitaires. L'aide publique doit dès lors intervenir directement sur les *coûts de fonctionnement* du service pour assurer l'équilibre du budget (de l'entreprise, de l'association ou de la collectivité locale) et la survie de l'activité.

Levier d'action n°6	<b>Les biens et services collectifs pour les acteurs économiques</b>
Théorie d'action	Aide publique à l'investissement public local en services collectifs à vocation économique → baisse du coût de l'investissement supporté par la fiscalité locale → surplus d'investissements publics locaux → amélioration quantitative et qualitative de la dotation de biens publics par entreprises → avantage comparatif territorial sur le niveau et la qualité des services publics rapporté au niveau de fiscalité locale →
Effets attendus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- amélioration de la compétitivité « prix » et « produit » des entreprises du territoire</li> <li>- maintien des entreprises et arrivée de nouvelles entreprises sur le territoire</li> <li>- développement des activités existantes / créations d'activités nouvelles / créations de nouvelles entreprises</li> <li>- diversification de l'économie rurale</li> <li>- augmentation de la fréquentation touristique (dans le cas où certains SPL aient une vocation touristique directe)</li> </ul>
Effets non attendus	<p><u>Risques :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- insuffisance de la croissance du potentiel fiscal local pour la couverture des coûts de fonctionnement des nouveaux services publics locaux</li> <li>- congestion des SPL et insuffisance de la croissance du potentiel fiscal local pour assurer de nouveaux investissements</li> <li>- effets d'aubaine : potentiel fiscal local étaient suffisant pour réaliser ces investissements publics locaux en l'absence de l'aide</li> <li>- disparition précoce des activités &amp; entreprises en raison ciblage aide sur secteurs saturés et non rentables</li> </ul> <p><u>Effets incertains :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- spécialisation sectorielle de l'économie rurale et/ou spécialisation sur certains produits en raison du ciblage de l'aide (avantages des SPL réservés à certaines catégories d'entreprises)</li> <li>- exacerbation de la concurrence territoriale</li> </ul>

Levier d'action n°7	<b>Les ressources fixes patrimoniales</b>
Théorie d'action	Aide publique à l'investissement public local dans les ressources fixes → baisse du coût de l'investissement supporté par la fiscalité locale → surplus d'investissement public local
Effets attendus	<p><i>Les ressources fixes patrimoniales (naturelles ou construites, matérielles ou immatérielles) ont une nature de bien public local ou global. Les effets attendus peuvent se décliner de trois façons différentes selon le mode de consommation de ces biens (résidentiel, touristique ou absence de consommation) :</i></p> <p>(a) <i>ressource fixe à vocation résidentielle :</i> préservation ou amélioration de la dotation par habitant → avantage comparatif territorial sur le niveau et la qualité des ressources fixes à vocation résidentielle → maintien de la population et/ou arrivée de nouveaux résidents sur le territoire</p> <p>(b) <i>ressource fixe à vocation touristique (active ou latente) :</i> meilleure préservation ou amélioration de la valeur touristique des ressources fixes et activation ou renforcement de leur valorisation → avantage comparatif territorial sur le niveau et la qualité des ressources fixes à vocation touristique → déclenchement, maintien ou augmentation de la fréquentation touristique → développement des activités existantes et/ou création de nouvelles activités &amp; entreprises dans le secteur touristique</p> <p>(c) <i>ressource fixe disposant d'une valeur de non-usage (de non consommation) :</i> maintien ou amélioration de la valeur de non-usage des ressources fixes</p>
Effets non attendus	<p>(a) id. levier n°5</p> <p>(b) <u>Risques</u> : croissance excessive de la fréquentation touristique et dégradation des ressources fixes valorisées ; insuffisance du retour sur investissement public pour assurer l'entretien de la ressource fixe dans le long terme ; effets d'aubaine : les entreprises du secteurs touristiques auraient pris en charge l'investissement car il est rentable à court terme ; exacerbation de la concurrence territoriale</p> <p>(c) <u>Risques</u> : moindre croissance de l'économie locale à court terme du fait de l'absence de valorisation économique des ressources fixes et de l'absence de retour économique de l'investissement public</p>

### 1.3 - Les fiches par finalités

En repartant du graphe d'objectifs formulé par le groupe de travail du MAP, nous présentons une seconde série de fiches, précisant pour chaque finalité du programme, les leviers d'actions mobilisés et les mesures<sup>3</sup> qui les enclenchent.

Finalité	<b>A. Maintenir et développer les activités économiques et par là même développer l'emploi</b>
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Diversifier les exploitations vers des activités autres que les productions d'origine agricole</li> <li>→ Maintenir/développer/créer des micro-entreprises</li> <li>→ Maintenir/développer/créer des activités touristiques</li> <li>→ Assurer un environnement favorable à l'activité économique</li> <li>→ Offrir des possibilités de formations diversifiées aux acteurs professionnels</li> </ul>
Levier	<p>➤ <b>Le capital humain des entrepreneurs</b></p> <p><i>Aide financière individuelle à l'investissement dans le capital humain (consommation de services, conseil, formations professionnelles)</i></p>
Mesures	<p><i>Appui généraliste aux entrepreneurs dans les domaines de...</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'innovation et l'expérimentation</li> <li>- la création/transmission/reprise d'activités</li> <li>- l'appropriation des TIC</li> <li>- la professionnalisation dans tous les domaines de l'axe 3</li> </ul> <p><i>Appui aux chefs d'exploitation agricole dans les domaines...</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- juridique, économique, organisationnelle</li> <li>- <i>technique</i> (tourisme à la ferme, vente sur place, services, produits alimentaires sauvages)</li> </ul> <p><i>Appui aux entrepreneurs du tourisme dans les domaines de la création, la modernisation et le développement d'activités récréatives et touristiques, en améliorant la prise en compte de l'environnement et de la dimension sociale (tourisme durable) et la qualité des prestations (y compris l'insertion dans des démarches qualité)</i></p>
Levier	<p>➤ <b>Le capital financier des entrepreneurs</b></p> <p><i>Aide financière individuelle à l'investissement productif</i></p>
Mesures	<p><i>Appui généraliste aux entrepreneurs dans les domaines de...</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'innovation et à l'expérimentation</li> <li>- la création/transmission/reprise d'activités</li> <li>- <i>l'acquisition de matériel</i>- d'accès aux TIC</li> </ul> <p><i>Appui aux chefs d'exploitation agricole dans les domaines de diversification des exploitations</i> (tourisme à la ferme, vente sur place, services, produits alimentaires sauvages)</p> <p><i>Appui aux entrepreneurs du tourisme dans les domaines de...</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la création, la modernisation et le développement d'activités récréatives et touristiques, en améliorant la prise en compte de l'environnement et de la dimension sociale (tourisme durable) et la qualité des prestations (y compris l'insertion dans des démarches qualité)</li> <li>- l'hébergement touristique de petite capacité, les infrastructures récréatives</li> </ul>

<sup>3</sup> Nous reprenons les formulations des « actions » du graphe d'objectif du groupe de travail du MAP et nos apports visant à mieux préciser leur nature sont rédigées en *italique*

Levier	<p>➤ <b>Les relations verticales entre entreprises d'un territoire</b></p> <p><i>Appui financier aux structures d'animation</i></p>
Mesures	<p><i>Appui aux structures d'animation permettant la mise en réseau des entreprises d'une filière sur les thèmes de...</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'innovation et à l'expérimentation</li> <li>- la création/transmission/reprise d'activités</li> </ul> <p><i>Appui aux structures d'animation permettant la mise en réseau des agriculteurs dans les domaines de :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la vente collective, notamment de produits de qualité en lien avec les atouts locaux</li> <li>- <i>la production de services</i> (entretien des communes, paysages...)</li> <li>- <i>le développement de filières de valorisation de produits alimentaires sauvages</i> (chasse, cueillette...)</li> </ul> <p><i>Appui aux structures d'animation permettant la mise en réseau des acteurs du tourisme pour la structuration de la mise en marché de leurs produits</i></p> <p><i>Appui aux structures d'animation permettant la mise en réseau des organismes de formation pour la définition d'une offre de formation adaptée aux besoins des entreprises d'une filière (dont actions innovantes)</i></p>
Levier	<p>➤ <b>Les relations horizontales entre acteurs d'un territoire</b></p> <p><i>Appui financier aux structures d'animation</i></p>
Mesures	<p><i>Appui aux structures d'animation permettant la mise en réseau des acteurs d'un territoire sur les thèmes de...</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'innovation et à l'expérimentation</li> <li>- la création/transmission/reprise d'activités</li> </ul> <p><i>Appui aux structures d'animation permettant la mise en réseau des organismes de formation pour la définition d'une offre de formation adaptée aux besoins locaux (dont actions innovantes)</i></p>
Levier	<p>➤ <b>Les biens et services collectifs à vocation économique</b></p> <p><i>Aide financière à l'investissement public local ou privé</i></p>
Mesures	<p><i>Appui aux acteurs publics ou privés pour la production d'infrastructures collectives d'accès aux TIC pour les entreprises</i></p> <p><i>Appui aux acteurs publics ou privés pour la production d'infrastructures récréatives collectives</i></p>
Levier	<p>➤ <b>Les ressources fixes patrimoniales</b></p> <p><i>Aide financière individuelle (investissement dans le capital humain ou productif) ou aux structures d'animation (verticales ou horizontales)</i></p>
Mesures	<p><i>Appui dans les domaines de la vente de produits agricoles de qualité en lien avec les atouts locaux</i></p> <p><i>Appui à la création, la modernisation et le développement d'activités de tourisme durable</i></p>

Finalité	<b>B. Développer et gérer l'attractivité résidentielle des zones rurales pour les populations dans leur diversité</b>
Objectifs	→ Développer et adapter l'offre de services aux populations (actifs, jeunes, personnes âgées, demandeurs d'emploi, personnes en situation d'exclusion...)
Levier	➤ <b>Les biens et services collectifs à vocation résidentielle</b> <i>Aide financière à des structures publiques, privées ou associatives</i>
Mesures	<i>Appui dans le domaine du suivi et de la coordination...</i> - de bouquet de services dans son ensemble (ex : points multiservices) - de services de transports - d'accès au logement (maintien de la diversité sociale) <i>Appui dans le domaine des services...</i> - de santé et de soins à domicile - d'insertion professionnelle (dont IAE) - d'accueil et de loisirs pour les enfants et les jeunes - d'activités culturelles et récréatives - de formation aux TIC <i>Appui à la production d'infrastructures d'accès aux TIC pour la population</i>

Finalité	<b>C. Préserver et valoriser le patrimoine rural (naturel, culturel, bâti...)</b>
Objectifs	→ Préserver et valoriser le patrimoine naturel → Valoriser le patrimoine culturel ancien et actuel (bâti, immatériel, technique...) → Offrir des possibilités de formations diversifiées aux acteurs professionnels
Levier	➤ <b>Les ressources fixes patrimoniales</b> <i>Aide financière à l'investissement public local ou privé</i>
Mesures	<i>Appui à...</i> - la sensibilisation environnementale du public et des entreprises - l'entretien et amélioration des espaces naturels - la valorisation du patrimoine bâti à des fins touristiques - la mise en valeur du patrimoine immatériel - les actions intégrées à l'échelle des bassins versants en rapport avec la directive cadre sur l'eau - les actions ciblées sur les cœurs de villages dans une approche intégrée (logement, activités, services)
Leviers	➤ <b>Les relations horizontales entre acteurs d'un territoire</b> (mobilisé simultanément avec le premier levier) <i>Appui financier aux structures d'animation</i>
Mesures	<i>Appui aux structures d'animation permettant la mise en réseau des acteurs du territoire sur le thème de :</i> - l'élaboration des documents d'objectif Natura2000 - les actions intégrées à l'échelle des bassins versants en rapport avec la directive cadre sur l'eau - les actions ciblées sur les cœurs de villages dans une approche intégrée (logement, activités, services) - la mise en valeur du patrimoine immatériel - mise en réseau des organismes de formation <i>sur le thème de la conduite de stratégies locales de développement</i> - formation à la conduite de stratégies locales de développement <i>valorisant les ressources fixes</i>

Finalité	<b>D. Favoriser l'organisation des acteurs autour de projets de territoire intégrés et partagés</b>
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Animer les territoires</li> <li>→ Elaborer des projets de territoire dans une logique participative</li> <li>→ Offrir des possibilités de formations diversifiées aux acteurs professionnels</li> </ul>
Levier	<p>➤ <b>Les relations horizontales entre acteurs d'un territoire</b></p> <p><i>Appui financier aux structures d'animation</i></p>
Mesures	<p><i>Appui aux structures d'animation permettant la mise en réseau des acteurs du territoire sur le thème de :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la capitalisation des acquis, les échanges d'expérience, la coopération (aux échelles régionales et nationales)</li> <li>- l'expérimentation de modes d'organisation et d'actions nouvelles</li> <li>- l'élaboration, aux différentes échelles territoriales, des documents de planification relatifs au développement concerté des territoires (charte de pays, PNR, SCOT...)</li> </ul> <p><i>Appui à ...</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'information de proximité du public</li> <li>- la formation à la conduite de stratégies locales de développement</li> <li>- l'ingénierie territoriale <i>et notamment à la réalisation d'Etudes et diagnostics</i> (état des lieux, analyse des besoins)</li> <li>- la mise en œuvre de projets de territoire</li> </ul>





## II. Analyse de cohérence politique de l'axe 3 de la politique agricole de développement rural

Dans un second temps, il nous semble important de mener une analyse de cohérence politique : il s'agit ici d'examiner dans quelle mesure les propositions françaises de programmation de l'axe 3 du RDR sont cohérentes avec les orientations stratégiques communautaires et dans quelle mesure ces dernières sont elles-mêmes cohérentes avec les finalités globales de l'Union.

Pour mener cette analyse, notre questionnement suivra le cheminement suivant :

- 1 – Quelles sont les finalités de l'Union en matière économique ?
- 2 – Quelles sont justifications de la politique de développement rural et les conceptions de l'espace rural dans les textes communautaires ?
- 3 – Quels sont les objectifs de la politique agricole de développement rural et en quoi contribuent-ils à l'atteinte des finalités de l'Union ?
- 4 – Quelles sont les orientations prioritaires assignées à l'axe 3 de la politique agricole de développement rural et y en a t'il d'autres possibles ?

Nous concluons sur par un point de vue synthétique sur la cohérence globale de la politique.

### 2.1 - Quelles sont les finalités de l'Union en matière économique ?

Les objectifs de l'Union Européenne en termes de politique économique relèvent de la « stratégie de Lisbonne renouvelée »<sup>4</sup>.

Rappelons que la première « stratégie de Lisbonne », initiée lors du Conseil européen du printemps 2000, visait à faire de l'économie européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » à l'horizon 2010. Partant d'un constat d'échec relatif de cette stratégie, le Conseil des chefs d'Etat de printemps 2005 a décidé de la relancer en proposant un « Partenariat européen pour l'emploi et la croissance ». Celui-ci doit s'appuyer sur de nouvelles méthodes de gouvernance reposant sur un principe de concentration thématique, la Commission soutenant que l'atteinte d'objectifs politiques ne pourra être assuré qu'en concentrant l'ensemble des moyens sur de grandes priorités stratégiques en nombre restreint, définies à l'échelon communautaire. Ces dernières sont exposées dans « le programme d'action de Lisbonne renouvelé ».

La finalité du « programme d'action de Lisbonne renouvelé » est **la croissance de la productivité et de l'emploi**. La **durabilité environnementale**, mise en exergue lors du

---

<sup>4</sup> Cette dernière est esquissées dans la communication au conseil européen de printemps 2005 « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi ; un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne » (COM(005)24 final du 2 février 2005) et précisées dans les « Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008) » du 12 avril 2005 (COM(2005) 141 final).

Conseil européen de Göteborg de juin 2001, est une finalité complémentaire et transversale à toutes les politiques de l'Union. Les orientations stratégiques et les objectifs de ce programme sont rappelés dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 3 : Graphe d'objectifs de la stratégie de Lisbonne renouvelée**

Finalité	Orientations stratégiques	Objectifs
Favoriser la croissance de la productivité et de l'emploi, dans un souci de durabilité environnementale	(i) Renforcer l'attractivité de l'Europe pour l'investissement et la population	Développer et approfondir le marché unique
		Assurer des marchés ouverts et compétitifs en Europe et à l'extérieur
		Améliorer les réglementations européennes et nationales
		Etendre et améliorer les infrastructures européennes
	(ii) Promouvoir la connaissance et l'innovation	Accroître et améliorer l'investissement dans la recherche et le développement
		Faciliter l'innovation, l'adoption des TIC et l'utilisation durable des ressources
		Contribuer à la création d'une base industrielle européenne solide
	(iii) Créer des emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité	Attirer un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale
		Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité des marchés du travail
		Investir davantage dans le capital humain par l'amélioration de l'éducation et des compétences

Il faut noter que la Commission attache une grande importance à l'objectif de promotion des **technologies de l'information et de la communication** (TIC), pour lequel elle a rédigé une communication spécifique (« i2010 – Une société de l'information pour la croissance et l'emploi », COM(2005) 229 final). Selon la Commission, l'examen à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne a montré que l'incapacité des entreprises européennes à exploiter pleinement les opportunités offertes par les TIC est un facteur explicatif majeur de la faible croissance de leur productivité, et par suite de l'échec de cette stratégie. Toujours selon la Commission, concernant les zones rurales, les TIC pourraient en partie « pallier les inconvénients géographiques » dont elles souffrent. La Commission souhaite aussi « s'assurer que les TIC profiteront à tous les citoyens » et précise explicitement que l'objectif

« d'inclusion » de tous dans la société de l'information doit être intégrée dans les documents d'orientation stratégique des politiques de développement rural et de cohésion.

Les **jeunes et les femmes** bénéficient également d'une attention particulière, qui renvoie à l'objectif d'attraction d'un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail. Selon la Commission, les femmes et les jeunes constituent un « potentiel de main d'œuvre » important face à la menace que fait peser le vieillissement de la population européenne sur l'équilibre des systèmes de retraite. La réduction du chômage des jeunes devrait faire l'objet d'une initiative européenne spécifique, demandée par plusieurs chefs d'Etats et de gouvernements fin 2004, sous la forme d'une proposition de « Pacte européen pour la jeunesse », misant en grande partie sur l'éducation et la formation professionnelle. La participation des femmes au marché du travail devrait également être favorisée, notamment en traitant du frein que représente la garde des enfants en bas âge.

En se fondant sur les orientations du « programme d'action de Lisbonne renouvelé », de manière à assurer de la concordance des politiques thématiques avec les priorités générales de l'Union, la Commission a produit des « documents d'orientation stratégique » pour la politique agricole de développement rural et pour la politique de cohésion. Sur la base de ces documents, chaque Etat membre doit ensuite élaborer ses stratégies nationales, cadres de référence pour la programmation effective des politiques de développement rural et de cohésion.

## **2.2 - Quelle justification d'une politique en faveur du développement rural et quelle conception de l'espace rural dans les documents d'orientation stratégique communautaires<sup>5</sup> ?**

### **▪ Justification d'une politique en faveur du développement rural**

Deux registres de justification de l'intervention publique en faveur des espaces ruraux sont généralement distingués : la compensation des handicaps spécifiques aux espaces ruraux (faible densité, éloignement aux centres urbains, structures économiques, etc.) d'une part, et la valorisation de leur potentiel de développement d'autre part. Au niveau théorique, le premier registre renvoie à la fonction distributive de la politique publique et à la question de l'équité entre territoires, tandis que le second renvoie à sa fonction allocative et à la question de l'efficacité économique.

Dans les textes communautaires « d'orientation stratégique », c'est la **fonction allocative** de la politique de développement rural qui est mise en exergue. Les handicaps structurels des espaces ruraux sont présentés comme des défis à relever. La politique doit aider à la **réalisation du potentiel des territoires ruraux en terme de croissance et de création d'emploi**, afin qu'ils apportent leur contribution au développement durable du territoire

---

<sup>5</sup> Notre analyse porte sur les documents de référence de la nouvelle politique agricole de développement rural que sont la « proposition de règlement du conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) » présenté par la Commission le 14 juillet 2004 (SEC(2004)931) et surtout la « proposition de décision du conseil relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013) » (COM(2005) 304 final du 5 juillet 2005). On se penche aussi sur la communication relative aux orientations stratégiques communautaires pour la politique de cohésion (COM(2005) 299 final du 5 juillet 2005) qui traite également du soutien aux zones rurales.

européen. C'est la vision qu'avait déjà développée le Commissaire Fischler en conclusion de la seconde conférence européenne sur le développement rural tenue à Salzbourg en 2003 : « [...] il existe aussi un grand nombre de régions rurales dont le développement est extrêmement dynamiques [...]. Les changements dans le domaine de la technologie, dans les modes de vie, dans les attentes des consommateurs offrent aux régions rurales de nouvelles possibilités de développement. Il serait donc erroné de poser systématiquement en équation « zones rurales » égalent handicaps en matière d'emploi et de développement économique. [...] interrogez quelqu'un qui vit dans une de ces zones dynamiques : la ruralité n'est pas un handicap. C'est un atout ! ».

#### ▪ Conception de l'espace rural

Le rural n'est pas considéré par la Commission européenne comme un espace uniforme : la **diversité des territoires ruraux** est explicitement reconnue dans le document d'orientation stratégique de la politique de développement rural, de même que dans celui de la politique de cohésion. Cette reconnaissance conduit à reconnaître aussi la **diversité des problèmes et besoins des territoires**. Dans le document d'orientation de la politique de cohésion, la Commission insiste fortement sur la nécessité d'adapter les politiques aux caractéristiques spécifiques de chaque territoire : structure économique, insuffisances structurelles et avantages comparatifs potentiels, conditions économiques, sociales, environnementales, culturelles et institutionnelles. Ces points – la diversité des territoires et la demande d'une politique rurale « compréhensive » – avaient été souligné lors de la conférence de Salzbourg.

Cette diversité des zones rurales est présentée en se référant en premier lieu à **leurs situations par rapport aux lieux d'agglomération urbaine**, avec comme exemples les situations polaires de l'espace rural enclavé et de l'espace périurbain. Bien que le problème de la pression urbaine pour les territoires périurbains soit évoqué, la proximité aux centres urbains est présentée comme un facteur de performance (diversification des activités et accroissements services notamment touristiques) tandis que l'éloignement est associé au déclin (population disséminée et vieillissante, infrastructures réduites et services inadaptés, faiblesse des liens avec le reste de l'économie). Cette caractérisation des territoires ruraux à partir des rapports ville/campagne renvoie aux approches de l'économie régionale. Ainsi, bien que la politique de développement rural soit inscrite dans la politique agricole de l'Union, elle ne présente pas une conception « agricole-centrée » de l'espace rural, qui se référerait en premier lieu aux structures économiques et aux caractéristiques des activités agricoles, agroalimentaires et sylvicoles. Le document d'orientation stratégique communautaire du développement rural précise néanmoins que les priorités nationales ou régionales seront fixées le plus souvent en fonctions de problèmes spécifiques liés aux secteurs agroalimentaires, de l'agriculture ou de la sylviculture. Mais il ajoute aussi que les zones rurales peuvent être confrontées à d'autres problématiques telles que la pression périurbaine, le chômage, l'éloignement ou la faible densité démographique.

## 2.3 – Quels sont les objectifs de la politique agricole de développement rural et en quoi contribue-t-elle à l'atteinte des finalités de l'Union ?

Selon la proposition de règlement du FEADER<sup>6</sup>, la politique agricole de développement rural présente trois grands objectifs, qui établissent les trois premiers axes de cette politique<sup>7</sup> :

- (i) L'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture par un soutien à la restructuration ;
- (ii) L'amélioration de l'environnement et l'espace rural par le soutien à la gestion de l'espace ;
- (iii) L'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales et l'encouragement de la diversification des activités économiques.

L'architecture du FEADER relative à l'axe 3 est synthétisée dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 4 : Structure de l'axe 3 dans le règlement FEADER 2007-2013**

Article général présentant les mesures de l'axe 3			
49.a	diversification de l'économie rurale	49.a.i	Diversification vers des activités non agricoles
		49.a.ii	soutien à la création et au développement des micro-entreprises afin de promouvoir l'entrepreneuriat et le tissu économique
		49.a.iii	Encouragement des activités touristiques
49.b	amélioration de la qualité de la vie en milieu rural	49.b.i	services essentiels pour l'économie et la population rurales
		49.b.ii	rénovation et développement des villages
		49.b.iii	préservation et mise en valeur du patrimoine rural
49.c	formation et information des acteurs économiques dans les domaines couverts par l'axe 3		
49.d	acquisition des compétences et animation en vue de la préparation et la mise en œuvre d'une stratégie locale de développement.		

Si l'organisation des mesures du RDR en trois axes est nouvelle (ces axes correspondent aux propositions de la Conférence de Salzbourg), les mesures sont essentiellement tirées de l'ancien règlement. La nouveauté principale est la production, dans le document d'orientation

<sup>6</sup> « Proposition de règlement du conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) » présenté par la Commission le 14/07/2004 (SEC(2004)931)

<sup>7</sup> La politique de développement rural présente un quatrième axe mais de nature « méthodologique » : il s'agit de l'intégration de l'approche « ascendante » du programme d'initiative LEADER dans le second pilier de la PAC.

stratégique communautaire de la politique agricole de développement rural<sup>8</sup>, d'orientations prioritaires par axe<sup>9</sup> :

- (i) La promotion de la connaissance et de l'innovation au service de la croissance des secteurs agricoles, agroalimentaires et forestiers ;
- (ii) La durabilité environnementale des activités agricoles et sylvicoles ;
- (iii) La création de possibilités d'emplois.

On constate qu'elles renvoient aux priorités générales de l'Union évoquées plus haut : le premier et le troisième axe font directement référence aux orientations stratégiques du programme d'action de Lisbonne ; le deuxième axe renvoie à la finalité de durabilité environnementale adoptée lors du Sommet de Göteborg. Si cette volonté de proposer des orientations stratégiques en respectant à ce niveau la cohérence globale des politiques de l'Union est louable, il apparaît toutefois un certain « décalage » entre cette approche « politique » et le Règlement de Développement Rural lui-même, conçu en amont ou parallèlement aux orientations stratégiques et issu d'un travail de « réorganisation fonctionnelle » des mesures du programme antérieur.

## **2.4 - Quelles sont les orientations prioritaires assignées à l'axe 3 de la politique agricole de développement rural et y a-t-il d'autres orientations possibles ?**

Dans le document d'orientation stratégique de la politique de développement rural, après avoir énoncé l'« orientation stratégique prioritaire » de chaque axe, la Commission propose aux Etats membres de concentrer leurs moyens sur un ensemble d'« actions clés ».

### **▪ Les orientations prioritaires au niveau communautaire**

Pour mener notre analyse, nous avons organisé les « actions clés » relatives à l'axe 3 (et les mesures correspondantes dans le règlement du FEADER) en fonction des objectifs auxquels il est fait allusion, de manière plus ou moins explicites, dans le texte de la Commission (graphe ci-dessous). Pour exposer ces objectifs, nous avons retenu deux niveaux de précision successifs. Pour le plus général d'entre eux (objectif de niveau 0), nous avons également indiqué le levier d'action sur lequel le programme, selon notre analyse, insiste le plus. Les commentaires suivants le tableau précisent les objectifs et les leviers d'action et discutent de leur cohérence avec les orientations de la politique de cohésion concernant l'intervention dans les zones rurales et les recommandations de la conférence de Salzbourg.

---

<sup>8</sup> « Proposition de décision du conseil relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013) » (COM(2005) 304 final du 5 juillet 2005)

<sup>9</sup> L'orientation stratégique prioritaire pour le 4<sup>ème</sup> axe méthodologique est la « constitution de capacités locales pour l'emploi et la diversification »

**Tableau 5 : Graphe d'objectifs de l'axe 3 du RDR (à partir des orientations stratégiques communautaires)**

« Orientation prioritaire »	Objectifs prioritaires (niveau 0) - <u>et leviers d'action</u>	Objectifs prioritaires (niveau 1)	« Actions clés » <i>[mesures correspondantes du FEADER]</i>
« Améliorer les possibilités d'emploi en milieu rural »	Soutenir la diversification de l'économie rurale - <u>en renforçant le capital humain</u>	Renforcer les compétences d'entrepreneurs ou créateurs potentiels de microentreprises dans les secteurs innovants ou en croissance, avec une attention pour les femmes et les jeunes.  Soutenir l'équipement des microentreprises et à la production de petites infrastructures	Promotion de l'esprit d'entreprise, « coaching », formation des jeunes aux compétences rurales traditionnelles, formation dans les domaines porteurs (tourisme, récréation, artisanat, structure d'accueil, produits de qualité, services environnementaux, énergie renouvelable), formation en TIC  En combinaison avec des aides directes à l'équipement, le financement de petites infrastructures touristiques et d'actions de valorisation touristique, l'accès collectif à l'internet pour le reste de la population, la création de structures de garde d'enfants là où leur absence fait obstacle au travail des femmes  <i>[mesures : art. 50, 51, 52, 54, 56 du FEADER]</i>
	Renforcer l'attractivité économique et sociale <sup>10</sup> - <u>par la production de biens et services collectifs</u>	Produire des infrastructures locales en rapport avec les grandes infrastructures de SIEG	Financement d'infrastructures locales de télécommunication, transport, énergie et du secteur de l'eau  <i>[mesures : art. 54 du FEADER]</i>
	Assurer la Cohérence territoriale - <u>en facilitant l'organisation des acteurs</u>	Faciliter la planification stratégique du développement local par les acteurs du territoire	Financement d'études et d'actions d'animation, formation des personnes impliquées et des animateurs des processus de planification stratégique, information du public  <i>[mesures : art. 56 du FEADER]</i>

<sup>10</sup> Objectif prioritaire pour les nouveaux Etats-membres



**La « diversification » de l'économie rurale** est le principal objectif. Il est également prioritaire dans les orientations stratégiques de la politique de cohésion. Lors de la conférence de Salzbourg, la diversification avait déjà été présentée comme une orientation « indispensable s'il on veut promouvoir des communautés rurales viables et durables ». La Commission considère que dans les endroits caractérisés par une faible densité de population, ce sont principalement les petites entreprises qui suscitent le développement économique. Il s'agit donc de diversifier le tissu économique en favorisant la création ou le développement de micro-entreprises dans les secteurs porteurs. En terme d'analyse économique, le levier d'action principal sur lequel elle s'appuie pour susciter la diversification est l'investissement dans le *capital humain*. Il doit conduire à un accroissement des capacités d'initiative des entrepreneurs en activité ou potentiels (nouvelles entreprises ou nouveaux produits et services). Les jeunes et les femmes bénéficient d'une attention particulière : il s'agit de leur faciliter l'accès au marché du travail, ce qui fait parti des priorités du programme d'action de Lisbonne et des lignes directrice pour l'emploi. La mobilisation du levier d'action du capital humain est cohérent avec les conclusions de la conférence de Salzbourg : le souhait avait été émis que le soutien public au développement rural soit considéré non comme une subvention mais comme un investissement, et qu'il soit orienté prioritairement vers l'investissement dans le capital humain et dans les infrastructures renforçant l'attractivité de l'espace rural.

Le second objectif, dédié prioritairement aux nouveaux Etats membres, concerne le **renforcement de l'attractivité économique et sociale** des territoires ruraux à travers l'investissement dans les infrastructures. En termes d'analyse économique, le levier d'action est ici *la production de biens publics*. Sont ciblés la modernisation des infrastructures locales de télécommunication, transport, énergie et du secteur de l'eau et la création de liaisons secondaires avec les réseaux principaux de Services d'Intérêt Economique Général (SIEG). Pour les nouveaux Etats membres, il s'agit de profiter des opportunités créées par les investissements massifs des fonds structurels dans les SIEG d'envergure régionale, nationale ou transnationale. Dans les orientations de la politique de cohésion, la Commission précise que ces investissements en matière de transport et de communication devraient être réalisés dans le cadre d'une stratégie régionale intégrée couvrant les zones urbaines et rurales. Dans la proposition de règlement relatif au Fonds européen de développement régional, les infrastructures de transport et de télécommunication sont également présentées comme les deux premiers domaines de concentration du fonds pour ses interventions dans les zones rurales (COM(2004) 495 final du 14 juillet 2004).

Le troisième objectif se rapporte à **l'amélioration de la « cohérence territoriale »**. Dans sa communication relative à la politique de cohésion, la Commission relève l'importance de cet objectif et précise sa nature : elle l'identifie comme une question de méthode – une approche pluridisciplinaire intégrée – et de reconnaissance des problèmes spécifiques qui se posent dans des contextes géographiques différents. Le « succès » en matière de cohérence territoriale est subordonnée à l'élaboration d'une stratégie territoriale exhaustive précisant le cadre dans lequel des objectifs et des actions spécifiques seront poursuivis/engagés. Cette élaboration renvoie à la participation de la société civile à la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. Le partenariat entre les organisations publiques, privées et la société civile faisait déjà partie des recommandations de la conférence de Salzbourg. Le levier d'action est ici *l'organisation des acteurs*. Pour mobiliser pleinement ce levier, les mesures de l'axe 3 sont complétées par l'approche « ascendante » développée dans l'axe 4, dont l'objectif est la « constitution de capacités locales pour l'emploi et la diversification », et qui s'inspire des acquis du programme Leader.

▪ **Y a t'il d'autres orientations possibles ?**

En relevant les mesures du FEADER non prises en compte par la Commission dans les « actions clés » de l'axe 3 (cf. chapitre précédent), nous avons reconstruit un graphe d'objectifs « non prioritaires » (cf. graphe ci-dessous). Les commentaires suivants le tableau précisent les objectifs et les leviers d'action et discutent de leur cohérence avec les orientations de la politique de cohésion concernant l'intervention dans les zones rurales, les recommandations de la conférence de Salzbourg, ainsi que celles du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC,1999).

**Tableau 6 : Graphe d'objectifs « non prioritaires » de l'axe 3 du RDR (à partir des actions du FEADER non retenues dans les priorités communautaires)**

<b>Orientations prioritaires ou non</b>	<b>Objectifs (niveau 0) prioritaires ou non - et leviers d'action</b>	<b>Objectifs (niveau 1) « non prioritaires »</b>	<b>Mesures du FEADER</b>
<i>Améliorer les possibilités d'emploi en milieu rural</i>	<i>Renforcer l'attractivité économique et sociale - <u>par la production de biens et services collectifs</u></i>	Améliorer l'aménagement des bourgs et des petites villes	<i>Art.55 : Etudes et investissements liés à un programme d'amélioration et de développement de village</i>
Assurer la durabilité environnementale tout en créant de nouvelles possibilités d'emploi	Préserver et valoriser les ressources naturelles et culturelles de l'espace rural - <u>par la valorisation des ressources fixes patrimoniales</u>	Sensibiliser et mobiliser la population locale pour protéger les sites naturels, historiques, et les facteurs patrimoniaux immatériels  Investir dans leur valorisation résidentielle et touristique	<i>Art. 53, 55 : Actions de sensibilisation environnementale, d'élaboration de plans de protection et de gestion de sites à haute valeur naturelle ; études et investissements d'entretien et de restauration du patrimoine historique villageois</i>

La Commission ne présente pas les mesures de **préservation du patrimoine naturel et culturel** – présentes dans la proposition de règlement du FEADER – comme « actions clés » de l'axe 3. Les orientations de la politique de cohésion signalent pourtant que la préservation et la mise en valeur des aménités rurales peuvent avoir des retombées positives importantes en renforçant l'attractivité touristique et résidentielle des territoires. Le levier est ici la **valorisation des ressources fixes patrimoniales**. Sa mobilisation semble toutefois se retrouver au niveau de l'axe 4 : la mobilisation du « potentiel de développement endogène » y est une priorité et les approches intégrées visant à « sauvegarder et valoriser le patrimoine local naturel et culturel, sensibiliser aux problèmes de l'environnement et promouvoir les produits typiques, le tourisme ainsi que les ressources et l'énergie renouvelables » y sont plébiscités.

Par ailleurs, dans les orientations stratégiques de la politique de développement rural, bien que l'espace rural soit présenté en rapport à la ville, **la structuration des territoires à partir des bourgs centres et des petites villes** n'est pas explicitement évoqué. Même si l'investissement dans les infrastructures locales de SIEG concerne les bourgs et petites villes,

ces derniers ne sont pas cités. L'investissement dans **l'aménagement urbain** n'est pas présenté comme une «action clé» de l'axe 3. Les opérations de rénovation de village, qui permettent de renforcer l'attractivité résidentielle et touristique des territoires ruraux, avaient pourtant été présentées comme des réussites au cours de la conférence de Salzbourg. Le levier du **partenariat ville/campagne** était considéré comme le ressort principal du développement rural dans le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) adopté en 1999. La politique de cohésion évoque brièvement cette dimension. Les liens entre zones urbaines et rurales sont rappelés dans ses orientations stratégiques : les bourgs centres et petites villes sont évoqués en tant que pôle de développement des territoires ruraux, accueillant SIEG et grappes d'entreprises. Dans ses dispositions spécifiques concernant les zones rurales, la proposition de règlement relatif au Fonds européen de développement régional fait un de ses objectifs du renforcement des liens entre les zones urbaines et les zones rurales et du développement des aménagements en milieu rural (COM(2004) 495 final du 14 juillet 2004).

## 2.5 - Eléments de synthèse de l'analyse de politique

1 – Les propositions françaises de programmation de l'axe 3 du RDR (cf. 1<sup>ère</sup> partie) sont cohérentes avec les orientations stratégiques fixées par la Commission pour les anciens Etats-membres (diversification et organisation des acteurs du territoire), mais elles se démarquent en y ajoutant deux finalités complémentaires : la première est de promouvoir le développement d'une gamme très large de services pour la population rurale (santé, action sociale, insertion professionnelle, loisir, culture, accès au logement), tandis que les orientations communautaires se limitent à des investissements dans les infrastructures de base de SIEG (transport, télécommunication, énergie, eau) et réservent cette finalité aux nouveaux Etats-membres ; la seconde est de mettre en avant dans «l'esprit» de Göteborg, la préservation et la valorisation durable du patrimoine aussi bien naturel que culturel, que la Commission n'a pas jugé prioritaire dans cet axe.

2 – Si on constate une continuité assez forte entre les orientations de la politique économique et sociale de l'Union (la stratégie de Lisbonne renouvelée) et de la politique de cohésion, un certain «dcalage» apparaît dès qu'on essaie de raisonner une adéquation de ces orientations avec la politique agricole de développement rural : le rattachement existe mais il paraît quelque peu «artificiel», car le règlement lui-même semble avoir été produit en amont, essentiellement à partir d'une réorganisation des mesures du règlement antérieur.

3 – Plus généralement, il nous semble que la complexité du dispositif d'intervention économique de l'Union conduit à une faible lisibilité de ses objectifs et à une réelle difficulté d'appréhension de la cohérence globale des politiques. Ceci conduit *in fine* à une absence de finalités et de priorités claires pour la politique de développement rural.

4 – Ce constat soulève la question de la place effective de la politique de développement rural dans la politique de croissance et de cohésion européenne : la stratégie de Lisbonne et la politique de cohésion qui en découle s'apparentent plus à des politiques de renforcement de la compétitivité européenne qu'à des politiques d'aménagement du territoire. Les problématiques de déséquilibres villes/campagnes semblent y occuper une place très secondaire... et dans ce cas, *quid* des territoires ruraux qui ne réussiront pas à être compétitifs ?

## Références bibliographiques

### ANALYSE ECONOMIQUE

**Aubert F., Berriet-Solliec M., Guérin M., Daubard JP., 2001** - *Inventaire et classification des politiques régionales et départementales de développement rural*. Rapport au Commissariat Général au Plan et au Ministère de l'Agriculture et de la Pêche/DERF, Dijon : UMR INRA-ENESAD ESR & Clermont-Ferrand : CEMAGREF, 143 p.

**Commission Européenne, 1999**, *Evaluer les politiques socio-économiques*, Documents MEANS, Six volumes.

**Conseil Scientifique de l'Evaluation, 1996**. *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. Paris : La documentation Française.

**MAP/DGFAR/MER, 2005**, Préparation du plan stratégique national (PSN) pour le FEADER – 2<sup>ème</sup> réunion du groupe thématique n°3, le 21 juin 2005 « diversification de l'économie rurale et qualité de vie en milieu rural » – Synthèse des contributions : orientations stratégiques. Document de travail du 1<sup>er</sup> juillet 2005 – version 3.

**Toulemonde J., 1997**, Faut-il libérer l'évaluation de ses liens de causalité. Une réponse illustrée par les politiques structurelles européennes. *Annales des mines*. Mars 1997, 76-88.

**Trosa S., 1992**, Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du conseil scientifique de l'évaluation en France. *Politique et management public*, vol X, n°3, P.83-102.

### ANALYSE POLITIQUE

**Commission Européenne, 1999**, *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire*. Communautés européennes, 94 p.

**Commission Européenne, 2004**, *Proposition de règlement du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)*, SEC(2004)931 du 14 juillet 2004

**Commission Européenne, 2004**, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional*, COM(2004) 495 final du 14 juillet 2004

**Commission Européenne, 2005**, *Proposition de décision du Conseil relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013)*, COM(2005) 304 final du 5 juillet 2005

**Commission Européenne, 2005**, *Communication de la Commission, une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi, orientations stratégiques communautaires 2007-2013*, COM(2005) 299 final du 5 juillet 2005

**Commission Européenne, 2005**, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, i2010 – Une société de l'information pour la croissance et l'emploi*, COM(2005) 229 final du 1 juin 2005

**Commission Européenne, 2005**, *Communication au conseil européen de printemps 2005, Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi ; un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne*, COM(005)24 final du 2 février 2005

**Commission Européenne, 2005**, *Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008)*, COM(2005) 141 final du 12 avril 2005



# Index des encadrés et tableaux

## Liste des encadrés

Encadré 1 : Glossaire des principaux concepts et termes utilisés.....	9
Encadré 2 : Les sept leviers d'action identifiés dans l'axe 3 du RDR .....	12
Encadré 3 : D'autres leviers d'action potentiels absents de l'axe 3 du RDR.....	13

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Finalités de l'axe 3 du RDR (version provisoire MAP – juin 2005).....	10
Tableau 2 : Correspondance entre finalités, objectifs et actions (MAP – juin 2005) .....	10
Tableau 3 : Graphe d'objectifs de la stratégie de Lisbonne renouvelée .....	26
Tableau 4 : Structure de l'axe 3 dans le règlement FEADER 2007-2013.....	29
Tableau 5 : Graphe d'objectifs de l'axe 3 du RDR (à partir des orientations stratégiques communautaires) .....	31
Tableau 6 : Graphe d'objectifs « non prioritaires » de l'axe 3 du RDR (à partir des actions du FEADER non retenues dans les priorités communautaires).....	33