

La territorialisation des politiques publiques

Enjeux, approches et mise en œuvre

Patrick Mundler, Laetitia Rasclé Beaumel, Jean-Charles Toupin et Simone Ubertino



Rapport final remis au
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ)
Mars 2020

Ce rapport a été réalisé pour le ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation dans le cadre de la Politique bioalimentaire 2018-2025, Alimenter notre monde afin d’alimenter les réflexions sur la mise en valeur des potentiels des territoires par une intervention adaptée à leurs spécificités. Il n'engage que ses auteurs.

Les auteurs et collaborateurs :

Patrick Mundler, professeur titulaire, FSAA, département EAC, Université Laval

Laetitia Rascle Beaumel, candidate au doctorat sur mesure, Université Laval

Jean-Charles Toupin, étudiant à la maîtrise en agroéconomie, Université Laval

Simone Ubertino, M. Sc. en agroéconomie, professionnel de recherche, Université Laval

Référence à citer

Mundler P., Rascle Beaumel L., Toupin J.-C. & Ubertino S. 2020. La territorialisation des politiques publiques. Enjeux, approches et mise en œuvre. Rapport final de recherche remis au Ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation du Québec. Québec, Université Laval, 114 pages + annexes.

Remerciements

Nous tenons à remercier les différentes personnes qui ont accepté de répondre à nos questions durant les recherches menées pour ce mandat. Nous remercions en particulier Geneviève Colombani-Lachapelle et Astrid Martin, conseillères en développement régional à la Direction du développement et de l’aménagement du territoire du Ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation pour avoir été nos interlocutrices attentives durant le mandat. Nous remercions également les membres de la table sectorielle de développement territorial du MAPAQ pour les échanges, lors de la journée du 29 octobre 2019 d’une part, et en visio-conférence lors des points d’étape d’autre part.

Photos de la page de couverture : P. Mundler

Table des matières

Table des matières	2
Liste des tableaux et figures	4
Liste des abréviations	5
Introduction.....	7
Mise en contexte	7
Mandat	10
Partie I – La territorialisation des politiques publiques.....	11
1. Les enjeux et les défis de la territorialisation.....	12
1.1. Le territoire, d’espace géographique à espace d’action publique	12
1.2. Territorialiser : un compromis entre objectifs économiques et solidarité nationale	14
2. Les différentes approches de la territorialisation	17
2.1. Logiques de territorialisation : de la délégation à la collaboration multi-paliers	17
2.2. La question de la participation dans la territorialisation des politiques publiques ..	20
2.3. La territorialisation des politiques agricoles et de développement rural	22
3. Les facteurs-clé d’une politique de territorialisation	25
3.1. La gouvernance territoriale	25
3.2. L’importance des dynamiques sociales dans les territoires.....	26
3.3. La collaboration entre État et territoires.....	26
3.4. Le principe de subsidiarité.....	31
Conclusion de la partie I	32
Partie II. Les indicateurs et indices utilisés pour territorialiser une politique.....	35
4. Présentation synthétique de quelques indices utilisés dans le monde	36
4.1. Les indices de vitalité ou de dévitalisation et les indices de l’attractivité des territoires.....	37
4.2. Les indices utilisés en santé et en éducation	40
4.3. Les zonages reposant sur des critères physiques.....	42
4.4. L’indice des désavantages géographiques utilisé par le MAPAQ.....	46
Conclusion de la partie II	51
Partie III : quelques études de cas.....	53

5.	Le programme LEADER en Europe	55
5.1.	Présentation et objectifs de LEADER.....	55
5.2.	Le fonctionnement du programme Leader	56
5.3.	Les forces et les faiblesses de LEADER	60
5.4.	Les enseignements de la démarche LEADER.....	65
6.	Le Programme National d'Appui à l'Agriculture Familiale (PRONAF) et le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) au Brésil	67
6.1.	Présentation et objectifs du PRONAF et du PDSTR.....	68
6.2.	Le fonctionnement des programmes PRONAF et PDSTR	69
6.3.	Les forces et les faiblesses de PRONAF et PDSTR.....	71
6.4.	Les enseignements des programmes PRONAF et PDSTR	73
7.	Le <i>Countryside Stewardship</i> en Angleterre	74
7.1.	Présentation et objectifs du <i>Countryside Stewardship</i>	75
7.2.	Le fonctionnement de <i>Countryside Stewardship</i>	76
7.3.	Les forces et les faiblesses de <i>Countryside Stewardship</i>	79
7.4.	Les enseignements de <i>Countryside Stewardship</i>	83
8.	Le <i>Environmental Quality Incentives Program</i> (EQIP) aux États-Unis	83
8.1.	Présentation et objectif d'EQIP	84
8.2.	Le fonctionnement d'EQIP	85
8.3.	Forces et faiblesses d'EQIP	89
8.4.	Les enseignements d'EQIP.....	92
	Conclusion de la partie III : les enseignements transversaux.....	93
	Conclusion et pistes de réflexion	96
	Bibliographie.....	100
	Annexe 1 : vitalité des territoires et vitalité de l'agriculture.....	115
	Annexe 2 : quelques indices complémentaires.....	116
	Annexe 3 : utilisation des indices de défavorisation par le MEES.....	117
	Annexe 4 : utilisation des indices de défavorisation par le MEES.....	118

Liste des tableaux et figures

Tableau 1 : indices de vitalité et de dévitalisation	38
Tableau 2 : indices de défavorisation sociale	41
Tableau 3 : Le programme Countryside Stewardship [UK] – 2015-2020	78
Tableau 4 : quelques indices complémentaires	116
Figure 1 : carte présentant le niveau de réalisation des PDZA au Québec	28
Figure 2 : Carte de défavorisation des familles avec enfants sur l’île de Montréal	29
Figure 3 : les politiques du MAPAQ entre décentralisation et déconcentration et entre contrat et discrimination positive	34
Figure 4 : La carte des MRC en situation de désavantage géographique au Québec.	47
Figure 5 : les principes de LEADER.....	60
Figure 6 : L’indice de vitalité économique des municipalités du Québec en 2011.	115
Figure 7 : La concentration économique de l’agriculture (recensement 2011).....	115

Liste des abréviations

ARC : Appalachian Regional Commission

BAEQ : Bureau d'aménagement de l'Est du Québec

CLD : Centres locaux de développement

CRÉ : Conférences régionales des élus

CS : Countryside Stewardship (Angleterre)

DEFRA : Department for Environment, Food and Rural Affairs

EDA : Economic Development Administration

EDD : Economic Development Districts »,

EQIP : Environmental Quality Incentives Program

ERDP : England Rural Development Program (Angleterre)

ESS : Environmental Stewardship Scheme (Angleterre)

FARR : Fonds d'appui au rayonnement des régions

FDT : Fonds de Développement des Territoires

FRR : Fonds régions et ruralité

GAL : Groupe d'Action Local

IBED : Indice de bien-être durable

ICHN : Indemnité compensatoire de handicaps naturels

IDH : Indice de développement humain

IDMS : Indice de défavorisation matérielle et sociale

IPV : Indice de progrès véritable

IVE : Indice de vitalité économique des territoires

LEADER : Liaison Entre Action de Développement de l'Économie Rurale (LEADER)

MAMH : Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

MAMOT : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire¹

MAPAQ : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

MEES : Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

MELCC : Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

MAE : Mesures agroenvironnementales

MFA : Multifonctionnalité de l'agriculture

MRC : Municipalités régionales de comté

NRCS : National Resource Conservation Service

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

PAC : Politique agricole commune (Europe)

PDSTR : Programas de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
(Programme de développement durable des territoires ruraux, Brésil)

PDZA : Plans de développement de la zone agricole

PIB : Produit intérieur brut

PNR : Parcs Naturels Régionaux

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PPASEP : Programme pour une protection accrue des sources d'eau potable

PRONAF : Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Programme d'appui à l'agriculture familiale, Brésil)

REAP : Rural Economic Area Partnership Program

SRU : Subdivision de recensement unifiée

UE : Union européenne

UICN : Union internationale pour la conservation de la nature

USDA : United States Department of Agriculture

¹ Le MAMH a remplacé le MAMOT en 2019. Mais certains documents, comme la Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022 sont encore référencés Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

Introduction

Mise en contexte

Comme dans de nombreux pays, l'agriculture se pratique au Québec sur des territoires aux caractéristiques très diverses. La prise en compte de cette diversité représente donc un enjeu de politique publique important dans la mesure où ces caractéristiques territoriales influencent ce qu'il est possible de faire sur le plan agricole. Ainsi, l'analyse de la façon dont l'agriculture québécoise se restructure depuis le début des années 1950 montre de fortes différences entre territoires. Comme dans de nombreux pays, elle révèle des zones d'intensification et des zones de déprise, mais une analyse plus fine permet de voir que ces dynamiques d'intensification ou de déprise peuvent être plus ou moins intenses (Ruiz & Parcerisas Benede, 2017).

Même si ces dynamiques sont multifactorielles, il est acquis qu'elles reposent, au moins pour partie, sur des avantages (ou des désavantages) locaux. Certains territoires bénéficient de conditions agro-climatiques favorables, alors que d'autres doivent faire face à des handicaps qui limitent leur capacité à rester compétitifs. Cette façon de distinguer les territoires agricoles selon leur potentiel agro-climatique est ancienne et influence depuis longtemps les politiques de développement agricole, voire les politiques de restructuration. Ainsi, au début des années 1960, le ministre de l'agriculture français distingue-t-il quatre types de régions : des régions suburbaines (dont le développement dépend des villes) ; des régions qui se modernisent (et dont il faut accompagner le développement) ; des régions en crise (les plus nombreuses), mais disposant d'un potentiel qu'il s'agit de soutenir et de révéler ; et des régions défavorisées pour lesquelles « aucun système économique, aucun système de prix, ne permettra jamais d'assurer au travail de l'homme sa rentabilité et ne permettra jamais à la famille qui se consacre à la terre d'arriver à l'épanouissement » (Gervais, Servolin & Weil, 1965, p. 72).

À la même période, le gouvernement canadien a choisi de financer un inventaire des terres du Canada, ceci afin de disposer d'un outil permettant d'appuyer la planification de l'usage des sols. Les sols y sont catégorisés en sept classes, allant des sols les plus favorables (classe 1) aux plus défavorables pour l'agriculture (classe 7). Les quatre premières classes sont vues comme pouvant être labourées, les deux suivantes conviennent aux foins et pâturages, la dernière est considérée comme non propice à la pratique de l'agriculture².

À cette classification des sols, s'ajoute au Québec la question climatique qui conditionne beaucoup les cultures qu'il est possible de produire. Différents indicateurs existent qui permettent de classer les territoires québécois du point de vue de leurs conditions agro-climatiques : la mesure des températures extrêmes, les risques de gel, la saison de croissance des

² Voir gouvernement du Canada : <http://sis.agr.gc.ca/pages/nsdb/cli/classdesc.html>

plantes, les degrés-jours, les unités thermiques maïs, etc. Toutes ces données sont en accès libre au Québec dans l'Atlas agro-climatique³.

Aux conditions liées aux sols et au climat, peuvent encore s'ajouter divers phénomènes susceptibles d'influer sur les potentialités offertes par l'agriculture, voire de s'affranchir du déterminisme agro-climatique (Mundler, 2014). Citons dans le désordre et de manière non exhaustive :

- la demande alimentaire pour des produits spécifiques. Divers produits dans le monde s'appuient sur des contraintes climatiques ou agronomiques pour les transformer en ressource permettant de distinguer et valoriser un produit. Plusieurs auteurs ont même remarqué que ce sont dans certaines zones ayant, semble-t-il, le moins de potentiel que vont se développer des activités de diversification s'appuyant sur un « gisement de ressources » à révéler par des innovations pouvant toucher tant les produits que l'organisation de la production (Muller, 1987; Ilbery & Kneafsey, 1999). Au Québec, on peut par exemple penser au cidre de glace qui tire parti d'une contrainte climatique, mais aussi aux produits fabriqués par la coopérative Nutrinor qui mise dans sa communication sur leur caractère boréal ;
- les innovations technologiques. Par exemple, la production hors sol ou en serriculture permet de s'affranchir des conditions agro-climatiques. La compétitivité de la production va alors moins dépendre de ces conditions agro-climatiques que du coût de l'énergie, des équipements ou de la main d'œuvre ;
- les conditions relatives au transport des produits, qui peuvent passablement modifier les prix, une fois les produits rendus dans les bassins de consommation ;
- les dynamiques sociales locales. Celles-ci peuvent entraîner diverses conséquences. Ainsi, l'attachement d'une population à ses produits locaux ou de terroir peut soutenir divers marchés, même dans des conditions difficiles sur le plan agronomique. Du point de vue de la production, divers auteurs ont appliqué aux systèmes agroalimentaires, les principes mis en évidence dans les recherches concernant les « Systèmes productifs locaux ». Cela a donné lieu au concept de Système agroalimentaire localisé (SYAL), qui caractérise une organisation comportant des aspects formels, mais aussi informels, associant des producteurs, des savoir-faire, des réseaux, des produits alimentaires sur un territoire spécifique (Muchnik & Salcido, 2008) ;
- la demande pour d'autres fonctions de l'agriculture que la fonction de production de matières premières alimentaires (par exemple fourniture de services écosystémiques), peut amener à ce qu'une agriculture peu compétitive d'un point de vue sectoriel rende d'importants services environnementaux ou culturels, justifiant un soutien. Certains pays, comme la Suisse ou la Norvège, en ont fait des axes centraux de leur politique agricole (Barjolle, 2010 ; Ulvevadet & Hausner, 2011 ; Mundler & Ruiz, 2015).

³ Voir l'Atlas agroclimatique du Québec: <https://outils.craaq.gc.ca/atlas-agroclimatique>

Contrairement à la période de modernisation des années 1950-1960, durant laquelle la restructuration de l'agriculture était encouragée par les politiques publiques, le maintien de l'agriculture, même dans les territoires *a priori* moins favorables, est vu aujourd'hui comme un enjeu important dans la mesure où l'agriculture contribue au développement socio-économique local et à l'occupation du territoire.

Ainsi, afin d'être en mesure d'adapter ses programmes aux difficultés spécifiques que connaissent certains territoires, le MAPAQ s'est doté d'un indice, ***l'indice des désavantages géographiques***, qui a comme objectif de pouvoir cibler des territoires dans lesquels les contraintes agro-climatiques sont les plus fortes pour l'agriculture. Cet indice, mesuré à l'échelle des Municipalités régionales de comté (MRC), est constitué à partir de trois indicateurs pesant un poids égal :

- *Le potentiel des sols* qui correspond au relevé de l'inventaire des terres du Canada (ARDA),
- *Le potentiel climatique* qui repose sur les unités thermiques maïs (UTM). L'UTM est un indicateur basé sur la température qui permet d'évaluer si le climat est favorable (ou non) à la culture du maïs.
- *L'éloignement du marché* qui tient compte de la proximité avec les communautés métropolitaines du Québec

Cet indice permet de proposer un zonage à l'intérieur duquel certains programmes sont proposés ou adaptés. Il a ainsi permis de zoner le territoire sur lequel s'est déployé le programme pilote d'appui à la multifonctionnalité de l'agriculture entre 2011 et 2015. Il est actuellement employé pour sélectionner les entreprises agricoles pouvant bénéficier du programme Relève, entrepreneuriat et entreprises de petite taille⁴ ; celles pouvant bénéficier d'un programme de soutien au chaulage et au drainage des terres agricoles⁵ ; ainsi que certains volets du programme Prime-Vert⁶. Toutefois, au-delà de ces exemples, il reste encore peu utilisé.

Cet indice présente diverses limites. D'une part, l'échelle de sa détermination (les MRC) ne permet pas de tenir compte des fortes différences infra territoriales (comme par exemple le fait que des MRC se composent, pour une part, de territoires ayant de bons potentiels agricoles, et de l'autre, de territoires beaucoup plus désavantagés). D'autre part, cet indice ne mesure que des désavantages liés aux potentiels de l'agriculture. Il ne permet par conséquent pas de traiter d'autres enjeux comme le fait, qu'au Québec, les zones les plus favorables à l'agriculture se trouvent être aussi les zones qui connaissent la plus forte croissance démographique. Des enjeux spécifiques se concentrent donc sur ces territoires, enjeux que ne peuvent prendre en compte des indices qui ne mesurent que le désavantage géographique et l'adaptation des politiques selon une mesure du degré de privation ou de « défavorisation » (Townsend, 1987).

⁴ https://www.mapaq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/Formulaires/ProgrammeTerritoires_Releveentrepreneuriat.PDF

⁵ <https://www.mapaq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/Formulaires/Progsoutiendrainagechaulage.PDF>

⁶ <https://www.mapaq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/Formulaires/ProgrammePrime-Vert2018-2023.pdf>

Mandat

La Politique bioalimentaire 2018-2025 *Alimenter notre monde*, affiche explicitement la volonté de miser sur les potentiels des territoires et propose plusieurs pistes de travail pour stimuler le développement du secteur bioalimentaire dans les régions du Québec. La brève mise en contexte présentée ci-dessus montre l'intérêt de réfléchir **aux outils permettant d'adapter les interventions du MAPAQ aux spécificités territoriales**. C'est là l'objet central du mandat. Ainsi, au-delà d'une réflexion nécessaire concernant l'adéquation de l'indice des désavantages géographiques aux enjeux actuels, il convient plus largement d'examiner comment les politiques du MAPAQ pourraient être modulées de telle façon qu'elles s'adaptent autant que possible à la diversité des territoires.

Pour répondre à cette question, le travail sera divisé en trois parties. La première partie va s'intéresser au concept central de territorialisation des politiques publiques d'un point de vue théorique et pratique. À l'instar des chercheurs ayant travaillé dans le cadre d'un projet de recherche visant à analyser les politiques de développement rural dans deux régions françaises⁷, nous définissons ici la territorialisation comme « un processus complexe de mise en œuvre des politiques publiques ayant pour objectif d'adapter l'intervention publique à un contexte territorial par définition spécifique » (Landel & Le Roy, 2012, p. 107). Cela dit, comme nous le verrons, la territorialisation peut faire référence dans la littérature à différentes dimensions : l'adaptation de l'intervention publique à des spécificités territoriales ; la prise en compte des problèmes par des organisations locales ; ou encore la création de nouveaux espaces en fonction des questions à traiter (Berriet-Sollic, Déprés & Trouvé, 2005). Dans cette partie, nous allons aborder successivement les enjeux de la territorialisation, les différentes approches de la territorialisation telles qu'elles apparaissent dans la littérature et les facteurs considérés comme importants pour la mise en œuvre de toute politique de territorialisation.

Dans la seconde partie, nous traiterons des indicateurs et des indices utilisés pour territorialiser une politique. C'est dans cette partie que sera analysé l'indice des désavantages géographiques actuellement utilisé par le MAPAQ.

Dans la troisième partie, enfin, nous présenterons en détail quatre exemples de territorialisation d'une politique publique en lien avec le développement agricole et territorial.

⁷ Proget REGIAB : Analyse de politiques de développement rural en Auvergne et Bourgogne : <https://www6.inra.fr/psdr-bourgogne/content/download/3546/35304/version/1/file/INS49PDFN2.pdf>

Partie I – La territorialisation des politiques publiques

Il semble important, pour commencer, de remettre en perspective la question territoriale. Au risque de simplifier excessivement les processus en œuvre, nous dirons que la question du développement territorial se pose à partir de la fin des années 1960, dans un contexte de remise en cause de plusieurs des piliers qui ont structuré les politiques publiques de l'après-guerre : État providence, planification centralisée, développement sectoriel et égalité républicaine. Ces piliers vont être bousculés de façon simultanée avec l'accélération de la mondialisation, la libéralisation des marchés, la remise en cause des interventions publiques, l'émergence à la fois d'ensemble supranationaux (en particulier l'Union européenne) et de pouvoirs locaux (en particulier dans les grandes métropoles). À cela s'ajoutent une remise en cause des politiques descendantes, l'aspiration à plus d'autonomie et des revendications identitaires souvent assises sur une appartenance à un territoire (Faure, Douillet & Boisseaux, 2005). Dès lors, différents thèmes vont apparaître conjointement : le territoire, le développement endogène, la participation, le partenariat, la gouvernance, thèmes qui dessinent un changement en profondeur. Certains vont jusqu'à parler de changement de paradigme des politiques publiques (Douillet, 2003; Faure, Douillet & Boisseaux, 2005).

Au Québec, entre 1963 à 1966, cette rupture est illustrée de façon intéressante par les travaux du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) qui fit un grand nombre de propositions pour le développement du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie, et fut sans doute le premier à proposer une approche de développement territorial multidisciplinaire et intégré (El-Batal, 2015 ; Jean, 2016). Plus globalement, on peut repérer deux phases dans cette progressive territorialisation des politiques publiques : dans un premier temps, jusqu'à la fin des années 1980, le principal mode d'intervention des politiques de développement régional était surtout sectoriel et reposait sur la programmation d'équipements et de services définis par zones et en lien avec des schémas thématiques (Giraut & Vannier, 1999) ; dans un second temps, cette logique a été remplacée par une logique territoriale, visant à mettre en place des projets de développement multisectoriels dans des périmètres supposés « pertinents » (Loinger & Nemery 1997).

Au Québec, toujours, les politiques de territorialisation ont passablement varié selon les décisions du gouvernement. Dans la période récente, on peut souligner la volonté de régionaliser l'action publique avec la mise en place des Conférences Régionales des Élus (CRÉ) et des Conseils Locaux de Développement (CLD). Les CRÉ, notamment, se voyaient confier le mandat d'être l'interlocuteur privilégié de l'État en matière de développement régional (Robitaille, 2005). De leur côté, les CLD, organismes sans but lucratif, reposaient sur une gouvernance associant élus et acteurs économiques. Ces deux organismes apparaissaient complémentaires, dans le sens où ils traduisaient la volonté de l'État de transcender les frontières à la fois administratives (pousser à la coopération régionale) et sectorielles (favoriser les partenariats entre acteurs de la société civile et élus). Ces deux outils ont toutefois été abolis en 2014 et le choix a été fait de rendre aux élus municipaux et aux MRC la gestion du développement territorial. Cette décision, prise officiellement pour des raisons économiques (diminuer les dépenses publiques), traduit de fait un

changement de fond sur la façon de penser la territorialisation et de concevoir les rôles respectifs des entreprises privées, du secteur associatif et des élus locaux (Proulx & Prémont, 2019).

Aborder la question de la territorialisation des politiques publiques reste ainsi un exercice complexe pour les décideurs, qui ne doivent plus seulement penser le développement en termes économiques, mais aussi répondre aux attentes en matière de justice sociale et de préservation de l'environnement. La prise en compte des spécificités territoriales dans les processus de planification stratégique vise en effet à la fois une harmonisation des actions menées sur le territoire national et une adaptation la plus adéquate possible aux contextes locaux en vue d'optimiser les ressources allouées à leur mise en place (Faure, Douillet & Boisseaux, 2005 ; Callois & Moquay, 2006). La poursuite de ce double objectif par les instances décisionnelles implique avant toute chose la maîtrise d'un vocabulaire et d'une vision commune. Derrière le vocable « territorialisation » se cache en effet un certain nombre de conceptions variées, qui peuvent orienter de manière fort différente l'approche adoptée pour la mise en place des politiques publiques « territorialisées ». Il convient donc en premier lieu d'examiner plus précisément ces conceptions, elles-mêmes dépendantes de la notion centrale de territoire.

1. Les enjeux et les défis de la territorialisation

1.1. Le territoire, d'espace géographique à espace d'action publique

Poser la question de la territorialisation des politiques publiques impose de s'entendre sur la définition de ce qu'est un territoire. En schématisant, deux grandes conceptions sont présentes dans la littérature qu'il convient rapidement de rappeler : le territoire « donné », qui présente une cohésion « naturelle » reposant souvent sur une combinaison de géographie physique et d'histoire; et le territoire « construit », qui qualifie l'espace dominé par une institution politique et renvoie donc aux cadres de l'action publique (Alphandéry & Bergue, 2004; Pesqueux, 2014). Les deux coïncident parfois, mais pas toujours. On peut par ailleurs souligner que le terme s'est enrichi en devenant un concept central de la géographie sociale. Le territoire serait moins déterminé par la géographie physique que par le sens que les habitants lui donnent. Il serait surtout un produit forgé par les acteurs, un espace collectif de projet (Pecqueur, 2007). Cette évolution de la notion de territoire conduit à ce que celui-ci soit de moins en moins « passif » : créé sous l'impulsion d'acteurs, le territoire est actif et ses frontières spatiales et même temporelles se modulent en fonction de ses acteurs et de leurs projets. Du côté de l'action publique, les mouvements de déterritorialisation et de re-territorialisation viennent complexifier le maillage territorial, faisant s'entrecroiser les échelles de gestion et les paliers décisionnels (Leloup, Moyart, & Pecqueur, 2005).

D'un point de vue plus opérationnel, cette configuration un peu mouvante des territoires rend l'action publique plus compliquée. En règle générale, elle se territorialise sur des territoires « construits », ainsi au Québec : les régions, les MRC, les municipalités. Mais en d'autres endroits, elle s'appuie parfois sur les dynamiques de collaboration locales autour de ce qui a été appelé des

« territoires de projet », soit des espaces « dont la géométrie peut varier selon le projet dont il est porteur » (Angeon & Bertrand, 2009) et qui peuvent venir remodeler le découpage administratif initial. Nous y reviendrons plus loin.

Quoi qu'il en soit, tout cela a pour conséquence, selon plusieurs auteurs, que les politiques publiques peuvent de moins en moins être appliquées de manière verticale et sectorielle (Faure, Douillet & Boisseaux, 2005), mais qu'elles doivent s'élaborer de manière partagée et concertée, ce qui permet de bâtir des plans d'action adaptés et adaptables sur des territoires aux réalités variées. Pour que cette intégration de la question territoriale puisse être effective dès l'élaboration des politiques, trois facteurs sont à prendre en compte (Castaing, 2012).

Le premier concerne les logiques générales encadrant les politiques publiques. Les processus mêmes de discussion, de prise de décision et d'application des politiques publiques sont soumis à des cadres institutionnels spécifiques, eux-mêmes régulés par un ensemble de règles, par un contexte juridique, par des normes gestionnaires, bref, par tout un système qui oriente non seulement le contenu mais aussi les procédures d'élaboration de ces politiques. Ces cadres normatifs peuvent être lourds, inadaptés, et entraver parfois les processus d'innovation. La conséquence est qu'ils peuvent entrer en contradiction avec le développement de procédures localisées et individualisées. Un tel problème a par exemple été décrit à propos des réformes du système de santé français dans les années 1990 (Grenier & Guitton-Philippe, 2010) ; il a aussi souvent été identifié comme un problème dans la gestion de la politique de développement rural européenne (Chevalier, 2012a ; D'Abbundo, 2019).

Le second facteur à prendre en compte concerne la dynamique et les relations structurant le réseau d'acteurs à mobiliser, ce que de nombreux auteurs appellent le capital social en référence à Coleman (1988) et Putnam (1993) et qui renvoie « *aux caractéristiques de l'organisation sociale, telles que les réseaux, les normes et la confiance, qui facilitent la coordination et la coopération dans l'intérêt mutuel* » (Putnam, 1993, traduction libre). Ce concept a beaucoup été utilisé pour qualifier l'importance de la cohésion sociale locale dans les processus de développement territorial (voir au Québec, Jean & Wa, 2004). Ce capital social joue un rôle déterminant dans la capacité des acteurs à se coordonner et à faire émerger leurs propres voies de développement économique et social. Il ne doit toutefois pas faire oublier qu'à l'échelle territoriale, les trames historiques, géographiques et politiques constituent souvent un maillage complexe – qui n'est pas exempt de luttes, de rapports de pouvoir – qu'il convient de bien comprendre pour assurer les conditions les plus propices à l'émission d'une politique publique. Ce constat, souvent pensé à une échelle plus macro, comme par exemple les rapports de force opposant des groupes distincts des États eux-mêmes (à titre d'exemple, on peut évoquer la compétition opposant des grands ensemble supranationaux comme l'Union européenne, l'Asie du Sud-Est, l'Amérique du Nord) ou de nouvelles unités décisionnelles comme les grandes villes influentes [Le Galès, 1995]), s'applique aussi aux acteurs locaux, dont il est souvent postulé, à tort, qu'ils forment une communauté soudée, dénuée de rapports de force et de conflits (Olivier de Sardan, 2001).

Enfin, le troisième facteur à considérer dans l'élaboration et l'opérationnalisation d'une politique est l'ensemble des normes et des valeurs qui sous-tendent le domaine politique concerné par la mesure. On pourrait parler ici de facteur culturel, sur lequel nous reviendrons plus en détail dans cette première partie. Il s'agit en substance des repères culturels et moraux partagés par une société et qui contraignent l'action publique, dans la mesure où ces représentations communes constituent des institutions⁸ très puissantes permettant tout autant d'accompagner le changement que de le freiner. Ces repères culturels sont très présents en agriculture. On peut citer rapidement les travaux sur les représentations de ce qu'est un « bon » agriculteur (Burton, 2004; McGuire et al., 2013), qui expliquent comment, par exemple, les politiques agroenvironnementales rencontrent des difficultés d'adoption du fait qu'elles vont à l'encontre de certaines valeurs partagées concernant les critères d'excellence du métier d'agriculteur. Il est important de noter dès maintenant la dimension potentiellement locale de ces repères culturels. Dans son ouvrage fondateur concernant l'économie des exploitations agricoles, Louis Malassis (1958, p. 25-26) expliquait que les agriculteurs pouvaient, dans certaines situations, prendre des décisions qui semblaient irrationnelles à un observateur extérieur. Il attribuait ce phénomène, entre autres, à ce qu'il appelait la « morale du groupe », soit un ensemble de repères communs partagés par les agriculteurs d'une région. Selon lui, cette morale changeait d'un territoire à l'autre et constituait, dans une certaine mesure, une « catégorie géographique ».

Ces trois facteurs : processus d'élaboration et de décision d'une politique, capital social et rapports de pouvoir dans le milieu visé, et normes et valeurs locales; forment un environnement qui, selon nous, doit être compris afin de guider l'élaboration des politiques publiques et d'assurer leur meilleure adéquation possible avec les échelles territoriales choisies et leurs défis propres.

Dans ce contexte, la question des modalités d'une démarche de territorialisation des politiques publiques se pose. Territorialiser est-il la seule responsabilité des instances décisionnelles centrales ? Est-ce, de manière détournée, « un outil d'affirmation de l'autorité de l'État » (Castaing, 2012, p. 18) ? Ou serait-ce au contraire une façon commode pour l'État de se défaire de ses responsabilités sur les territoires (Polèse, 1996), avec le risque d'une dilution des responsabilités (Gilly & Perrat, 2003) ?

1.2. Territorialiser : un compromis entre objectifs économiques et solidarité nationale

Selon divers auteurs, l'adaptation territoriale des politiques publiques est nécessaire pour améliorer l'efficacité de ces politiques, alors que paradoxalement, au cours de la fin du XIX^e siècle et de la première moitié du XX^e siècle, les politiques nationales s'efforçaient surtout de masquer et d'effacer les spécificités régionales au nom de l'unité de la nation. C'est dans cet esprit que la

⁸ Le terme est ici employé dans le sens que lui donnent les auteurs institutionnalistes : « un terme générique en résonance avec les notions d'organisation, de communauté, de groupement, de collectif ; de règles laïques, morales, religieuses ou juridiques, de valeurs, de conventions, de normes » (Corei, 1995, p.8).

plupart des pays ont mis en œuvre des politiques sectorielles conduites uniformément sur le territoire (Casteigts, 2003). Cette logique rencontre divers problèmes, à la fois du fait de l'internationalisation de l'économie qui affaiblit la capacité de l'État à conduire ses politiques sectorielles et de la montée en complexité des sociétés « devenues ingouvernables du fait de la différenciation et de l'autonomisation de plus en plus poussées de sous-systèmes [...] et de la prolifération de réseaux de toutes sortes, les uns et les autres étant capables de résister aux injonctions du gouvernement » (Le Galès, 1995, p. 59).

Aussi la tendance à la territorialisation s'effectue-t-elle dans une tension entre une crise de gouvernance des États-providence, minés notamment par des difficultés financières et le besoin de rééquilibrer les interventions sur le territoire dans un souci d'équité. Cela est par exemple très clair dans l'analyse qu'ont faite Berriet-Sollicec et Trouvé (2013) des politiques de développement rural dans plusieurs pays européens. L'intervention publique des États dans ce domaine repose sur deux éléments : (i) l'efficacité économique, par laquelle il s'agit de favoriser le développement d'activités en milieu rural pouvant servir les intérêts plus globaux de l'État ; et (ii) l'équité, afin que chaque région ou sous-région soit considérée et appuyée selon ses ressources et défis spécifiques en vue d'obtenir une certaine homogénéité nationale.

La territorialisation constitue en premier lieu un outil privilégié par les États pour atteindre une meilleure efficacité sur le plan économique. Elle est en effet envisagée « comme moyen de limiter les dépenses financières en concentrant les crédits sur les acteurs considérés comme plus performants dans le sens où ils sont capables, avant le versement de deniers publics, de montrer un projet convaincant pour les gestionnaires de ces aides » (Berriet-Sollicec & Trouvé, 2013, p. 13). En prenant appui sur des gestionnaires locaux connaissant avec précision leur territoire – et ayant réellement à cœur son développement –, les administrations centrales bénéficient d'une expertise pointue, adaptée au terrain, capable de mobiliser non seulement des connaissances fines sur le territoire et d'activer des réseaux d'acteurs parfois non accessibles aux agents du palier supérieur. De plus, les gestionnaires locaux peuvent être mieux au fait des rapports de pouvoir ayant cours entre les institutions et décideurs locaux, ce qui peut orienter plus adéquatement les planifications stratégiques pour l'opérationnalisation des politiques. La territorialisation facilite la circulation de l'information entre collectivités et gouvernement, elle facilite aussi la coordination intersectorielle des projets et des activités (Oakley, 1989).

Outre cet aspect, la territorialisation des politiques publiques vise aussi à répondre aux problèmes causés par la présence d'inégalités territoriales, que ces problèmes soient constatés par l'État lui-même, ou qu'ils soient mis en lumière par des actions collectives entreprises par les acteurs locaux en réponse à des crises sectorielles ou sociales appelant à une nécessaire redéfinition de telle ou telle politique publique (Fontan, Klein, & Lévesque, 2003). Dans ce dernier cas, une certaine tension peut alors s'instaurer entre l'État, qui a pour objectif de maintenir l'efficacité économique et les revendications venues des échelons inférieurs qui portent potentiellement des revendications plus sociales ou affichent des velléités de participation à la gouvernance.

En Asie (Chine, Japon, Thaïlande), des politiques de territorialisation visant à appuyer le développement rural et à corriger les situations de grande pauvreté ont été mises en place par les États centraux. Elles reposent sur la valorisation économique d'une spécialisation locale. En Chine, le concept de « un village – un produit » vise à renforcer la compétitivité des villages en les spécialisant dans des produits agricoles spécifiques (Smith, 2019). Ces villages, convertis en entreprises publiques (entreprises communales et villageoises) misent sur diverses stratégies pour se distinguer et assurer ainsi un avantage sur les marchés au couple village-produit.

En Thaïlande, Le *Fifth National Economic and Social Development Plan* mis en œuvre dans les années 1980, s'inscrivait dans la même logique en encourageant les projets de développement misant sur les ressources locales. Ce plan avait pour objectif, entre autres, de lutter contre la grande pauvreté sévissant dans les zones rurales éloignées (NESDB, 1981). Un zonage a d'abord permis d'identifier les zones rurales pauvres, à l'échelle des districts, soit une échelle correspondant à ce que nous appellerions au Québec, les régions. Un budget spécifique a été alors dégagé pour favoriser le développement économique de ces zones rurales identifiées comme « pauvres ». Reposant à la fois sur les valeurs religieuses traditionnelles et sur des ONG de développement (Teokul, 1999), le développement rural s'est appuyé sur la notion traditionnelle de « *phuum panyaa* », ou « sagesse locale » (Kelly et al., 2012), laquelle repose sur les concepts d'autonomie, d'autosuffisance et de régionalisme. Dans ce cadre, priorité a été donnée à des projets de développement axés sur les spécificités locales et l'entrepreneuriat communautaire. Comme en Chine, un programme intitulé « *One Tambon⁹, One Product* » a été initié au début des années 2000. Ce programme encourageait chaque *tambon* à se spécialiser en misant sur des objectifs de production (agricole et non agricole) adaptés aux ressources naturelles, humaines et infrastructurelles locales (Natsuda et al., 2012).

Ces deux exemples, plus éloignés géographiquement, ne sont pas sans rappeler divers développements théoriques concernant la manière dont, à une échelle locale, des ressources spécifiques peuvent être activées, afin qu'elles deviennent des facteurs de développement non délocalisables et non substituables (Campagne & Pecqueur, 2014).

Ainsi, la territorialisation apparaît bien comme étant à la fois une politique d'affirmation de l'État qui améliore l'efficacité et l'efficience de ses actions dans certains domaines, et une politique de retrait qui transfère aux acteurs locaux la responsabilité d'effectuer divers choix relatifs à leur développement socio-économique. Ce retrait équivaut-il à un désengagement ? Cela a particulièrement été débattu dans le cadre des politiques de développement des territoires ruraux, puisque les acteurs locaux réclament à la fois davantage d'autonomie pour conduire des politiques adaptées à leurs réalités et un soutien fort de l'État, notamment financier, puisque ces collectivités n'ont généralement pas les moyens de porter seules leur développement.

⁹ L'échelle du *Tambon* correspondrait à celle de la MRC au Québec.

2. Les différentes approches de la territorialisation

Parmi les nombreuses définitions du concept de territorialisation, nous relevons deux grands types de postures. La première consiste à mettre de l'avant l'action du territoire local par rapport aux décisions prises par le pouvoir central, c'est-à-dire l'action envisagée comme « réponse locale à des questions nationales » (Moreau & Truchet, 2000). La seconde consiste à souligner l'effort du pouvoir central en matière d'adaptation et d'aide à l'opérationnalisation. Selon cette seconde acception, la territorialisation sera plutôt envisagée comme un effort de différenciation territoriale où les administrateurs « adapte[nt] les standards, les types d'action, les niveaux d'action aux situations locales » (Castaing, 2012). Dans les deux cas, la conception dominante reste celle d'une intervention organisationnelle – que les organes saisis soient des organes nationaux, régionaux ou locaux – en vue de pallier certaines déficiences économiques, sociales ou environnementales. Ainsi, c'est par exemple « la lutte contre l'insalubrité » qui a guidé le déploiement des politiques de santé en France et mené à une première vague de déconcentration des décisions en matière de santé (Le Goff, 2011, p. 161). Nous reviendrons sur cette question plus loin, lorsque seront abordés les indicateurs utilisés pour déterminer les territoires susceptibles d'être bénéficiaires d'une politique spécifique.

2.1. Logiques de territorialisation : de la délégation à la collaboration multi-paliers

Sur le plan international, si l'on fait abstraction des politiques nationales qui ciblent de manière différenciée les territoires sous leur juridiction, plusieurs dynamiques sont à l'œuvre en matière de territorialisation des politiques publiques, dynamiques que l'on peut regrouper autour de deux grands pôles principaux : la décentralisation et la déconcentration.

La décentralisation repose sur un transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales (Casteigts, 2003; Vachon, 2009). Au Québec, elle est définie ainsi : « processus qui consiste à transférer des fonctions, des pouvoirs et des responsabilités du gouvernement vers une instance autonome et distincte. Cette instance décentralisée dispose de sources de revenus autonomes et ses dirigeants sont élus »¹⁰. Dans ce scénario, la mise en place même des politiques publiques est déléguée à un échelon inférieur de la carte administrative. En ce sens, elle est un transfert du pouvoir de l'État vers les collectivités territoriales (Vachon, 2009). Ce transfert vise essentiellement à optimiser les moyens afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique. La décentralisation peut s'effectuer selon des niveaux d'intensité différente, allant de la pleine délégation à la démarche consultative. Parmi les sous-échelons repérables, nous soulignerons notamment :

- Le transfert de responsabilité : avec le transfert de responsabilité, l'État délègue les activités d'opérationnalisation des politiques publiques à des institutions locales chargées de faire appliquer les décisions prises. La responsabilité reste donc cantonnée à la bonne

¹⁰ Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022.

exécution des directives de l'État. Cela existe au Québec sous le terme de « *délégation de gestion* », défini comme suit : « [l]a délégation de gestion vise le transfert par le gouvernement d'une partie d'une responsabilité ou de la gestion d'une ressource sur la base d'une entente, d'un contrat ou d'une convention et impliquant un suivi des activités par le gouvernement »¹¹. Dans la plupart des cas, on comprendra que cette délégation de gestion ne laisse que peu de place aux instances décentralisées dans la conception et l'élaboration des activités qui leur sont déléguées.

- La logique de subsidiarité : dans cette logique, l'élaboration ou, à tout le moins, la mise en place des politiques publiques est dévolue aux entités décisionnelles les plus proches des bassins concernés par ces politiques. Le principe de la logique de subsidiarité est de transférer à chaque palier de gouvernement les compétences qui lui sont les plus appropriées en regard des services à rendre à la population (Vachon, 2009). Les échelons supérieurs de la colonne décisionnelle ne sont ainsi sollicités que dans le cas où les échelons inférieurs n'auraient pas la possibilité (en termes de ressources matérielles ou humaines, par exemple) ou les compétences suffisantes pour poser l'action publique attendue. Il y a dans cette logique la volonté de trouver le niveau hiérarchique le plus adapté à la bonne gestion d'un enjeu de territoire, en fonction des spécificités de ce dernier.
- La démarche consultative : les échelons locaux ne sont que consultés et font remonter l'information au palier national.

Au Québec, plusieurs auteurs (Proulx, 2005 ; Vachon, 2009) estiment que la décentralisation est restée partielle, dans le sens où l'État n'a pas été capable de proposer un réel transfert de compétences aux collectivités territoriales, et ce, même si la création des MRC et le regroupement des municipalités avaient cet objectif. Vachon (2009) l'explique par plusieurs raisons : absence d'une vision claire de ce que porte en elle la décentralisation, culture bien ancrée d'une gouvernance centralisée, manque de confiance de l'État central quant aux capacités des élus locaux – mais aussi méfiance de ces mêmes élus locaux vis-à-vis de l'État qui leur transférerait des responsabilités sans les moyens budgétaires nécessaires –, manque d'intérêt de la population et incapacité des acteurs locaux de s'unir autour d'une vision commune. Nous ajouterons à cette liste le fait que la politique de l'État québécois est déjà en quelque sorte le fruit d'une politique de décentralisation dans la mesure où un certain nombre de compétences relèvent des provinces dans la fédération canadienne.

Cela dit, des évolutions sont à l'œuvre depuis les changements apportés à la *Loi sur les compétences municipales* en 2015, loi qui permet (article 126.2) de « prendre toute mesure afin de favoriser le développement local et régional sur son territoire ». Dans le domaine bioalimentaire, et en vertu de cette compétence, une MRC peut contractualiser avec le MAPAQ une entente sectorielle visant le développement du secteur sur son territoire. Ces ententes

¹¹ Gouvernement du Québec : Nos territoires : y habiter et en vivre! Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016.

peuvent être à géométrie variable. Elles doivent concerner au moins un ministère et une MRC, mais peuvent d'une part concerner plusieurs ministères et MRC, et d'autre part s'étendre à divers partenaires, comme par exemple les tables de concertation agroalimentaire, les fédérations régionales de l'Union des producteurs agricoles (UPA), des entreprises privées, etc. La contribution du MAPAQ dans ces ententes sectorielles vient du programme « Territoires : priorités bioalimentaires, volet 2 ». La contribution propre des partenaires (et en particulier les MRC) peut venir des sommes mises à leur disposition par l'entremise du Fonds de Développement des Territoires (FDT) et du Fonds d'Appui au Rayonnement des Régions (FARR) administrés par le MAMH¹². Une entente sectorielle est gérée par un mandataire qui peut être une MRC, un comité plus large ou un organisme créé pour gérer l'entente. Pour le MAPAQ, ce sont les directions régionales qui sont chargées de s'assurer que les règles du programme sont bien respectées dans la gestion des sommes dédiées aux ententes sectorielles.

Un autre outil mérite ici d'être évoqué : celui des tables de concertation agroalimentaire. Ces tables, créées à la fin des années 1990, ont pour fonction de favoriser la concertation entre tous les maillons du secteur bioalimentaire, d'initier des partenariats et des projets. Ces tables sont cofinancées par le MAPAQ (montant de 50 000 \$ par an) pour leur fonctionnement (Girard-Gadreau, 2014). Elles peuvent jouer un rôle important dans les ententes sectorielles en favorisant une large concertation et en apportant leur expertise aux projets initiés dans le cadre des ententes sectorielles. Les autres missions qu'elles se fixent relèvent du développement du secteur bioalimentaire et de la promotion des produits et des entreprises.

La déconcentration repose sur le déplacement du pouvoir de décision des ministères vers des services territoriaux (on dit aussi services déconcentrés) de l'État (Casteigts, 2003). Dans ce cas, les politiques sont donc directement (en tout ou partie) générées et administrées par l'échelon local d'une administration centrale. L'indépendance de cet échelon local vis-à-vis de sa tutelle peut bien entendu considérablement varier selon les cas, mais il reste quoi qu'il en soit rattaché hiérarchiquement à l'échelon central.

Comme la décentralisation, la déconcentration peut s'effectuer selon des niveaux d'intensité différente. En France par exemple, la loi sur l'administration territoriale de 1992 a conduit à ce que chaque préfet¹³ élabore, avec ses services, un projet territorial. Dans ce cadre, certaines politiques nationales ne sont plus standardisées pour être mises en œuvre de façon homogène dans tout le pays. Elles sont plutôt pensées comme des cadres offrant aux préfets différents outils et instruments à choisir en fonction des objectifs qu'ils privilégient.

¹² À partir de 2020, le Fonds régions et ruralité (FRR) remplacera le FDT et le FARR et deviendra donc l'outil financier permettant d'assurer le financement des ententes sectorielles.

¹³ En France, le préfet est un fonctionnaire qui est le représentant de l'État dans les collectivités territoriales. Il dépend administrativement du Ministère de l'Intérieur.

Au Québec, c'est le terme « régionalisation » qui est employé pour qualifier « la déconcentration de certaines responsabilités gouvernementales, du siège social vers les directions régionales, dans la mise en œuvre de services, de politiques, de programmes »¹⁴. L'emploi des termes « mise en œuvre » suggère que l'État n'a pas souhaité transférer un pouvoir de décision à ses services régionaux. Dans ce contexte, le MAPAQ dispose, d'une part, de services de conseil et d'accompagnement basés dans les régions et capables d'accompagner les porteurs de projets individuels ou collectifs appliquant à ses programmes ; d'autre part, d'un guichet d'appui (le réseau Agriconseils) permettant d'orienter les agriculteurs concernant l'offre et le financement du conseil. Le ministère a par ailleurs élaboré un « plan d'action en occupation et en vitalité des territoires 2018-2022 » (MAPAQ, s.d.). Ce plan est la traduction de la stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires. Son objectif est de soutenir le développement du secteur bioalimentaire en s'appuyant sur les potentialités de chaque région, potentialités elles-mêmes établies par les élus municipaux, considérés comme étant « les mieux placés pour déterminer les priorités de leur région et les projets à mettre en œuvre pour assurer l'occupation et la vitalité de leur territoire » (MAPAQ, sd, p. 2). Pour ce faire, les régions ont défini diverses priorités qui leur sont propres. Le plan précise qu'il est attendu du MAPAQ qu'il s'engage à favoriser la **décentralisation**, engage des actions de **délégation** et des actions de **régionalisation**, mais il reste encore flou sur la marge de manœuvre qu'il donnera dans ce cadre aux collectivités, organisations, ou services déconcentrés qui seront chargés d'administrer les opérations en région.

Pour conclure, il faut rappeler qu'entre les deux approches introduites ci-dessus de manière succincte – décentralisation et déconcentration –, il existe en réalité une multitude de combinaisons et de formes plus ou moins teintées de l'une ou l'autre des dynamiques précédentes. Comme le rappellent Hernandez & Messaoudène (2010, p. 239), « la territorialisation est [ainsi] une notion graduelle, allant de la « simple » déclinaison des politiques publiques nationales sur un territoire donné, à un phénomène plus endogène, s'apparentant au développement local ».

2.2. La question de la participation dans la territorialisation des politiques publiques

Que ce soit dans un contexte de décentralisation ou de déconcentration, la question de la participation citoyenne se pose de façon plus forte dès lors que l'État souhaite se rapprocher au plus près des réalités territoriales et qu'il mise sur une approche plus endogène du développement. Ainsi, territorialisation des politiques publiques et participation citoyenne sont-

¹⁴ Gouvernement du Québec : Nos territoires : y habiter et en vivre! Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016. Cette stratégie a été actualisée en 2017 (MAMOT, 2017), mais les termes de référence restent les mêmes.

elles souvent associées de façon plus ou moins explicite dans la littérature (Joliveau & Amzert, 2001).

La participation peut prendre différentes formes, ce que Arnstein (1969) a modélisé sous la forme d'une échelle allant de la manipulation du citoyen (par les initiateurs d'un projet) au contrôle total du projet par le citoyen. L'intérêt de cette échelle est de rappeler que ce qui est usuellement appelé « participation » peut revêtir des sens très différents. De fait, de nombreux observateurs soulignent que la participation, bien qu'affichée dans une multitude de situations, se limite souvent à de la simple consultation, voire même à de la simple information – le transfert de compétences ou de responsabilités revenant trop souvent à effectuer un transfert vers les notables locaux, ce que Rondin (1985) avait appelé « le sacre des notables ». Cette « participation », qui se limite bien souvent aux acteurs institutionnels traditionnellement consultés dans le cadre des politiques territoriales, peut venir « contredire l'affichage d'objectifs renouvelés, qui impliquerait des changements institutionnels et la convocation d'intérêts et d'acteurs nouveaux » (Landel & Le Roy, 2012, p. 104).

Soulignons toutefois que la territorialisation des politiques peut s'accompagner d'initiatives innovantes visant à associer la population au diagnostic, aux décisions, voire à l'élaboration des actions à conduire. Ainsi, le Brésil s'est illustré par diverses initiatives de budget participatif qui ont été conduites. Par exemple, l'élaboration du plan pluriannuel 2008-2011 dans l'État de Pará, plan financé par l'État fédéral, est passé par une procédure de participation citoyenne via des assemblées de planification territoriale participative (Lima, 2010). Ces assemblées ont mobilisé 41 000 personnes au cours de 12 plénières régionales et de 143 plénières municipales. Pour l'auteur, ce processus incarne un changement important dans les modes de prise de décisions de l'État. L'approche participative (même limitée dans ce cas à de la consultation) est ainsi la manifestation tout autant que l'un des facteurs de la déconcentration dans l'État de Pará au Brésil.

Un autre exemple, plus proche, est celui des conseils de quartiers de la Ville de Québec, dont la création, impulsée par un parti municipal, est venue contrecarrer « une conception "administrative", plutôt que politique des municipalités » (Collin & Léveillé, 2003, p. 32). Selon Bherer (2006), « le rôle de ces conseils ne consist[e] pas uniquement à réagir au projet de la Ville, mais aussi à élaborer leurs propres projets à l'échelle du quartier. Le conseil de quartier a donc une autonomie assez grande pour permettre à ses membres d'initier des projets et même d'interpeller les élus ou, encore, de donner des avis non sollicités par les autorités municipales. L'indépendance juridique assurée par le statut d'association renforce cette autonomie. Pour favoriser les initiatives, de modestes subventions sont également prévues » (p. 44). Bien que cette initiative ait été entérinée par les autorités locales et manifeste donc une forme très localisée de déconcentration, et bien qu'elle comporte bien évidemment son lot de revers, la création des conseils de quartier vient illustrer une certaine institutionnalisation de la participation citoyenne, laquelle augmente la proportion de pouvoir dévolue à la population – ce que Bherer nomme le « quatrième pouvoir embryonnaire » (p. 32).

Il ne faut toutefois pas perdre de vue le caractère ambigu de cet appel à la participation. Pour certains auteurs, la participation fait partie des éléments incontournables de réussite des politiques de territorialisation (Duran, 2001 ; Richard, Bourque & Lachapelle, 2017). Dans la mesure où la territorialisation vient prendre le contre-pied de politiques publiques administrées par l'État central de façon descendante, il est logique de miser sur son contraire : une approche ascendante qui fasse un large appel à la mobilisation de tous les acteurs. On trouve donc une vaste littérature sur le développement local qui montre combien cette dimension est fondamentale. Mais on trouve aussi des auteurs qui interrogent les conceptions libérales sous-jacentes à cette transformation, et qui alertent sur le risque de voir l'État se défaire de ses responsabilités en considérant implicitement que les territoires deviennent seuls responsables de leur développement (Polèse, 1996 ; Gilly & Perrat, 2003). Les conclusions ressorties d'une recherche concernant les programmes de développement rural menés en Australie montrent par exemple comment l'autonomisation présentée comme une des vertus des processus ascendants, représente en réalité un fardeau que doivent supporter les populations locales (Herbert-Cheshire, 2000).

Enfin, comme nous le verrons aussi dans la troisième partie de ce rapport, la proximité entre les acteurs – dans les situations de déconcentration ou de décentralisation de certains pans de la politique publique – peut poser divers problèmes éthiques. D'une part, certaines parties prenantes peuvent être en conflit d'intérêt lorsque des décisions doivent être prises, par exemple, lorsqu'il s'agit d'allouer des ressources à tel ou tel acteur. D'autre part, l'interconnaissance et les relations de proximité qui existent entre les parties prenantes peuvent altérer leur capacité à poser des arbitrages défavorables à l'une d'entre elles, dans la mesure où cela risque de remettre en cause l'harmonie qui règne au sein du groupe local¹⁵.

2.3. La territorialisation des politiques agricoles et de développement rural

Tant les forces économiques qui poussent à la transformation de l'agriculture que les nouvelles attentes sociales qui se manifestent à son propos font de l'agriculture un terrain privilégié pour une réflexion concernant la territorialisation de certains pans des politiques agricoles. Les forces économiques sont aujourd'hui bien identifiées, elles poussent à la spécialisation et à la concentration (à la fois sectorielle et territoriale) de l'agriculture (IPES-Food report, 2016). Ces forces ont des effets très différenciés selon les territoires, ce qui nécessite une prise en compte de leurs spécificités.

C'est en Europe que les réflexions sont les plus avancées sur cette question et le sujet a été traité par différents chercheurs depuis plusieurs années. L'une des raisons vient du fait que la politique agricole commune qui s'est constituée à partir des années 1960 reposait au départ sur une vue très sectorielle qui ne tenait que peu compte des disparités spatiales entre les différentes régions

¹⁵ Point soulevé par plusieurs agents du MAPAQ lors d'une rencontre de la table de développement régional le 29 octobre 2019, qui soulignent l'inconfort dans lequel ils peuvent parfois se trouver.

européennes (Berriet-Sollic, Déprés & Trouvé, 2005). Cette politique a évolué avec l'apparition d'interventions publiques à des échelles infranationales venant des régions et des collectivités locales. L'ajout, en 1999, d'un deuxième pilier à la politique agricole commune (PAC) portant sur le développement rural est venu consacrer la prise en compte de spécificités sociales, économiques et environnementales plus locales, d'autant que l'analyse de la redistribution des ressources issues des politiques agricoles classiques (soutien des prix, aides directes, soutien aux investissements), en l'occurrence le 1^{er} pilier de la PAC, montrait combien l'essentiel des ressources était distribué dans les régions agricoles les plus dynamiques et touchait davantage les agriculteurs de grande taille produisant les commodités soutenues par la politique agricole (Shucksmith, Thomson & Roberts, 2005 ; Dax & Hovorka, 2007).

Il en est de même au Québec, où les régions dites « centrales¹⁶ » absorbent les trois quarts des soutiens à l'agriculture et où un certain nombre de programmes liés aux assurances revenu et récolte et au remboursement des taxes foncières sont au fond, malgré quelques nuances, proportionnels à la taille des exploitations. Cela dit, les régions centrales accueillent également le plus grand nombre de fermes et le MAPAQ constate que, exprimé en fonction des recettes brutes de l'agriculture, ce sont les régions dites « périphériques » – Bas-Saint-Laurent, Saguenay–Lac-Saint-Jean, Outaouais, Abitibi-Témiscamingue¹⁷ – qui reçoivent davantage de soutien. Plus exactement, le ratio de soutien public en proportion des recettes monétaires agricoles de marché est de 12,3 % en moyenne sur les 5 dernières années dans les régions périphériques, alors qu'il est de 6,7 % dans les régions centrales – la moyenne québécoise se situant à 7,3 % (MAPAQ, 2019). Cela vient de plusieurs phénomènes. D'abord, l'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) touche plus souvent des productions comme les ovins, les bovins viande et les petites céréales (avoine, orge, etc.) qui sont plus présentes dans ces régions. Ce soutien plus fort dans les régions périphériques se reflète aussi dans divers programmes (services-conseil, amélioration de la santé animale, soutien à l'agriculture biologique). Il se reflète enfin dans les quelques programmes de soutien qui s'appuient sur l'indice des désavantages géographiques pour déterminer les bénéficiaires, même si le zonage correspondant couvre un territoire qui déborde sensiblement les régions périphériques (voir carte section 4.4.). Ce que montre cet exemple, c'est que certains programmes sectoriels nationaux ont davantage d'influence dans certaines régions, du fait des caractéristiques de l'agriculture. Cela amène d'ailleurs certains intervenants issus des organisations agricoles à considérer que ces programmes sectoriels doivent rester les soutiens les plus importants pour supporter le rôle territorial de l'agriculture dans les régions plus difficiles¹⁸.

¹⁶ Capitale-Nationale, Mauricie, Estrie, Montréal, Chaudière-Appalaches, Laval, Lanaudière, Laurentides, Montérégie, Centre-du-Québec

¹⁷ À cette liste, il faut ajouter le Nord-du-Québec, la Côte-Nord, et la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. Mais le MAPAQ explique que l'estimation des recettes monétaires ne permet pas de calculer un indicateur distinct pour ces régions (MAPAQ, 2019).

¹⁸ Argument très explicitement avancé par divers intervenants dans Mundler & Ruiz (2015).

Les analyses réalisées à propos de la territorialisation des politiques agricoles en Europe montrent que cette territorialisation est mise en œuvre de deux façons. La première reste au fond relativement sectorielle et consiste à mieux cibler les appuis à l'agriculture en fonction de ses spécificités territoriales. La seconde vise davantage à transcender les approches sectorielles pour mieux prendre en compte les impacts de l'agriculture sur la diversification de l'économie, le développement social des communautés et sur la préservation des ressources environnementales du territoire. Dans cette logique, la territorialisation de la politique agricole s'inscrit davantage dans une perspective intégrée et multisectorielle (Landel & Le Roy, 2012). On parlera alors plus de développement rural (intégrant diverses activités) que de développement agricole au sens strict. Cette perspective rencontre souvent l'opposition des organisations agricoles, qui craignent de voir se diluer les soutiens publics qui leur parviennent dans des projets ou des domaines qui s'éloignent de l'agriculture (Berriet-Sollic, Le Roy & Trouvé, 2009).

Il est intéressant de constater aussi que, du fait que la régulation du commerce, des prix et des aides directes aux exploitations agricoles reste une responsabilité européenne, les domaines sur lesquels peuvent davantage intervenir les territoires se situent souvent dans des marges par rapport à l'agriculture de commodité. On voit alors se développer beaucoup de projets relatifs à la diversification des activités, à la promotion d'une agriculture de proximité, à la valorisation des produits du terroir, etc. (Berriet-Sollic, Déprés & Trouvé, 2005 ; Landel & Le Roy, 2012). Au Québec, l'analyse du contenu de quelques PDZA (plans de développement de la zone agricole) montre exactement le même phénomène : de nombreuses actions proposées dans les PDZA portent sur le développement des circuits courts, la promotion des produits du terroir ou encore l'agrotourisme ; ce qui témoigne à la fois du type d'attentes locales concernant l'agriculture, et du fait que le cœur de la politique agricole – lequel finance la sécurisation des revenus ou l'aide aux investissements dans les productions classiques (lait, céréales, porcs) – reste malgré tout du ressort de l'État (Ruiz et al., 2019).

On retiendra de cette brève présentation que la territorialisation des politiques agricoles ouvre généralement la porte à la prise en compte d'autres dimensions que celles généralement retenues dans les politiques sectorielles. Certes, il s'agit de considérer les spécificités des agricultures locales pour mieux adapter les interventions à leur réalité. Mais il s'agit aussi d'appréhender de façon plus systémique les rôles que joue l'agriculture dans ses territoires. Cette dynamique élargit le cercle des parties prenantes à des acteurs concernés par l'agriculture (par exemple dans ses pratiques environnementales) mais non directement impliqués dans le secteur agricole, et transforme la gouvernance en faisant émerger des formes plus locales de concertation et de décision (Berriet-Sollic et al., 2005 ; Trouvé et al., 2007). Cependant, selon les mêmes auteurs, la capacité de la territorialisation à transformer plus en profondeur le caractère sectoriel des interventions publiques rencontre divers obstacles, dont le clientélisme local et la résistance des principales organisations professionnelles agricoles.

3. Les facteurs-clé d'une politique de territorialisation

Au cours de notre revue de littérature, nous avons relevé diverses recommandations ou constats portant sur la conduite de la territorialisation de l'action publique. Sans être exhaustive, la liste ci-dessous reprend quelques-uns des thèmes abordés.

3.1. La gouvernance territoriale

La plupart des auteurs s'accordent sur le fait que la territorialisation des politiques publiques devrait s'accompagner d'évolutions institutionnelles dans les modes de décision. On rejoint ici la question de la participation traitée dans la section 2.2. En résumé, la littérature montre comment le terme de gouvernement a peu à peu été remplacé par celui de gouvernance, et notamment « gouvernance territoriale », pour qualifier un mode de gestion, un processus qui associe diverses parties prenantes au-delà de celles relevant de l'administration du secteur concerné et qui vise la mise en place d'actions au niveau d'un territoire (Leloup, Moyart, & Pecqueur, 2005 ; Hernandez & Messaoudène, 2010).

Cette conception se distingue bien entendu du « sacre des notables » évoqué précédemment, puisqu'il s'agit bien pour les élus, en particulier locaux, de ne plus décider seuls, d'ouvrir la discussion avec diverses parties prenantes, voire de mettre en place des processus participatifs, auxquels souvent, ils ne sont pas habitués. Ainsi, la référence à la gouvernance, dans un cadre territorial, postule au fond une capacité des acteurs locaux (publics, privés et associatifs) à s'investir et à se mobiliser dans des activités, un projet, un plan ayant le territoire comme base spatiale. Plusieurs auteurs affirment dans cet esprit que le passage du gouvernement à la gouvernance témoigne du fait que les acteurs traditionnels du gouvernement – en particulier les élus dans les démocraties représentatives – n'auraient plus le monopole de l'action publique (Duran, 2001; Jean & Bisson, 2008). Les proximités géographiques et relationnelles qui lient les acteurs d'un même territoire facilitent la coordination entre acteurs et la résolution des conflits (Torre & Beuret, 2012).

À cette question de la gouvernance, se greffe la question des partenariats passés entre acteurs publics, acteurs privés et acteurs associatifs. Selon diverses études portant sur des thèmes traitant de la santé, de l'éducation, de l'alimentation ou encore du développement économique, la territorialisation d'une politique publique fonctionne d'autant mieux qu'une pluralité d'acteurs s'engage (Faure, Douillet & Boisseaux, 2005 ; Hernandez & Messaoudène, 2010; Jean & Bisson, 2008). Gilly & Perrat (2003) insistent sur l'existence d'acteurs clés, dont le rôle est important parce qu'ils constituent « des repères institutionnels pour l'ensemble des acteurs et qu'ils structurent les mécanismes de coordination de ces derniers » (p. 5). Cette perspective prend acte du fait que la gouvernance ne se réduit pas à des processus de participation. Elle implique des acteurs dont le pouvoir, la légitimité et l'intérêt (à participer) peuvent considérablement varier (Mitchell et al., 1997). L'existence d'acteurs clés, de leaders issus des collectivités locales, du monde associatif ou du monde entrepreneurial, reste ainsi cruciale.

3.2. L'importance des dynamiques sociales dans les territoires

De nombreuses démarches de territorialisation des politiques publiques se trouvent confrontées à la nécessité de disposer d'indicateurs permettant de sélectionner les publics cibles. Mais de nombreux auteurs soulignent que certaines dynamiques locales ne se laissent pas aisément enfermer dans des indicateurs. Ainsi, les travaux très nombreux sur les indices visant à mesurer la vitalité des communautés rurales soulignent tous que cette vitalité ne peut pas seulement être mesurée par les indicateurs classiques de démographie, d'emploi ou encore de revenu (Jean & Dionne, 2007 ; Scott, 2009) et qu'il est par conséquent nécessaire de disposer de techniques permettant d'appréhender divers éléments plus subjectifs se référant à la participation et l'engagement citoyens, à la confiance dans l'avenir, à la qualité des relations sociales, à la solidarité, à la vitalité associative, à la tolérance à la diversité, au bénévolat, etc. (Jean, 2014). En d'autres termes, tous les milieux sociaux ne sont pas équipés de la même façon devant une politique de territorialisation. Certains territoires disposent de ressources sociales, humaines et culturelles qui pourront se révéler être de précieux atouts pour prendre en charge une politique territoriale ; d'autres, au contraire, seront plus démunis.

Dans cette optique, Jean (2012) classe les politiques de territorialisation selon trois registres : celui de la compensation (les politiques publiques viennent corriger des handicaps structurels) ; celui de l'allocation (les politiques publiques viennent soutenir la valorisation, par les acteurs locaux, des ressources propres à leur territoire) ; et celui de l'organisation (les politiques publiques viennent soutenir le renforcement des capacités des acteurs locaux). C'est en particulier selon ce dernier registre que l'importance des dynamiques sociales locales est révélée. En soutenant la capacité des communautés locales à se penser elles-mêmes, une politique de territorialisation qui s'appuie sur une gouvernance renouvelée visant à soutenir l'activation de facteurs immatériels (compétences, capacités à formuler des problèmes et des solutions, aptitude à la collaboration, etc.) vient *in fine* renforcer le développement des capacités collectives.

3.3. La collaboration entre État et territoires

Outre la différence entre décentralisation et déconcentration, nous avons repéré deux grandes logiques qui président à la prise en compte par l'État des spécificités territoriales. La première repose sur un partenariat entre État et collectivités bâti autour d'un projet et un contrat. La seconde repose sur le repérage de territoires prioritaires sur la base de l'identification d'un problème (Gassiat & Zahm, 2013). Comme nous le verrons, ces deux logiques ne sont pas opposées puisqu'elles peuvent être combinées. Mais elles reposent tout de même sur des fondements différents.

A/ La territorialisation par contrat

La territorialisation par contrat repose sur la contractualisation, articulée à une planification pluriannuelle ou à des projets plus ponctuels. Dans un tel cadre, l'État passe un contrat avec des groupes locaux constitués, généralement des collectivités territoriales. Ce contrat soutient

financièrement les investissements – voire le fonctionnement – liés à un projet. Les acteurs locaux doivent élaborer une programmation qui peut prendre diverses formes, mais dans un cadre de référence déterminé par l'État qui fixe diverses règles concernant les domaines couverts par le projet, les thématiques prioritaires, la durée des contrats, etc. De ce point de vue, les ententes sectorielles mentionnées à la section 2.1 relèvent de cette logique.

Deux autres exemples permettent également d'illustrer les formes que peut prendre la territorialisation par contrat. Le premier concerne les « contrats de ruralité » passés entre le gouvernement français et des territoires ruraux (Doré & Chahid, 2019). Ces contrats existent depuis 2016, mais sont venus remplacer divers dispositifs existant depuis le milieu des années 1970. Ils sont élaborés sur la base d'un projet de territoire et doivent rentrer dans une ou plusieurs des six thématiques prioritaires¹⁹ fixées par l'État. Le bilan qu'en dressent Doré & Chahid (2019) montre que cette formule de contrat est plutôt bien accueillie par les acteurs et qu'elle a favorisé la coopération entre municipalités. Les contrats apparaissent comme des outils de dialogue entre l'État et les regroupements de municipalités²⁰ et permettent de stimuler les projets de territoire. Mais l'auteur souligne aussi la faible présence des acteurs privés et associatifs dans l'élaboration des contrats, les risques de saupoudrage et diverses difficultés de mise en œuvre d'ordre technique. Il convient de souligner qu'à côté de ces contrats de ruralité existent aussi des contrats destinés aux villes. Dans un rapport récent (Morvan, 2018), il est conseillé à l'État de revoir sa politique de contractualisation territoriale en créant des « contrats de cohésion territoriale » qui remplaceraient tous les autres contrats existants.

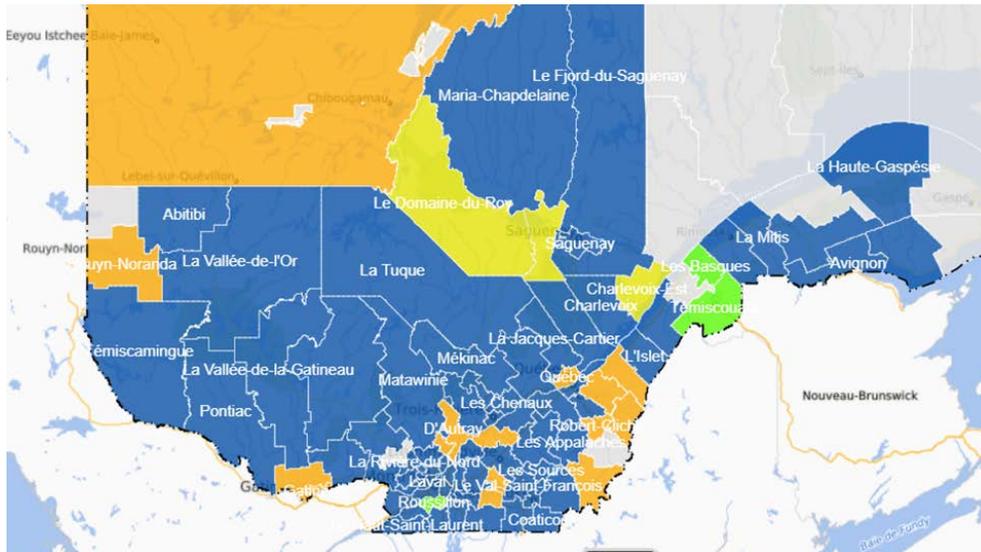
Le second exemple concerne la (défunte) politique nationale de la ruralité mise en place par le gouvernement du Québec en 2001. Cette politique reposait, entre autres, sur un contrat – appelé « Pacte rural » – passé entre les MRC et l'État sur la base d'un projet en lien (comme pour l'exemple précédent) avec des priorités définies au niveau central. La principale originalité de cette politique était qu'elle ne cherchait pas uniquement à financer des infrastructures, mais qu'elle reposait sur la volonté de laisser les acteurs de terrain définir leurs priorités. Ce faisant, cette politique visait prioritairement à « renforcer les capacités de développement endogène dans les communautés locales » (Jean, 2012, p. 662). Elle s'inscrivait, autrement dit, dans le troisième registre vu dans la section précédente, celui de l'organisation, qui mise sur le renforcement des facteurs immatériels, afin de favoriser l'implication citoyenne, la mise en action des acteurs et l'innovation. Cette politique appelée « rurale » s'adressait donc aux territoires ruraux du Québec. Ce sont toutes les MRC considérées comme rurales qui pouvaient, par exemple, contractualiser avec l'État dans le cadre des pactes ruraux. La définition retenue concernait les collectivités de moins de 10 000 habitants et les municipalités de plus de 10 000

¹⁹ Il s'agit de l'accès aux services et aux soins, de la revitalisation des bourgs centres, de l'attractivité du territoire, de la mobilité et de l'accessibilité, de la transition énergétique et de la cohésion sociale (Doré, 2019, p. 110).

²⁰ En France, les municipalités ont été incitées à se regrouper en « intercommunalités ». Ces intercommunalités peuvent à certains égards être comparées aux MRC québécoises.

habitants situées dans des régions rurales. Une originalité de cette politique concernait la modulation de son financement. Les enveloppes budgétaires des pactes ruraux étaient fonction de la taille des MRC, mais aussi du niveau de défavorisation de leurs municipalités. Cela nous amène à la seconde logique repérée : la territorialisation sur la base d'indicateurs économiques, sociaux ou environnementaux permettant d'identifier un problème.

Figure 1 : carte présentant le niveau de réalisation des PDZA au Québec



Source MAPAQ. Mise à jour le 9 mars 2020.

En résumé, la territorialisation par contrat repose sur un accord passé entre l'État et une ou plusieurs collectivités territoriales. Moyennant le respect d'un cadre de référence et des priorités fixées par l'État, cette territorialisation dessine une carte du territoire national composée d'une juxtaposition de territoires infranationaux contigus. La carte ci-dessus illustre ce phénomène avec le niveau de réalisation des PDZA au Québec ²¹.

B/ La territorialisation comme réponse à un problème identifié

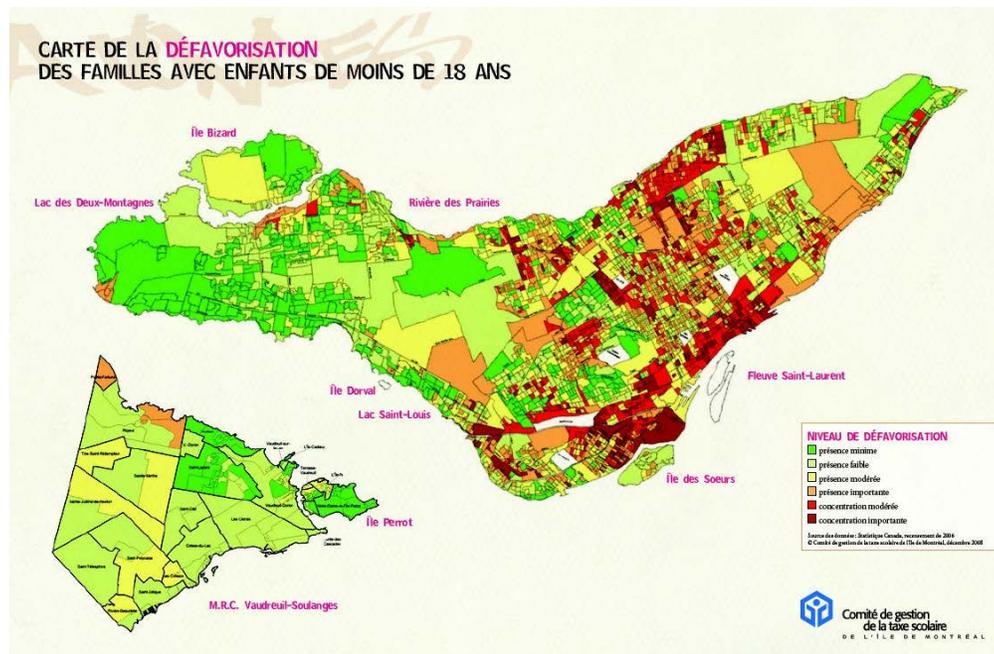
La seconde logique que nous voudrions présenter ici repose sur un zonage du territoire qui s'appuie sur l'identification, par des indicateurs, d'un problème à corriger. L'exemple ci-dessous, qui représente une carte de la défavorisation des familles avec enfants dans l'agglomération de Montréal²², illustre cette logique. C'est sur la base de ce découpage que le comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal (CGTSIM) répartit « entre les commissions scolaires de l'île, le

²¹ <https://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Productions/developpementregional/Pages/PDZA.aspx>. Les MRC en bleu représentent les PDZA terminés ; celles en orange, les PDZA en cours de réalisation ; et les MRC en vert, celles qui sont dans un processus de révision. La MRC en jaune représente celle ayant achevé la révision de son PDZA.

²² https://ptaff.ca/blogue/wp-content/uploads/carte_defavorisation_montreal.jpg

solde du produit de la taxe et des revenus de placements [...] » (CGTSIM, 2018, p.5). Cette répartition tient donc compte de la défavorisation afin que les écoles situées dans les milieux plus défavorisés disposent de ressources supplémentaires.

Figure 2 : Carte de défavorisation des familles avec enfants sur l'île de Montréal



Le découpage territorial qui en ressort peut ainsi (selon les données disponibles), s’affranchir des limites administratives et donc des acteurs organisés, pour définir des zones d’intervention prioritaires sur la base d’indicateurs illustrant le phénomène sur lequel l’État veut agir. Pour certains volets des politiques agricoles, comme par exemple, au Québec, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, l’application d’une réglementation uniforme sur tout le territoire est souvent critiquée (Cimon, 1990; Dugas, 2007). Au Québec, on trouve dans plusieurs PDZA des interrogations sur ce sujet²³. Une approche reposant davantage sur la discrimination positive – afin de rapprocher la politique de protection des terres agricoles des problèmes qu’elle cherche à corriger – semblerait donc adaptée. En d’autres termes, une meilleure prise en compte des enjeux territoriaux pourrait permettre à la loi de mieux jouer son rôle selon ces mêmes observateurs.

²³ Par exemple, le PDZA de la Mitis cite, parmi les menaces identifiées concernant les activités agricoles du territoire, « l’application sans modulation régionale des différents programmes et politiques gouvernementales » (p.70 du PDZA : <https://lamitis.ca/outils/planification/pdza.html>).

Un autre point intéressant concerne des programmes sectoriels très ciblés. Ainsi, le programme d'appui à la pollinisation des bleuets existant au Québec ne concerne, de fait, que deux régions : le Lac Saint-Jean (principalement) et la Côte-Nord²⁴. Sans être une politique territorialisée, le fait de soutenir des productions qui ne se trouvent que dans certains territoires revient en pratique à une forme de territorialisation du soutien public.

Nous allons, dans la deuxième partie de ce rapport, présenter divers indicateurs utilisés pour effectuer des zonages visant à identifier les populations cibles d'une politique territorialisée. Rappelons ici que l'indice des désavantages géographiques utilisé par le MAPAQ repose sur des indicateurs physiques, qui unifient dans un même ensemble une large partie des territoires ruraux du Québec. À sa façon, cette approche illustre donc cette seconde logique : le zonage au moyen d'indicateurs permettant d'identifier un problème et de conduire une politique reposant sur une discrimination positive.

Cette seconde logique n'est pas totalement distincte de la première, dans la mesure où les statistiques utilisées pour déterminer les indicateurs sont souvent disponibles à une échelle qui correspond à celle des découpages administratifs. Mais dans certaines situations, les cartes proposées s'appuient sur des données géophysiques qui ne correspondent pas aux limites administratives. C'est par exemple le cas de la carte du potentiel des sols qui provient de l'inventaire des terres du Canada (ARDA). Dans d'autres situations, comme celles de la défavorisation des familles, les données sont récoltées à l'échelle des ménages et sont accessibles à très petite échelle²⁵.

Ainsi, la collaboration entre l'État et les territoires peut prendre diverses formes selon les objectifs assignés et selon la nature des spécificités à prendre en compte. Plusieurs auteurs soulignent qu'en raison de la complexité des découpages administratifs, les États n'ont d'autres choix, pour assurer la cohérence de leur gestion, que de passer par des contrats pour prendre en compte certains enjeux. Il faut toutefois souligner que ces contrats ne reposent pas toujours sur des découpages administratifs prédéfinis. Dans plusieurs pays, la possibilité a été laissée de construire, dans certaines circonstances, des territoires « à géométrie variable » (Casteigts, 2002), modelés selon les projets, et limités au seul temps de leur réalisation. Cela rejoint la notion de « territoires de projet » (Angeon & Bertrand, 2009 ; Berriet-Sollic & Trouvé, 2013), qui s'appuie sur une démarche ascendante et valorise la volonté des acteurs de travailler ensemble à l'échelle des territoires vécus par les acteurs. En théorie, une telle possibilité est d'ailleurs laissée dans les

²⁴ Ce point a été souligné par certains membres de la table de développement régional du MAPAQ, lors d'une rencontre le 29 octobre 2019.

²⁵ Statistique Canada diffuse les données concernant la population à l'échelle des « îlots de diffusion », soit des territoires dont tous les côtés sont délimités par des rues ou des limites de régions géographiques normalisées. L'îlot de diffusion est la plus petite unité géographique de diffusion, un îlot de diffusion peut concerner quelques dizaines de personnes.

ententes sectorielles, l'échelle minimale étant la MRC. Mais dans la pratique, l'échelle régionale est souvent privilégiée.

L'émergence de tels territoires de projet est en général liée à l'existence de programmes de financement adaptés et offerts par les pouvoirs centraux. Nous tenons toutefois à souligner que ce n'est pas systématiquement le cas. Au Québec, l'exemple de « la Contrée en montagnes dans Bellechasse » est particulièrement intéressant. Ce territoire rassemble quatre municipalités (Buckland, Saint-Léon, Saint-Nazaire et Saint-Philémon) en situation de forte dévitalisation et toutes quatre situées au sud de la MRC de Bellechasse. Il s'agit dans le cas de ce territoire de projet d'un regroupement volontaire indépendant des découpages habituellement retenus. Un des slogans utilisés pour qualifier l'originalité de l'expérience – « *abaisser les guerres de clocher pour se compléter et s'entraider plutôt que se concurrencer!* » – témoigne de la difficulté dans laquelle peuvent se trouver des acteurs confrontés à des logiques administratives ou fiscales qui les poussent à ne pas coopérer.

3.4. Le principe de subsidiarité

Comme nous l'avons vu précédemment, le principe de subsidiarité consiste à mobiliser en premier l'instance d'action publique la plus proche de l'objet sur lequel elle se porte, et de ne recourir à l'échelon directement supérieur que si – et seulement si – ce premier palier ne possède pas les moyens ou compétences requis par l'action envisagée. Pour les politiques publiques, la mise en œuvre de ce principe revient donc à rechercher l'échelle d'intervention la plus pertinente en partant toujours de l'échelle la plus locale, pour remonter vers les échelles supérieures. Ce principe est inscrit en droit dans les politiques européennes, ce qui a conduit à une forte régionalisation des politiques dans l'Union européenne.

Le principe est intéressant également pour réfléchir aux ressources perdues du fait de certains chevauchements de compétences rendant complexe la question de la territorialisation. Ces chevauchements peuvent venir, comme dans le cas de l'Union européenne, de la création de nouvelles instances publiques s'ajoutant à la carte administrative. Ils peuvent aussi être le résultat d'une configuration politique fédérale, comme c'est le cas au Canada, où le dédoublement des programmes gouvernementaux s'est accru de manière exponentielle au cours du XX^e siècle (Julien & Proulx, 1992). La duplication des programmes et services, particulièrement forte au Québec, entraîne potentiellement d'importants effets négatifs sur la société, parmi lesquels Julien et Proulx (1992) relèvent l'augmentation du coût de l'action gouvernementale, la réduction de son efficacité, une lourdeur administrative accrue pour les bénéficiaires et une implication moins importante de la part de chacun des deux paliers de gouvernement auprès de la population. En effet, selon ces deux chercheurs, la bureaucratisation inhérente au système d'articulation fédéral-provincial – et par ricochet, au nombre plus élevé d'opérations et d'interactions à traiter pour les deux paliers – augmente les coûts administratifs tout en diminuant l'efficacité de l'action. Les programmes fédéraux et provinciaux peuvent ainsi être concurrentiels, mais aussi contradictoires, comme ce fut le cas dans les années 1980 avec le versement de subventions fédérales aux

municipalités alors même que le gouvernement du Québec venait de mettre en place un régime de réduction des finances municipales.

En France, plusieurs auteurs se sont intéressés aux conséquences qu'ont entraînées certaines initiatives de territorialisation sur le maillage territorial, traditionnellement basé sur le triptyque État, département, commune. Diverses instances décisionnelles ou techniques sont venues complexifier le cadre territorial avec le rôle joué par l'Union européenne (notamment en matière de politique agricole et de politique de développement rural). De fait, ce cadre plutôt stable au cours de l'histoire a progressivement vu sa cohérence globale être remise en cause, avec un renforcement des régions, la création de politiques communautaires de développement et l'essor de l'intercommunalité (Casteigts, 2003). De nouvelles instances ou le remaniement de certaines d'entre elles, comme les communautés de communes, empiètent pour la gestion de certains enjeux sur les compétences municipales sans non plus pouvoir s'y substituer entièrement, donnant naissance à diverses tensions.

Au Québec, certaines frictions semblent comparables, essentiellement dues à des compétitions entre municipalités et MRC. Carrier & Côté (2000) rapportent ainsi plusieurs conflits entre l'Isle-Verte et la MRC de Rivière-du-Loup ayant porté sur des sujets aussi différents que la gestion des services de sécurité incendie ou l'exploitation d'infrastructures récréotouristiques. La concurrence des paliers gestionnaires exacerbe en effet les conflits d'usage (Carrier & Côté, 2000). À certains égards, le choix de supprimer le financement des Conférences régionales des élus (CRE) et des Centres locaux de développement (CLD) témoigne aussi de ces conflits entre échelles territoriales de gestion du développement (Fortin & Jean, 2014).

Conclusion de la partie I

Nous retenons de cette première partie quelques éléments clés permettant de bien situer la question de la territorialisation des politiques publiques.

Toute politique de territorialisation a vocation à adapter les interventions de l'État à la réalité différenciée et plurielle des territoires. Les politiques visant à une meilleure prise en compte des spécificités territoriales concernent plus spécifiquement certains domaines comme l'éducation, la santé ou encore le développement économique. Cela concerne moins certaines politiques régaliennes comme le contrôle des frontières, la diplomatie ou encore l'émission monétaire. Toutefois, même si ces politiques concernent plus particulièrement certains domaines, elles visent généralement à transformer la logique d'intervention de l'État basée depuis le milieu du XIX^e siècle sur un découpage sectoriel (industries, agriculture, mines, forêts, etc.) ayant tendance à gommer les spécificités territoriales, en une logique plus intégrée s'intéressant au développement social, économique et environnemental des territoires.

Les politiques territorialisées se déclinent généralement sur des territoires construits, correspondant aux échelles administratives des collectivités régionales ou locales et qui sont donc

les interlocuteurs naturels de l'État. Toutefois, certains dispositifs ont été proposés dans quelques pays pour transcender les frontières administratives et se rapprocher davantage des territoires vécus par les acteurs (les territoires de projet).

Les politiques de territorialisation sont souvent décrites comme étant un compromis entre des objectifs économiques – visant principalement à améliorer l'efficacité des dépenses publiques –, et des objectifs de solidarité nationale – visant à compenser des handicaps. Nous verrons d'ailleurs dans la partie suivante que les nombreux indices créés pour différencier les territoires sont souvent nommés par un terme qui rappelle un désavantage. Derrière cette tension entre des objectifs plus gestionnaires et des objectifs d'équité se trouve aussi un débat sur la place et le rôle de l'État dans l'appui au développement territorial. L'appel aux approches de développement endogène et à la gouvernance territoriale est à double tranchant : d'un côté, il répond aux préoccupations des acteurs de pouvoir élaborer leurs propres agendas en fonction de leurs réalités locales ; de l'autre, il peut traduire un désengagement progressif de l'État qui renvoie la responsabilité du développement sur les collectivités territoriales.

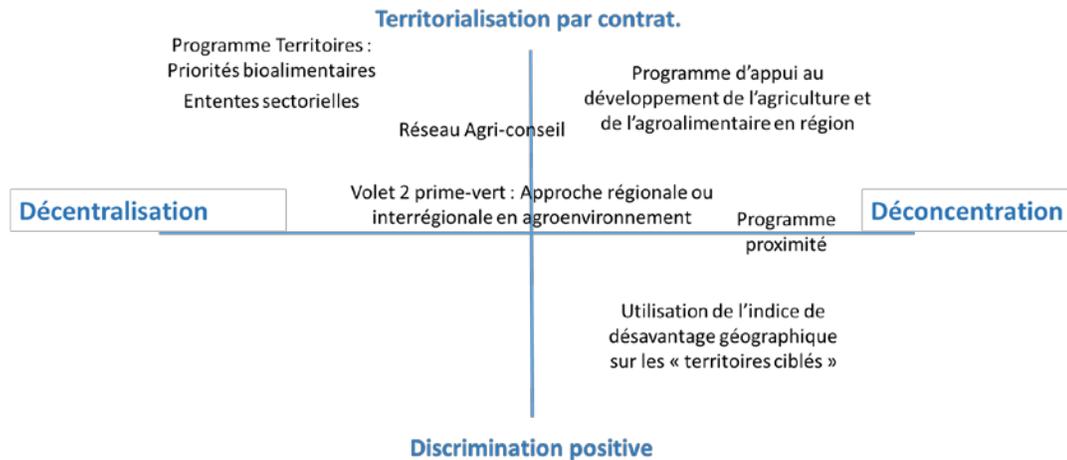
La territorialisation peut prendre des formes variées autour de deux grandes logiques : la décentralisation et la déconcentration. La première consiste à transférer des fonctions, des pouvoirs ou des responsabilités du gouvernement central vers des entités administratives locales indépendantes du gouvernement ; la seconde consiste à déplacer le pouvoir de décision des ministères vers des services territoriaux (services déconcentrés) de l'État. Dans les deux cas, la délégation ou le transfert de pouvoir peuvent se faire selon des niveaux d'intensité différente.

L'agriculture, du fait de ses caractéristiques et de son poids dans le développement rural, est un secteur pour lequel différentes initiatives de territorialisation ont été prises, particulièrement en Europe dans le cadre de la Politique agricole commune. Mais les analyses montrent divers obstacles et difficultés à ce que cette territorialisation aboutisse à une réelle transformation de la gouvernance de l'agriculture dans ses territoires.

La territorialisation peut reposer sur des contrats proposés à des territoires qui correspondent aux frontières infranationales (régions, MRC, municipalités, en ce qui concerne le Québec). Ces contrats sont souvent multisectoriels et portent sur le développement socio-économique, ainsi que sur la préservation du patrimoine et des ressources naturelles des territoires. La territorialisation peut aussi reposer sur des indicateurs qui identifient un problème. Elle s'applique alors à des échelles territoriales qui peuvent être différentes de celle des échelles administratives, comme l'a montré rapidement l'exemple de l'indice de défavorisation des familles avec enfants. Cette approche, qui cherche à corriger un problème identifié, pourrait être appelée « discrimination positive », dans le sens où elle vise à accorder des ressources supplémentaires à des territoires dans lesquels le problème repéré se manifeste particulièrement. Elle reste souvent davantage sectorielle dans le sens où elle concerne plus particulièrement un domaine. Elle est très fréquente dans les domaines de la santé et de l'éducation.

Sur la base de la double division repérée (décentralisation *versus* déconcentration ; territorialisation par contrat *versus* discrimination positive), il nous semble que les politiques actuelles du MAPAQ visant un ciblage territorial de ses interventions se situent à différents niveaux, tel que l'exprime la figure 3 ci-dessous.

Figure 3 : les politiques du MAPAQ entre décentralisation et déconcentration, et entre contrat et discrimination positive



Dans tous les cas, la réussite d'une politique de territorialisation semble reposer entre autres sur :

- la mise en place d'une gouvernance territoriale adéquate ;
- la qualité de partenariats locaux associant élus, monde associatif et secteur privé ;
- l'accroissement du capital social, entendu ici comme capacité collective d'une communauté à réfléchir à son avenir et son développement ;
- la présence de leaders, d'acteurs clés, susceptibles d'être des éléments moteurs ;
- l'application bien pensée du principe de subsidiarité.

Dans le cas de la territorialisation sur la base d'un contrat reposant lui-même sur un projet ou un programme rédigé par les acteurs du territoire, le fait même que ce projet existe témoigne de la capacité de certains acteurs du territoire à faire vivre le projet. Dans le cas de la territorialisation reposant sur un transfert de ressources visant à compenser un problème identifié, la question de la capacité des acteurs à se saisir du problème et à utiliser adéquatement les ressources pour traiter le problème reste entière, dans la mesure où la démarche qui l'initie est généralement descendante.

Nous allons dans la partie suivante nous pencher sur des éléments plus techniques et opérationnels des politiques de territorialisation reposant sur une discrimination positive afin d'examiner les indicateurs et indices utilisés pour cela.

Partie II. Les indicateurs et indices utilisés pour territorialiser une politique

Dans cette partie, seront présentés quelques-uns des indicateurs et indices utilisés pour identifier un problème sur lequel l'État souhaite avoir des informations d'une part, et potentiellement agir d'autre part.

Paradoxalement, alors que les termes « indicateur » et « indice » sont beaucoup utilisés, il est difficile d'en trouver une définition qui serve de référence commune. Dans un document consacré à la prévention des violences faites aux femmes, l'ONU définit un indicateur ainsi : « un indicateur est une grandeur spécifique observable et mesurable qui peut servir à montrer les changements obtenus ou les progrès accomplis par un programme en vue de la réalisation d'un effet spécifique »²⁶. Diverses préconisations concernant les qualités d'un bon indicateur viennent appuyer cette définition. Nous la retiendrons dans le cadre de ce travail. Afin d'illustrer simplement cette définition : le Produit Intérieur Brut par habitant (PIB/hab) est un indicateur largement utilisé dans le monde pour mesurer le niveau de vie moyen par habitant.

Le terme « indice » est souvent utilisé en statistique pour désigner le rapport entre la valeur d'une grandeur au cours d'une période courante et sa valeur au cours d'une période de base²⁷. Mais il est également souvent confondu avec le terme indicateur lorsqu'il désigne une grandeur mesurable.

Dans ce rapport, nous utiliserons, comme le fait le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le terme « indice » pour désigner une grandeur issue de la combinaison de quelques indicateurs. Pour illustrer ceci, on peut citer l'Indice de développement humain (IDH) qui combine trois indicateurs relatifs à l'espérance de vie, à l'éducation et au revenu. Défini ainsi, un indice correspond à la moyenne (pondérée ou non) de plusieurs indicateurs. Cela correspond à la différence que fait la langue anglaise entre les termes *indicator* et *index*, ce dernier terme référant à la combinaison de différents indicateurs en un score unique (Harvey, 2012). Ce principe correspond à l'indice des désavantages géographiques utilisé par le MAPAQ qui combine, comme nous l'avons vu en introduction, trois indicateurs : le potentiel des sols, le potentiel climatique et l'éloignement du marché.

Comme nous allons le voir, la plupart des indices utilisés pour mesurer les impacts des politiques sont souvent formulés en creux, porteurs d'une connotation négative : indice de défavorisation matérielle et sociale au Québec, indice de pauvreté en France, *Index of Social Health* aux États-Unis, zones défavorisées en Europe, etc. L'indice des désavantages géographiques utilisé par le MAPAQ obéit à cette même logique. Rapporté aux politiques de territorialisation, l'usage de tels termes vient rappeler l'objectif de solidarité souvent associé à la territorialisation : les politiques

²⁶ <http://www.endvawnow.org/fr/articles/336-indicateurs.html>.

²⁷ Voir ce qu'en dit l'INSEE : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1055>

de discrimination associées à des indices défavorables ont pour objectif de compenser des handicaps vus comme structurels ou de corriger des inégalités. Certains auteurs alertent toutefois sur le biais possible d'un regard porté de cette façon, regard qui peut dériver vers l'ethnocentrisme, le paternalisme ou encore un excès de subjectivité (Fleurbaey et al., 1998).

Le nombre d'indices créé est très élevé. Beaucoup d'entre eux sont conçus par des chercheurs souhaitant explorer les voies permettant d'éclairer divers phénomènes. Beaucoup d'entre eux sont également éphémères dans le sens où ils ne sont calculés qu'une fois. C'est par exemple le cas de l'indice du bien-être au sein des régions françaises (IBER) qui n'a été calculé qu'en 2011 (Braconnier et al., 2011) sur la base de 22 indicateurs économiques, sociaux et environnementaux.

Enfin, nous pouvons d'ores et déjà souligner que de nombreux indices (*a priori* la plupart) sont utilisés pour procurer de l'information, comme outils de comparaison, comme moyen de mesurer une progression ou des déficits, mais ne sont pas utilisés directement comme éléments permettant de sélectionner les territoires bénéficiaires de certaines politiques publiques. Nous pouvons reprendre l'exemple très connu de l'Indice de développement humain (IDH), mesuré par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) depuis bientôt 30 ans pour la plupart des pays du monde. Cet indice est utilisé par certains pays pour définir leurs priorités en matière de santé ou d'éducation, mais n'est pas utilisé, par exemple, par les organisations internationales pour déterminer quels pays peuvent ou non bénéficier de telle ou telle politique d'aide internationale.

4. Présentation synthétique de quelques indices utilisés dans le monde

Plusieurs domaines paraissent faire l'objet d'une mesure au travers d'indices synthétiques, et ce un peu partout dans le monde. Dans la foulée de l'IDH et de la critique qui a été faite du PIB par habitant comme unique indicateur de « développement », il existe notamment un très grand nombre d'indices proposant de mesurer le développement durable à l'échelle d'un pays ou d'une région. Ces indices ont en commun de sélectionner un certain nombre d'indicateurs dans les domaines de l'économie, du social et de l'environnement. S'ajoutent parfois des indicateurs de gouvernance. Ils peuvent être créés par des chercheurs, des institutions internationales ou des fondations. Certains sont très généraux (comme l'**indice de progrès véritable** (IPV) ou l'**indice de bien-être durable** (IBED) – qui tous deux ont pour ambition de corriger les insuffisances du Produit Intérieur Brut (PIB). De façon schématique, il s'agit de d'ajouter au PIB une valeur calculée pour les productions non marchandes (travail domestique, bénévolat) et de lui retirer divers coûts sociaux (le chômage) ou environnementaux (l'épuisement des ressources naturelles, la pollution). L'IPV a été calculé pour le Québec (Mead & Marin, 2011). D'autres indices ont à peu près les mêmes objectifs, comme l'**indice vivre mieux** de l'OCDE qui mesure le bien vivre au moyen de 11 variables (Gignac & Hurteau, 2011). Cet indice est intéressant à plusieurs égards dans la mesure où il utilise au mieux les données disponibles dans le choix des indicateurs utilisés (par exemple le revenu n'est pas calculé sur la base du PIB, mais sur celle du revenu disponible des ménages et

de la richesse qu'ils ont accumulée. Par une interface interactive, cet indice laisse toute liberté de choisir la pondération accordée à chacune des variables²⁸.

D'autres indices sont appliqués à un secteur seulement, comme **l'indice de durabilité des systèmes alimentaires**, qui s'appuie sur plusieurs indicateurs relevant de trois thèmes : le gaspillage de l'eau et de la nourriture, la durabilité des méthodes agricoles et la gestion des problématiques nutritionnelles. Cet indice permet comme les autres de comparer différents pays au regard des variables retenues²⁹.

Dans la suite de cette partie, nous allons successivement présenter trois types d'indices.

- Ceux visant à mesurer la vitalité socio-économique des communautés ou l'attractivité des territoires. Ces indices nous semblent intéressants dans la mesure où beaucoup d'entre eux ont pour objet de renseigner les États et d'autres parties prenantes sur les inégalités territoriales en matière de vitalité et d'attractivité. Comme nous le verrons, ils concernent souvent au premier chef les milieux ruraux.
- Ceux concernant la santé et l'éducation. Dans ces deux domaines, il existe des indices dans plusieurs pays qui permettent aux États de mener des politiques de discrimination positive.
- Ceux, enfin, concernant les zonages du territoire reposant sur des critères principalement physiques et permettant, entre autres, de qualifier certaines questions environnementales. Comme nous le verrons, ces questions sont souvent reliées à l'agriculture, du fait du poids de cette dernière dans l'occupation du territoire et dans l'usage des ressources naturelles, principalement les sols et l'eau.

4.1. Les indices de vitalité ou de dévitalisation et les indices de l'attractivité des territoires

La question de la mesure de la vitalité (et à l'inverse, de la dévitalisation) de certaines communautés est une question que de nombreux pays se sont posée. Cela est particulièrement vrai pour diverses communautés rurales présentant des indicateurs préoccupants en termes d'âge moyen, d'évolution démographique, d'emploi, etc. Divers chercheurs ont donc travaillé sur des indices permettant d'agréger certains de ces indicateurs, afin de donner une mesure plus quantitative à cette vitalité des territoires.

Le tableau 1 page suivante présente une sélection de quelques indices ayant cette vocation.

²⁸ Voir : <http://www.oecdbetterlifeindex.org/fr/>. Le site est intéressant parce qu'il permet de choisir la pondération accordée à chacune des variables.

²⁹ Tous les résultats de cet indice peuvent être consultés sur le site Internet de la fondation BCFN (Barilla Center for Food & Nutrition) : <http://foodsustainability.eiu.com/country-ranking/quote/>

Tableau 1 : indices de vitalité et de dévitalisation

Indice	Objectifs	Indicateurs utilisés	Pondération	Usages de l'indice
<p>Indice de vitalité économique des territoires (IVE) (Québec)</p> <p>Institut de la statistique du Québec, 2018.</p>	<p>Mesurer la vitalité économique des territoires, soit la capacité d'un territoire à assurer un niveau de vie et d'emploi suffisant à ses habitants afin de maintenir ou d'améliorer la position économique de ce dernier dans le temps (ISQ, 2018, p.19).</p> <p>Caractériser et comparer les municipalités du Québec.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Taux d'accroissement annuel moyen (TAAM) de la population - Taux de travailleurs des 25-64 ans - Revenu total médian des particuliers 	Aucune	Est utilisé dans la répartition de plusieurs enveloppes financières dans le cadre de l'Accord de partenariat 2020-2024 entre le gouvernement et les municipalités. Pour les municipalités ayant un IVE négatif, la bonification va de 5 à 30 % ³⁰ .
<p>Canadian Index of Well-being (Canada)</p> <p>Smale & Hilbrecht, 2014.</p>	<p>Repose sur le constat d'un écart entre la croissance économique et le bien-être. L'objectif est donc d'offrir une autre mesure du bien-être des Canadiens que le PIB par habitant.</p>	<p>64 indicateurs touchant à 8 domaines : niveau de vie, santé, éducation, participation démocratique, emploi du temps, loisirs, environnement et dynamisme communautaire</p>	Aucune	Mesurer l'évolution du bien-être de la population canadienne. Pas d'usage direct dans les politiques publiques.
<p>Indice d'attractivité des territoires (France)</p> <p>Reynard & Vialette, 2014.</p>	<p>Mesurer l'attractivité générale des territoires (à travers l'attractivité à la fois résidentielle et productive), soit leur capacité à attirer des ressources extérieures, que ce soient des emplois ou des revenus.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Taux d'arrivée d'emplois - Taux d'arrivée d'actifs qualifiés - Taux d'arrivée de retraités - Taux d'installation d'actifs travaillant à l'extérieur de la zone - Part de l'emploi salarié lié au tourisme 	Aucune	Caractériser les régions et faire des comparaisons à l'échelle nationale. Pas d'usage direct dans les politiques nationales. Mais sert à définir des priorités dans les régions.
<p>Mesure de la qualité de vie dans les territoires (France)</p> <p>Reynard, 2016</p>	<p>Mettre en évidence la manière dont les territoires se différencient et identifier leurs forces et leurs faiblesses en matière de qualité de vie.</p>	<p>27 indicateurs recouvrant les dimensions suivantes : accessibilité aux équipements, culture, loisirs et vie associative, éducation, égalité femmes-hommes, environnement, emploi, équilibre travail-vie privée, logement, relations sociales, revenus, santé, transports, vie citoyenne.</p>	La recherche ne construit pas un indice, mais une typologie basée sur une analyse statistique	A permis de construire une typologie des territoires (8 types) permettant de qualifier des différences sur une combinaison de facteurs : densité, richesse, accès aux espaces naturels, etc. Pas d'usage direct dans les politiques nationales.

³⁰ Nous n'avons pas trouvé toute l'information. Mais l'IVE est aussi utilisé par d'autres ministères. Ainsi le MELCC l'utilise pour moduler l'aide financière accordée aux municipalités pour la mise en conformité au RPEP du PPASEP.

Les indices présentés ci-dessus ont pour objectif d'éclairer le dynamisme ou l'attractivité des territoires. À l'exception de l'indice de vitalité économique des territoires – qui s'en tient à trois indicateurs économiques simples –, tous cherchent à s'appuyer aussi sur des indicateurs (présents dans les bases statistiques) permettant de refléter non seulement les thèmes classiques comme le revenu ou l'évolution démographique, mais également des thèmes davantage liés aux dynamiques sociales, voire aux capacités des communautés.

À la demande du Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), des chercheurs ont réfléchi à ce que pourrait être un instrument permettant le suivi de la vitalité des communautés rurales québécoises (IVCR). Cet instrument devait permettre aux municipalités du Québec d'évaluer elles-mêmes leur vitalité et son évolution. Dans leur rapport (Jean & Dionne, 2011), les auteurs soulignent bien les défis d'un tel instrument, qui devrait être capable d'intégrer des variables relatives aux « capacités » collectives des communautés : capital social, vitalité communautaire, force de l'engagement collectif, etc. Ces dimensions, d'ordre qualitatif, posent donc d'importants défis méthodologiques. Elles traitent de la compétence collective des communautés à collaborer, participer, s'entendre sur les actions à conduire et les moyens à mettre en œuvre (Grigsby, 2001)³¹.

Dans le cas de l'indice canadien du mieux-être (*Canadian Index of Well-being*), les chercheurs utilisent différents indicateurs issus d'enquêtes permettant d'approcher ces dimensions très qualitatives. Par exemple, la dimension « dynamisme communautaire » repose sur l'agrégation de plusieurs indicateurs comme le pourcentage de la population exprimant un sentiment d'appartenance à la communauté ou le pourcentage de la population déclarant faire du bénévolat structuré pour des groupes ou des organismes³².

Bien que n'étant pas directement en lien avec le développement de l'agriculture, le travail réalisé sur ces indices pour identifier les dimensions relatives à la vitalité et à l'attractivité nous semblent utiles à deux niveaux dans le cadre de ce mandat.

Tout d'abord, ces indices viennent dans de nombreux cas identifier certains désavantages propres aux espaces ruraux, et tout particulièrement aux espaces ruraux dans lesquels l'agriculture reste un important contributeur à la vie sociale et économique. Dans un précédent travail (Mundler, 2017), en croisant le poids économique de l'agriculture avec les indices de vitalité économique des territoires du Québec, nous avons pu mettre en évidence à la fois la faible influence de

³¹ Jean et Dionne (2011) définissent la vitalité communautaire comme « la capacité et l'habileté d'une communauté à régler collectivement des problèmes et qui, pour y parvenir, se caractérise par la présence et la mobilisation de relations fortes, actives et inclusives entre individus, groupes d'intérêt, acteurs économiques locaux (privés, publics), organisations de la société civile (OBNL, etc.) et institutions (gouvernance territoriale, enseignement, etc.) dans le but de promouvoir et améliorer le bien-être individuel et collectif ».

³² Au total, le dynamisme communautaire s'appuie sur un total de 8 indicateurs. Voir : <https://uwaterloo.ca/indice-canadien-du-mieux-etre/node/11>

l'agriculture sur l'indice de vitalité des municipalités et sa place importante dans les espaces ruraux périphériques caractérisés par un faible indice de vitalité. Loin d'être contradictoires, ces résultats venaient rappeler que l'agriculture la plus prospère se concentre dans les basses terres du Saint-Laurent, là où en même temps, la population est plus nombreuse et l'économie plus dynamique. Dans les territoires moins dynamiques, l'agriculture reste présente, mais ne suffit plus à elle seule à assurer la vitalité socio-économique (voir figures 6 et 7 en annexe 1).

Ensuite, les réflexions conduites autour de ces indices viennent rappeler la difficulté qu'il y a à saisir, au moyen d'indicateurs statistiques, la vitalité sociale et culturelle des communautés et des territoires. Dans leur travail de 2011, Jean et Dionne proposaient pour ces dimensions une collecte spécifique de données effectuée localement. Après un large inventaire de ce qu'il se faisait ailleurs, ils ont élaboré une série de questions permettant aux personnes interrogées de donner leur perception sur 5 domaines : la participation sociale (associations, bénévolat), l'engagement civique, les réseaux sociaux et de soutien (famille, amis, voisinages, etc.), la confiance et la sécurité ainsi que le sentiment d'appartenance (l'identité locale, la fierté). D'autres chercheurs ont identifié diverses enquêtes nationales permettant, au travers de certaines questions, de qualifier ces éléments (Onyx & Bullen, 2000 ; Narayan & Cassidy, 2001 ; Stone, 2001). Et certains chercheurs ont d'ailleurs mis en évidence que la recherche et la mesure de cette vitalité devrait faire partie des facteurs à analyser pour expliquer certaines difficultés du mouvement coopératif dans le domaine de la production laitière (Svendsen & Svendsen, 2000).

À cette question de la vitalité, est étroitement associée celle des compétences disponibles. Les petites collectivités disposent, structurellement, de moins de moyens financiers mais aussi humains pour gérer divers projets. Certains pays tiennent compte de ce phénomène soit en soutenant un appui technique spécifique, soit en accordant davantage de temps pour remplir certaines obligations réglementaires.

4.2. Les indices utilisés en santé et en éducation

Dans de nombreux pays, des indices ont été élaborés afin de mesurer et de spatialiser les inégalités sociales. Ces indices sont particulièrement utilisés dans les domaines de la santé et de l'éducation afin d'accroître les ressources dans certains territoires ayant à relever les défis d'une population plus défavorisée. Le tableau 2 page suivante présente les indices utilisés respectivement par le Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec et par le Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. En complément, le lecteur trouvera en annexe 2 quelques indices supplémentaires utilisés à l'étranger et ayant les mêmes vocations.

Tableau 2 : indices de défavorisation sociale

Indice	Objectifs	Indicateurs utilisés	Pondération	Usages de l'indice
<p>Indice de défavorisation matérielle et sociale (IDMS) (Québec)</p> <p>Pampalon & Raymond, 2003.</p> <p>Gamache, Hamel, & Blaser, 2019.</p>	<p>Comblent le manque d'informations socio-économiques dans les bases de données administratives sur la santé et mesurer les inégalités sociales de santé au Québec à l'échelle territoriale.</p> <p>L'indice est mesuré à différentes échelles, la plus petite correspondant au secteur de dénombrement de Statistique Canada représentant environ 750 personnes.</p>	<p>Six indicateurs portant sur les personnes de 15 ans et + : trois (1, 2 et 3) pour la composante matérielle et trois (4, 5 et 6) pour la composante sociale : 1) la proportion de personnes sans certificat ou diplôme d'études secondaires ; 2) la proportion ayant un emploi ; 3) le revenu moyen ; 4) la proportion de personnes vivant seules dans leur domicile ; 5) la proportion de personnes séparées, divorcées ou veuves ; 6) la proportion de familles monoparentales.</p>	<p>L'agrégation de l'ensemble des indicateurs en un seul indice est effectuée à l'aide de la méthode d'analyse en composante principale (ACP).</p>	<p>« L'indice a pour objectif de soutenir la planification de la santé et du bien-être. En cela, il peut servir à des fins de surveillance des inégalités sociales, d'évaluation des services, d'élaboration de politiques et de programmes, et d'allocation des ressources » (INSPQ³³).</p> <p>L'indice est par exemple utilisé dans le Programme de financement et de soutien professionnel pour les groupes de médecine de famille. Pour plus de détails voir annexe 4.</p>
<p>Indices de défavorisation utilisés par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'indice de milieu socio-économique (IMSE) - l'indice du seuil de faible revenu (SFR) <p>MEES, 2019</p>	<p>Les deux indices visent à estimer la proportion de familles défavorisées. L'IMSE permet de qualifier une défavorisation sociale et le SFR permet « d'estimer la proportion des familles dont les revenus peuvent être considérés comme faibles, en tenant compte de la taille de la famille et du milieu de résidence » (MEES, 2019a). Ces indices permettent d'identifier les écoles défavorisées afin de les cibler dans « dans les programmes ayant pour objet de soutenir la réussite scolaire » (MEES, 2003, p.1).</p>	<p>IMSE : proportion des familles avec enfants dont la mère n'a pas de diplôme et proportion de ménages dont les parents sont sans emploi.</p> <p>SFR : proportion des familles avec enfants dont le revenu est situé près ou sous le seuil de faible revenu.</p>	<p>IMSE : 2/3 – 1/3</p> <p>Les indices obtenus sont ensuite classés en déciles, la note 10 caractérisant les milieux les plus défavorisés</p>	<p>Le MEES utilise les indices de défavorisation afin de répartir les ressources financières entre les commissions scolaires.</p> <p>Le choix d'utiliser l'un ou l'autre des indices dépend du sujet de l'interrogation. Si le sujet est la réussite scolaire, l'IMSE est privilégié. Si le sujet est la défavorisation matérielle, l'utilisation du SFR est privilégiée. Pour plus de détails voir annexe 3.</p>

³³ <https://www.inspq.qc.ca/santescope/indice-de-defavorisation>

Les indices appartenant à cette catégorie (ceux de la page précédente et ceux présentés en annexe 2) s'intéressent souvent à un ensemble d'handicaps qui touchent certaines populations, ce que Townsend (1987), dans un article de synthèse qui fait référence, appelle « déprivation », et que nous pouvons traduire par « défavorisation » ou « privation ». Cette approche renvoie à « un état observable et démontrable de désavantage par rapport à la communauté locale ou la société à laquelle appartient un individu, une famille ou un groupe » (Townsend, 1987). L'auteur rappelle que cette privation peut être matérielle ou sociale, ce que l'indice de défavorisation matérielle et sociale du Québec tente d'approcher avec ses deux composantes.

Dans tous les pays dans lesquels un tel indice de défavorisation est calculé, les auteurs soulignent que la privation est un cumul de divers manques, et que les manques identifiés sont généralement corrélés entre eux et avec d'autres variables exprimant des désavantages. Ainsi, en utilisant l'indice de défavorisation matérielle et sociale du Québec, des chercheurs ont pu mettre en évidence le fait que les populations des quartiers dans lesquels la population était la plus exposée au plomb dans l'eau, étaient aussi celles présentant les plus hauts taux de défavorisation matérielle (Delpla et al., 2015). Un autre exemple est donné en France où l'indicateur de défavorisation est associé à un niveau plus élevé de mortalité et à une plus faible espérance de vie de façon presque linéaire. Cette conclusion est valable aussi bien en comparant à l'intérieur des unités urbaines qu'en comparant les régions plus rurales. Pour les auteurs, ces résultats confirment que « l'hétérogénéité spatiale du niveau socioéconomique doit être prise en compte lors d'analyse écologique de mortalité, et ce, quelles que soient les pathologies et les échelles géographiques considérées » (Rey et al., 2008, p.284).

4.3. Les zonages reposant sur des critères physiques

Différents exemples de zonages reposant sur des critères physiques sont aussi utilisés. Ces zonages ne reposent pas forcément sur la construction d'indices composites, mais sont intéressants dans le sens où ils déterminent certaines politiques en lien avec l'agriculture et le développement rural.

Par exemple, la politique de développement rural européenne s'est appuyée sur une cartographie des « zones défavorisées », qui s'appellent depuis 2013 les « zones soumises à des contraintes naturelles et à d'autres contraintes spécifiques ». Ces zones sont considérées comme devant faire face à des handicaps rendant la production agricole plus difficile. La délimitation de ces zones est complexe, elle a été révisée en 2019, ce qui s'est soldé par une augmentation globale du territoire concerné, même si certains territoires en sont sortis. Les zones soumises à des contraintes naturelles et à d'autres contraintes spécifiques sont de 3 types :

- les zones de montagne ;
- les zones soumises à des contraintes naturelles importantes (ZSCN) ;
- les zones soumises à des contraintes spécifiques (ZSCS).

Les agriculteurs situés dans ces zones ont droit à des aides spécifiques, notamment des paiements annuels à l'hectare bonifiés, appelés « indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) ». Les montants de l'ICHN varient d'une zone défavorisée à une autre en fonction de l'importance du handicap reconnu. Ces montants sont dégressifs : plus élevés sur les 25 premiers hectares et plafonnés à 75 hectares par ferme. Le taux de base est de 70 euros par ha. Cette somme est majorée de 35 à 385 euros par ha pour les premiers 25 ha³⁴. Cette majoration est diminuée de 33 % pour les 25 hectares suivants. Cette aide est censée compenser en partie ou en totalité les coûts supplémentaires ou la perte de revenu liés à aux contraintes rencontrées par les territoires reconnus comme présentant des contraintes (Art. 31, Règlement [UE] No 1305, 2013). Un tel soutien a aussi pour objectif de limiter l'abandon de la culture de ces terres par les agriculteurs (Commission européenne, 2019).

Afin d'être catégorisé comme étant une zone de montagne, un territoire doit présenter « l'existence de conditions climatiques très difficiles dues à l'altitude, se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie » (Art. 32, Règlement [UE] No 1305, 2013). La présence de forte pente empêchant la mécanisation – ou imposant l'utilisation de machineries spécialisées – est aussi une caractéristique associée aux zones de montagne. Par ailleurs, l'ensemble des zones situées au nord du 62^e parallèle et certaines zones adjacentes sont aussi catégorisées comme étant des zones de montagne.

Il est à noter que l'Europe a reconnu depuis 2014 la possibilité pour les acteurs du secteur alimentaire de ces zones d'utiliser une mention de qualité facultative « produit de montagne » (Lambert et al., 2015). Cette mention permet aux acteurs de ces territoires de valoriser l'image positive qu'ont ces produits de montagne auprès des consommateurs. Cette association entre un zonage exprimant des contraintes et la valorisation des produits est intéressante. La dénomination « montagne » « s'applique aux productions pour lesquelles l'ensemble des intrants et des opérations sont issus des zones de montagne telles que les définit la réglementation européenne » (Sylvander, Lagrange & Monticelli, 2007, p. 9). Un tel signe de différenciation serait rendu possible au Québec grâce à la *Loi sur les appellations réservées et les termes valorisants*.

Les zones soumises à des contraintes naturelles importantes – autre que les zones de montagnes – se doivent d'avoir au moins 60 % de leur territoire répondant à au moins un critère biophysique de l'annexe III du règlement. Ces critères sont ceux-ci : température basse, sécheresse, excès d'humidité des sols, drainages des sols limités, texture et pierrosité défavorables, faible profondeur d'enracinement, propriétés chimiques médiocres et forte pente (Annexe III, Règlement [UE] No 1305, 2013). Il revient aux États membres de proposer un zonage rigoureux à l'Union européenne afin d'éliminer les zones où les contraintes naturelles ont été surmontées ou compensées par des investissements ou l'adoption de nouvelles pratiques (Art. 32, Règlement [UE] No 1305, 2013).

³⁴ Selon que la ferme élève ou non des animaux et selon le type de zone dans laquelle elle se situe.

Enfin, les zones soumises à des contraintes spécifiques sont désignées comme telles par les États membres. Ces zones touchent des territoires où « la gestion des terres est nécessaire pour assurer la conservation ou l'amélioration de l'environnement, l'entretien du paysage rural et la préservation du potentiel touristique de la zone ou pour protéger le littoral » (Art. 32, Règlement [UE] No 1305, 2013). Ces zones ne peuvent pas représenter plus de 10 % du territoire d'un État membre et doivent comporter des surfaces agricoles homogènes. La prise en compte de critères reliés au paysage ou au tourisme permet à ce soutien de ne pas viser uniquement le soutien à l'agriculture.

D'autres types de zonages existent, qui concernent davantage l'état écologique des territoires visés. On peut les répartir en deux grandes catégories :

- les zonages qui visent à délimiter des territoires présentant des risques environnementaux spécifiques ;
- les zonages visant à préserver des territoires présentant un intérêt écologique et paysager particulier.

A/ Les territoires à risque

Un exemple d'un tel zonage est donné par l'Union européenne qui a pris des mesures visant à traiter les menaces causées par les excédents d'azote – que ceux-ci viennent des engrais ou soient d'origine animale. Dans ce cadre, l'Union européenne a adopté la « directive nitrates » (Commission européenne, 2018). Cette directive couvre toute l'Europe et s'applique partout où l'augmentation des teneurs en nitrates présente une origine agricole. L'Europe impose à chaque pays une cartographie de ces zones qui représentent en tout 39,6 % du territoire européen. La directive fixe à 170 kg/ha, la quantité maximale autorisée. Ces zones, dites « vulnérables », doivent faire l'objet de programmes d'action. En France, la mise en œuvre de cette directive a conduit le gouvernement à délimiter des « zones d'excédent » (ZES). Ces zones concernent les nitrates liés à l'élevage et ciblent donc des territoires qui se trouvent en excédent structurel d'azote. L'échelle du zonage retenue est le canton (échelle qui regroupe quelques municipalités). Sont classés ZES les cantons dont la charge azotée d'origine animale est supérieure à la norme de 170 kg d'azote organique par hectare de surface agricole. Dans ces zones, des actions spécifiques sont exigées par la réglementation. Les actions possibles concernent la fixation de normes d'épandage, le stockage des effluents, la dénitrification des effluents, le transfert des effluents vers des cantons situés hors ZES ou encore la réduction des cheptels.

B/ les territoires présentant une haute valeur écologique ou paysagère

Dans ce cadre, il s'agit moins de prendre des mesures de réhabilitation concernant des écosystèmes dégradés, que de prendre des mesures de préservation d'espaces présentant des caractéristiques remarquables.

Sur le plan international, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) a organisé les espaces qui sont protégés en 7 catégories, allant de la protection intégrale du territoire (catégorie Ia) – soit des espaces dans lesquels il n'y a plus aucune activité économique

ou touristique et dans lesquels seules des activités scientifiques sont autorisées – à des espaces de « protection gérée », dans lesquels une exploitation durable des ressources est recherchée. Au Québec par exemple, les « réserves écologiques » sont des territoires généralement de petite taille (souvent moins de 10 km²), destinés uniquement à la conservation. Ces territoires sont interdits au public et seuls les scientifiques y ont accès moyennant autorisation. Ils correspondent à la catégorie Ia.

Les territoires de catégorie V et VI sont eux des territoires qui cherchent à concilier activités économiques et préservation de l'environnement. Au Québec, cette conception de la conservation qui serait associée à des activités économiques est encore peu utilisée. Cela concerne par exemple certains refuges fauniques. Mais dans plusieurs pays, ces zonages correspondent à de grands territoires dans lesquels les acteurs se sont entendus sur un développement économique visant la mise en valeur de l'environnement et du patrimoine naturel. En France par exemple, les Parcs Naturels Régionaux (PNR) relèvent de cette catégorie et couvrent un peu plus de 15 % du territoire français (Baron & Lajarge, 2016). Au Québec, le statut de paysage humanisé, instauré en 2002 par la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, pourrait répondre aux mêmes objectifs (Domon, 2015), mais il n'est pas utilisé. Nous y reviendrons en conclusion.

Pour différentes raisons, toutes les zones protégées ne coïncident pas forcément avec les aires protégées telles que définies par l'UICN. Différents dispositifs nationaux ont été créés au fil du temps et chaque pays a donc développé sa propre approche sans qu'il existe une terminologie commune (Dudley, 2008). Des philosophies différentes s'expriment aussi dans des approches de la conservation excluant toute activité anthropique – alors vue comme perturbant les équilibres naturels – et des approches de la conservation laissant de la place aux activités économiques, et en particulier à l'agriculture (Wilshusen et al., 2002).

Plusieurs pays ont défini dans cet esprit des zones présentant un intérêt écologique, paysager ou historique à l'intérieur de leur territoire agricole. C'est le cas des PNR en France évoqués ci-dessus, c'est également le cas des « Environmental Sensitive Area (ESA) » que l'on pourrait traduire par « zone écologiquement sensible ». Les ESA ont servi jusqu'en 2014 en Angleterre et en Écosse pour désigner des zones agricoles ayant besoin d'une protection spécifique en raison de leur faune, de leur intérêt paysager ou encore de leur valeur historique. Cette politique des ESA a été remplacée par le programme *Countryside Stewardship* qui sera présenté dans le chapitre 7.

Un autre zonage emblématique est le zonage qui s'applique à l'ensemble de l'Union européenne appelé « réseau Natura 2000 ». Le réseau européen Natura 2000 rassemble au sein d'un même réseau des sites naturels et semi-naturels à forte valeur écologique (faune et flore exceptionnelles) représentant un patrimoine à préserver et à mettre en valeur. Cette politique vise à encadrer la cohabitation d'usages entre conservation de la biodiversité et poursuite des activités économiques, sociales et culturelles de ces territoires dans une perspective de développement durable. La gestion des sites Natura 2000 est territorialisée par le biais de comités de pilotage chargés d'assurer les objectifs à atteindre et la logistique générale du projet. Les

activités économiques conduites dans des sites désignés Natura 2000 sont soumises à une évaluation si ces activités sont susceptibles d'exercer une pression sur les espèces et habitats protégés. Concrètement, la gestion repose sur un comité de pilotage local qui définit les objectifs de conservation. Ces comités regroupent diverses parties prenantes. Et leurs objectifs sont financés par des contrats cofinancés par les États et l'Union européenne. Au total, ce zonage représente environ 6 % du territoire de l'Union européenne. La principale originalité de cette politique est qu'elle repose sur une conception de la conservation de la biodiversité qui vise à rendre compatibles les objectifs de conservation et le maintien d'activités économiques (Deverre et al., 2007). Une importante étude de cas concernant la gestion de l'agriculture dans les sites Natura 2000 (Union européenne, 2018) a permis de mettre en évidence la variété des situations et des politiques nationales visant à soutenir des pratiques agricoles favorables à l'atteinte des objectifs ainsi que l'intégration de cette politique dans les politiques agroenvironnementales. Plusieurs des exemples étudiés montrent que la gestion des sites a permis de renforcer la viabilité économique des exploitations agricoles en leur reconnaissant le rôle qu'elles peuvent jouer dans la fourniture de services écosystémiques d'intérêt général.

Ainsi, les exemples consultés montrent bien comment des zonages reposant sur des indicateurs environnementaux, sont susceptibles de conduire à des politiques territorialisées, tant lorsqu'il s'agit de réhabiliter des milieux dégradés, que lorsqu'il s'agit de préserver des milieux exceptionnels. Cette double dynamique (réhabilitation *versus* préservation) conduit à des zonages et à des politiques différenciées qui ont un impact direct sur les exploitations agricoles et sur les activités agricoles dans la mesure où l'agriculture – du fait de son emprise spatiale - reste souvent l'activité économique ayant le plus d'impact sur ces milieux.

4.4. L'indice des désavantages géographiques utilisé par le MAPAQ

Comme rappelé en introduction du présent document, le MAPAQ s'est doté d'un indice – « l'indice des désavantages géographiques » – pour cibler des territoires dans lesquels les contraintes agro-climatiques sont plus fortes pour l'agriculture. Cet indice, mesuré à l'échelle des Municipalités régionales de comté (MRC), est constitué de trois indicateurs pesant un poids égal :

- le potentiel des sols, qui correspond au relevé de l'inventaire des terres du Canada (ARDA) ;
- le potentiel climatique, qui repose sur les unités thermiques maïs (UTM) – l'UTM est un indicateur basé sur la température qui permet d'évaluer si le climat est favorable (ou non) à la culture du maïs ;
- l'éloignement du marché, qui tient compte de la proximité d'avec les communautés métropolitaines du Québec.

Du fait des indicateurs retenus, l'indice des désavantages géographiques utilisé par le MAPAQ repose sur des indicateurs physiques, qui unifient dans un même ensemble une large partie des territoires ruraux du Québec, comme l'illustre la carte ci-dessous. La partie en beige représente toutes les MRC du Québec considérées comme subissant un désavantage géographique sur le plan agricole³⁵.



Figure 4 : La carte des MRC en situation de désavantage géographique au Québec.

Pour commencer, nous pouvons constater que cet indice, en reposant sur des critères physiques, se rapproche des démarches de zonage que nous avons examinées dans la section 4.3. Mais nous pouvons aussi noter qu'à l'instar des indices de privation que nous avons vus dans la section 4.2., l'indice des désavantages géographiques est construit pour permettre de repérer comment le cumul de divers handicaps affecte le potentiel agricole d'un territoire. En ce sens, il s'agit aussi d'un indice de défavorisation, au sens où nous l'avons vu dans la section 4.2, mais reposant sur des critères physiques et non sur des critères liés aux caractéristiques de la population. Il est supposé que les désavantages géographiques que doivent assumer les agriculteurs dans ces territoires affectent leurs performances et donc leur compétitivité.

Comme nous l'avons vu auparavant – et contrairement à ce qu'il se passe en Europe avec le zonage « zones soumises à des contraintes naturelles et à d'autres contraintes spécifiques » qui donne lieu à des volets spécifiques de la Politique agricole commune permettant d'attribuer des soutiens relativement élevés aux agriculteurs situés dans ces zones –, l'indice des désavantages géographiques reste peu utilisé au Québec. Il a servi à zoner le territoire sur lequel s'est déployé

³⁵ Cette carte (fournie par le MAPAQ) est toutefois un peu faussée dans la mesure où elle déborde largement de la réalité de l'écoumène agricole.

le programme pilote d'appui à la multifonctionnalité de l'agriculture entre 2011 et 2015. Il est employé pour sélectionner les entreprises agricoles pouvant bénéficier du programme Relève, entrepreneuriat et entreprises de petite taille ; celles pouvant bénéficier d'un programme de soutien au chaulage et au drainage des terres agricoles ; ainsi qu'au volet 1 du programme Prime-Vert. Nous avons aussi trouvé mention de cet indice dans un programme d'adaptation à l'ASRA de 100 M\$ sur 5 ans, décidé en 2014 afin d'aider individuellement les producteurs, notamment en bonifiant le service-conseil³⁶. Enfin, l'indice semble implicitement pris en compte dans la sélection des projets du programme « Priorités bioalimentaires », mais nous n'en avons pas trouvé mention dans le document de présentation³⁷.

A/ Quel enrichissement de l'indice des désavantages géographiques ?

La faible utilisation de l'indice a été l'une des premières questions à laquelle nous avons essayé de répondre. Ce point a été notamment discuté lors d'une séance de travail avec les membres de la Table sectorielle de développement territorial du MAPAQ³⁸. Les éléments qui sont ressortis de cette discussion étaient les suivants :

- issu des propositions faites par Michel Saint-Pierre (2009) dans son rapport sur les programmes de soutien à l'agriculture, l'indice a d'abord été créé pour le programme d'appui à la multifonctionnalité. Même si sa vocation initiale ne le destinait pas à être un outil d'appui à la territorialisation pour un seul programme uniquement, il est sans doute resté attaché, au moins dans les esprits, à ce programme d'appui à la multifonctionnalité ;
- l'indice exclut certaines MRC ou certains secteurs au sein des MRC, ce qui a suscité de l'incompréhension dans plusieurs territoires non bénéficiaires. Ce point avait d'ailleurs été documenté dans le rapport sur la multifonctionnalité de l'agriculture (MFA) (Mundler & Ruiz, 2015) ;
- les moyennes par MRC ne rendent pas compte de l'hétérogénéité au sein même des MRC. Elles ne permettent pas de discriminer aisément les territoires ;
- d'autres mécanismes de modulation seraient mis en œuvre dans la répartition des enveloppes pour la mise en œuvre du Programme d'Appui au Développement de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire en Région (PADAAR)³⁹.

Ainsi, nous retenons deux limites de cet indice dans les réponses apportées par les membres de la Table sectorielle : une limite relative à l'échelle choisie (la MRC) – échelle trop vaste pour cibler

³⁶ La *Terre de chez nous* du 22 septembre 2014. Le gouvernement rejette les accusations de partisanerie. <https://www.laterre.ca/actualites/politique/le-gouvernement-rejette-les-accusations-de-partisanerie>

³⁷ Territoires Priorités bioalimentaires : <https://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Productions/md/programmesliste/developpementregional/Pages/Programmeterritoires-Prioritesbioalimentaires.aspx>

³⁸ Rencontre qui s'est tenue le 29 octobre 2019 à l'ITA de la Pocatière.

³⁹ Les mécanismes de modulation ne sont pas liés à des clés de répartition prédéterminées. Les budgets du PADAAR sont négociés avec chaque direction régionale.

adéquatement les spécificités territoriales ; et une limite qui tiendrait à l'indice lui-même, qui ne serait peut-être pas l'outil le plus adéquat pour moduler les programmes du MAPAQ afin de mieux coller aux spécificités des territoires, dans la mesure où les indicateurs retenus ne disent rien des priorités régionales telles que les acteurs pourraient les définir, et ne laisse donc au fond pas de place à une modulation reposant sur les choix des parties prenantes. Or, d'autres processus plus participatifs comme les PDZA sont aujourd'hui encouragés par le MAPAQ.

Il est certain que l'échelle de la détermination (les MRC) ne permet pas de tenir compte des fortes différences infra territoriales (comme par exemple le fait que des MRC se composent pour une part de territoires ayant de bons potentiels agricoles et de l'autre, de territoires beaucoup plus désavantagés). Par ailleurs, un tel zonage reste trop grossier pour qualifier adéquatement les territoires qui seraient bénéficiaires de mesures d'ajustement ou de programmes spécifiques. Cela suscite inévitablement des critiques de la part des élus de territoires exclus, comme le montre l'accusation de partisanerie à laquelle le MAPAQ a fait face dans le cas du programme d'adaptation à l'ASRA (voir note n°36). Dans le cas où une nouvelle version de l'indice serait envisagée, il serait justifié de choisir une échelle territoriale plus fine et pour laquelle des statistiques sont disponibles. Une solution serait d'utiliser les « subdivisions de recensement unifiée » (SRU) créées par Statistique Canada pour diffuser les données du Recensement de l'agriculture. Les SRU correspondent dans de nombreux cas aux municipalités. Ces dernières sont toutefois regroupées lorsque les effectifs de ferme sont trop bas. Il y en avait 688 au Québec lors du recensement de 2016⁴⁰.

Ce couplage avec les SRU aurait un autre avantage, il permettrait le cas échéant d'ajouter quelques indicateurs du recensement pour améliorer l'indice avec des éléments concernant par exemple la part de superficies cultivées par SRU, laquelle caractérise bien la dynamique d'occupation du territoire par l'agriculture et permet assez facilement d'identifier les zones dans lesquelles une déprise agricole est à l'œuvre. Un indicateur de nature économique pourrait être également ajouté, permettant de tenir également compte de la situation moyenne des fermes en termes de revenu brut ou de capitalisation. Ainsi, nous avons pu montrer que la proportion de fermes de moins de 100 000 \$ de revenu brut était plus forte dans les territoires de déprise agricole, et moins forte dans les basses terres du Saint-Laurent, là où l'agriculture est plus intensive et s'est spécialisée (Mundler & Ouellet, 2017). L'ajout d'un indicateur économique enrichirait donc l'indice en donnant des indications concernant la vitalité économique de l'agriculture à l'échelle de chaque SRU.

⁴⁰ https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/ref/dict/tab/t1_1-fra.cfm. Il y avait 1131 municipalités en 2018 selon le MAMH : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/organisation_municipale/organisation_territoriale/organisation_municipale_2018.pdf

B/ Vers d'autres indices permettant de mieux cibler les enjeux agroenvironnementaux ?

Une seconde faiblesse de l'indice des désavantages géographiques est qu'il ne mesure que des désavantages liés aux potentiels de l'agriculture. Il ne permet par conséquent pas de traiter d'autres enjeux liés aux impacts plus négatifs que peuvent entraîner diverses pratiques agricoles sur les territoires ; ou à l'inverse des impacts positifs que peuvent entraîner des pratiques agricoles favorables à la santé des écosystèmes. Au Québec, les zones les plus favorables à l'agriculture se trouvent être aussi les zones qui connaissent la plus forte croissance démographique (voir annexe 1). Des enjeux spécifiques se concentrent donc sur ces territoires, enjeux que ne peuvent prendre en compte des indices qui ne mesurent que le désavantage géographique et l'adaptation des politiques selon une mesure du degré de privation ou de désavantage. À l'inverse, dans les zones plus éloignées, l'agriculture peut jouer un rôle d'appui à la protection des écosystèmes qui présentent un intérêt écologique.

L'exemple du programme Prime-Vert est un exemple intéressant de l'usage peut-être contre-intuitif qui est fait de l'indice des désavantages géographiques. En effet, être situé dans un territoire ciblé comme « territoire présentant un indice de désavantage géographique élevé » fait partie des quatre critères permettant de bénéficier d'une bonification des aides prévues dans le volet 1 du programme Prime-vert (Interventions en agroenvironnement par une entreprise agricole [l'aide passe de 70 à 90 % du montant des dépenses admissibles]). Si l'on peut comprendre la logique visant à accompagner davantage les exploitations agricoles dans ces territoires, l'essentiel des problèmes environnementaux posés par l'agriculture se situe plutôt dans les zones de production intensive. On peut par conséquent se demander si, d'un point de vue environnemental, il est vraiment judicieux d'inciter des exploitations agricoles situées dans des territoires dans lesquels les pratiques ne posent pas vraiment de problèmes à engager des aménagements dont la liste a d'abord été pensée pour des territoires dans lesquels il est nécessaire de corriger les problèmes posés par l'intensification.

Nous avons vu en section 3.3. l'existence de trois types de zonage dans l'Union européenne :

- des zones « défavorisées » (les zones soumises à des contraintes naturelles et à d'autres contraintes spécifiques) dans lesquelles des handicaps structurels sont reconnus et donnent lieu à des paiements annuels visant à compenser les handicaps supportés par les agriculteurs ;
- des zones « vulnérables » subissant des risques environnementaux qui justifient des normes et des actions spécifiques ;
- des zones identifiant des sites naturels et semi-naturels à forte valeur écologique représentant un patrimoine à préserver et à mettre en valeur (Natura 2000) et dans lesquelles les agriculteurs reçoivent des compensations liées aux contraintes .

Compte tenu de l'ampleur de certains problèmes environnementaux dans les zones d'agriculture intensive du Québec, mais aussi de la présence de grandes parties du territoire présentant un grand intérêt écologique, que ce soit sur le plan de la flore, de la faune, ou encore des milieux

humides, on pourrait suggérer l'établissement de zonages spécifiques reflétant ces réalités différentes.

Conclusion de la partie II

Les indices synthétiques permettant de qualifier la situation sociale, économique, ou environnementale d'un territoire au moyen d'une combinaison d'indicateurs sont nombreux. Nous avons brièvement présenté les indices cherchant à mesurer la vitalité ou l'attractivité d'un territoire et pouvant être utilisés pour corriger des handicaps de développement, tout particulièrement dans les milieux ruraux (section 4.1.). Ils sont en particulier utilisés dans certaines politiques de territorialisation par contrat (voir section 3.3). Nous avons ensuite vu que dans les domaines de la santé et de l'éducation, des indices présents à une échelle fine (400 à 700 personnes⁴¹) sont utilisés pour qualifier les territoires dans lesquels les populations cumulent divers handicaps matériels ou sociaux. Ces indices permettant à l'État de définir des zones d'intervention prioritaires sur lequel il veut agir (section 3.3.). Nous avons enfin présenté rapidement des zonages obtenus en s'appuyant sur des indicateurs physiques permettant de cartographier le territoire selon des critères qui relèvent de la géographie (morphologie, qualité des sols, etc.) ou selon des indicateurs environnementaux. Ces deux types de démarche sont en particulier utilisés en agriculture pour qualifier des zones défavorisées (ce qui peut justifier un soutien spécifique) ou des zones vulnérables sur le plan de la qualité des ressources naturelles (ce qui peut justifier des exigences et des programmes spécifiques).

L'indice des désavantages géographiques créé par le MAPAQ appartient simultanément aux deux dernières catégories présentées : il repose sur des indicateurs physiques, tout en ayant vocation à repérer comment l'addition de plusieurs handicaps pénalise le potentiel agricole d'un territoire. L'analyse de cet indice a permis de constater qu'il restait faiblement utilisé, entre autres parce que l'échelle choisie (la MRC) n'est pas adéquate du fait des fortes différences qui peuvent exister au sein d'une même MRC. Cela nous a conduits à proposer :

- de calculer l'indice à l'échelle des subdivisions de recensement unifiées (SRU) ;
- d'ajouter un indicateur d'utilisation agricole du territoire ;
- d'ajouter un indicateur économique (revenu brut ou capital) concernant les exploitations agricoles du territoire.

Cela dit, deux autres problèmes ont été soulevés par l'analyse. D'une part, la faible utilisation de l'indice s'explique aussi par le fait que sa mise en œuvre reste très mécanique et descendante et ne permet pas d'intégrer les priorités régionales telles qu'elles pourraient être définies par les parties prenantes dans une démarche plus participative. Cela va à l'encontre des démarches

⁴¹ Au Canada, les plus petites unités géographiques utilisées par Statistique Canada s'appellent des Aires de Diffusion (AD). Elles correspondent à un zonage regroupant de 400 à 700 personnes.

soutenues par le MAPAQ, telles que les PDZA, afin de favoriser une valorisation de la zone agricole qui tienne compte des spécificités territoriales.

D'autre part, le fait que les indicateurs choisis ne permettent pas de catégoriser les territoires sur d'autres enjeux, notamment les enjeux environnementaux, qui sont plus particulièrement criants dans les zones d'agriculture intensive (lesquelles bénéficient généralement d'un faible indice de désavantages géographiques). Pour ces problèmes, la construction d'un autre indice reposant sur des indicateurs liés à la santé des agroécosystèmes pourrait être imaginée. Symétriquement, un zonage lié à la préservation de sites naturels et semi-naturels à forte valeur écologique, s'inscrivant dans les catégories V et VI de l'UICN – c'est-à-dire misant sur la compatibilité entre activités économiques et préservation de l'environnement –, pourrait venir enrichir la panoplie des outils mis à disposition des territoires pour favoriser leur développement en s'appuyant sur la mise en valeur de leurs ressources.

Dans la partie suivante, nous allons présenter quatre exemples de politiques de territorialisation repérés en Europe, au Brésil et aux États-Unis afin de saisir les logiques à l'œuvre et d'en tirer des enseignements transversaux pour le Québec.

Partie III : quelques études de cas

Dans cette partie, sont présentés quatre programmes et politiques visant à territorialiser des interventions publiques. Ces cas ont été choisis parmi une quinzaine repérés (plusieurs de ces programmes ont d'ailleurs été évoqués dans les sections précédentes pour illustrer tel ou tel phénomène). Ils apportent des éclairages variés sur les stratégies mises en œuvre dans différents pays ou régions. Pour chacun des programmes étudiés, nous nous sommes appuyés sur la documentation existante et sur les analyses produites par des chercheurs. Pour chacun des cas, nous commençons par présenter rapidement le programme et ses objectifs, avant de détailler autant que possible son fonctionnement concret. Nous analysons ensuite les forces et les faiblesses repérées pour chacun, avant d'en tirer divers enseignements en conclusion.

Deux des quatre programmes choisis sont des programmes qui relèvent principalement du soutien aux bonnes pratiques environnementales. Cette forte présence de l'environnement reflète bien ce que nous avons trouvé, à savoir que c'est dans ce domaine que l'on trouve le plus d'exemples de politiques s'appuyant sur une territorialisation. Certes, il existe aussi des programmes de développement rural, mais ceux-ci restent souvent peu renseignés ou ont eu des durées de vie courtes ne permettant pas une analyse.

Par exemple, nous avons examiné quatre programmes liés au développement rural aux États-Unis : le Economic Development Districts (EDD), le Appalachian Development Highway Program, porté et financé par l'Appalachian Regional Commission (ARC), le Rural Economic Area Partnership Program (REAP Zones) et le Strategic Economic and Community Development Program.

Le programme EDD était piloté par le US Economic Development Administration (EDA), une agence du département fédéral de commerce. Il visait la création de zones de développement économique composées de plusieurs comtés pouvant être à cheval sur plusieurs États. La désignation comme EDD était liée au fait qu'une partie de la zone proposée réponde à un ou plusieurs critères de « détresse régionale » élaborés par le Economic Development Administration. Ces critères étaient dans l'ensemble les mêmes que ceux nous avons vus dans la partie II : taux de chômage élevé, faible revenu par habitant, problèmes structurels spécifiques. Depuis 2018, l'Agence (EDA) chargée d'administrer ce programme est en cours de dissolution et le programme n'existe plus (U.S. Department of Commerce, 2019). Le programme supporté par l'ARC, quant à lui, vise à soutenir le développement des comtés en région appalachienne et son fonctionnement repose également sur des indicateurs de détresse régionale. Cela dit, nous avons choisi de ne pas présenter ce programme parce qu'il va probablement disparaître dans les années qui viennent. En effet, afin de réaliser des économies, l'exécutif américain a proposé son abolition (Godfrey, 2017).

Le programme REAP est un projet pilote mis en place par l'USDA (United States Department of Agriculture) avec comme objectif de revitaliser les espaces ruraux et de promouvoir le développement communautaire. Le REAP cherche à résoudre les problèmes auxquels font face

beaucoup de régions rurales aux États-Unis (faible taux de croissance économique, faible densité de population, baisse de l'emploi et isolement géographique). Au total, cinq zones regroupant un ou plusieurs comtés ont été créées dans le cadre de cette initiative entre 1995 et 2000 (deux au Dakota du Nord, deux dans l'État de New York et une au Vermont). Comme dans le cas des EDD, chaque zone du REAP élabore un plan stratégique pour développer son territoire par le biais d'une participation citoyenne et cherche à nouer des partenariats avec d'autres acteurs régionaux ou locaux. L'USDA fournit un financement modeste aux territoires pour les aider à organiser le programme et leur offre également de l'assistance technique. Mais en dehors de ces quelques informations, nous n'avons pas trouvé d'analyse plus poussée de ce programme pilote qui n'a été mis en œuvre que dans quelques endroits du pays.

Le « Strategic Economic and Community Development Program » est aussi un programme géré par l'USDA. Il vise à favoriser l'accès de certains territoires ruraux souffrant de divers désavantages mesurés par des indices (chômage, pauvreté, etc.) à d'autres programmes du département. Il agit donc en quelque sorte comme un levier permettant de bonifier la candidature de territoires ruraux en situation difficile à des programmes de développement. Mais encore une fois, en dehors des quelques informations disponibles sur le site du programme⁴², nous n'avons trouvé aucune étude ou recherche faisant un point plus approfondi sur ses effets.

Nos choix se sont donc portés vers des programmes ayant une ancienneté suffisante pour permettre une analyse de leurs effets et ayant donné lieu à quelques recherches. Nous allons ainsi dans cette troisième partie présenter successivement :

- le programme LEADER en Europe, qui est un programme de développement rural ;
- le Programme National d'Appui à l'Agriculture Familiale (PRONAF) et le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) au Brésil ;
- le *Countryside Stewardship* en Angleterre, qui est un programme soutenant les agriculteurs et les propriétaires forestiers pour des pratiques écologiques ;
- le *Environmental Quality Incentives Program* (EQIP) aux États-Unis, qui est un programme de conservation finançant lui aussi les agriculteurs et les propriétaires forestiers.

Ces programmes sont pour partie territorialisés. D'une part, leur mise en œuvre s'appuie sur des acteurs locaux ; d'autre part, le choix des mesures soutenues est effectué en tout ou partie dans un cadre territorial.

⁴² <https://www.rd.usda.gov/programs-services/strategic-economic-and-community-development>

5. Le programme LEADER en Europe

Le programme Liaison Entre Action de Développement de l'Économie Rurale (LEADER) est un programme européen visant à soutenir la mise en place de projets innovants en milieu rural. LEADER a été rebaptisé « développement local mené par les acteurs locaux » (DLAL) lors de la dernière programmation. Par souci de simplification, nous l'appellerons simplement LEADER dans ce document.

LEADER est décrit tantôt comme une « approche », tantôt comme une « méthode de développement des territoires » (Ministère de l'Agriculture & Délégation à l'information et à la communication [DICOM], 2013). Ce programme s'inscrit sous l'égide du 2^e pilier de la Politique agricole commune européenne (PAC), soit la politique de développement rural déployée par l'Union européenne⁴³. Par son historique, l'originalité de sa démarche de territorialisation et son application à un espace géopolitique plurinationnel et fortement diversifié, cette approche a retenu notre attention dans le cadre du présent mandat.

5.1. Présentation et objectifs de LEADER

LEADER est un instrument de territorialisation par contrat, tel que nous l'avons décrit en section 3.3. C'est un programme obligatoirement offert dans les territoires ruraux des 28 pays membres de l'Union Européenne ; il est aussi mis en œuvre de façon volontaire par certains pays hors Union européenne ou en coopération avec eux via un volet « Coopération transnationale ».

Trois éléments nous semblent devoir être soulignés en préalable à sa présentation plus détaillée.

D'abord, l'analyse du programme bénéficie d'un recul de presque trente ans, ce qui permet de pouvoir observer plusieurs effets de sa mise en place sur le long terme et d'en tirer divers enseignements. Mis en place en 1991, le programme a connu jusqu'ici cinq phases successives de durée variable (de 2 à 7 ans selon les phases), lesquelles ont exploré différentes dynamiques de mise en œuvre, opérant parfois des retours (en principe bonifiés) à des formes précédemment testées. La pérennité du programme et son raffinement progressif sont d'ailleurs les résultats d'une démarche réflexive appliquée tant par les gestionnaires que par les bénéficiaires du programme. Des guides d'évaluation ont ainsi été élaborés afin d'accompagner les acteurs impliqués dans le processus de collecte de données (quantitatives et qualitatives) permettant de faire le bilan des actions LEADER menées sur leur territoire de référence (European Commission & Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Unit C.4, 2017).

⁴³ Il est important de souligner le fait que la politique de développement rural est l'un des deux piliers de la Politique agricole commune. Cette intégration ne s'est pas faite aisément dans la mesure où, d'un côté, les organisations rurales craignaient l'approche trop sectorielle des organisations agricoles, et de l'autre, les organisations agricoles ne voulaient pas voir le budget consacré à l'agriculture être détourné des politiques sectorielles.

Ensuite, la démarche ascendante du programme, qui inclut une importante dimension collaborative, offre des pistes de réflexion pertinentes quant aux questions de gouvernance, de méthodologie d'action terrain et de mesures de suivi et d'évaluation. LEADER propose une méthodologie de territorialisation reposant sur la notion de développement endogène. Le principe est de mobiliser ressources et acteurs locaux par une gouvernance la plus décentralisée possible. L'architecture nécessaire à la mise en œuvre de LEADER repose ainsi sur la combinaison de plusieurs paliers de gestion et d'action, à la fois de manière verticale (Fonds européens, programmes de développement rural des États membres, stratégies des territoires de projet au niveau infranational, groupes d'action locale) et horizontale (collaboration entre groupes d'action locale, collaboration transnationale).

Enfin, autre particularité, le programme opère un mode de territorialisation s'appuyant sur la délimitation de « territoires de projet » (Berriet-Sollicec & Trouvé, 2013). Une telle démarche implique une approche plus « qualitative » du territoire et qui donne donc lieu à un rapport à la fois plus variable et plus direct avec lui.

Le programme LEADER a longtemps visé le développement rural à l'échelle européenne, puis plus largement le développement local sur tout son territoire. Lorsqu'il fut créé, l'un des objectifs du programme était la création d'emplois sur un espace rural européen marqué par la déprise agricole et la reconversion industrielle. Si la création d'emploi reste aujourd'hui l'un des objectifs du programme, la contribution à la transition écologique s'y est ajoutée et constitue l'une des facettes mises en lumière dans les communications grand public (Servillo & De Bruijn, 2018).

Dans sa forme actuelle, LEADER est envisagé par la Commission Européenne comme un outil à mobiliser pour permettre aux communautés locales de s'approprier les onze objectifs de la Stratégie 2020, « [u]ne stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive » (European Commission, 2010). Le programme LEADER doit ainsi servir à l'atteinte, sur le plan local, de ces onze objectifs (European Commission, 2018 [2013], v.4). LEADER est aussi considéré sur le plan européen comme un outil efficace « d'européanisation » (Saurugger & Surel, 2006) facilitant, par le transfert institutionnel et l'apprentissage « par la base », la diffusion des valeurs portées par l'Union européenne. Par sa présence à chaque palier administratif de la carte européenne, la démarche LEADER représente en quelque sorte pour l'Union européenne un important vecteur d'influence politique, *a fortiori* dans un contexte d'inclusion de nouveaux États membres aux histoires et économies diverses. Le modèle européen de développement local est ainsi diffusé via l'adoption d'un outil de territorialisation décentralisé, participatif et de type ascendant.

5.2. Le fonctionnement du programme Leader

Le programme LEADER répond à l'objectif de financer des projets de développement local dans les pays européens. De façon concrète, l'UE définit le cadre général dans lequel doivent s'inscrire les politiques nationales de développement rural. Ce cadre comprend différentes orientations inscrites dans le Programme Européen de Développement Rural (Chevalier, 2012a). Sa mise en œuvre va ensuite être différente selon les choix effectués par chaque État membre de l'UE,

puisque ce sont eux qui doivent transposer, dans le droit national, les grandes orientations stratégiques déterminées par l'UE (Chevalier, Maurel, & Polá, 2012). Dans plusieurs pays, une partie de cette responsabilité est déléguée aux Régions⁴⁴ qui administrent l'appel à projets. À l'échelle locale, chaque projet est porté par un collectif comprenant des acteurs publics, associatifs ou privés, censés représenter les diverses composantes du territoire. Ce collectif est appelé Groupe d'Action Locale (GAL). L'obtention du financement repose sur des appels à projet auxquels doivent répondre les GAL désireux d'être financés. Comme, nous l'avons dit, la génération actuelle du programme est la cinquième, prévue pour une durée de 7 ans (2014-2020).

Les principes de fonctionnement peuvent être énoncés comme suit :

- **L'adoption d'une approche ascendante et l'application relativement systématique du principe de subsidiarité.**

La démarche générale du programme LEADER est celle d'une approche de type *bottom-up*. Par ce programme, l'Europe encourage les échelons locaux des États-membres à proposer les projets qu'ils souhaiteraient voir financer. Les stratégies de développement local sont établies par les instances gestionnaires les plus proches de l'échelle de déploiement territorial visée, en général les Régions, et les projets soumis localement sont alors évalués par ces instances. La mise en place du programme LEADER se déroule en plusieurs étapes successives visant à descendre le plus profondément possible dans l'échelle territoriale et à recourir ainsi au principe de subsidiarité (Laffon, 1992), Au lieu de lancer des appels à projet précis qui risquent de restreindre d'emblée la nature et la visée des projets de développement soutenus, l'Europe se contente ainsi d'établir quelques grands thèmes directeurs qui servent à orienter l'élaboration des stratégies locales de développement. Chaque région européenne sélectionne ensuite, *via* un appel à projet, des « territoires » sur lesquels la mise en place du programme LEADER est envisagée. Les territoires dont le projet global de développement est retenu bénéficient alors de l'octroi d'une enveloppe budgétaire. C'est ensuite à eux d'administrer l'enveloppe budgétaire reçue de l'Europe par le biais du GAL qu'ils mettent en place suite à leur reconnaissance. Les GAL lancent à leur tour un nouvel appel à projet à destination des collectivités et des acteurs privés qui souhaitent proposer des projets de développement.

Un renforcement de la logique ascendante s'est effectué au cours des années. Ainsi, dans la 3^e génération (2000-2006) du programme, les GAL devaient piocher dans un choix prédéterminé par l'État de « thèmes fédérateurs » pour orienter leurs stratégies locales de développement. Depuis cette date, ce sont les GAL qui émettent désormais de leur propre chef une priorité ciblée pour leur territoire, en s'appuyant parfois sur les priorités définies au niveau régional ou sur un diagnostic de territoire (Doré, 2014). Cette façon de procéder présente l'avantage de se

⁴⁴ L'Union Européenne s'est dotée d'un Comité européen des Régions qui représente les collectivités locales et régionales de l'Union européenne. Ce comité est consultatif, mais dans un certain nombre de domaines (transports, emploi, politique sociale, santé publique, éducation et formation professionnelle, culture, environnement, énergie, cohésion, jeunesse et sport), la consultation est obligatoire.

rapprocher toujours plus des besoins réels des territoires, et donc d'espérer une plus grande adéquation entre financements et succès des projets.

- **Une décentralisation des opérations de gestion via la création de Groupes d'action locale**

Les GAL sont des regroupements d'acteurs issus tant du milieu privé que public (le milieu privé devant représenter plus de 50 % de la composition du GAL). Ils représentent un territoire spécifique (en termes d'espace, de population, de projets), élaborent pour lui une stratégie – laquelle doit adopter une démarche intégrée et multisectorielle – et dirigent les projets de développement qui y sont acceptés dans le cadre du programme LEADER. Afin de pouvoir conserver un fonctionnement démocratique, ces GAL ne peuvent être constitués majoritairement de figures d'autorité publique ou de groupes d'intérêts (représentants de partis politiques, de syndicats, etc.).

Au total, plus de 2600 GAL ont été constitués en Europe depuis la création du programme (Le Réseau européen de développement rural [REDR], 2017). Ces GAL couvrent environ 50 % de la population rurale de l'Europe. Le rôle des GAL est double. D'abord, le GAL doit proposer aux instances nationales ou régionales chargées de piloter le programme une stratégie de développement de son territoire, sur la base d'un diagnostic devant présenter les forces et faiblesses du territoire, ainsi que les menaces et les opportunités. Cette stratégie doit présenter des objectifs, montrer comment les acteurs locaux participent, élaborer un plan d'action, présenter les procédures de gestion des fonds ainsi que celles d'appel à projet et d'évaluation, et ce, afin de garantir des processus transparents et qui ne mettent personne à l'écart.

Une fois que le GAL a obtenu son financement, il va avoir un rôle de sélection des projets déposés. Ces projets sont déposés soit par des porteurs de projet privés, soit par des instances publiques. Selon les GAL, la procédure de dépôt des projets peut être continue ou par appel à projets. L'Europe définit en amont un cadre général, mais laisse le soin aux porteurs de projets de s'approprier ce cadre et de proposer des projets concrets et adaptés au contexte local sur des territoires ruraux comptant de 10 000 à 150 000 habitants (Union européenne, 2013). Les zones urbaines de plus de 50 000 habitants sont exclues d'office de LEADER. Le GAL va ensuite émettre un avis sur les projets et déterminer les montants accordés. Le dossier passe ensuite par différents échelons administratifs aux niveaux régional ou national, puis européen pour diverses vérifications. Une fois le dossier validé, l'argent est attribué par l'Union européenne à l'État, qui le reverse aux porteurs de projets.

- **Une approche par territoires plutôt que par secteurs**

Malgré son intégration dans la Politique agricole commune, le modèle de développement poursuivi par LEADER vise à consolider des territoires plutôt que des secteurs ou des filières. Prenant en compte la réalité physico-géographique de l'espace rural, il s'inscrit dans une conception multifonctionnelle du territoire qui fait de la proximité géographique un atout pour la

construction de réseaux entre acteurs locaux. Une approche intégrée et multisectorielle est donc attendue de la part des porteurs de projet.

Les critères précis de détermination des territoires admissibles au programme LEADER restent à la discrétion de chaque État membre, à conditions de respecter les critères globaux – très simples et entièrement ramenés au critère du nombre d'habitants – émis par l'Union européenne. Ces critères globaux ont varié selon les générations du programme, s'adaptant avec le temps aux objectifs exprimés par l'UE. Ils se sont en particulier ouverts, depuis 2014, à des territoires non exclusivement ruraux.

- **Le support financier de la part de l'Europe.**

Deux sources de financement ont historiquement alimenté le programme LEADER : d'une part, les fonds nationaux réservés aux programmes de développement rural, et d'autre part, les fonds européens – ou plus exactement, dans le cas du financement du programme LEADER, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). D'autres fonds européens, comme le Fonds Social Européen (FSE) peuvent être mobilisés dans certaines circonstances.

Tous les projets LEADER doivent trouver un co-financement national représentant au minimum 16 % du projet et doivent aussi faire la preuve d'un autofinancement d'au moins 20 % du projet. Les GAL peuvent demander un budget pour leurs frais de fonctionnement, incluant les frais d'évaluation et de suivi de mise en place de la stratégie adoptée. Mais les frais de mise en place des initiatives retenues doivent être avancés par les porteurs de projet, le remboursement s'effectuant seulement sur présentation des justificatifs des dépenses encourues. Cela implique que les porteurs de projet doivent disposer de la trésorerie nécessaire.

Au total, les crédits FEADER constituent un budget total de 100 milliards d'euros pour une période de 7 ans (2014-2020 pour la tranche actuelle du programme). Cette somme inclut un fonds d'assistance technique de 240 millions d'euros destiné au niveau européen lui-même, cette somme représente en quelque sorte le coût administratif du programme. Elle est ensuite répartie entre les États membres. Selon les prévisions de la Commission européenne, l'ensemble des co-financements nationaux qui seront mobilisés représentent 61 milliards d'euros supplémentaires auprès de leurs fonds publics propres (European Commission, s.d.). Le programme LEADER représente pour sa part 5 % des dépenses du FEADER (Union européenne, 2013b). Une augmentation substantielle du FEADER a d'ailleurs permis le doublement des dotations LEADER depuis la dernière période d'attribution (Doré, 2014).

Si les enveloppes ne sont pas dépensées avant la date limite imposée par l'Europe [le 31 décembre 2020 pour la période en cours], les États membres doivent rembourser les sommes non utilisées à l'Europe. Cela dit, il existe une clause de report conditionnel permettant de repousser l'échéance de trois ans.

5.3. Les forces et les faiblesses de LEADER

A/ Un programme exemplaire ?

Souvent désigné comme le programme phare illustrant la volonté de l'UE de promouvoir un développement socio-économique des zones rurales de façon ascendante (Chevalier & Dedeire, 2014), le programme LEADER présente selon divers analystes plusieurs atouts qui contribuent à lui donner une place particulière dans le milieu du développement territorial en général, et rural en particulier.

- Une démarche de territorialisation structurée par des valeurs.

Issu d'une volonté de l'Union européenne de soutenir le développement local, le programme LEADER incarne la consolidation et la diffusion, sur le plan européen, d'un paradigme de cohésion sociale et économique qui plonge ses racines dans les débuts de la construction européenne (Conseil des Communautés européennes, 1986).



Figure 5 : les principes de la démarche LEADER

Pour assurer cette cohésion, l'Europe s'est dotée d'une « politique de cohésion », aussi appelée politique régionale de l'UE, et s'est donc attachée à développer ce que Smith (1996) appelle des programmes « d'intégration communautaire », lesquels veillent à créer une articulation plus horizontale entre les différents paliers (européen, nationaux et infranationaux). C'est le cas du programme LEADER, dont la quasi-totalité des valeurs mises de l'avant repose sur le socle de la coopération et du partenariat. La figure 5 ci-contre présente ces principes tels qu'ils sont diffusés dans les documents présentant LEADER (Réseau rural, 2019).

Ainsi, il est affirmé que la démarche de territorialisation est avant tout structurée autour de ces valeurs, plutôt qu'autour de règles ou de directives précises en termes de délimitation des territoires, d'identification des populations-cible, etc. Dans la documentation destinée aux GAL, le rappel de ces valeurs est très présent et vise à favoriser un sentiment d'inclusion, d'appartenance et de partage de la responsabilité.

- Un ancrage historique solide et une pérennité favorisée par divers réajustements.

Le programme LEADER a été créé en 1991. Depuis sa création, plusieurs phases du programme se sont succédé (Fidlschuster et al., 2019) :

- LEADER 1 (1991-1993) : première phase du programme au cours de laquelle l'Union européenne alloue, dans certains pays « cobayes » de l'Europe des 12, des enveloppes

budgétaires globales à des groupes d'action locale (GAL) sélectionnés par un jury européen.

- LEADER 2 (1994-1999) : le programme est réservé aux zones rurales défavorisées⁴⁵. Les niveaux nationaux et régionaux sont alors conjointement sollicités pour effectuer la sélection et la mise en place de nouveaux GAL
- LEADER + (2000-2006) : le programme s'étend à toutes les zones rurales européennes. L'accent est alors davantage porté sur le caractère pilote du programme, envisagé comme laboratoire géant à l'échelle européenne et souhaitant soutenir les projets les plus innovants.
- LEADER (2007-2013) : avec l'ouverture de cette nouvelle période du programme, Leader devient partie intégrante de la politique de développement rural européenne, bénéficiant de la création, en 2007, du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), nouvel instrument de financement de la politique de développement rural⁴⁶. C'est donc à partir de 2007 que le programme LEADER est placé dans le deuxième pilier de la PAC. Cette intégration dans la politique agricole a entraîné une certaine perte de souveraineté pour les GAL, notamment en matière de choix des projets de développement à implanter, ainsi qu'une perte de l'approche multisectorielle par le biais d'une orientation plus agricole des critères d'éligibilité.
- LEADER (2014-2020) : afin de contrebalancer quelque peu la période précédente, cette nouvelle mouture du programme a au contraire été axée sur les questions multisectorielles, l'autonomie des GAL et l'importance de la stratégie de développement local pour le développement durable. Afin de pouvoir permettre une approche intégrée et multisectorielle, le programme LEADER actuel a par ailleurs élargi son champ d'action à des projets de développement territorial se déroulant en milieu urbain ainsi que sur les espaces côtiers. Cet élargissement constitue une forme de retour à la philosophie moins « agro-centrée » qui primait avant l'entrée du FEADER dans le dossier (Doré, 2018).

Ces différentes étapes de construction du programme permettent aujourd'hui aux instances gouvernementales de bénéficier d'une certaine expertise dans la mise en œuvre de LEADER, mais également d'opérer un retour réflexif pouvant permettre de débusquer plus facilement les faiblesses du programme.

- **Un modèle soumis à l'évaluation continue**

Les autorités de gestion du programme LEADER sont tenues de produire chaque année un rapport de mise en œuvre afin de rendre compte de leurs activités auprès de l'Union européenne. Ce suivi

⁴⁵ Voir section 4.3 de ce document.

⁴⁶ Rappelons que cette politique est le deuxième pilier de la Politique Agricole Commune

permet à l'Europe de valider l'utilisation des fonds et de s'assurer de la cohérence des actions déployées. De plus, des procédures d'évaluation interne et externe sont effectuées par chaque palier impliqué dans la mise en place des projets LEADER. Depuis la nouvelle mouture du programme (2014-2020), les GAL sont ainsi tenus de faire figurer leurs procédures de suivi et d'évaluation dans leur stratégie de développement local. Les évaluations peuvent se faire en interne ou être confiées à des personnes externes. Mais il est attendu dans tous les cas qu'elles impliquent activement les GAL de façon à ce que l'exercice d'évaluation vienne moins sanctionner des manques que contribuer à l'amélioration continue. Cette façon de faire, présente depuis les débuts de LEADER, prolonge la vocation très endogène du programme, mais s'est parfois heurtée à des cultures administratives plus descendantes des États membres (Daucé et al., 1998).

- **Un programme inclusif**

Selon Tödting-Schönhofer et al. (2004), les approches de développement territorial de type LEADER permettraient de rejoindre un plus large bassin de bénéficiaires, incluant des groupes fragilisés voire marginalisés : femmes, jeunes, micro-entrepreneurs, personnes à besoins spécifiques, etc. Cette plus-value sociale en termes de développement prend racine dès la mise en place de la gouvernance et la recherche de partenariats, et doit donc constituer une préoccupation majeure lors de l'ingénierie de programme. En effet, lorsque les principes de représentation équitable (*balanced representation of the local people*) sont intégrés bien en amont de l'action publique, on constate que les personnes sous-représentées (femmes et jeunes particulièrement) augmentent grandement leur capacité d'action (ils déposent plus de projets) et obtiennent plus souvent des financements (Tödting-Schönhofer et al., 2004, p. 56).

- **Des mesures d'appui au réseautage et à la coopération.**

Il existe actuellement un programme appelé LEADER Coopération qui vise à offrir du support aux GAL et les incite à réseauter entre eux. Les opérations de coopération peuvent avoir lieu entre deux GAL ou plus au sein d'un même État membre (coopération interterritoriale), ou bien se dérouler entre GAL de différents États membres (coopération transnationale). Des budgets spécifiques sont accordés aux GAL pour les activités de coopération. En Irlande, par exemple, ce budget est de 10 millions d'euros sur un budget national LEADER total de 250 millions (European Network for Rural Development [ENRD], s.d.).

Le programme est ainsi encadré et soutenu par différents réseaux structurants, avec l'inconvénient que ces réseaux – officiels ou non – sont venus se surimprimer à la carte déjà complexe du dispositif LEADER. Par leur existence et les missions qu'elles poursuivent, ces structures témoignent cependant d'un vide dans l'organisation initiale encadrant LEADER concernant la coopération et le partenariat, bien que ceux-ci fassent partie intégrante de ses principes fondamentaux (voir figure 5). Avec le temps, le volet coopération est toutefois devenu plus important. Quelques réseaux structurants se sont ainsi mis en place :

- European Network for Rural Development (ENRD) : afin de faciliter l'accompagnement des GAL, le European Network for Rural Development (Réseau européen pour le

développement rural, en français) a mis en place une plate-forme numérique accessible aux responsables des GAL, leur permettant notamment de créer une fiche profil accessible aux autres GAL et présentant la nature des projets qu'ils déploient, mais aussi de publier des offres de coopération à destination des autres GAL du territoire européen.

- The European Leader Association for Rural Development (ELARD) : cette association à but non lucratif créée en 1999, regroupe actuellement près de 2 500 GAL implantés dans 26 pays différents. Elle cherche à contribuer à la mise en œuvre de LEADER, en Europe mais aussi à l'extérieur. Certains GAL adhérant au réseau ne sont ainsi pas membres de l'Union européenne, mais souhaitent bénéficier d'un soutien relatif à leur mise en œuvre de la méthode LEADER dans leurs propres projets de développement.

Des réseaux nationaux existent également dans la plupart des pays membres de l'UE.

B/ Lacunes et points de friction

Même si ces effets positifs sont largement reconnus, le programme LEADER rencontre aussi des difficultés mises en lumière par les chercheurs l'ayant analysé.

- **La variabilité du niveau d'efficacité du programme**

L'interprétation qu'effectue chaque État du programme LEADER et des possibilités qu'il offre entraîne d'importantes variations d'appropriation du programme. Ces « formes différenciées de mise en œuvre nationale » (Chevalier & Dedeire, 2014) – qu'elles soient dues à une difficulté de s'accommoder des contraintes réglementaires, à une interprétation timide ou maladroite des textes réglementaires ou encore à une instrumentalisation volontaire du programme par des « opérateurs de transfert » rigides et peu scrupuleux – donnent ainsi naissance à d'importantes disparités de résultat, pouvant remettre en question la « valeur ajoutée » du programme et des formes de territorialisation ascendante qu'il incarne.

- **Une décentralisation à grande échelle renforçant le phénomène de bureaucratisation**

Le programme LEADER reposant sur le principe de subsidiarité, les tâches de gestion et d'administration du programme sont le plus possible déléguées aux niveaux nationaux, régionaux voire locaux. Paradoxalement, ce transfert de responsabilité s'accompagne d'une forte bureaucratisation qui rend l'administration du programme complexe, en particulier pour les acteurs locaux.

Cette bureaucratisation vient pour l'essentiel de la multiplication des paliers de décision. Dans certains pays, les niveaux administratifs supérieurs conservent la main pour certains volets de mise en place du programme ou imposent de telles contraintes aux porteurs de projet qu'elles apparaissent disproportionnées au regard des soutiens qui peuvent être reçus (Chevalier, 2012b). Cette faiblesse structurelle du programme s'avère d'autant plus criante lorsque la culture administrative nationale repose déjà sur un niveau de bureaucratisation élevé, ce qui peut alors

entraîner une lenteur de gestion potentiellement dommageable. Ainsi, la France a dû retourner en 2013 plus de 1,2 milliards d'euros à l'Europe en raison d'une mauvaise gestion administrative et de la non utilisation d'une proportion importante des fonds dans le temps imparti, situation qui semble être en voie de se reproduire pour la période actuelle (Cour des comptes [Gouvernement français] & Chambres régionales et territoriales des comptes, 2019).

La volonté européenne de s'appuyer sur les Régions pour l'administration des projets LEADER se heurte aussi aux réalités sociopolitiques nationales et sur la concurrence parfois ressentie entre échelons administratifs. Par exemple, des décalages apparaissent entre les Régions, gestionnaires du contenu, et le niveau national, qui est chargé d'administrer les aspects financiers – en général au moyen d'une agence de paiement nationale – pour les fonds FEADER. Cette tension entre les échelles de gestion est vue comme une résurgence de la logique « descendante » concernant le financement des projets soutenus par les GAL, ce qui amoindrit la valeur ajoutée de la démarche LEADER, voire ralentit la procédure et les projets (D'Abundo, 2019). Par ailleurs, il existe aussi un risque de voir les Régions revenir à une approche plus descendante, en privilégiant leur propre agenda politique au détriment des projets locaux (Chevalier & Dedeire, 2014; Doré, 2019).

Conséquence directe de cette bureaucratisation, des retards de paiement pour les porteurs de projet ont été constatés. Or ces derniers, rappelons-le, doivent faire les avances nécessaires puisque le versement des fonds se fait sur présentation des factures. De nombreux élus expriment ainsi leur inquiétude face à un programme victime de sa philosophie du fait d'un processus de gestion qui finit parfois par se retourner contre le programme lui-même, empirant finalement la situation des territoires au lieu de contribuer à les développer⁴⁷.

Au fond, en reposant sur une décentralisation très poussée, LEADER entraîne la multiplication des paliers de référence, ce qui augmente les risques que quelque chose se grippe dans le processus. Des problèmes logistiques peuvent ainsi compliquer la donne, en particulier en cas de dissociation des autorités de gestion et des autorités de paiement. En France, un logiciel de gestion de projets nommé OSIRIS est utilisé. Son paramétrage aurait rencontré d'importantes difficultés, ne permettant pas une communication fluide entre les régions et l'administration centrale responsable du paiement (Doré, 2018).

⁴⁷ Ainsi, selon un élu français (Magne, 2018) : « Les GALs font face à des désaccords entre l'autorité de gestion et l'ASP relativement à l'instruction des dossiers, aux dysfonctionnements de la feuille de calcul dédiée aux paiements et aux conventions de paiements dissociés qui attendent toujours une signature de la part des co-financeurs. Ces anomalies affectent les structures associatives. Le retard des paiements du FEADER les place dans une situation financière précaire qui les amène à abandonner la plupart des projets qu'elles ont initiés. Loin de remplir sa mission de redynamisation des territoires, le programme LEADER les enlise par sa lourdeur et sa rigidité administrative. L'image de l'administration française et européenne s'en trouve ternie, constat préjudiciable dans un climat déjà marqué par la tension et la méfiance à leur égard dans les zones rurales ».

- **Un processus d'évaluation intimidant et inhibiteur.**

Bien que présentant un certain nombre d'avantages, la place de plus en plus marquée des procédures d'évaluation dans le cycle de projet LEADER donne également lieu à son lot de problèmes. En effet, ce renforcement de la « culture de l'audit » (Jouen et al., 2010, p. 19), marqueur d'une certaine « privatisation » des rapports entre les différentes instances gestionnaires et bénéficiaires, freine finalement l'implication des autorités qui voient dans ce « passage au peigne fin » un risque supplémentaire à soutenir les projets de plus petite taille, assumés par des porteurs de projet moins compétents ou à la nature juridique plus vulnérable (Berriet-Sollic, Lépicié, & Vollet, 2015). L'évaluation présente dans ces cas-là un caractère inhibiteur qui favorise les projets solides au détriment des projets requérant plus d'accompagnement technique. Or ces derniers peuvent parfois présenter un degré d'innovation plus important.

Cette critique renvoie directement à un point que nous avons abordé sans la section 1.1., à savoir l'importance du capital social et des compétences qui peuvent être plus ou moins présents dans les GAL. LEADER est un programme qui impose un important apprentissage au sein des groupes locaux chargés de l'administrer (Chevalier, 2012a). Ces derniers doivent acquérir diverses compétences relatives à la gestion de projet, apprendre à maîtriser les outils techniques et juridiques nécessaires (y compris les interfaces informatiques de saisie des informations), créer des partenariats et organiser une démarche qui soit suffisamment participative pour répondre aux exigences. Cette situation crée des inégalités de fait entre territoires de projet selon qu'ils disposent ou non des ressources humaines nécessaires.

Au fond, toutes ces difficultés renvoient plus globalement au bien-fondé d'un système dont l'approche ascendante reste en réalité pour partie descendante. Par exemple, Lowe et ses collaborateurs qualifient cette démarche à la fois *top-down* et *bottom-up* de démarche « néo-endogène » (Lowe, Murdoch, & Ward, 1995). Le fonctionnement et les exigences actuelles de LEADER s'avèrent relativement complexes pour les porteurs de projet et peuvent entraîner diverses erreurs, même de la part des administrations régionales et nationales. Cette situation préoccupe beaucoup les réseaux qui fédèrent les GAL, certains estimant même que ces difficultés compromettent l'intérêt de toute la démarche et mettent en difficulté les porteurs de projet (Association Leader France, 2019).

5.4. Les enseignements de la démarche LEADER

Au vu des éléments présentés ci-dessus, LEADER représente un exemple de politique de territorialisation reposant sur la décentralisation ainsi que sur une approche ascendante laissant aux acteurs du territoire rassemblés dans le GAL le choix de définir les projets menés, et ce, dans le cadre général préalablement déterminé par l'Union européenne. Le programme a rencontré un grand succès depuis qu'il a été créé. Il est même devenu une sorte de label pour les territoires de projet qui se sont constitués, puisqu'il n'est pas rare que ceux-ci se présentent comme des « territoires LEADER » (Méasson, 2007).

Du point de vue de la gouvernance, le succès du programme Leader reste fortement dépendant de l'implication et de l'influence des élites locales, lesquelles présentent différents modes et degrés d'appropriation de la démarche de développement local (Chevalier et al., 2018). Certaines personnes-clé centralisent plusieurs fonctions, formelles et informelles, devenant ainsi la clef-de-vôte de la dynamique locale et pouvant grandement influencer le processus de territorialisation. Cristallisant plusieurs formes de savoir et dotées d'un fort charisme, ces personnes s'avèrent centrales dans la compréhension des dynamiques LEADER. Malheureusement, ce sont également ces personnes-ressource portant plusieurs chapeaux qui peuvent aussi fragiliser le territoire LEADER lorsqu'elles retirent leur implication (Dargan & Shucksmith, 2008). Ce constat illustre la question complexe des compétences locales et du capital social nécessaires à la réussite d'une démarche de territorialisation par contrat.

Au cours de la revue de littérature, nous avons constaté que la mixité des GAL (acteurs publics, associatifs et privés) constituait l'un des éléments les plus importants soulignés par les chercheurs. Les aménagements apportés au fil des différentes générations du programme permettent de répondre adéquatement aux mouvements populaires qui expriment de plus en plus un désir de participation à la gouvernance locale (Servillo & De Bruijn, 2018). Les diagnostics de territoire s'en trouvent renforcés, notamment par la mise en lumière de besoins territoriaux jusqu'alors non exprimés.

Le co-financement exigé, ainsi que les divers paliers de gouvernance, alourdissent toutefois le processus de mise en candidature des projets et peuvent constituer un obstacle aux actions plus directement conçues et réalisées par de petites entreprises (Lorenzelli, 2015). Des financements non conditionnels simplifient et accélèrent les démarches des porteurs de projet, permettant l'installation d'une dynamique de développement territorialisé plus fluide. De plus, le financement pluriannuel, plus simple et plus rassurant pour les porteurs de projet (Tödtling-Schönhofer et al., 2004), sécurise les rapports de confiance en construction, et pérennise davantage les actions entreprises.

Si les coûts de transaction reliés à la mise en place du programme LEADER s'avèrent très variables entre pays membres de l'UE, voire même entre GAL au sein d'un même État, c'est que les coûts reliés, d'une part, au maintien des relations de qualité avec les partenaires stratégiques (co-financiers) ; et, d'autre part, aux techniques d'animation et de coordination, sont fonction de la qualité de l'ingénierie des projets et du niveau de formation et d'expérience des animateurs des GAL. Selon Berriet-Sollic et al. (2015), il est ainsi essentiel de ne pas réduire les enveloppes budgétaires reliées à l'ingénierie des projets de développement rural territorialisés – lesquels prouvent un « niveau élevé et homogène d'avantages » par rapport aux politiques non territorialisées (Berriet-Sollic et al., 2015, p. 19) –, car ces dernières permettent la réunion de « conditions gagnantes » (meilleur accompagnement de porteurs de projet privés, soutien accru à la coordination locale pour engager des relations confiantes et pérennes entre les différents acteurs territoire, appui soutenu aux équipes d'animation), lesquelles contribuent à leur tour à la diminution des coûts de transaction, c'est-à-dire aux coûts spécifiquement reliés au processus de mise en place de la politique territorialisée. Une meilleure ingénierie de programme, c'est-à-dire

un travail de conception et de planification des politiques mieux effectué en amont, augmente ainsi de beaucoup l'efficacité de la territorialisation de ces politiques.

Enfin, l'exemple de la méthode LEADER montre qu'au-delà d'une plus grande lenteur et d'une plus grande complexité de mise en œuvre (besoins plus importants en formation et en coordination, adoption de mécanismes de gouvernance décentralisés, etc.), le recours à une telle démarche de territorialisation s'avère finalement plus intéressante sur le long terme (Tödting-Schönhofer et al., 2004). En effet, la longue période de « latence » nécessaire à la mise en place d'un tel programme de type « intégré » finit par se trouver compensée par un important gain d'expertise et de capital social des différents acteurs qui y ont été impliqués, une amélioration de leurs compétences en gestion, une plus grande efficacité opérationnelle ainsi qu'une chute du taux de dépenses. Grâce au travail des réseaux de coopération, un cercle vertueux s'enclenche, les États ou régions qui ont acquis ces expertises plus rapidement – souvent ceux qui possèdent déjà une forte culture de décentralisation – pouvant assister ceux qui présentent plus de difficulté à coordonner leurs différents paliers d'intervention administrative et gestionnaire.

6. Le Programme National d'Appui à l'Agriculture Familiale (PRONAF) et le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) au Brésil

Depuis la fin des années 1980, le Brésil a amorcé une transformation de son processus de planification politique en passant d'une démarche très centralisée à une décentralisation de certaines compétences au profit des 5 grandes régions qui le constituent, des États (au nombre de 26) et des municipalités. Suite à l'adoption d'une Constitution fédérale en 1988, le pays a donné plus de place à la participation de la société civile et à la prise en compte des différentes réalités de son immense territoire. Cette démocratisation de la planification étatique a entraîné un changement d'échelle de la gouvernance et de l'action publique, notamment en matière d'aménagement du territoire (Lemos, Cargnin & Bertê, 2015).

Plusieurs programmes ont été conçus de telle façon qu'ils se rapprochent des réalités territoriales par le biais de mesures ciblées et adaptatives. C'est le cas du PRONAF (Programme national d'appui à l'agriculture familiale) et du PDSTR (Programme de développement durable des territoires ruraux), tous deux objets de la présente section.

6.1. Présentation et objectifs du PRONAF et du PDSTR

L'agriculture familiale fait au Brésil l'objet d'une politique spécifique depuis 1995⁴⁸. Le PRONAF et le PDSTR sont des programmes emblématiques de ce soutien (Sabourin, 2018). Avec cette politique, les gouvernements successifs ont essayé de mettre en œuvre des politiques agricoles et rurales différenciées, visant à renforcer l'agriculture familiale. La construction de ces programmes a en partie été impulsée par les organisations syndicales et paysannes. Ils ont permis d'offrir des possibilités de micro-crédit et d'assistance technique à de nombreux agriculteurs « familiaux ». La promotion de ces mesures a été facilitée par des consultations nationales et régionales qui ont conduit à la création d'un faisceau de mesures : « sous l'influence de la société civile fortement impliquée dans sa mise en œuvre, le PRONAF a [ainsi] pris en compte la diversité des situations de l'agriculture familiale en multipliant les possibilités de financement (PRONAF Femme, PRONAF jeune, PRONAF Semi-aride, PRONAF agro-industrie, PRONAF Agro-écologie, PRONAF Pêche, PRONAF Forêt, PRONAF Petit Élevage, PRONAF Tourisme, PRONAF Machines et équipement, PRONAF réforme agraire) » (Tonneau & Sabourin, 2009, p.5). Dans le cadre du PDSTR, une centaine de territoires ont aussi été classifiés comme « prioritaires » pour recevoir des appuis spécifiques de la part de l'État.

Comme LEADER, le PRONAF a connu des générations successives, avec des objectifs évolutifs reflétant les priorités gouvernementales. Dans un premier temps, le PRONAF a eu comme objectif principal le soutien de l'agriculture familiale, dans l'optique d'une autonomisation, soit le fait de rendre ces exploitations familiales capables de se développer et de participer aux marchés. Il s'articulait alors autour de plusieurs axes : le financement (offre de crédit et micro-crédit adaptée), la formation et la professionnalisation (accompagnement technico-économique, services de vulgarisation et de conseil), l'investissement dans des infrastructures rurales utiles à l'agriculture en s'appuyant sur des Conseils Municipaux de Développement Rural, et le soutien à la mise en place d'activités agricoles à forte valeur ajoutée (OCDE, 2009; Tonneau & Sabourin, 2009; da Silva Vieira & González, 2018). Au fond, la représentation dominante était celle d'un retard de l'agriculture familiale qu'il fallait combler. Dans un second temps, le programme a mieux pris en compte la diversité possible des trajectoires d'évolution de l'agriculture familiale en travaillant dans trois directions : celle de la modernisation (l'idée est ici de construire une agriculture familiale compétitive sur le modèle de l'agriculture européenne), celle de la valorisation du terroir (en adoptant le modèle des Indications géographiques) et celle de

⁴⁸ Au Brésil, connu pour être un grand pays exportateur, différents modèles agricoles cohabitent. Le pays a entériné l'existence d'une agriculture capitaliste et celle d'une agriculture familiale en répartissant l'agriculture dans deux ministères : celui de l'Agriculture qui a pour objectif de maintenir la compétitivité de l'agriculture industrielle et exportatrice et celui du développement rural, appelé aussi à d'autres périodes : Ministère du Développement agraire, Ministère de la Politique foncière et du Développement agraire ou encore ministère du Développement social et agraire (Tonneau, De Aquino & Teixeira, 2004; Guibert et Jean, 2011; Sabourin 2018). Le PRONAF vient consacrer cette dualité (Sabourin, 2018).

l'insertion (en offrant la possibilité à des ménages précarisés de développer une activité productive sur des terres fournies grâce à une réforme agraire) (Tonneau & Sabourin, 2009).

Le PDSTR, quant à lui, est issu d'un sous-volet du PRONAF, le PRONAF Infrastructure, qui lui a donné naissance. Il vise l'atteinte des objectifs de développement durable et leur valorisation économique. La territorialisation des actions est bien présente : les projets inter-municipaux sont soutenus, ainsi que la participation des acteurs formalisée dans des conseils du territoire (De Avila et al., 2009).

6.2. Le fonctionnement des programmes PRONAF et PDSTR

Le PRONAF est un programme visant à soutenir l'agriculture familiale et son développement. Nous le considérons comme une politique territorialisée dans la mesure où une partie des décisions d'affectation des fonds est déléguée à des instances infranationales, favorisant la participation d'une diversité de parties prenantes et la définition de priorités locales. Dans chaque État, il existe un conseil collégial composé d'élus, de représentants des services publics et de représentants de la société civile chargé de décider des attributions de crédits. Certains volets relèvent d'une gouvernance plus locale. Par exemple, dans le cadre du PRONAF-Infrastructure, des « Conseils Municipaux de Développement Agricole » (CMDA) ont été initialement instaurés pour affecter les ressources financières relatives à la réalisation des projets retenus en termes d'infrastructures sociales et économiques. Avec l'expérience, ces Conseils ont été élargis à une échelle inter municipale, afin de limiter le clientélisme constaté dans certaines municipalités du fait d'une trop grande proximité entre décideurs et porteurs de projet (Tonneau & Sabourin, 2009). L'État cherche à favoriser une définition concertée des projets impliquant divers ministères, les administrations locales et la société civile, avec toujours comme objectif l'appui à l'agriculture familiale. Dans ce cadre, il a retenu plus de cent territoires prioritaires représentant plus de 1 600 municipalités. Ces territoires inter-municipaux sont homologués par le Ministère chargé du PRONAF et du PDSTR et reçoivent de sa part un appui méthodologique pour l'élaboration de leur plan de développement.

La présentation qui est faite des deux programmes insiste sur l'ambition « de construire des bases plus humaines du développement économique, fondées sur des valeurs d'équité, de justice, de respect de la diversité, de coresponsabilité et de reconnaissance de la multifonctionnalité des espaces ruraux » (Sabourin & Tonneau, 2009, p. 12). Nous verrons dans la section suivante que ces ambitions ne sont pas sans rencontrer diverses difficultés. Quoi qu'il en soit, la territorialisation de cette politique apparaît dans le sens où c'est bien à l'échelle locale que la complémentarité de divers enjeux en un projet plus intégré est pensée et expérimentée.

Chaque volet a son propre fonctionnement. Plusieurs sous-volets sont apparus au fil du temps. Ainsi, dans le cadre du PRONAF-M, (qui désigne un volet de financement d'infrastructures municipales reposant sur une planification participative), l'admissibilité des municipalités est validée par une combinaison d'indicateurs : les municipalités considérées comme prioritaires sont celles qui démontrent, par rapport aux autres, une forte ruralité (taux de population rurale élevé),

une faible production agricole par personne et une forte proportion d'exploitations de « petite » taille (proportion d'exploitations agricoles de moins de 200 ha) (Sabourin, 2018). C'est donc un ensemble d'indicateurs de nature à la fois démographiques et économiques qui préside à la détermination des zones prioritaires.

Le PRONAF est d'abord une politique de crédit agricole visant à offrir aux petits agriculteurs le financement qui leur était refusé dans le système bancaire classique. Il s'est élargi ensuite à la formation et à la professionnalisation. Les agriculteurs ciblés peuvent être propriétaires, fermiers ou métayers. Leur superficie agricole ne doit pas excéder quatre modules fiscaux, ce qui correspond au Brésil à la définition de l'agriculteur familial⁴⁹. Ils doivent employer un maximum de 2 salariés permanents (mais des travailleurs saisonniers supplémentaires sont possibles). Leur revenu brut ne doit pas dépasser 110 000 réaux (R\$) (soit un peu plus de 35 000 \$CA) et doit procurer au moins 80 % des revenus de la famille. Ils doivent enfin résider sur la propriété ou dans son environnement immédiat (Sabourin, 2018). Le respect de l'ensemble de ces critères permet à l'agriculteur de demander une déclaration d'aptitude au PRONAF et donc de solliciter des financements dans le cadre de ce programme.

Le financement accordé au programme n'a cessé d'augmenter depuis sa création jusqu'en 2015. Entre 2015 et 2018, le programme a été mis au ralenti par le nouveau gouvernement (Sabourin, 2018). Toutefois, il semble relancé aujourd'hui par l'État brésilien. La disponibilité des crédits pour ce programme est passée en un peu plus de 20 ans de 1,5 millions R\$ (1995) à 31,22 milliards R\$ pour 2019-2020⁵⁰.

La mise en place du PDSTR repose pour sa part sur la création de Comités d'Implantation des Actions Territoriales (CIAT), lesquels déterminent ensuite des territoires inter-municipaux pour lesquels sont élaborés des Plans Territoriaux de Développement Rural Durable (PTDRS). Les CIAT deviennent responsables de l'animation d'un collège territorial, composé à parts équivalentes de représentants du gouvernement et de la société civile. Ils donnent également la première impulsion à des projets devant prendre place sur le territoire. En cinq ans d'existence, le PDSTR a ainsi généré plus de 800 projets territorialisés (De Avila et al., 2009). Dans les exemples étudiés par

⁴⁹ Le module fiscal (MF) est l'unité foncière utilisée au Brésil. Cette unité est exprimée en hectares, elle est définie par chaque commune (de 5 à 110 selon les communes [Droulers, 2016]). Elle varie donc selon le territoire, le type de production, le niveau de revenu qu'elle permet. Les exploitations agricoles sont classées en 4 types : les minifundia (moins de 1 MF), les producteurs familiaux (entre 1 et 4 MF), les propriétaires moyens (de 4 à 15 MF) et les grands propriétaires (plus de 15 MF) (Sabourin, 2018). Nous pouvons aussi souligner l'existence d'un programme : le Programme national d'appui au producteur rural moyen (PRONAMP) qui s'adresse pour sa part à des agriculteurs de plus grande taille dont le revenu brut annuel ne dépasse pas 2 000 000 R\$ (645 000 \$CA).

⁵⁰ <http://www.agricultura.gov.br/noticias/pronaf-e-pronamp-terao-os-maiores-orcamentos-de-suas-historias-no-plano-safr>. Cela représente un peu plus de 10 milliards de \$CA. La budgétisation s'étend de juillet 2019 à juin 2020.

ces auteurs, figuraient le financement d'un Marché Biologique et celui d'un Centre de formation et de commercialisation des produits de l'agriculture familiale.

6.3. Les forces et les faiblesses de PRONAF et PDSTR

A/ Un programme répondant à un besoin

Le PRONAF et le PDSR font partie des programmes que les gouvernements successifs du Brésil ont choisi de territorialiser. Ces deux programmes ont suscité un grand engouement.

- La participation des organisations paysannes

Le cas du Brésil met en évidence le rôle prépondérant joué par les syndicats et autres organisations paysannes dans le bon fonctionnement des processus de territorialisation, autrement dit l'importance des « dynamiques d'organisation » (lesquelles font interagir entre elles syndicats, associations, collectifs, coopératives, etc.) sur la construction de politiques décentralisées (Tonneau & Sabourin, 2009, p. 7). Les programmes PRONAF et PDSTR ont indiscutablement permis de répondre à des besoins exprimés depuis longtemps par ces mouvements militants de l'agriculture familiale. Plusieurs auteurs montrent l'impossibilité pour les petites fermes d'avoir accès aux crédits proposés par le système bancaire classique (Abramovay & Piketty, 2005). Le succès des programmes témoigne du succès même du concept d'agriculture familiale. Il se traduit concrètement dans l'accroissement progressif des budgets qui leur ont été consacrés. Il nous a été plus difficile de saisir les dynamiques les plus récentes, mais il semble qu'après la pause relative allant de 2015 à 2018, le retour en force du programme avec un budget bonifié a entraîné un afflux de demandes si bien que le budget disponible a été consommé au cours des six premiers mois de l'année budgétaire.

- S'adapter aux besoins locaux

Un autre point fort des programmes concerne, d'une part, la réflexion sur les échelles pertinentes pour les mettre en œuvre, et d'autre part, la qualité du dialogue entre l'échelle centrale (le Ministère du Développement agricole) et les différentes échelles territoriales concernées. Le choix de la municipalité comme unité territoriale de référence a permis d'adapter les politiques au plus près des réalités rencontrées sur le terrain (Sabourin, 2018). Les ajustements à une échelle inter municipale ont semble-t-il permis de faire diminuer la toute-puissance de certains édiles locaux. Concernant la qualité du dialogue, certains observateurs estiment que l'exercice de la démocratie s'en est trouvé renforcé. Ainsi, le PRONAF a par exemple bénéficié de plusieurs consultations publiques – tant sur le plan régional que national – et de « l'ouverture de nouveaux espaces de négociation » avec les différents mouvements locaux tout au long de sa construction (Tonneau et Sabourin, 2009, p.8).

Enfin, la bonification accordée aux territoires prioritaires sélectionnés sur la base d'indicateurs démographiques et économiques est un exemple de l'utilisation qui peut être faite d'un indice de « désavantage », même si ce n'est pas appelé comme cela dans le cas brésilien. En plus de l'appui

à l'agriculture familiale, ces territoires ont dès lors pu bénéficier d'un soutien gouvernemental pour l'éducation, le transport, la santé, l'environnement, etc. La qualification « prioritaire » sur le plan agricole entraînait automatiquement un soutien tout spécial de l'État sur toutes les autres sphères du développement (De Avila et al., 2009).

B/ Entre accaparement par les élites et uniformisation du modèle, la difficulté de tenir les promesses de participation et de reconnaissance de la diversité

Dans les Conseils Municipaux de Développement Agricole (CMDA) mis en place dans le cadre du PRONAF, les évaluateurs du programme ont mis en évidence un accaparement de la prise de décision par les pouvoirs publics locaux des municipalités, voire une fragilisation des associations chargées de défendre l'agriculture familiale au profit de divers intérêts privés (Tonneau & Sabourin, 2009). Dans certaines études, on parle même de « processus de détournement par les élus des ressources du Pronaf » (Sabourin, 2018, p. 11). C'est d'ailleurs pour contrer ce risque que la gestion de divers volets du programme (dont le PDSTR) a été confiée à des conseils inter municipaux chargés d'élaborer des projets de territoire (De Avila et al., 2009).

- Des techniciens en conflit d'intérêt

Puisqu'ils permettent de faire le lien entre l'administration des politiques territorialisées et les agriculteurs, les techniciens constituent des acteurs-clef en matière d'élaboration des projets de territoire. Détenteurs d'un savoir technique respecté et d'une aisance communicationnelle qui les placent comme rédacteurs presque exclusifs des projets soumis, les techniciens (agronomes, fonctionnaires des services d'assistance technique, agents de ministère et d'ONG, etc.) constituent des pièces maîtresses sur l'échiquier territorial. Ainsi, et alors même qu'ils sont censés le faciliter, les « techniciens peuvent constituer des freins au processus de concertation et de territorialisation des projets, dans la mesure où, au-delà des mécanismes de médiation, ils peuvent devenir des bénéficiaires directs des instruments de cette politique car ils contrôlent tous les niveaux techniques et politiques de décision » (De Avila et al., 2009, p. 11). Ce constat rapproche de celui fait à propos de LEADER concernant les problèmes posés par la bureaucratisation. Ici, moins que des procédures trop lourdes, c'est l'accroissement du rôle joué par la technocratie qui est identifié comme pouvant devenir un problème limitant les bénéfices de la participation.

- Une politique encore très descendante

Dans le cadre du PRONAF, le Ministère du Développement Agraire (MDA) aurait identifié et homologué une centaine de « territoires prioritaires » dans un contexte assez décevant sur le plan démocratique, selon certains chercheurs : « [I]es élus et les exécutifs municipaux n'ont pas été consultés, la population encore moins et, dans bien des cas, elle ignore l'existence du projet de territoire, même au bout de plusieurs années » (Tonneau & Sabourin, 2009, p. 13). Les mêmes auteurs s'interrogent sur la façon dont ont été constitués les territoires appuyés par le MDA. Ils relèvent que dans les faits, « les contours et la nature de la plupart des territoires appuyés par le MDA ont été définis par le ministère à Brasilia, en relation avec quelques interlocuteurs locaux ».

De plus, les dispositifs prévus pour habilitier les organisations chargées de l'assistance technique sont trop lâches : ces organisations, lorsqu'elles ne tiennent pas leurs engagements, ne sont en effet pas sanctionnées.

On aurait donc une territorialisation plus théorique que pratique. Pour certains auteurs, les écueils observés dans le cadre du PRONAF et du PDSTR « témoignent de la grande difficulté à institutionnaliser des pratiques ou des normes qui permettent de sortir de la routine du fonctionnement de l'administration publique en même temps que des règles constitutionnelles de la subsidiarité entre les différents niveaux de gouvernement [...] [I] est fort difficile de faire reconnaître et d'appliquer des projets différenciés » (Sabourin, 2018, p. 15).

- **Un manque d'intégration des politiques sectorielles**

Comme c'est souvent le cas, d'importants problèmes de cohérence entre diverses politiques gouvernementales peuvent être repérés. Tonneau et Sabourin (2009) constatent à la fois des chevauchements de compétences entre diverses instances gouvernementales, mais aussi des arbitrages contradictoires faits par l'État. Par exemple, il y a un Ministère de l'agriculture, dédié au développement de l'agro-industrie qui finance la déforestation afin de favoriser l'essor des grandes plantations de soja, ce qui appauvrit les « petits » agriculteurs qui rejoignent les bidonvilles ; un Ministère de la Solidarité sociale qui essaie de corriger cela en menant une politique de redistribution ; un Ministère de l'environnement qui est censé protéger les réserves naturelles et un Ministère du Développement agricole qui tente de monter une réforme agricole rendant des terres aux agriculteurs qui ont été poussés dehors par les géants du soja.

- **Un modèle d'agriculture familiale au service des filières industrialisées**

Le PRONAF, malgré l'apparente prise en compte de la diversité de l'agriculture familiale, n'a que peu soutenu la diversité des activités rurales et des formes de production agricole. Le programme a en fin de compte surtout soutenu la modernisation d'une agriculture familiale, professionnalisée et produisant des matières premières pour les grandes filières de l'agro-industrie (Tonneau, Aquino & Teixeira 2005). Géographiquement, cela correspondait davantage à la réalité de l'agriculture familiale dans les États du sud du pays, qu'ailleurs dans le pays (Sabourin, 2018). Et la mise au point d'options alternatives, par exemple autour d'une agriculture de proximité, s'avère insuffisamment soutenue par le PRONAF qui reste « trop convenu » (Sabourin & Tonneau, p.11).

6.4. Les enseignements des programmes PRONAF et PDSTR

Les programmes PRONAF et PDSTR illustrent un type de politique d'appui à l'agriculture qui sélectionne les bénéficiaires sur des considérations de taille et non sur des indicateurs liés aux conditions agro climatiques. La prise en compte du territoire se situe au niveau de la définition de certaines priorités dans les investissements à consentir. Le plus grand apport de ces programmes a au fond été de consacrer l'existence de l'agriculture familiale, sur la base de critères explicites, comme forme de production différente de la grande ferme patronale. Cette institutionnalisation

de la notion d'agriculture familiale a pris beaucoup de temps – elle n'est entrée dans la loi qu'en 2006, alors que le PRONAF existe depuis 1995 – et a été fortement combattue par les représentants de l'agro-industrie (Sabourin, 2018).

Cela dit, malgré leur succès, ces programmes n'ont pas totalement réussi dans leur ambition de prendre en compte la diversité de cette agriculture familiale. Ils ont essentiellement privilégié une forme de rattrapage visant à faire rentrer les petites fermes dans les modèles de la modernisation et de la spécialisation (Tonneau & Sabourin, 2009) selon un schéma de développement qui est finalement resté assez descendant.

Les programmes PRONAF et PDSTR sont cependant intéressants dans ce qu'ils donnent à voir des difficultés de la mise en place de la décentralisation et des approches plus participatives. Pour Sabourin et Tonneau (2009), la décentralisation, par les relations plus horizontales qu'elle implique entre parties prenantes, heurte les pratiques habituelles des services de l'État habitués à des relations plus verticales. Certes, des décisions ont été prises en concertation avec quelques représentants des organisations politiques et syndicales, mais rarement dans un processus de participation plus ouvert. À tel point que, même dans les territoires prioritaires, la population n'est pas au courant de l'existence d'un projet de territoire mis en œuvre dans le cadre du PDSTR.

L'analyse dans le temps long de la mise en œuvre du programme PRONAF montre que seules les régions possédant déjà un capital social et des infrastructures adaptées ont été en mesure de bénéficier pleinement et rapidement des appuis territorialisés mis en place par le gouvernement (Aquino, 2003; Tonneau & Sabourin, 2009). Paradoxalement, ce sont aussi les régions dans lesquelles l'agriculture familiale – objectif central du programme – semblait déjà bien engagée avec un processus de modernisation et d'intensification de sa productivité.

7. Le *Countryside Stewardship* en Angleterre

Au Royaume-Uni, le développement rural est confié aux Régions : Angleterre, Écosse, Pays de Galle et Irlande du Nord. En Angleterre, c'est le « *England Rural Development Program* » (ERDP) qui est le dispositif central accompagnant le développement rural. L'ERDP propose du soutien financier à une grande variété d'instances (agriculteurs, entreprises agroalimentaires, personnes habitant en zone rurale, etc.) selon trois volets prioritaires : un volet promouvant l'écologie et l'amélioration de l'environnement en général ; un volet axé sur l'augmentation de la productivité des activités agricoles et forestières ; et un dernier volet centré sur le développement économique des zones rurales. Ce dispositif correspond à la mise en œuvre par l'Angleterre du 2^e pilier de la PAC (le développement rural) dont nous avons déjà parlé pour LEADER.

Dans le cadre de l'ERDP, nous nous intéressons ici à un volet précis, le programme « *Countryside Stewardship* » (CS), qui est le volet soutenant l'écologie et l'amélioration de l'environnement. Ce programme est centré sur le financement de mesures agroenvironnementales (MAE). Le Royaume-Uni a en effet été le premier pays européen à s'être servi du deuxième pilier pour

introduire des MAE (Dobbs & Pretty, 2004) et pour adapter ses interventions dans une optique plus conforme à sa représentation de ce que doit être l'agriculture (Ward & Lowe, 2004).

7.1. Présentation et objectifs du *Countryside Stewardship*

Le *Countryside Stewardship* (CS) est le plus important des programmes de l'ERDP. Son objectif est de financer les agriculteurs, les propriétaires ou gestionnaires fonciers, ainsi que les propriétaires ou exploitants forestiers pour des changements de pratiques favorables à l'environnement. Le premier programme de ce type date de 1979 (Franks et al., 2016). Le principe est de compenser les agriculteurs pour les pertes de revenu qu'ils subissent du fait de l'adoption de meilleures pratiques. Au cours du temps, le programme a plusieurs fois changé de nom. Le précédent s'appelait *Environmental Stewardship Scheme* (2005-2014). L'actuel programme *Countryside Stewardship* existe depuis 2014 et s'étend sur la programmation 2014-2020 du deuxième pilier de la PAC. Il a également reçu divers élargissements et changements issus des expériences acquises au fil du temps et d'une évolution de la conception même de la préservation de l'environnement, pensée depuis quelques années à l'échelle du paysage (Lefebvre et al., 2014), ce qui implique une territorialisation. Dans le cas de *Countryside Stewardship*, celle-ci se fait par les options d'aménagement ou de pratiques proposées aux agriculteurs qui ont été déterminées au niveau local par diverses parties prenantes.

CS repose sur une planification avec des objectifs précis : protéger 2,5 millions d'hectares de terres agricoles grâce à la gestion environnementale des terres ciblant des objectifs de biodiversité et de protection de l'eau et planter 14 000 hectares de bois. Le CS est administré conjointement par le *Rural Payments Agency* (RPA), soit l'Agence chargée de la gestion des paiements européens, et le *Department for Environment, Food and Rural Affairs* (DEFRA), qui correspondrait à un ministère fédéral couvrant à la fois l'agriculture, l'environnement, l'alimentation et le développement rural. Cette fusion au sein d'un même ministère de l'agriculture et d'une bonne partie des questions environnementales est une originalité, qui peut sans doute s'expliquer par le fait que le Royaume-Uni a été un précurseur dans le domaine de l'agroenvironnement (Buller, 1999). Un troisième organisme important intervient dans le dispositif global, *Natural England*, qui est un organisme public non ministériel chargé de conclure les ententes avec les agriculteurs et de fournir des conseils techniques relativement au programme (pour soumettre une candidature ou en support post-attribution de contrat).

Le CS repose sur des contrats – généralement de 5 ans mais pouvant s'étendre jusqu'à 10 ans, voire 20 ans dans certains cas (cf. tableau 3) – passés entre le participant gestionnaire de parcelles agricoles et l'État (représenté par *Natural England*). Nous parlons ici de gestionnaire de parcelles agricole dans la mesure où, avec ce contrat, le programme prend en compte la proportion grandissante de propriétaires terriens non agriculteurs dans la ruralité anglaise contemporaine. Le programme *Countryside Stewardship* s'adresse donc à un large bassin de bénéficiaires, même si les agriculteurs sont restés, au moins dans les versions précédentes du programme, la catégorie la plus représentée (Morris, 2004).

Les cahiers des charges de ces contrats sont établis localement par les services de l'État, mais ils s'inscrivent dans une démarche de co-construction avec les organisations agricoles, les antennes déconcentrées du DEFRA et des associations environnementales. Divers niveaux de paiement sont proposés, les niveaux les plus élevés correspondant aux contrats présentant les contraintes les plus fortes. Ces contrats ne sont pas vus comme des mesures d'aide, mais constituent une compensation pour les surcoûts et pour la fourniture de services écosystémiques.

7.2. Le fonctionnement de *Countryside Stewardship*

Le programme CS offre aux gestionnaires de parcelles agricoles des compensations monétaires visant à amoindrir, voire supprimer, les pertes de revenus engendrées par une gestion plus écologique de ces parcelles. Pour établir les pratiques qui donneront lieu à une indemnisation, chaque gestionnaire choisit dans un ensemble de mesures régionalisées.

Les domaines couverts par des financements issus du programme CS sont nombreux⁵¹ :

- conservation et restauration des habitats fauniques,
- gestion des risques d'inondation,
- création et gestion d'espaces boisés,
- réduction de la pollution de l'eau par l'agriculture,
- conservation de la ruralité et préservation des caractéristiques historiques des paysages,
- encouragement aux activités favorisant l'accès à l'éducation.

Les personnes candidates à un financement en font la demande individuellement en présentant leur projet et le type de sous-programme dans lequel il s'insère. Le programme est dit « compétitif » (*competitive*), dans le sens où les candidats sont au fond en concurrence pour avoir accès aux financements. Les candidatures sont évaluées en référence aux objectifs prioritaires locaux qui ont été déterminés en amont.

Le programme est présenté comme comportant quatre entrées possibles :

1. Un niveau d'entrée dit « intermédiaire » (*Mid Tier*) proposant diverses options relatives à des mesures visant par exemple la réduction de la pollution diffuse de l'eau ou l'aménagement d'infrastructures fauniques pour les oiseaux ou les pollinisateurs. Le programme *Mid Tier* régulier est compétitif dans le sens où les projets donnent lieu à une évaluation par pointage. Cette évaluation aboutit à ce que chaque projet reçoive une note. Plus la note est élevée, plus le projet a des chances d'être financé.
2. Une entrée centrée sur les aménagements fauniques (*Wildlife Offers*). Cette entrée, qui relève du programme *Mid Tier*, est conçue pour simplifier les candidatures et diminuer le temps de traitement des dossiers. Si la candidature correspond aux critères exigés, la

⁵¹ Pour tous les détails du programme, voir le site du gouvernement du Royaume-Uni :

<https://www.gov.uk/government/collections/countryside-stewardship-get-paid-for-environmental-land-management>

demande est acceptée. Il n’y a donc pas de système de pointage, ni de compétition entre les porteurs de projet. Le candidat reçoit simplement une réponse de type OUI/NON selon les informations fournies lors du dépôt de candidature.

3. Un niveau dit « supérieur » (*Higher Tier*) ciblé pour des zones ayant de plus grands enjeux environnementaux et qui nécessitent une gestion plus complexe. Si, officiellement, le programme est offert sur tout le territoire, les options disponibles et le pointage réalisé pour évaluer la qualité du projet ont pour effet que le *Higher Tier* ne s’applique en réalité que dans des zones d’intérêt écologique ou paysager particulières.
4. Des subventions en capital (*Capital Grants*). Ce sont des contrats de deux ans qui financent divers investissements allant de l’installation de haies ou de surfaces boisées à des filets à moutons, en passant par la restauration de bâtiments ayant un intérêt historique, la restauration d’éléments paysagers, des infrastructures écologiques favorables à la faune, etc⁵².

À ces quatre entrées s’ajoutent d’autres possibilités : une entente spécifique « agriculture biologique », qui peut être autonome ou se décliner dans les deux niveaux « intermédiaire » et « supérieur » ; et un fonds de facilitation pour encourager les accords coordonnés et collaboratifs « à l’échelle du paysage », c’est-à-dire permettant d’obtenir une certaine continuité territoriale, afin d’amplifier les effets bénéfiques sur l’environnement. Cette dernière possibilité n’est offerte que dans le cas du niveau « intermédiaire » (*Mid Tier*).

Les ententes passées avec *Natural England* s’effectuent sur une base volontaire. Les agriculteurs britanniques sont en effet habitués à ce que leur rôle dans la préservation des milieux ruraux et de l’environnement soit considéré. Ils préfèrent s’inscrire dans des démarches volontaires, vues comme un moyen « d’éviter des contrôles plus stricts » (Buller, 1999, p. 57). Les guides de programme (Natural England, 2017; DEFRA, 2019 a et b) présentent les mesures pouvant être mises en place par les agriculteurs, propriétaires terriens ou entreprises. Les paiements sont faits à l’hectare. Il est possible de combiner ces mesures entre elles – les rétributions sont cumulatives –, lesquelles peuvent mobiliser des aspects agronomiques, comme la gestion ou la création de vergers traditionnels, ou des aspects plus sociaux voire pédagogiques comme l’accès aux parcelles avec des objectifs d’éducation. Page suivante, nous présentons un tableau récapitulatif des deux volets (*Mid tier* et *Higher tier*). Ce tableau s’appuie sur DEFRA 2019, a et b).

⁵² On peut voir la liste complète des *Capital Grants* ici : https://www.gov.uk/countryside-stewardship-grants?keywords=&grant_type%5B%5D=capital-item.

Tableau 3 : Le programme Countryside Stewardship [UK] – 2015-2020

Nom du volet	Mid Tier	Higher Tier
Conditions d'admissibilité	Le niveau d'entrée intermédiaire est disponible partout sur le territoire. Il est réservé aux gestionnaires de parcelles, qu'ils en soient propriétaires [occupants ou non], locataires ou concessionnaires. Les terres concernées doivent être agricoles, pratiquement toutes les terres agricoles peuvent être visées.	Pour être admissible à ce niveau d'entrée, les parcelles doivent être situées en milieu agricole ou forestier, certains espaces sont exclus (comme les espaces bâtis ou servant à d'autres usages que la production agricole ou forestière). Si les terres se situent dans des zones protégées, cela augmente la notation du dossier.
Durée du contrat	5 ans	Selon les options, les contrats sont d'une durée de 5, 10 ou 20 ans
Conditions et modalités	Le programme <i>Mid Tier</i> soutient la mise en place d'actions agro-environnementales simples aux bénéfices environnementaux immédiats. Des options pour l'agriculture biologique sont possibles (avec une bonification). Ce volet comporte un large choix d'options que le candidat peut combiner selon sa situation particulière. Le processus de candidature étant compétitif, les dossiers sont notés et classés. Les dossiers présentant les scores les plus élevés obtiennent un contrat jusqu'à épuisement des fonds disponibles. <i>Mid Tier</i> ne peut concerner les parcelles de forêt ou les activités de type pédagogique.	Ces contrats sont destinés aux sites nécessitant une gestion agroenvironnementale plus complexe. Les actions à mener et les rétributions sont adaptées au cas par cas. Ce volet offre un plus large choix d'options de rétributions que le volet <i>Mid Tier</i> . Le processus de candidature étant compétitif, les dossiers sont notés et classés. Les dossiers présentant les scores les plus élevés obtiennent un contrat jusqu'à épuisement des fonds disponibles. Des financements additionnels peuvent venir du volet « <i>Capital Grant</i> » pour financer des études de faisabilité. Les projets concernant les parcelles de bois et les activités pédagogiques sont éligibles.
Évaluation	L'évaluation des dossiers repose sur quelques critères. Les choix proposés par le gestionnaire sont d'abord classés selon leur ordre de priorité local (élevé, moyen ou faible). Le calcul est assez simple, le score annuel est obtenu en multipliant des surfaces par le niveau de priorité. À ce score de base s'ajoute un score en capital qui tient compte du type d'infrastructure écologique prévu.	La grille d'évaluation est plus complexe et comprend un score de base (reposant lui aussi sur l'ordre de priorité local (élevé, moyen ou faible). À ce score de base s'ajoutent plusieurs bonifications possibles selon les choix effectués par le gestionnaire (par exemple, mener une activité éducative permet d'augmenter le score de base de 5 %).
Projets territoriaux	Avec l'existence du fonds de facilitation (<i>Facilitation Fund</i>) pour encourager les projets collectifs (<i>Mid Tier +</i>), les agriculteurs membres d'un « <i>Countryside Stewardship Facilitation Fund Group</i> », bénéficient d'un score additionnel. Il est nécessaire qu'au moins quatre gestionnaires soient associés dans la candidature et la surface du projet doit être au moins de 2 000 hectares. Les candidatures restent individuelles, mais les agriculteurs doivent faire la preuve de leur connexion avec les voisins.	Les démarches collectives ne sont pas prévues dans le cadre de <i>Higher Tier</i>

En résumé, le programme CS offre une compensation financière aux gestionnaires de terres selon divers niveaux d'entrée et en proposant un vaste catalogue d'options (soit une liste concrète de pratiques proposées aux gestionnaires). Pour l'essentiel (à part pour *Wildlife Offers*), les différents volets du programme reposent sur une compétition entre les candidats, puisque chaque dossier va recevoir un score basé sur un ensemble de critères. Ainsi, seuls les dossiers proposant les meilleures mesures d'amélioration des terres sont en principe retenus.

L'analyse des dossiers est en partie territorialisée, puisque le score de base repose sur un multiplicateur affecté à chaque option choisie par le candidat selon un ordre de priorité local. Même si toutes les candidatures sont évaluées, le fait que le score dépende étroitement des priorités locales est un incitatif fort à choisir de s'inscrire au plus près de ces priorités. À ce calcul, qui ne laisse pas de place à l'interprétation, s'ajoute un score complémentaire prenant en compte la pertinence de la combinaison d'options choisies par le candidat et son articulation avec la durée d'engagement envisagée. Dans la documentation consultée, il semble que le principe d'une évaluation discrétionnaire dans l'analyse des candidatures reçues est de mise. Il n'y a pas de recours possible.

Le contrôle s'effectue pour l'essentiel « à distance ». Les titulaires d'un contrat CS doivent obligatoirement procéder au dépôt de documents attestant des mesures de gestion mises en place (photographies, cartographies, registre de la ferme, factures, etc.). Des sanctions sont prévues en cas de manquement, soit sous forme de pénalités, soit sous forme de suspension des paiements.

7.3. Les forces et les faiblesses de *Countryside Stewardship*

Du fait de son ancienneté (le programme existe depuis longtemps, mais sous d'autres noms) et de la relative originalité de la démarche, le CS bénéficie de beaucoup de travaux de recherche qui ont analysé à la fois ses effets et la façon dont il a été mis en pratique par ses bénéficiaires.

A/ Un programme qui repose sur la reconnaissance des bonnes pratiques

Dans l'ensemble, le programme repose sur la volonté de valoriser le rôle positif que peuvent jouer les gestionnaires de terre (et en particulier les agriculteurs) dans la préservation de l'environnement et l'aménagement d'infrastructures écologiques favorables à la biodiversité, la préservation des espèces, la fourniture d'habitats fauniques, la préservation de la qualité de l'eau, etc. (Franks et al., 2016). Les analyses qui en ont été faites mettent en avant plusieurs succès.

- Une filiation de programmes ancienne et bien établie

L'historique du CS, qui plonge ses racines dans des initiatives démarrées il y a déjà plus de 30 ans, constitue un point fort du programme. Les agriculteurs finissent ainsi par bien connaître le fonctionnement de la mesure et les instances chargées de l'administration du programme, à savoir le DEFRA et Natural England. Selon Franks (2019), cela augmente leur confiance dans l'ensemble du dispositif. Une continuité dans les grandes lignes et les fondamentaux du

programme (même si celui-ci a changé de nom et évolué au cours du temps) constitue donc un atout certain pour son adoption par les gestionnaires de parcelles agricoles. Dans un rapport de 2018 (Defra Science), il a d'ailleurs été établi que 79 % des titulaires de contrat CS avaient précédemment été engagés dans les versions précédentes du programme (essentiellement *l'Environmental Stewardship Scheme (ESS)*, qui a duré de 2005 à 2014). La continuité entre les programmes est donc un élément important de son succès.

- **La prise en compte de la diversité**

Afin de s'adapter aux différentes formes de gestion appliquées sur les exploitations agricoles ainsi qu'aux différents types de mesures agro-environnementales pouvant y être déployées, le CS offre des niveaux d'entrée dans le programme qui impliquent des niveaux d'engagement distincts. Ainsi, le *Wildlife Offers* propose une contractualisation simple et rapide. Puis les deux niveaux suivants (*Mid Tier* et *Higher Tier*) montent en puissance, le *Higher Tier* exigeant une implication importante de la part des gestionnaires en termes de gestion de leurs parcelles. Cette montée en puissance s'accompagne évidemment de paiements plus élevés. Plus globalement, le programme est vu comme permettant une amélioration du dialogue en milieu rural et la constitution de réseaux structurants pour la mise en place de mesures collaboratives permettent la diminution des conflits d'usage par réinstauration d'un dialogue rural, voire d'un dialogue de voisinage (Raymond et al., 2016).

- **Une approche de plus en plus collaborative, menant à un changement d'échelle des logiques de territorialisation**

Au cours de son évolution, le programme CS est passé de contrats purement individuels à des options de collaboration, puis à une incitation forte à créer des groupements d'agriculteurs dans sa version actuelle. Cette volonté repose sur un changement d'analyse concernant les effets environnementaux des mesures agroenvironnementales adoptées par les agriculteurs. Les premières versions du programme reposaient sur le postulat qu'un effet positif pour l'environnement pourrait être atteint grâce au nombre de souscriptions (ce nombre devait permettre d'atteindre une « masse critique » théorique au-delà de laquelle les effets positifs sur l'environnement seraient mesurables), on parlait alors de « bénéfices passifs » (Franks, 2019).

En permettant des actions collectives (et en proposant un financement spécifique destiné à favoriser les souscriptions groupées), le CS encourage désormais une action plus territoriale et contiguë, à l'échelle dite « du paysage » (Franks, 2019). Cette approche s'appuie sur diverses recherches qui montrent que la continuité spatiale est un élément important du succès d'aménagements écologiques (McKenzie et al., 2013 ; Westerink et al., 2017). La ferme seule n'est pas une bonne échelle et ce qui apparaît, c'est qu'une approche plus fonctionnelle intégrant mieux la connexion entre les différents éléments du paysage est nécessaire pour constituer des réseaux écologiques cohérents et résilients (Lawton et al., 2010).

B/ Entre individualisation et bureaucratie

Différentes faiblesses du programme sont relevées dans la littérature. Certaines d'entre elles sont fréquemment rencontrées dans l'analyse des mesures agroenvironnementales.

- Les précurseurs mal reconnus

Comme cela est souvent le cas, les gestionnaires ayant adopté très tôt des pratiques d'amélioration des agroécosystèmes se trouvent pénalisés lorsque des mesures politiques viennent financer des aménagements qu'eux ont déjà effectués. Cela est d'autant plus vrai avec ce programme qui, dans ses premières versions, mettait l'accent sur la conservation, soit le maintien et la protection de certaines ressources environnementales. Avec les années, l'amélioration des infrastructures écologiques est devenue un objectif majeur, d'autant que diverses règles financières, y compris issues des règles du commerce international, stipulaient que les efforts de préservation seulement n'étaient pas suffisants pour justifier un paiement public.

Le programme s'est donc réorienté progressivement sur l'amélioration des écosystèmes. Cette priorisation de l'amélioration sur la conservation a eu un effet pervers bien décrit par Dobbs & Pretty (2004, p. 230) : « les agriculteurs qui avaient précédemment arraché les haies seraient payés pour les restaurer, alors que ceux qui les avaient entretenues à leurs propres frais ne seraient pas admissibles à des paiements supplémentaires » (traduction libre). Le même type de problème a été repéré au Canada avec le programme Alternative Land Use (ALUS), récemment introduit au Québec : le modèle priorise la création de nouvelles surfaces de capital naturel au détriment de la conservation des surfaces existantes. En conséquence, l'impact est restreint en comparaison de la surface totale qui pourrait être concernée par la protection des milieux humides et des habitats déjà existants (France et Campbell, 2015).

- Un nombre d'options plus faible que ce que laisse croire le programme

Bien que la participation aux mesures agro-environnementales mises en place dans le cadre du CSS s'effectue sur une base volontaire, certains détenteurs de contrat affirment s'être sentis influencés, pressés ou tout simplement enfermés dans une série limitée de pratiques (Morris, 2004). Les guides du programme laissent supposer que le candidat dispose d'une grande liberté dans le choix des options offertes. En réalité, nombre de ces choix sont conditionnés par le type de parcelle impliqué (prairie, lande, milieu forestier), par la qualification environnementale de la parcelle (les agriculteurs doivent consulter la base de données MAGIC pour vérifier leur éligibilité), par les autres options choisies, par les dates limites d'application, etc. De fait, il a été établi que 26 options seulement (sur les 241 disponibles) représentent 75 % des paiements versés au cours de la première année de contrat (Defra Science, 2018).

- Technologie et bureaucratie

Le programme est très exigeant pour les bénéficiaires. D'une part, le dispositif reste tout de même très complexe et les gestionnaires de terres peuvent se sentir démunis devant l'avalanche d'informations qu'ils doivent maîtriser pour déposer leur candidature. LE CS a aussi amplifié, par rapport à ses prédécesseurs, le virage numérique effectué, tant pour avoir accès aux informations que pour déposer sa candidature. Les titulaires de contrat doivent accéder en ligne à l'ensemble des guides, documents d'accompagnements et informations relatives à leur dossier personnel d'utilisateur (Andrews, s.d.; Defra Science, 2018). Pour les initiateurs du programme, les communications s'en trouvent ainsi simplifiées et témoignent d'une volonté du gouvernement de limiter la documentation papier. Cette numérisation permet par ailleurs la compilation plus aisée de données liées. Ces données sont maintenant intégrées à un service de cartographie interactif en ligne – intitulé MAGIC⁵³ – lequel permet de visualiser les données mises à disposition par différents ministères. Mais il ne faut pas sous-estimer les difficultés que peuvent rencontrer certains gestionnaires de terre pour se débrouiller avec ces outils devenus obligatoires. D'autant que le CS s'accompagne d'exigences accrues concernant les registres à tenir (Andrews, s.d) et que selon certains agriculteurs interrogés par Franks et al. (2016), les « petits caractères » dans les contrats sont de constants irritants.

Enfin, toujours en lien avec la bureaucratie du programme, plusieurs bénéficiaires déplorent que la durée des contrats proposés aux agriculteurs dans le cadre des versions précédentes (5 ou 10 ans), ne puissent donner lieu à une rupture anticipée, de façon à ce que les bénéficiaires puissent engager plus rapidement une candidature sur le programme CS. Il s'agit de l'un des points négatifs majeurs soulevés par les chercheurs notamment dans le cas de fermes qui voudraient maintenant s'inscrire dans une démarche collective (Franck et al., 2016).

- Les projets collectifs parents pauvres du programme

L'introduction de la possibilité de conduire des actions concertées à l'échelle du paysage est reconnue comme une grande avancée du programme CS par rapport à ses prédécesseurs. Le programme prend en charge les frais d'accompagnement des *Mid Tier +* (notamment les frais de mise à disposition d'une ressource en conseil pour les groupes d'agriculteurs constitués). Mais divers critiques remarquent que le programme n'est pas allé assez loin. D'une part la durée de trois ans accordée pour le financement de l'accompagnement semble insuffisante pour permettre d'atteindre des résultats probants sur le plan environnemental et ne permet pas d'insuffler une réelle dynamique de groupe auprès des agriculteurs réunis (Franks, 2019). Par ailleurs, alors que le volet *Higher Tier* est celui qui présente le plus haut niveau d'exigences environnementales, la logique collaborative en est exclue. Seul le niveau « inférieur » que constitue le *Mid Tier* permet la création de *Farmers Groups*. L'efficacité des contrats du volet *Higher Tier* est ainsi conditionnée

⁵³ Voir le site Internet : <https://magic.defra.gov.uk>

par le nombre de souscriptions, qui doit atteindre une masse critique. D'un point de vue tant économique qu'environnemental, cette exclusion est dommageable (Franks, 2019).

7.4. Les enseignements de *Countryside Stewardship*

Ce programme repose clairement sur une contractualisation. Toutefois, malgré son ambition de faire en sorte que les spécificités territoriales soient mieux prises en compte, nous dirons qu'il reste tout de même faiblement territorialisé. Là où la territorialisation apparaît, c'est en amont du programme, dans la définition des priorités, puis dans le choix des projets financés puisque le strict respect des priorités locales améliore grandement le score obtenu par un projet.

La seconde ambition, celle d'en faire un programme moins individuel et plus collectif rencontre, comme nous l'avons vu, diverses difficultés : seul le volet *Mid Tier* peut ouvrir la porte à un financement collectif. Par ailleurs, les bilans montrent que, pour le moment, le nombre de collectifs reste modeste. Le programme reste dans ses grandes lignes un programme finançant individuellement les agriculteurs pour des évolutions de pratiques permettant de préserver l'environnement. On retrouve par ailleurs dans *Countryside Stewardship* plusieurs des points de vigilance relevés dans d'autres programmes, notamment une bureaucratie pesante pour les agriculteurs qui s'y engagent.

Enfin, ce programme, qui repose sur la mise en place de mesures agroenvironnementales, reste en fin de compte faiblement territorialisé du point de vue de la prise en compte des problèmes plus spécifiques aux zones de production intensive (même si celles-ci restent minoritaires en Angleterre). Depuis longtemps, le zonage « environnemental » repose au Royaume-Uni sur la notion de « *environmental sensitive area* (ESA) » (voir section 4.3.), qui désigne des zones agricoles dont on estime qu'elles nécessitent une attention particulière du fait de leur intérêt paysager, faunique ou historique. Mais ce zonage ne permet pas de distinguer les espaces plus menacés par des pratiques intensives. Dans les précédentes versions du CS, ce qui était l'équivalent du *Higher Tier* était réservé de façon plus spécifique aux zones classées ESA. Dans la dernière version du programme, un élargissement conséquent des zones éligibles a eu lieu, mais les critères d'appréciation restent tels, que seuls les projets se situant dans des zones présentant un fort intérêt écologique, peuvent être financés.

8. Le *Environmental Quality Incentives Program* (EQIP) aux États-Unis

Aux États-Unis, le National Resource Conservation Service (NRCS), une agence relevant de l'USDA, gère plusieurs programmes de conservation menés sur l'ensemble du territoire américain. Dans cet exemple, nous nous focalisons sur l'un de ces programmes en particulier, le *Environmental Quality Incentives Program* (EQIP), qui répond à certains facteurs clés d'une politique de territorialisation.

EQIP offre aux agriculteurs et propriétaires forestiers la possibilité de participer sur une base volontaire à l'adoption de pratiques favorables à l'environnement. Le programme vise notamment l'amélioration de la qualité de l'air et de l'eau, une meilleure conservation des eaux souterraines et de surface, et une réduction de l'érosion des sols, ainsi que la création ou la préservation d'habitats (Gray & Teels, 2006; Riley, 2004). À cette fin, EQIP fournit de l'assistance technique et financière aux candidats qui sont admis au programme. En échange de la fourniture de services écologiques, les participants reçoivent une compensation partielle pour les coûts induits. Même si EQIP a pour mission de fixer des objectifs environnementaux au niveau national, des acteurs publics et privés à l'échelle des États et des Comtés participent également à l'élaboration des priorités, ce qui rend cette politique pour partie territoriale.

8.1. Présentation et objectif d'EQIP

EQIP a été créé en 1996 à la suite du passage de l'*Agricultural Improvement Act*, communément appelé le *Farm Bill* (Liu, Wang, & Zhang, 2018). Cette législation fédérale, généralement renouvelée tous les cinq ans par le Congrès américain, établit les niveaux de financement qui seront destinés aux différents programmes agricoles du pays. Depuis cette date, chaque *Farm Bill* a continué de soutenir EQIP financièrement tout en apportant diverses modifications aux règles en vigueur. En 2018 (date du plus récent *Farm Bill*), EQIP s'est vu octroyer 9,2 milliards \$⁵⁴ pour la période 2019-2023 (American Farm Bureau Federation, 2019), soit plus de 1 milliard \$ supplémentaires comparés à la période précédente (2014-2018). En termes budgétaires, EQIP est aujourd'hui le deuxième programme de conservation le plus important aux États-Unis, après le *Conservation Reserve Program* (Reimer & Prokopy, 2014a), qui est également géré par le NRCS.

Trois paliers administratifs sont impliqués dans la gouvernance du programme EQIP. En premier lieu, le bureau national du NRCS chapeaute le programme et se charge d'identifier les problématiques environnementales qui seront ciblées sur l'ensemble du territoire américain. Les priorités nationales d'EQIP sont nombreuses :

- réduction de la pollution des eaux de surface et souterraines ou provenant de sources diffuses (telles que les pesticides), ou diminution des contaminations créées par les activités agricoles,
- conservation des eaux de surface et souterraines,
- diminution des émissions de polluants et amélioration de la qualité de l'air,
- réduction de l'érosion des sols et de la sédimentation sur les surfaces agricoles,
- protection de la faune et de ses habitats,
- promotion d'une utilisation d'énergie et d'intrants plus efficace et économe,
- encouragement des pratiques de séquestration du carbone.

Outre les problématiques ciblées, l'USDA souligne aussi que le programme doit pouvoir aider les agriculteurs à mieux se conformer aux normes environnementales. Ainsi, même si ce n'est pas sa

⁵⁴ Tous les chiffres sont exprimés en dollars américains.

fonction principale, le programme peut aussi servir d'appui à la mise aux normes dans certaines conditions.

En dessous de l'échelle nationale se trouvent les bureaux régionaux du NRCS qui regroupent entre un et six États fédéraux. Enfin, l'agence est représentée dans chaque État par un bureau sous la direction d'un spécialiste en conservation (*State Conservationist*)⁵⁵. Selon les règles du programme, les États⁵⁶ peuvent cibler leurs propres priorités environnementales qui s'ajouteront à celles relevées par le bureau national du NRCS. Afin de mobiliser une diversité de parties prenantes dans les prises de décision, le spécialiste en conservation travaille en consultation étroite avec un comité technique (*State Technical Committee*) (Marcus, 2003). Celui-ci fournit des conseils concernant les problématiques environnementales (*Resource Concerns*) qui touchent l'État et auxquelles le bureau étatique devrait accorder une priorité (Reimer & Prokopy, 2014b). De ce fait, les comités contribuent fortement à territorialiser le programme. Chaque comité technique est composé de différents acteurs tels que des représentants d'agences publiques, des dirigeants d'organisations environnementales ou agricoles, ou des producteurs issus des secteurs de production présents dans l'État (Gray & Teels, 2006).

Le spécialiste en conservation et son bureau s'appuient également sur des parties prenantes dans les comtés⁵⁷ qui s'organisent en groupes de travail locaux (*Local Working Groups*). En termes d'organisation, ces groupes sont chapeautés par le comité technique de l'État et chacun d'entre eux s'étend sur au moins deux comtés partageant la même géographie ou les mêmes préoccupations en matière de conservation. Composés de différents intervenants locaux (producteurs, propriétaires forestiers, représentants d'organisations environnementales ou d'agences publiques), les groupes de travail se réunissent chaque année pour établir les priorités environnementales au niveau local. Par ailleurs, comme nous verrons dans la prochaine sous-section, ces entités (ainsi que le comité technique) jouent un rôle déterminant dans la sélection des pratiques qui seront mises en œuvre puisqu'ils participent à l'élaboration des critères utilisés pour évaluer les dossiers des candidats.

8.2. Le fonctionnement d'EQIP

EQIP repose sur des contrats individuels signés entre le NRCS et les candidats. Les contrats offrent aux agriculteurs et propriétaires forestiers de l'assistance technique ainsi qu'un partage des coûts associés à l'adoption de pratiques favorable à l'environnement (Fleming, 2017). Au total, EQIP promeut plus de 160 pratiques même si le nombre mis en œuvre à l'échelle étatique varie selon les priorités et besoins locaux (NRCS, 2020a). Les pratiques les plus populaires sont l'utilisation de

⁵⁵ Le bureau étatique a pour mission de gérer l'ensemble des programmes de conservation du NRSC dans l'État.

⁵⁶ Dans cette étude, le terme « État » fait référence au palier étatique du NRSC.

⁵⁷ En termes de niveau administratif, les comtés aux États-Unis sont l'équivalent des municipalités régionales de comté (MRC) au Québec.

cultures de couverture, la gestion intégrée des sols et des nutriments, la mise en place de systèmes d'irrigation plus efficaces, la restauration de pâturage, l'installation de clôtures et une meilleure protection des zones forestières. EQIP propose également des mesures pour développer l'agriculture biologique et accroître l'efficacité énergétique des fermes.

Pour qu'un candidat soit admis au programme, les pratiques proposées doivent être réalisées soit sur des superficies agricoles, soit sur des zones forestières privées à usage non industriel. Néanmoins, depuis 2018, certaines entités locales ou régionales (district de gestion d'eaux souterraines, district d'irrigation, États fédéraux, etc.) peuvent désormais présenter une demande de financement pour des projets de conservation de l'eau (Federal Register, 2019).

Les données pour les années 2009-2018 permettent d'appréhender la portée et l'ampleur d'EQIP au niveau national. Durant cette période, le programme a versé plus de 13 milliards US\$ en assistance technique et financière. Au total, ces fonds ont servi à financer et gérer 384 587 contrats visant l'implantation de pratiques écologiques sur une superficie totale de plus de 52 millions d'hectares (USDA, 2018).⁵⁸ De même, au cours de l'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles (2018), 1 870 millions US\$ ont été octroyés pour financer 42 887 projets⁵⁹ réalisés sur plus de 5,5 millions d'hectares.

Depuis le *Farm Bill* de 2018, le programme EQIP est axé sur deux volets. Le premier, qui reflète l'orientation initiale du programme, promeut une série de pratiques environnementales qui peuvent être mises en place *a priori* dans n'importe quelle localité (sujet toutefois à l'approbation de l'État). Les producteurs et propriétaires forestiers qui y participent reçoivent une indemnisation à travers un fonds général et les contrats signés sont généralement pour une durée de 1 à 3 ans.

Le deuxième volet, introduit en 2018 sous le nom d'*EQIP Initiatives*, propose des contrats à plus long terme (entre 5 et 10 ans). Cette nouvelle orientation est censée renforcer la vision territoriale du programme en donnant aux États la possibilité de mieux prendre en compte certains enjeux écologiques locaux dans des zones hautement prioritaires. En collaboration avec le comité technique de l'État, le spécialiste en conservation est chargé d'identifier les zones et les problématiques environnementales qui seront ciblées dans ce cadre (Federal Register, 2019). Au total, les États pourront traiter jusqu'à trois problèmes écologiques, et ce pour chaque type d'utilisation des sols dans chaque zone jugée prioritaire. Bien que ce deuxième volet d'EQIP soit encore en phase de développement, il offre néanmoins aux États la possibilité de promouvoir des mesures de conservation sur le plus long terme.

⁵⁸ Le nombre de contrats signés ne représente pas le nombre de bénéficiaires puisque les producteurs à la fin de leur contrat peuvent présenter à nouveau une demande de candidature. D'après nos recherches, le NRSC ne fournit pas de données publiques sur le nombre de producteurs qui ont été bénéficiaires du programme.

⁵⁹ Ce chiffre indique le nombre de contrats actifs ou ayant été complétés durant l'année 2018.

Quelques règles de fonctionnement concernant la gouvernance générale du programme méritent d'être soulignées, même si comme nous le verrons plus loin, celles-ci ne sont pas toujours strictement appliquées.

- **La répartition des fonds entre les États**

Le bureau national du NRCS s'appuie sur des règlements fédéraux pour déterminer le niveau de financement qui sera versé aux États. Dans un souci d'équité, la loi oblige l'agence à distribuer au moins 0,6 % des fonds⁶⁰ à chaque État. Cela dit, certaines parties prenantes critiquent cette politique au motif qu'elle détourne des fonds vers des régions du pays où les besoins en matière de conservation seraient moindres (Gilbert, Liu, Neal, & Qin, 2013).

La formulation du budget de chaque État est le fruit d'une collaboration entre le palier national du NRCS, le bureau étatique et les acteurs locaux (comité technique et groupes de travail) (GAO, 2017). Selon les lignes directrices du programme, les administrateurs sont censés préparer le budget sur la base de données scientifiques indiquant le nombre d'acres dans chaque État ayant un statut de conservation jugé critique (Gilbert et al., 2013). En premier lieu, le NRCS saisit ces informations dans son outil de planification (*State Planning Assessment*) et celui-ci est ensuite transmis au bureau étatique. Dans un second temps, l'État, en collaboration avec le comité technique et les groupes de travail locaux, détermine le nombre d'acres critiques qui seront ciblées ainsi que le niveau de financement nécessaire pour atteindre cet objectif. La requête est ensuite envoyée au bureau national du NRCS qui ajuste la somme demandée en fonction de certains critères techniques.

- **L'allocation des fonds au sein des États**

Les États peuvent décider comment les fonds seront répartis entre les participants à condition que les règlements du programme soient respectés. Le bureau étatique est censé distribuer les fonds sur la base du nombre d'acres critiques et doit tenir compte des conseils fournis par les groupes de travail et le comité technique concernant les priorités environnementales de l'État et des comtés (USDA, 2016). Dans l'objectif de promouvoir l'inclusion sociale, des dispositifs réglementaires ont été introduits en 2002 et 2008 qui stipulent que 5 % des fonds doivent cibler des agriculteurs socialement défavorisés⁶¹ et qu'un autre 5 % doit être réservé aux nouveaux entrants (Nickerson & Hand, 2009). De même, certaines tranches du budget doivent être utilisées pour des catégories de financement spécifiques. Par exemple, depuis 2018, 50 % des fonds doivent cibler des pratiques d'élevage et 10 % sont réservés pour des mesures de protection de la faune sauvage. En même temps, les États (en concertation avec les organismes représentant

⁶⁰ Notre discussion porte sur la partie du budget d'EQIP qui est versée aux participants en assistance financière et non pas sur la partie (généralement un quart) affectée à l'assistance technique.

⁶¹ Un producteur est classifié comme étant socialement défavorisé (*Socially Disadvantaged Farmers*) s'il appartient à un groupe minoritaire (Nickerson & Hand, 2009).

les parties prenantes locales et étatiques) décident quelles pratiques au sein de chaque catégorie recevront un financement.

Afin d'organiser l'évaluation des propositions de contrat, chaque État établit des catégories de financement (*Funding Pools*) (U.S. Government Accountability Office, 2017). La création de ces classements reflète les préoccupations environnementales propres à chaque État et permet d'organiser les candidatures par thématique. Les catégories en question peuvent cibler un enjeu écologique (par exemple une mesure d'amélioration de la qualité de l'air), une zone géographique (État, comté, bassin versant) ou une activité agricole (par exemple l'élevage intensif).

- **Le choix des pratiques et du taux de paiement**

Les trois paliers administratifs d'EQIP participent à établir les niveaux de compensation qui seront offerts aux participants. En premier lieu, le bureau national fournit une estimation du coût associé à l'adoption de chacune des quelques 160 pratiques indexées. Les calculs sont basés sur les pertes de revenu que pourrait subir l'agriculteur ainsi que sur les coûts de mise en œuvre (planification, achat de matériels et d'équipements, embauche de main d'œuvre, formation, etc.). Afin de mener ce travail, le bureau développe des scénarios de mise en œuvre, et ce pour chaque pratique. À la suite de cette étape initiale, les administrateurs régionaux peuvent modifier les scénarios créés en fonction des besoins de la région (U.S. GAO, 2019). Les États, quant à eux, sont autorisés à réduire le nombre de scénarios possibles pour améliorer l'efficacité du programme et diminuer ainsi les charges de travail. Enfin, le spécialiste en conservation sélectionne, en collaboration avec les groupes de travail et le comité technique, les pratiques pour lesquelles une indemnisation sera offerte dans l'État et fixe le taux de compensation. Le montant que reçoit un participant est donc déterminé en multipliant ce taux par le total estimatif des coûts associés à la mise en œuvre des pratiques que le candidat a choisies. Les producteurs reçoivent un paiement anticipé qui couvre une partie de leur compensation ; le reste est versé à la fin du contrat après que la mise en œuvre des pratiques ait été vérifiée.

Les règlements du NRCS précisent que l'indemnisation peut couvrir jusqu'à 100 % des pertes de revenus et 75 % des frais de mise en œuvre (Nyaupane, Gillespie, & Paudel, 2012). Cependant, une réforme introduite dans le *Farm Bill* de 2018 permet d'augmenter ce taux jusqu'à 90 % dans le cas de 10 pratiques que l'État juge prioritaires. De même, la législation exige désormais que des niveaux d'indemnisation supérieurs soient offerts aux nouveaux entrants, aux vétérans et aux personnes classées comme étant socialement défavorisées ou ayant des ressources limitées⁶² (Mishra & Khanal, 2013). Par conséquent, ces catégories de producteurs bénéficient d'un taux de compensation au moins 25 % plus élevé (jusqu'à un plafond maximum de 90 % des coûts estimés).

⁶² En 2019, un producteur aurait été classifié dans cette catégorie (*Limited Resource Farmer*) si pour les années 2016 et 2017 son revenu agricole brut était inférieur ou égal à 177 300 US\$ (NRCS, 2020b).

- **L'évaluation des demandes de contrat**

Un producteur agricole ou propriétaire de forêt souhaitant poser sa candidature au programme doit prendre contact en premier lieu avec le centre de service local de l'USDA. Ces bureaux sont présents dans les comtés afin de permettre aux agriculteurs avoisinants d'accéder aux différents services fournis par les agences de l'USDA y compris ceux du NRCS.

Par la suite, un agent rend visite au candidat pour évaluer les conditions environnementales de son terrain et proposer des mesures appropriées. Le candidat sélectionne ensuite les pratiques qui l'intéressent, remplit le formulaire de candidature et dépose sa demande auprès du centre de service. Comme dans le cas de l'initiative *Countryside Stewardship* au Royaume-Uni (voir l'étude de cas précédente), le programme EQIP est compétitif dans la mesure où les demandes de financement ont tendance à dépasser les capacités financières du programme (OCDE, 2011).

L'État utilise un système de points pour classer les demandes par ordre de priorité. Chaque dossier est évalué pour déterminer si la proposition répond aux objectifs du programme. Le formulaire de candidature inclut une série de questions pondérées qui tiennent compte des priorités nationales, étatiques et locales du programme. Les questions en lien avec les objectifs nationaux d'EQIP ne changent pas selon l'État ou la catégorie de financement et comptent pour 25 % des points. La majorité des points (65 %) est réservée pour les questions associées aux problématiques étatiques et locales. Enfin, les points restants (10 %) sont attribués en fonction de différents facteurs, tels que le rapport coût-bénéfice, les avantages environnementaux prévus et la disponibilité en ressources humaines. Les groupes de travail et le comité technique participent à la sélection des questions afin que celles-ci reflètent les priorités étatiques et locales en matière de conservation. Chaque dossier est classé sur la base des réponses et les candidats qui obtiennent les scores les plus élevés reçoivent un contrat jusqu'à ce que tous les fonds disponibles pour l'année soient épuisés. En utilisant ce système de classification, EQIP parvient à tenir compte des priorités nationales, étatiques et locales durant l'évaluation des propositions de projets.

8.3. Forces et faiblesses d'EQIP

Nous avons repéré plusieurs articles et rapports qui analysent les procédures d'EQIP, la composition des participants et l'efficacité des interventions. Certains de ces travaux font ressortir les avantages de ce programme en matière de gouvernance.

A/ Un programme qui mobilise les acteurs ruraux

- **Des pratiques adaptées aux enjeux locaux**

EQIP s'est développé en créant une structure décentralisée et en déléguant une partie des pouvoirs décisionnels aux représentants et acteurs locaux. Par conséquent, EQIP se distingue d'autres initiatives de conservation de type descendant aux États-Unis qui se focalisent presque exclusivement sur des objectifs nationaux (Reimer & Prokopy, 2014b). Certes, le NRCS, l'agence en charge d'EQIP, intègre des priorités nationales en matière de conservation au sein du dispositif

et fixe des lignes directrices afin d'assurer la cohérence du programme et une coordination efficace. Mais, en même temps, les administrateurs reconnaissent la diversité et la complexité des problématiques auxquels les agriculteurs sont confrontés et acceptent l'idée que les solutions à apporter seront différentes selon les territoires. Pour cette raison, le NRCS laisse aux États le choix de sélectionner les pratiques les plus à même de répondre aux enjeux écologiques spécifiques à leur territoire. De ce fait, EQIP reflète une nouvelle forme de gouvernance rurale dans laquelle des priorités nationales sont établies tout en donnant aux autorités et parties prenantes locales la possibilité de poursuivre leurs propres stratégies de développement (Reimer & Prokopy, 2014b).

- **Un accompagnement personnalisé des participants**

Afin de promouvoir des mesures de conservation en milieu rural, EQIP met l'accent sur la fourniture d'une assistance technique. Ainsi, durant l'année 2018, 25 % du budget d'EQIP, soit 463 millions US\$, ont été versés en soutien technique pour assurer un accompagnement de qualité aux participants (USDA, 2018). Ce sont les spécialistes de terrain affectés au NRCS qui fournissent cette assistance en travaillant directement avec les candidats dans la création de leur plan de conservation. Par conséquent, chaque projet est une entreprise unique.

Durant les visites, les agents proposent des mesures pour régler les problèmes environnementaux identifiés sur les parcelles des candidats. En revanche, les candidats ont la liberté de choisir les pratiques qu'ils mettront en œuvre en fonction de leurs habiletés et intérêts. Les échanges entre l'agent et l'agriculteur aboutissent donc à la création d'un plan d'action qui répond aux attentes de ce dernier. La qualité de l'assistance technique fournie par EQIP est d'ailleurs l'un des principaux facteurs qui incitent les candidats à s'engager dans des initiatives de conservation (Lambert, Sullivan, Claassen, & Foreman, 2007)

- **Un programme qui appuie une diversité de parties prenantes**

EQIP soutient diverses catégories de parties prenantes en milieu rural. Historiquement réservé aux propriétaires agricoles et forestiers, le programme est désormais ouvert (depuis 2018) à certaines entités collectives (districts de gestion d'eaux souterraines, districts d'irrigation, États fédéraux, etc.), bien que l'impact de cette réforme reste encore à déterminer.

Notre description du fonctionnement d'EQIP a montré que les comités techniques et les groupes de travail locaux sont des acteurs à part entière dans les structures décisionnelles du programme. La plupart des bureaux étatiques ont également établi des partenariats avec des groupes de conservation locaux (*Conservation Districts* ou *Natural Resource Districts*) qui promeuvent des mesures de protection au sein d'un bassin ou d'un district (Reimer & Prokopy, 2014b). Ces partenariats, souvent très étroits, contribuent à faire connaître le programme auprès des agriculteurs et propriétaires forestiers et influent sur la façon dont les services d'EQIP sont fournis au niveau local.

Comme nous l'avons déjà mentionné, EQIP réserve une partie de ses fonds aux nouveaux producteurs ou aux producteurs socialement défavorisés. À l'instar des producteurs ayant des ressources limitées, ceux-ci bénéficient également d'un niveau d'indemnisation plus élevé. Les dispositifs réglementaires ont à cet égard été introduits en vue d'augmenter les faibles taux de

participation observés chez ces catégories d'agriculteurs. Pour illustrer, Nickerson & Hand (2009) rapportent qu'en 2006 les nouveaux producteurs ou les producteurs ayant des ressources limitées représentaient 27 % des fermes aux États-Unis alors qu'ils détenaient seulement 12 % des contrats d'EQIP (les données concernant les producteurs socialement défavorisés n'étaient pas disponibles). L'impact de la décision prise en 2008 de réserver 5 % du financement aux nouveaux entrants est sans doute limité par le fait que ceux-ci recevaient déjà plus de 10 % des fonds (Nickerson & Hand, 2009). Cependant, l'introduction récente de nouveaux taux, plus élevés, indique que le programme cherche davantage à mobiliser l'ensemble des producteurs dans des actions de conservation.

Les données du programme indiquent que les nouveaux producteurs ou les producteurs socialement défavorisés ont plus tendance à gérer des fermes de plus petite taille. Par conséquent, les projets de conservation qu'ils mettent en œuvre sont souvent plus limités et coûteux (en raison des taux de compensation plus élevés). Cela dit, beaucoup de petits producteurs ne seraient pas en mesure de respecter certaines normes environnementales sans l'appui du programme (Ribaud, Agapoff, & Cattaneo, 2003). Ainsi, EQIP réussit à mobiliser à la fois les grands et petits producteurs pour une meilleure conservation des ressources environnementales. Par ailleurs, il convient de noter que les petits agriculteurs occupent souvent des zones écologiquement sensibles. À titre d'exemple, dans la région du delta du Mississippi (moitié inférieure du fleuve), les nouveaux entrants se concentrent géographiquement dans des zones fortement soumises à l'érosion et proches des voies fluviales (Hand & Nickerson, 2010). La participation accrue des petits producteurs permet donc d'améliorer l'impact territorial du programme en matière de conservation.

B/ Un dispositif qui limite les résultats territoriaux

Quelques études ainsi que des rapports gouvernementaux mettent en lumière plusieurs faiblesses du programme EQIP. Plusieurs de ces faiblesses sont d'ailleurs rencontrées dans d'autres programmes agroenvironnementaux.

- Une estimation des coûts souvent inexacte

Le calendrier de paiement est créé par le bureau national du NRCS qui fournit une estimation des coûts associés à la mise en œuvre des pratiques sur la base des prix nationaux. Par la suite, chaque bureau étatique ajuste le calendrier si nécessaire pour refléter les prix moyens dans son État. Néanmoins, les fonctionnaires, que ce soit à l'échelle nationale ou étatique, ne font pas un suivi continu des prix afin de mettre à jour les estimations utilisées, ce qui entraîne des différences entre les prix de référence et les prix réels. En raison de cette divergence, les producteurs sont parfois sous-payés ou surpayés pour les pratiques qu'ils adoptent (U.S. Government Accountability Office, 2019).

Le fait que la version finale du calendrier de paiement est créée par l'État plutôt que par une entité plus locale serait également problématique puisque les estimations des coûts ne tiennent pas compte des variations de prix au sein de chaque État. Une étude de Hand & Nickerson (2009) montre que cette variabilité peut avoir un impact significatif sur la taille des projets que les agriculteurs décident de poursuivre. Par exemple, un producteur situé dans un comté dans lequel

les prix sont inférieurs à la moyenne sera plus en mesure d'adopter un plus grand nombre de pratiques. Les procédures en matière de rémunération freineraient donc en partie une allocation optimale des fonds aux différents participants, limitant ainsi les retombées environnementales du programme.

- **Des procédures qui ne tiennent pas toujours compte des enjeux environnementaux**

Le NRCS a pour mandat de distribuer les fonds entre les États dans le but d'optimiser les bénéfices écologiques pour chaque dollar dépensé. Cela dit, les procédures suivies suggèrent que, dans la pratique, les priorités environnementales jouent souvent un rôle secondaire dans les décisions prises. Selon les résultats d'un rapport gouvernemental, les fonds sont largement répartis entre les États sur la base des niveaux historiques de financement plutôt qu'en fonction du nombre d'acres en situation critique (U.S. GAO, 2017). Certes, le bureau national du NRCS inclut le nombre d'acres critiques dans son outil de planification et cette information est transmise aux États, mais l'agence ne dispose pas d'informations précises sur l'emplacement de ces acres. Par conséquent, certains États rédigent leur budget et déterminent comment les fonds seront répartis localement en s'appuyant sur d'autres critères, ce qui augmente le risque que des projets méritoires soient rejetés en faveur de propositions qui apportent moins de bénéfices environnementaux (U.S. GAO, 2017).

- **Une organisation des candidatures parfois inefficace et un manque de projets collectifs**

Les États sont libres de choisir le nombre de catégories de financement qui seront proposées aux candidats. Certains États se limitent à quelques catégories alors que d'autres en ont créé jusqu'à plusieurs centaines dans l'objectif de répondre à chaque enjeu environnemental présent à l'échelle des comtés. La prolifération de ces classements permet certes de tenir compte de l'ensemble des préoccupations locales signalées par les groupes de travail. En même temps, une telle approche réduit le niveau de compétition au sein de chaque catégorie de financement, ce qui soulève des doutes quant à la qualité des projets financés et à leur impact territorial (USDA Office of Inspector General, 2014).

Comme nous l'avons mentionné précédemment, depuis le *Farm Bill* de 2018, certaines entités géographiques telles que les districts de conservation des eaux peuvent désormais présenter des propositions de projets. Cependant, pour le moment, la majorité des fonds continue à être octroyée pour des projets personnalisés, ce qui risque de renforcer une vision du développement territorial fondée sur l'action individuelle plutôt que collective. En fait, malgré l'intégration de parties prenantes locales au sein de son dispositif, EQIP n'incite pas les participants à collaborer en vue de créer un projet territorial défini en commun. Selon différents chercheurs, d'autres programmes agroenvironnementaux mis en œuvre dans divers contextes rencontreraient ce même problème (Emery 2015 ; Ouellet et al., 2020).

8.4. Les enseignements d'EQIP

Selon notre analyse, EQIP répond à certaines caractéristiques d'une politique de territorialisation, principalement du fait de sa gouvernance qui autorise les bureaux déconcentrés à choisir les pratiques qui seront financées, ce qui permet d'adapter le programme aux enjeux de conservation

spécifiques à chaque État, voire à chaque comté. Hormis cette déconcentration verticale de l'action politique vers le niveau administratif le plus bas, le programme mobilise également des parties prenantes publiques et privées qui participent aux prises de décision. Cette collaboration horizontale entre acteurs dans un cadre territorial est un indicateur fort d'une gouvernance territoriale telle que définie par Leloup, Moyart, & Pecqueur (2005). À cela s'ajoutent les partenariats que les États ont établis avec des groupes de conservation locaux dans le but de promouvoir EQIP auprès des agriculteurs.

Cela dit, la territorialisation est moins apparente lorsque nous examinons les types de contrats proposés puisque le programme repose sur des contrats individuels plutôt que sur des projets collectifs. Certes, EQIP accepte depuis 2018 des propositions de projets présentées par certaines entités collectives telles que les districts de gestion d'eaux souterraines. Néanmoins, l'impact de cette réforme, qui va dans le sens d'une politique territoriale menée sur la base de projets définis en commun, reste encore à déterminer.

En principe, EQIP apporte des réponses à des problèmes identifiés sur la base d'indicateurs scientifiques et la distribution des fonds entre les États est censée se faire en fonction du nombre d'acres en situation critique. Cependant, ce sont en réalité les niveaux historiques de financement qui déterminent largement la répartition des fonds. Par ailleurs, le fait qu'il n'y ait pas de données précises sur la localisation des acres sensibles limite fortement la capacité des États à mettre en œuvre une politique territoriale.

Enfin, la structure même du programme reste tout de même centralisée. La subsidiarité telle que nous l'avons définie n'est pas recherchée. Certes, les échelons les plus proches du terrain sont bien mobilisés et le NRCS laisse une grande autonomie aux États quant à la sélection des pratiques et à la façon de distribuer les fonds. En revanche, le niveau administratif national est fortement impliqué dans le programme indépendamment de la capacité des États d'assurer la prise en compte des priorités nationales durant les évaluations des propositions.

Conclusion de la partie III : les enseignements transversaux

Quelques points nous semblent traverser ces différentes études de cas qui méritent d'être soulignés.

La territorialisation s'opère tantôt sur des territoires qui reflètent les limites administratives des localités ou des regroupements de localité, tantôt sur des territoires constitués pour l'occasion (territoires de projet). Les territoires de projet présentent l'avantage de reposer sur la coopération volontaire de différents acteurs. Mais dans les deux cas, le risque de voir les édiles locaux monopoliser la décision et affaiblir les ambitions participatives existe. Un autre problème réside dans la proximité à la fois géographique et relationnelle entre les parties prenantes, qui peut induire diverses difficultés, voire des dilemmes éthiques dans la prise de décision (par exemple lorsqu'il s'agit d'accorder des financements). Ce point est important et il semble nécessaire de

trouver des modalités d'évaluation des projets qui ne mettent pas les acteurs en difficulté sur ce point.

Tous les dispositifs que nous avons examinés offrent des financements, lesquels sont liés à une procédure de candidature et à la présentation d'un projet. Au départ, pour les candidats, il y a la recherche d'un financement, souvent sectoriel, qui n'est pas le fruit d'un projet collectif et territorial (Méasson, 2007). Les dispositifs axés surtout sur l'agroenvironnement, comme CS ou EQIP, poussent peu à ce qu'il en soit autrement, ce qui est dommage si l'on en croit les chercheurs qui insistent sur l'intérêt d'une bonne continuité territoriale pour maximiser les bénéfices environnementaux (Campbell et al. 2011; McKenzie et al., 2013; Westerink et al., 2017). En revanche, pour un programme comme LEADER, et plus marginalement comme PDSTR, l'obligation de passer par la validation d'un projet pour avoir accès au financement présente la vertu d'obliger les candidats à réfléchir, à mûrir leur projet, à se concerter (dans certains cas), à formaliser les objectifs et les étapes et à anticiper les impacts. Mais cela présente aussi le risque de rendre le processus bureaucratique, voire de le pervertir en partie lorsque l'énergie des candidats est mise dans le respect des exigences procédurales plutôt que dans la créativité et la construction du projet. Dans tous les cas examinés, il est évoqué par plusieurs observateurs que la lourdeur et la complexité des procédures ainsi que la bureaucratisation des dispositifs peuvent entraîner une sélection reposant davantage sur l'aptitude des porteurs de projet à respecter les procédures et à rentrer dans les « cases » que sur l'excellence du projet en lui-même.

Pour des projets collectifs territorialisés, deux conditions sociales semblent importantes : la compétence de certains leaders ou agents de développement et le capital social de la communauté. Le besoin en compétences s'exprime dans l'accompagnement technique et administratif, la maîtrise des procédures, les qualités d'animation, etc. Ces compétences sont inégalement réparties entre les territoires, certains territoires ruraux dévitalisés souffrent d'un manque de ressources humaines qui les pénalisent dans leur capacité à engager et gérer des projets territoriaux (Dargan & Shucksmith, 2008). La question du capital social, si elle comprend en partie la question des compétences, renvoie davantage à tout ce qui lie les membres d'une communauté autour du désir de faire quelque chose collectivement. Cette dimension apparaît selon plusieurs observateurs comme étant déterminante. Même si elle reste difficile à approcher par des indicateurs (Grigsby, 2001; Jean & Dionne, 2011), elle témoigne de la vitalité sociale d'une communauté, condition essentielle pour penser son développement de façon autonome ou pour se coordonner.

La tension entre le caractère descendant des programmes et la démarche ascendante qu'ils supposent est présente partout. Ce point est particulièrement clair dans le cas brésilien qui montre qu'une grande partie des acteurs a en fin de compte peu accès aux informations, diminuant ainsi leur capacité d'intervenir dans les processus de définition et de mise en œuvre des actions (Sabourin, 2018). Dans le même temps, imposer la participation selon des règles déterminées au niveau national affaiblit le processus de territorialisation, puisque cela laisse *in fine* moins de place à l'autonomie des acteurs locaux.

Plusieurs des programmes que nous avons étudiés ont connu diverses évolutions, voire plusieurs générations qui se sont enchaînées. C'est le cas de LEADER, de CS et d'EQIP. Tout renouvellement d'un programme se retrouve inmanquablement au centre d'un jeu politique complexe, dans le sens où de nombreuses parties prenantes vont veiller à ce que la répartition budgétaire ne se trouve pas bouleversée par les réformes. Il apparaît ainsi qu'il est toujours difficile de faire passer des changements dans les programmes qui vont se solder par une redéfinition importante des attributions financières qui en résultent. L'exemple d'EQIP a montré que la principale boussole restait au fond une répartition des fonds entre les États sur la base des niveaux historiques de financement (U.S. GAO, 2017).

Nous avons enfin repéré quelques éléments qui nous semblent porteurs d'innovation en matière de territorialisation.

La notion de module fiscal telle qu'elle est employée au Brésil pour qualifier les unités foncières est intéressante, puisqu'elle permet, sur la base de la variabilité des conditions agro climatiques, de tenir compte des différences de productivité entre les territoires.

Le fait de réserver, comme dans EQIP, une partie des fonds aux producteurs de la relève ou à ceux qui sont socialement défavorisés, est un autre élément qui mérite d'être souligné, parce qu'il permet de coupler deux objectifs : la préservation de l'environnement et un soutien particulier aux agriculteurs plus défavorisés. Cela s'avère particulièrement pertinent lorsque ces agriculteurs sont proportionnellement plus nombreux dans certains territoires particuliers.

Enfin, même si cela ne se traduit pas pour le moment par des règles spécifiques dans le cas de LEADER, l'Union européenne insiste pour que la question du genre soit de plus en plus intégrée dès la conception des programmes, car elle joue sur la perception des situations, des enjeux et des moyens de parvenir à mettre en place les solutions adéquates. Dans l'article 7 du Règlement No 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives à l'usage des différents Fonds européens (Union européenne, 2013), il est explicitement attendu que « les États membres et la Commission veillent à ce que l'égalité entre les hommes et les femmes et l'intégration de la perspective de genre soient prises en compte et favorisées tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes, y compris en ce qui concerne le suivi, l'établissement de rapports et l'évaluation ». L'introduction de la question du genre dans un processus de réflexion sur la territorialisation des politiques publiques semble d'autant plus pertinente que ce processus concerne le secteur bioalimentaire. En effet, selon Terrieux (2014), ce sont les femmes qui prennent essentiellement en charge la question alimentaire dans les ménages, elles aussi qui sont majoritairement actrices dans les systèmes alimentaires territorialisés. Dans le cas des circuits courts au Québec, cette forte présence des femmes, productrices et consommatrices, a aussi été constatée (Mundler & Laughrea, 2016).

Conclusion et pistes de réflexion

Notre objectif dans ce travail était de réfléchir aux programmes et outils permettant d'adapter les interventions gouvernementales en matière de politique bioalimentaire aux spécificités territoriales. Le gouvernement a mis sur pied une Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022 (MAMOT, 2017). Cette politique revendique une forte décentralisation : « c'est désormais du bas vers le haut que les décisions se prendront. Le gouvernement du Québec alignera ses actions sur les priorités établies par les régions, ce qui assurera des interventions beaucoup mieux adaptées aux besoins et à la réalité de celles-ci ».

Pour le MAPAQ, cette stratégie s'est traduite par l'établissement d'un Plan d'action en occupation et en vitalité des territoires 2018-2022 (MAPAQ, s.d.). Plan d'action qui s'appuie également sur le fait que la vitalité des territoires figure comme l'une des quatre priorités d'action retenues dans la nouvelle Politique bioalimentaire 2018-2025, officiellement rendue publique en avril 2018. Pour sa mise en œuvre, le programme « Territoires : Priorités bioalimentaires » a été mis en place. Ce programme vise à soutenir le potentiel bioalimentaire des territoires en s'adaptant à leurs spécificités. Il permet notamment de financer les ententes sectorielles, qui sont aujourd'hui le programme de décentralisation sans doute le plus avancé mis à disposition des territoires.

Parmi les outils importants, les PDZA ont été développés par le MAPAQ pour inciter chaque MRC à se doter d'un plan d'action en faveur du développement des activités agricoles dans la zone agricole. Les PDZA reposent sur une vision partagée et s'appuient sur un diagnostic précis des forces et faiblesses de chaque MRC. À ce titre, le programme « Territoires : Priorités bioalimentaires » vient soutenir l'élaboration ou la révision des PDZA (volet 1) et la réalisation de projets issus des PDZA ou d'une autre démarche de planification territoriale (volet 2).

Le MAPAQ dispose par ailleurs d'un indice, l'indice des désavantages géographiques, qui a pour vocation d'identifier les MRC subissant divers handicaps en matière agro-climatique et d'éloignement des marchés, justifiant potentiellement l'octroi de soutiens spécifiques. Ce type d'indice, beaucoup utilisé dans les domaines de la santé et de l'éducation, semble être une spécificité québécoise. Nous n'avons trouvé nulle part une démarche équivalente dans le domaine agricole. La mise au point de cet indice repose pourtant sur une idée intéressante : repérer comment certains territoires cumulent divers handicaps sur le plan du développement de l'agriculture. Implicitement, la construction de cet indice repose sur l'hypothèse que les désavantages affectant certains territoires québécois en matière agricole sont multifactoriels, les indicateurs retenus étant censés éclairer cette diversité de facteurs qui pénalisent – de façon systémique – la performance et la compétitivité de l'agriculture des zones périphériques.

L'indice reste pourtant peu utilisé. Il couvre trop largement le territoire du fait de l'unité géographique choisie (la MRC). De ce fait, il n'est pas très efficace pour discriminer les territoires au regard de leurs désavantages géographiques. Il ne permet pas non plus de cibler les fermes pour lesquelles des soutiens plus spécifiques pourraient être justifiés, comme le fait par exemple la politique européenne des « zones soumises à des contraintes naturelles et à d'autres

contraintes spécifiques » qui permet d'accorder aux agriculteurs situés dans ces territoires des indemnités compensatrices spécifiques (les ICHN).

Ce que montre notre recherche, c'est que la territorialisation en matière agricole peut avoir divers objectifs, qui peuvent d'ailleurs se combiner au sein d'une même politique ou d'un même programme :

- **compenser des handicaps.** C'est ce que fait la politique européenne des « zones soumises à des contraintes naturelles et à d'autres contraintes spécifiques ». C'est aussi ce que fait le programme PRONAF au Brésil en appuyant la professionnalisation des petites fermes ;
- **adapter le développement aux ressources d'un territoire et au projet des acteurs,** c'est ce que fait le programme LEADER. C'est également ce que fait la France avec les « contrats de ruralité » (Doré & Chahid, 2019). C'était aussi la philosophie qui animait la Politique Nationale de la Ruralité au Québec (Jean, 2012) ;
- **préserver des ressources naturelles et culturelles,** comme le font les programmes *Countryside Stewardship* (CS) en Angleterre ou *Environmental Quality Incentives Program* (EQIP) aux États-Unis. Pour l'essentiel, ces politiques se déploient dans des territoires agricoles présentant un intérêt écologique, paysager ou patrimonial. Ces programmes se territorialisent dans le sens où les mesures soutenues sont décidées en tenant compte des spécificités locales ;
- **réhabiliter des écosystèmes** avec des zonages spécifiques, comme celui des zones « vulnérables » en Europe, qui délimitent des territoires en excédent structurel d'azote et imposent des mesures correctives. À certains égards, le programme EQIP offre aussi un soutien aux agriculteurs souhaitant adopter des pratiques de réhabilitation dans des zones agricoles particulièrement touchées par les pratiques intensives.

Face à des enjeux aussi variés, la territorialisation peut se faire de diverses façons que nous avons résumées autour de deux grands types :

- en effectuant un zonage qui permette la mise en œuvre d'une politique reposant sur la discrimination positive ;
- en passant des contrats avec des territoires ou d'autres acteurs collectifs afin de leur donner les moyens de mettre en œuvre leurs priorités telles qu'ils les ont définies.

La panoplie des outils d'ores et déjà à disposition du MAPAQ pour répondre à ces divers enjeux permettrait *a priori* de les couvrir, mais certaines ressources ou certains programmes pourraient être réorientés de façon à mieux cibler les objectifs visés.

Pour **compenser les handicaps**, l'indice des désavantages géographiques pourrait être amélioré, d'abord en le territorialisant à une échelle plus fine que les MRC (nous avons suggéré de le calculer à l'échelle des subdivisions de recensement unifiées [SRU]), ensuite en le complétant avec un indicateur d'utilisation agricole du territoire qui rendrait possible la prise en compte des dynamiques de déprise, et avec un indicateur économique qui permettrait de tenir compte des types de fermes présentes sur le territoire. Bien entendu, ce travail de redéfinition de l'indice n'aurait de sens que si le MAPAQ décidait de l'utiliser davantage dans ses programmes. Le zonage

plus fin qui en ressortirait permettrait même, le cas échéant, d’imaginer soit une bonification de certains programmes d’assurance ou de sécurité du revenu – comme le proposait le rapport du groupe de travail sur la sécurité du revenu en 2015⁶³ – soit d’élaborer des mesures de type ICHN pour tout ou partie des agriculteurs dans ces territoires.

Pour **adapter le développement agricole aux ressources d’un territoire et au projet des acteurs**, un contrat de type LEADER, passé avec les MRC – voire avec les tables de concertation agroalimentaire – pour la mise en œuvre du plan d’action issu des PDZA, nous paraît la voie à privilégier. De ce point de vue, le Programme d’Appui au Développement de l’Agriculture et de l’Agroalimentaire en Région d’une part, et les ententes sectorielles permises par le programme « Territoires : Priorités bioalimentaires » d’autre part, sont des instruments pertinents. Toutefois, ces programmes pourraient sans doute être bonifiés en donnant plus de place à la participation des acteurs, en augmentant la décentralisation de la gestion des projets, en passant par les instances territoriales de type GAL pour l’administration des fonds et en privilégiant les projets collectifs. Actuellement, le volet 2 du programme « Territoires Priorités bioalimentaires » permet à un candidat individuel de faire sa demande directement au MAPAQ et, même si le comité d’évaluation est formé d’au moins un représentant des MRC concernées, on est encore assez loin des processus d’analyse des projets que l’on retrouve dans les territoires LEADER. Quant aux priorités régionales établies dans le Plan d’action en occupation et en vitalité des territoires 2018-2022, nous manquons d’information concernant le processus de leur élaboration, mais il semble qu’elles aient été définies principalement avec les élus municipaux et sans grande concertation avec le reste des acteurs.

Pour **préserver les ressources naturelles et culturelles** situées dans des territoires agricoles présentant un intérêt écologique ou patrimonial spécifique, il semble qu’il manque d’outils aujourd’hui au Québec pour penser et accompagner un développement qui concilie préservation de l’environnement et activités économiques, à l’image de ce qui peut être fait dans les territoires de catégories V et VI de l’UICN. Nous avons vu plusieurs exemples : le zonage Natura 2000 (Deverre et al., 2007) ; les « *Environmental Sensitive Area* (ESA) » en Angleterre (Buller, 1999) ou encore les Parcs Naturels Régionaux (PNR) en France (Baron & Lajarge, 2016) ; exemples dans lesquels les activités agricoles sont reconnues comme pouvant apporter une contribution importante et positive à la préservation de l’environnement et du patrimoine. Au Québec, le statut de paysage humanisé, instauré en 2002 par la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, pourrait répondre à de tels enjeux (Domon, 2015). Mais ce statut, s’il donne une reconnaissance symbolique, souffre d’une absence de « ressources professionnelles, matérielles et financières mises à la disposition des collectivités pour la réalisation des projets » (Domon, 2015, p. 10). Aucun projet n’a encore vu le jour malgré diverses manifestations d’intérêt. Il semblerait justifié de réfléchir aujourd’hui à la mise en place d’un programme ministériel qui permettrait à des

⁶³ Il était proposé par ce groupe de travail de moduler la couverture des programmes AgriQuébec et Agri-Québec Plus pour tenir compte de certaines caractéristiques agricoles régionales (MAPAQ, 2015).

territoires de miser, pour leur développement, sur une telle approche combinant développement de l'agriculture et protection de ressources naturelles et culturelles.

Pour **réhabiliter les agroécosystèmes** dans les territoires marqués par une agriculture intensive, il serait enfin justifié de leur réserver certains programmes qui pourraient tout à la fois imposer des actions correctives et financer des mesures de réhabilitation. Nous avons rappelé qu'au Québec, les zones les plus favorables à l'agriculture se trouvent être aussi les zones qui connaissent la plus forte croissance démographique. Des enjeux spécifiques se concentrent donc sur ces territoires, enjeux qu'il serait justifié de prendre en compte par la réorientation de programmes existants ou par des programmes spécifiques. Si de tels programmes étaient mis en place, les enseignements du programme *Countryside Stewardship* viennent rappeler l'importance de reconnaître les efforts déjà réalisés par les précurseurs, soit les agriculteurs qui n'ont pas attendu la mise en place d'un programme d'appui pour améliorer leurs pratiques et entreprendre des actions de réhabilitation.

Bibliographie

Abramovay, R., & Piketty, M.-G. (2005). Política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. *Cadernos de ciência & tecnologia*, 22(1), 53-66.

Alphandéry, P., & Bergues, M. (2004). Territoires en questions : pratiques des lieux, usages d'un mot. *Ethnologie française*, 34(1), 5-12.

American Farm Bureau Federation. (2019). EQIP and CSP Conservation Programs in the 2018 Farm Bill. Em ligne : <https://www.fb.org/market-intel/eqip-and-csp-conservation-programs-in-the-2018-farm-bill>

Andrews, R. (s.d.). Introducing Countryside Stewardship. Natural England, en ligne : <http://beefandlamb.ahdb.org.uk/wp-content/uploads/2015/02/Introducing-Countryside-Stewardship-Richard-Andrews-120215.pdf>

Angeon, V., & Bertrand, N. (2009). Les dispositifs français de développement rural : quelles proximités mobilisées ? *Géographie, économie, société*, 11(2), 93-114.

Aquino, J. R. d. (2003). Agricultura familiar e políticas públicas: o caso do PRONAF no Município de São Miguel-RN.

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.

Association Leader France. (2019). Rapport sur la mise en œuvre du programme Leader. En ligne: <http://leaderfrance.fr/wp-content/uploads/2019/04/Rapport-Enquête-nationale-Leader-France-Avril-2019.pdf>

Barjolle, D. (2010). La politique agricole suisse entre économie, écologie et société. *Économie rurale*, 315, 6-8.

Baron, N., & Lajarge, R. (2016). Les parcs naturels régionaux: des territoires en expériences. Editions Quae.

Berriet-Sollic, M., Déprés, C. & Trouvé, A. (2005). La territorialisation de la politique agricole en France. Vers un renouvellement de l'intervention publique en agriculture, working paper. INRA-ENESAD, UMR CESAER.

Berriet-Sollic, M., Lépicier, D., & Vollet, D. (2015). Coûts de transaction et territorialisation du programme Leader: quel apport pour la mise en œuvre des Politiques territoriales? Working Paper, en ligne : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01162576/document>

Berriet-Sollic, Le Roy, A. & Trouvé, A. (2009). Territorialiser la politique agricole pour plus de cohésion. *Economie Rurale*, 313-314, 129-146.

Berriet-Sollic, M., & Trouvé, A. (2013). Développement des territoires de projet. Quels enjeux pour les politiques rurales ? *Economie Rurale*, 335(3), 6-18.

Bherer, L. (2006). Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006) : un outil pour contrer l'apolitisme municipal ? *Politique et Sociétés*, 25(1), 31-56.

- Blaser, C. (2018). Résultats du sondage sur l'indice de défavorisation matérielle et sociale. INSPQ, en ligne : <https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/documents/biesp/resultats-sondage-idms.pdf>
- Braconnier, P., Caire, G., Dupuy, R., Jahan, E., Le Masne, P., & Nivoix, S. (2011). Une évaluation du bien-être au sein des régions françaises dans une approche de développement durable. *Innovations*, (1), 93-121.
- Buller, H. (1999). Les mesures agri-environnementales en Grande-Bretagne. *Économie Rurale*, n°249, 55-61.
- Burton, R. J. (2004). Seeing through the 'good farmer's' eyes: towards developing an understanding of the social symbolic value of 'productivist' behaviour. *Sociologia Ruralis*, 44(2), 195-215.
- Callois, J. M., & Moquay, P. (2006). La territorialisation des politiques de développement rural: acquis des expériences antérieures et perspectives. *Ingénieries EAT*, 155-163.
- Campbell, J.T., Koontz, T.M., Bonnell, J.E. (2011). Does Collaboration Promote Grass-Roots Behavior Change? Farmer Adoption of Best Management Practices in Two Watersheds. *Society & Natural Resources* 24, 1127-1141.
- Campagne, P., & Pecqueur, B. (2014). Le développement territorial: une réponse émergente à la mondialisation (Vol. 204). ECLM.
- Carrier, M., & Côté, S. (2000). Gouvernance et territoires ruraux : éléments d'un débat sur la responsabilité du développement. Sainte-Foy, Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Castaing, C. (2012). La territorialisation des politiques de santé : actes de la journée organisée le 22 novembre 2011. Bordeaux: les Études hospitalières.
- Casteigts, M. (2002). Aménagement du territoire et environnement In L. d. f. c. L. Notices) (Ed.), *Les collectivités locales en France*. Paris.
- Casteigts, M. (2003). Le management territorial stratégique. In A. Sedjari (Ed.), *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21ème siècle: L'Harmattan*.
- Chevalier, P. (2012a). Le transfert du modèle européen Leader entre diffusion des normes et durcissement réglementaire. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 43(3), 17-55.
- Chevalier, P. (2012b). Le Transfert du Modèle Européen Leader entre Diffusion des Normes et Durcissement Réglementaire. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, (3), 17-55.
- Chevalier, P., & Dedeire, M. (2014). Application du programme leader selon les principes de base du développement local. *Economie Rurale*, 342(4), 9-25.
- Chevalier, P., Maciulyte, J., Dedeire, M., & Razafimahefa, L. (2018). Action locale et développement rural: diversité des formes d'appropriation du programme européen LEADER en France et en Lituanie. *Géographie, économie, société*, 20(2), 247-275.
- Chevalier, P., Maurel, M.-C., & Polá, P. (2012). L'expérimentation de l'approche Leader en Hongrie et en République tchèque : deux logiques politiques différentes. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 43(3), 91-143.
- Cimon, J. (1990). *Zonage agricole et développement urbain*, Montréal, Éditions du Méridien.

Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American journal of sociology*, 94, S95-S120.

Collin, J.-P., & Léveillé, J. (2003). L'organisation municipale au Canada. Un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation.

Commission européenne. (2018). Rapport de la commission au conseil et au parlement européen relatif à la mise en œuvre de la directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, sur la base des rapports établis par les États membres pour la période 2012-2015, en ligne : <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/FR/COM-2018-257-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>

Commission européenne. (2019). Zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifique, Bruxelles, en ligne : https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/additional-optional-schemes/anc_fr#ancsexplained

Cour des comptes [Gouvernement français], & Chambres régionales et territoriales des comptes. (2019). Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI). Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, en ligne : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-05/20190522-fonds-europeens-structurels-et-d-investissement.pdf>

Corei, T. (1995). L'économie institutionnaliste. Paris, Economica, 112 p.

da Silva Vieira, V., & González, R. C. L. (2018). Planificación, políticas territoriales y competencias de los gobernadores de los estados en la reciente dinámica del federalismo brasileño: el caso de Bahía. *Geopolítica (s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 9(2), 209-231.

D'Abbundo, A. (2019, 19 mars 2019). Des aides en sursis. *La Croix*, p. 2. En ligne : <http://leaderfrance.fr/wp-content/uploads/2019/03/Article-La-Croix.pdf>

Dargan, L., & Shucksmith, M. (2008). LEADER and Innovation. *Sociologia ruralis*, 48(3), 274-291. doi:10.1111/j.1467-9523.2008.00463.x

Daucé, P., Daubard, J., Davoust, P., & Lépicié, D. (1998). Synthèse des évaluations intermédiaires de l'objectif 5b en France. Projet de rapport final, Document de travail, Dijon, ENESAD.

Dax, T., & Hovorka, G. (2007). The territorial dimension of the Common Agricultural and Rural Development policy (CAP) and its relation to cohesion objectives. En ligne : https://mpra.ub.uni-muenchen.de/6572/1/MPRA_paper_6572.pdf.

De Avila, M. L., Duarte Goulart, L., Valarié, P., Massardier, G., & Sabourin, E. (2009). Jeux de pouvoir et configurations d'acteurs autour des projets territoriaux: le cas Aguas Emendadas-Brazil. 3èmes journées de recherches en sciences sociales INRA SFER CIRAD, Montpellier.

DEFRA. (2019a). Countryside Stewardship Mid Tier and Wildlife Offers Manual.

DEFRA. (2019 b). Countryside Stewardship: Higher Tier Manual.

DEFRA Science. (2018). Has early implementation of Countryside Stewardship been successful? Agri-environment monitoring theme: Scheme evaluation and synthesis. En ligne :

<http://sciencesearch.defra.gov.uk/Default.aspx?Menu=Menu&Module=More&Location=None&Completed=0&ProjectID=19803>

Delpa, I., Benmarhnia, T., Lebel, A., Levallois, P., & Rodriguez, M. J. (2015). Investigating social inequalities in exposure to drinking water contaminants in rural areas. *Environmental pollution*, 207, 88-96.

Deverre, C., Fortier, A., Alphanéry, P., & Lefebvre, C. (2007). Les " scènes locales " de la biodiversité: la construction du réseau Natura 2000, en France. *INRA sciences sociales*, 2007(910-2016-71676).

Dobbs, T. L., & Pretty, J. N. (2004). Agri-Environmental Stewardship Schemes and "Multifunctionality". *Applied Economic Perspectives and Policy*, 26(2), 220-237.

Domon, G. (2015). Le paysage humanisé au Québec. Un statut d'aire protégée victime de la complexité du paysage, *Projet de Paysage, dossier thématique n° 12*, en ligne : <https://www.projetsdepaysage.fr/editpdf.php?texte=853>

Doré, G. (2014). Le devenir du programme européen LEADER 2014-2020. 8e Journées de Recherches en Sciences Sociales [11 et 12 décembre 2014], Grenoble.

Doré, G. (2018). Leader : note 2018. [non publié; document fourni par l'auteur].

Doré, 2019. LEADER 2014-2020, Note à Christine Brémond, UNADEL. [non publié; document fourni par l'auteur].

Doré, G. & Chahid M. (2019). Le renouvellement de la contractualisation territoriale de l'État français : les contrats de ruralité. *Économie rurale* n° 369, 103-118.

Douillet A. (2003), « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, n°4, p. 583-606

Droulers, M. (2016). *Le Brésil à l'aube du troisième millénaire*. Éditions de l'IHEAL.

Dudley, N. (Éditeur) (2008). *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*. Gland, Suisse, UICN.

Dugas, C. (2007). Impacts de la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles dans les localités à l'extérieur de la plaine de Montréal, rapport, Rimouski, UQAR.

Duran, P. (2001). Action publique, action politique, dans J.P. Leresche (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Pédone, Paris, 369-389.

Durán, R. J., & Condorí, M. Á. (2019). Deprivation Index for Small Areas Based on Census Data in Argentina. *Social Indicators Research*, 141(1), 331-363.

El-Batal K. (2015). La ruralité québécoise à travers l'évolution des politiques publiques. Dans Doré G. & Paboeuf L., *Gouvernance locale et entrepreneuriat rural. Regards croisés France-Québec*. Éditions La Librairie des territoires.

European Commission. (2010). Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. En ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=en>

European Commission. (2018 [2013], v.4). *Guidance for Member States and Programme Authorities on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds*.

En ligne :

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_community_local_development.pdf

European Commission, & Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Unit C.4. (2017). Guidelines. Evaluation of LEADER, en ligne :

https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/guidelines/2014-2020-guidelines-evaluation-leader-clld_en.pdf

European Commission. (s.d.). Développement rural 2014-2020. En ligne :

https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_fr

European Network for Rural Development [ENRD]. (s.d.). LEADER Cooperation Measure Factsheet. Ireland. En ligne : https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/leader-cooperation_factsheet_ie.pdf

Faure, A., Douillet, A.-C., & Boisseaux, S. (2005). L'action publique et la question territoriale. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.

Federal Register. (2019). Environmental Quality Incentives Program. En ligne : <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-12-17/pdf/2019-26872.pdf>

Fidlschuster, L., Fischer, M., Said, N., Ecker, B., Gassler, H., Mair, S., & Philipp, S. 2019. Analyse der Potenziale Sozialer Innovation im Rahmen von LEADER 2014-20. En ligne : <https://www.zsi.at/de/object/project/5069>

Fleming, P. (2017). Agricultural Cost Sharing and Water Quality in the Chesapeake Bay: Estimating Indirect Effects of Environmental Payments. *American Journal of Agricultural Economics*, 99(5), 1208-1227.

Fleurbaey, M., Herpin, N., Martinez, M., & Verger, D. (1998). Mesurer la pauvreté ?. *Économie et statistique*, 308(1), 23-33.

Fontan, J.-M., Klein, J.-L., & Lévesque, B. (2003). Reconversion économique et développement territorial : le rôle de la société civile. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.

Fortin, M.-J., & Jean, B. (2014). Abolir des institutions de l'administration publique régionale relève d'une visée à courte vue. *Le Devoir*, 5 novembre 2014.

France, R. L. Campbell, J. B. (2015). Payment for agro-ecosystem services: Developmental case-history descriptions of Canada's Grassroots 'ALUS' Programs. *Research Journal of Agriculture and Environmental Management*, 4(9) (September 2015), 405-431

Franks, J., Emery, S., Whittingham, M., & McKenzie, A. (2016). Farmer attitudes to cross-holding agri-environment schemes and their implications for Countryside Stewardship. *International Journal of Agricultural Management*, 5(4), 78-95.

Franks, J. R. (2019). An assessment of the landscape-scale dimensions of land based environmental management schemes offered to farmers in England. *Land Use Policy*, 83, 147-159.

Girard-Gadreau, M. (2014). La concertation agroalimentaire régionale, rapport de stage, Direction de l'appui au développement des entreprises et de l'aménagement du territoire (DADEAT), Ministère de l'Agriculture, des pêcheries et de l'Alimentation.

- Gamache, P. Hamel, D. et Blaser, C. (2019). L'indice de défavorisation matérielle et sociale : en bref, Québec : INSPQ, en ligne : <https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/santescope/indice-defavorisation/guidemethodologiquefr.pdf>
- Gassiat, A., & Zahm, F. (2013). Améliorer la qualité de l'eau: quelle territorialisation? Exemple des MAE à « enjeu eau». *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, (333), 85-104.
- Gervais, M., Servolin, C., Weil, J. (1965). *Une France sans paysans*, Paris, Seuil.
- Gignac, R., & Hurteau, P. (2011). Mesurer le progrès social: vers des alternatives au PIB. Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS). En ligne : <https://cdn.iris-recherche.qc.ca/uploads/publication/file/Brochure-Indicateurs-web.pdf>.
- Gilbert, E., Liu, J., Neal, A., & Qin, J. (2013). Improving Federal Allocation of EQIP En ligne : <https://dukespace.lib.duke.edu/dspace/bitstream/handle/10161/6816/EQIP%20Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gilly, J. P., & Perrat, J. (2003). La dynamique institutionnelle des territoires: entre gouvernance locale et régulation globale. *Cahier n° 5*.
- Giraut F. & Vanier M. (1999). Plaidoyer pour la complexité territoriale. *Dans Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*. Gerbaux F. (ed), La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 143-172.
- Godfrey, E. (2017, Mai 23). The 18 Independent Agencies Trump Wants to Eliminate. *The Atlantic*.
- Gouvernement du Québec. (2019). Partenariat 2020-2024 pour des municipalités et des régions encore plus fortes. En ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/organisation_municipale/accord_partenariat/Partenariat2020-2024_Entente.pdf
- Gray, R. L., & Teels, B. M. (2006). Wildlife and Fish Conservation Through the Farm Bill. *Wildlife Society Bulletin*, 34(4), 906–913.
- Grenier, C., & Guitton-Philippe, S. (2010). Politiques publiques et innovation : proposition d'un modèle d'agir de l'innovation dans le champ sanitaire et social. *Management & Avenir*, 35(5), 194-209.
- Grigsby, W. J. (2001). Community vitality: Some conceptual considerations. *Rural Development Paper*, (6), 1-16.
- Guibert, M., Jean, Y. (2011). *Les défis du monde rural au Brésil, Dynamiques des espaces ruraux dans le monde*, Paris, Armand Colin.
- Hand, M. S., & Nickerson, C. (2009). The Role of Cost-Share Rates and Prices on the Size of Conservation Investments in EQIP. Paper presented at the Agricultural and Applied Economics Association's AAEA & ACCI Joint Annual Meeting, Milwaukee, WI.
- Hand, M. S., & Nickerson, C. (2010). Targeted Farmers in EQIP Operate More Environmentally Sensitive Land, but Address Different Environmental Needs. *Resources and Environment*, 8 (3).
- Harvey, L., 2012-19, Social Research Glossary, Quality Research International, en ligne : <http://www.qualityresearchinternational.com/glossary/>
- Hébert, G., Sully, J. L., & Nguyen, M. (2017). Allocation des ressources pour la santé et les services sociaux au Québec. Institut de recherche et d'informations socio-économiques.

Herbert-Cheshire, L. (2000). Contemporary strategies for rural community development in Australia: a governmentality perspective. *Journal of rural studies*, 16(2), 203-215.

Hernandez, S. & Messaoudène L. (2010). La territorialisation de la politique alimentaire française: le regard des acteurs publics sur la gouvernance du PNNS. *Management & Avenir*, 5(35), 235 à 253.

Ilbery, B., & Kneafsey, M. (1999). Niche markets and regional speciality food products in Europe: towards a research agenda. *Environment and Planning A*, 31(12), 2207-2222.

Institut de la statistique du Québec (2018) Indice de vitalité économique des territoires Rapport technique et méthodologique, Québec : ISQ, 57 pages, en ligne : <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/indice-vitalite-economique/rapport-metho-indice-2018.pdf>

Institut de la Statistique du Québec, & Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale. (2005). Inventaire des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale.

IPES-Food. (2016). From uniformity to diversity: a paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems. International Panel of Experts on Sustainable Food systems.

Jean, B. (2012). Les territoires ruraux au Québec: vers un modèle de développement territorial durable. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, (4), 649-671.

Jean, B. (2014). Construire un instrument de mesure de la vitalité des communautés rurales : une expérience québécoise. CIST2014 - Fronts et frontières des sciences du territoire, Collège international des sciences du territoire (CIST), 235-244.

Jean B. (dir.) (2016). Le BAEQ revisité: un nouveau regard sur la première expérience de développement régional au Québec. Presses de l'Université Laval.

Jean, B. & Bisson L. (2008). La gouvernance partenariale : un facteur déterminant du développement des communautés rurales. *Revue canadienne des sciences régionales* 31 (3), 539-560.

Jean, B. & Dionne S. (2007). La ruralité entre les appréciations statistiques et les représentations sociales : comprendre la reconfiguration socio-spatiale des territoires ruraux québécois. *Norois*, vol. 2, no. 202, pp. 9-19.

Jean, B. & Dionne S. (2011). Instrument de suivi de la vitalité des communautés rurales (IVCR). Rapport d'étape no. 1, présenté au Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT).

Jean, B., & Wa, A. É. M. (2004). Le capital social et le renforcement des «capacités de développement» des communautés rurales: les enseignements d'une étude canadienne. *Revue d'Économie Régionale Urbaine*, (5), 673-694.

Joliveau, T., & Amzert, M. (2001). Les territoires de la participation: problème local, question universelle?/Territories of participation: a local problem, an universal question?. *Géocarrefour*, 76(3), 171-174.

Jouen, M., Kolosy, K., Pellegrin, J.-P., Ramsden, P., Szegvari, P. T., & Chambon, N. G. (2010). Soutenir le développement local dans le cadre de la politique de cohésion : bonnes pratiques et options politiques futures, en ligne :

https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/cp_support_local_dev_fr.pdf

- Julien, G., & Proulx, M. (1992). Les chevauchements des programmes fédéraux et québécois : un bilan. *Administration publique du Canada*, 35(3), 402-420.
- Kelly, M., Yutthaphonphinit, P., Seubsman, S.-A., & Sleigh, A. (2012). Development Policy in Thailand: From Top-down to Grass Roots. *Asian social science*, 8, 29-39.
- Laffon, V. (1992). Leader II (1994-1999) : seconde phase de l'initiative communautaire de développement rural. *Recherches en anthropologie au Portugal*, 56-58.
- Lambert R., Mundler P., Jouve F., Vial M. (2015). La reconnaissance des termes valorisants au Québec : enjeux et perspectives. *Rapport de recherche*.
- Lambert, D. M., Sullivan, P., Claassen, R., & Foreman, L. (2007). Profiles of US farm households adopting conservation-compatible practices. *Land Use Policy*, 24(1), 72-88.
- Landel, P., & Le Roy, A. (2012). Territorialisation de la politique rurale européenne en Émilie Romagne. *Revue d'Économie Régionale Urbaine*, (1), 91-118.
- Lawton, J. (2010). Making Space for Nature: a review of England's wildlife sites and ecological networks: Defra.
- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 57-95.
- Le Goff, E. (2011). Innovations politiques locales, régulation de l'État et disparités territoriales. Un regard historique sur les politiques locales de santé dans les villes françaises (1879-2010). *Revue française des affaires sociales* (4), 158-177.
- Leloup, F., Moyart, L., & Pecqueur, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?. *Géographie, économie, société*, 7(4), 321-332.
- Lemos, B. d. O., Cargnin, A. P., & Bertê, A. M. d. A. (2015). A Dimensão Territorial do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul. *Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional*.
- Lefebvre, M., Espinosa, M., Gomez y Paloma, S., Paracchini, M. L., Piorr, A., & Zasada, I. (2015). Agricultural landscapes as multi-scale public good and the role of the Common Agricultural Policy. *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(12), 2088-2112.
- Le Réseau européen de développement rural (REDR). (2017). LEADER/CLLD. [En ligne] : https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_fr
- Lima, J. J. (2010). Planejamento orçamentário participativo e regionalização: considerações sobre o Plano Plurianual do Estado do Pará de 2007 a 2010. *Revista Paranaense de Desenvolvimento* (119), 169-190.
- Liu, P., Wang, Y., & Zhang, W. (2018). The Influence of Environmental Quality Incentives Program (EQIP) on Local Water Quality: Evidence from Monitoring Station Level Data. *IDEAS Working Paper Series from RePEc*.
- Loinger, G. & Nemery, J.C., (dir.), 1997. Construire la dynamique des territoires, Paris, L'Harmattan, Coll. Administration, aménagement du territoire 287 p.
- Lorenzelli, A. (2015). L'expérience française des Groupes d'Action Locale LEADER Gouvernance locale et entrepreneuriat rural. *Regards croisés France-Québec*. Sarrant : Éditions La Librairie des territoires.

Lowe, P., Murdoch, J., & Ward, N. (1995). Beyond endogenous and exogenous models: Networks in rural development. *Beyond modernization: the impact of endogenous rural development*, 87-105.

Magne, M.-A. (2018). Agriculture. Mise en œuvre du programme Leader 2014-2020 [question écrite numéro 9701]. *Journal Officiel de la République Française [Assemblée Nationale. Débats parlementaires]*, 26 (26 juin 2018).

Malassis, L. (1958). *Économie des exploitations agricoles*, Paris, Armand Colin.

MAMOT. (2017). *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022*.

MAPAQ. 2014. Groupe de travail sur la sécurité du revenu. Rapport final. En ligne : <http://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2461276>

MAPAQ. (s.d.). Plan d'action en occupation et en vitalité des territoires 2018-2022. En ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/occupation_territoire/strategie_ovt_2018-2022_en_bref.pdf

Marcus, N. (2003). State technical committees: One way to participate in planning. *Journal of Forestry*, 101(1), 7-7.

McGuire, J., Morton, L. W., & Cast, A. D. (2013). Reconstructing the good farmer identity: shifts in farmer identities and farm management practices to improve water quality. *Agriculture and Human Values*, 30(1), 57-69.

McKenzie, A. J., Emery, S. B., Franks, J. R., Whittingham, M. J. (2013). Landscape-scale conservation: collaborative agri-environment schemes could benefit both biodiversity and ecosystem services, but will farmers be willing to participate?. *Journal of Applied Ecology*, 50(5), 1274-128

Mead, H. L., & Marin, T. (2011). *L'indice de progrès véritable du Québec: quand l'économie dépasse l'écologie*. Éditions MultiMondes.

Méasson L. (2007). *L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen LEADER*. Thèse de géographie, Université Joseph-Fourier - Grenoble I.

MEES (2003) La carte de la population scolaire et les indices de défavorisation, *Bulletin statistique de l'éducation*, n. 26, 9 pages. En ligne : http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/bulletin_26.pdf

MEES (2005) La carte des unités de peuplement de 2003 : Les principales données socio-économiques et démographiques du recensement de 2001 selon les territoires des commissions scolaires, Québec : MEES, En ligne : http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/CarteUnitePeuplement2003.pdf

MEEES. 2019. Indices de défavorisation, Québec. En ligne : <http://www.education.gouv.qc.ca/references/indicateurs-et-statistiques/indices-de-defavorisation/>

- Ministère de l'Agriculture & Délégation à l'information et à la communication [DICOM]. (2013). Ça bouge dans nos campagnes. Projets réalisés grâce au programme LEADER. En ligne : <https://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/leader13.pdf>.
- Mishra, A. K., & Khanal, A. R. (2013). Is participation in agri-environmental programs affected by liquidity and solvency? *Land Use Policy*, 35, 163-170
- Mitchell, R.K., B.R. Agle & D.J. Wood (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts, *The Academy of Management Review*, vol. 22, n° 4, 853-886.
- Moreau, J., & Truchet, D. (2000). *Droit de la santé publique* (5e éd ed.). Paris: Dalloz.
- Morin, A. Évaluation des nouvelles places en service de garde destinées aux clientèles particulières. Bilan évaluatif 2012-2014, Québec. Ministère de la Famille. En ligne : <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/Bilan-evaluation12-14.pdf>
- Morris, C. (2004). Networks of agri-environmental policy implementation: a case study of England's Countryside Stewardship Scheme. *Land Use Policy*, 21(2), 177-191.
- Morvan, S. 2018. France territoires. Un engagement au service des dynamiques territoriales. Mission de préfiguration de l'agence nationale de la cohésion des territoires. En ligne : http://franceurbaine.org/sites/franceurbaine.org/files/documents/franceurbaine_org/activite/cohesion_territoriale/rapport-anct_juin-2018-1.pdf
- Muchnik, J., & Salcido, G. T. (2008). Systèmes agroalimentaires localisés: état des recherches et perspectives. *Cahiers agricoles*, 17(6), 513-519.
- Mundler P. (2014). Unité de l'agriculture et diversité des exploitations agricoles. Des représentations en évolution. Dans Gassel P., Choisis J.-P., Petit S., Purseigle F. (Eds.), *L'agriculture en famille : travailler, réinventer, transmettre*. EDP Sciences, 65-80.
- Mundler P. (2017). Conférence lors de la 3ème rencontre préparatoire de la politique bioalimentaire : Perspectives d'avenir pour les entrepreneurs agricoles et les pêcheurs, Lévis le 29 mai 2017.
- Mundler, P., & Laughrea, S. (2016). The contributions of short food supply chains to territorial development: A study of three Quebec territories. *Journal of Rural Studies*, 45, 218-229.
- Mundler, P., & Ouellet, F. (2017). Qui est agriculteur au Québec? Ambiguïté des institutions et enjeux pour le développement rural. *Cahiers de géographie du Québec*, 61(172), 9-32.
- Mundler P., Ruiz J. (2015). Analyse des enjeux de la multifonctionnalité de l'agriculture québécoise dans les contextes d'agriculture dynamique et périurbaine. Rapport de recherche remis au MAPAQ. Québec et Trois-Rivières, Université Laval et Université du Québec à Trois-Rivières.
- Narayan, D., & Cassidy, M. F. (2001). A dimensional approach to measuring social capital: development and validation of a social capital inventory. *Current sociology*, 49(2), 59-102.
- Natsuda, K., Igusa, K., Wiboonpongse, A., & Thoburn, J. (2012). One Village One Product – rural development strategy in Asia: the case of OTOP in Thailand. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 33(3), 369-385.

- Natural England. (2017). Mid Tier manual for 1 January 2018 agreements: Countryside Stewardship, En ligne : <https://www.gov.uk/government/publications/mid-tier-manual-for-1-january-2018-agreements-countryside-stewardship>
- NESDB, A. (1981). The Fifth National Economic and Social Development Plan (1982–1986). National Economic and Social Development Board, Bangkok.
- Nickerson, C. J., & Hand, M. S. (2009). Participation in Conservation Programs by Targeted Farmers: Beginning, Limited-Resource, and Socially Disadvantaged Operators' Enrollment Trends : <https://pdfs.semanticscholar.org/b6c6/d499ab9f2e80a5cde2a283337702e93955f4.pdf>
- NRCS. (2020a). Conservation Practices. En ligne : https://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detailfull/national/technical/cp/ncps/?cid=nrcs143_026849
- NRCS. (2020b). Limited Resource Farmer/Rancher. En ligne : <https://lrftool.sc.egov.usda.gov/DeterminationTool.aspx?fyYear=2019>
- Nyaupane, N., Gillespie, J., & Paudel, K. (2012). Economic Impacts of Adoption of Best Management Practices by Crawfish Producers: The Role of the Environmental Quality Incentives Program. *Agricultural and Resource Economics Review*, 41(2), 247-259.
- Oakley, P. (1989). *Community involvement in health development: an examination of the critical issues*. World health organization, Geneva.
- OCDE. (2009). *Politiques agricoles des économies émergentes : suivi et évaluation*.
- OCDE. (2011). *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States*: OECD Publisher.
- Olivier de Sardan, J. P. (2001). Les trois approches en anthropologie du développement. *Revue Tiers Monde*, 42(168), 729-754.
- Onyx, J., & Bullen, P. (2000). Measuring social capital in five communities. *The journal of applied behavioral science*, 36(1), 23-42.
- Ouellet, F., Mundler, P., Dupras, J., & Ruiz, J. (2020). "Community developed and farmer delivered." An analysis of the spatial and relational proximities of the Alternative Land Use Services program in Ontario. À paraître. *Land Use Policy*.
- Pampalon, R., & Raymond, G. (2003). Indice de défavorisation matérielle et sociale: son application au secteur de la santé et du bien-être. *Santé, société et solidarité*, 2(1), 191-208.
- Pecqueur B. (2007). L'économie territoriale: une autre analyse de la globalisation. *L'Économie Politique* (33), 41-52.
- Pesqueux, Y. (2014). De la notion de territoire. *Prospective et stratégie*, Numéros 4-5(1-2), 55-68.
- Polèse, M. (1996). Le développement local, revu et corrigé: récit d'une douce illusion dangereuse. dans S. Côté et. al. (dir.), *Le Québec des régions : vers quel développement ?*, GRIDEQ-GRIR, Université du Québec à Rimouski.
- Pornet, C., Delpierre, C., Dejardin, O., Grosclaude, P., Launay, L., Guittet, L., Lang, T. & Launoy, G. (2012). Construction of an adaptable European transnational ecological deprivation index: the French version. *Epidemiol Community Health*, 66(11), 982-989.

- Proulx, P. P. (1995). La décentralisation: facteur de développement ou d'éclatement du Québec. *Cahiers de recherche sociologique*, (25), 155-180.
- Proulx, M.U. & Prémont M.C. (2019). La politique territoriale au Québec. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Putnam, R. (1993). The prosperous community: Social capital and public life. *The american prospect*, 13 (Spring), Vol. 4.
- Raymond, C. M., Reed, M., Bieling, C., Robinson, G. M., & Plieninger, T. (2016). Integrating different understandings of landscape stewardship into the design of agri-environmental schemes. *Environmental Conservation*, 43(4), 350-358.
- Reimer, A., & Prokopy, L. (2014a). Farmer Participation in U.S. Farm Bill Conservation Programs. *Environmental Management*, 53(2), 318-332.
- Reimer, A., & Prokopy, L. (2014b). One federal policy, four different policy contexts: An examination of agri-environmental policy implementation in the Midwestern United States. *Land Use Policy*, 38, 605-614.
- Réseau rural. (2019). Plaquette : « Le Réseau Rural Français Accompagne les territoires LEADER ». En ligne : https://www.reseaurural.fr/sites/default/files/documents/fichiers/2017-10/2017_leader_brochure_plaquette_presentation_leader.pdf
- Rey, G., Jouglu, E., & Hémon, D. (2008). Association spatiale entre indicateur de désavantage social et mortalité. *Communications orales. Revue d'Épidémiologie et de Santé Publique*, 56S, S284.
- Reynard, R. (2016). La qualité de vie dans les territoires français. *Revue de l'OFCE*, (1), 33-48.
- Reynard, R., & Vialette, P. (2014). Une approche de la qualité de vie dans les territoires. *Insee Première*, (1519), 4.
- Ribaud, M. O., Agapoff, J., & Cattaneo, A. (2003). Can EQIP be Effective in Helping Farmers Meet Manure Management Goals? Paper presented at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Montreal, Canada.
- Richard, J., Bourque, D., & Lachapelle, R. (2017). Impacts de la transformation des politiques publiques sur le développement des territoires. *Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (CRCOC), Cahier no 17-03, ISBN 978-2-89251-590-9.*
- Riley, T. Z. (2004). Private-land habitat opportunities for prairie grouse through federal conservation programs. *Wildlife Society Bulletin*, 32(1), 83-91.
- Robitaille M. 2005. Décentralisation régionale de l'éducation et de la formation et l'émergence des régions apprenantes. Dans Lafontaine, D., & Jean, B., *Territoires et fonctions*. Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) et le Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement, tome 2, 71-83.
- Rondin, J. (1985). *Le sacre des notables: la France en décentralisation*. Fayard.
- Ruiz, J., Decelles A.-M., Dumont A., Joncoux S., Lewis N. & Mundler P. (2019). Les plans de développement de la zone agricole, vers une réconciliation entre aménagement du territoire et agriculture ? In : M.-U. Proulx et M.-C. Prémont, *La politique territoriale au Québec, 50 ans d'audace, d'hésitations et d'impuissance*. Presses de l'Université du Québec, 247-271.

- Ruiz, J. et Parcerisas Benedé, L. (2017). 60 ans d'évolution : l'occupation agricole du territoire québécois sous la loupe 1951-2011. Dans *Chaire Desjardins en développement des petites collectivités, La ruralité au Québec depuis les états généraux du monde rural (1991) : entre l'action et la recherche, bilan et perspectives* (p. 130-155). Val-d'Or : UQAT.
- Sabourin, E. (2018). Analyse socio-historique de la politique d'agriculture familiale au Brésil. *Brésil (s). Sciences humaines et sociales* (13).
- Saint-Pierre, M. R. (2009). Une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture. Pour répondre aux besoins actuels et soutenir l'entrepreneuriat. Ministère du Conseil exécutif, Gouvernement du Québec.
- Salmond, C. E., & Crampton, P. (2012). Élaboration de l'indice de défavorisation de la Nouvelle-Zélande (NZDep) et son rôle d'instrument de la politique nationale. *Canadian Journal of Public Health/Revue Canadienne de Santé Publique*, S7-S11.
- Saurugger, S., & Surel, Y. (2006). L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique. *Revue internationale de politique comparée*, 13(2), 179-211.
- Scott, K. (2009), *Community Vitality. A Report of the Institute of Wellbeing*, Institute of Wellbeing, 10/06/2009.
- Servillo, L., & De Bruijn, M. (2018). From LEADER to CLLD: The Adoption of the New Fund Opportunities and of Their Local Development Options. *European Structural and Investment Funds Journal*, 6(3).
- Shucksmith, M., Thomson, K. J., & Roberts, D. (2005). *The CAP and the regions: the territorial impact of the Common Agricultural Policy*. CABI publishing.
- Smale, B., & Hilbrecht, M. (2014). Canadian index of well-being. *Encyclopedia of quality of life and well-being research*, 493-500.
- Smith, A. (1996). *Europe politique au miroir du local: Les fonds structurels et les zones rurales en France et en Espagne*: Éditions L'Harmattan.
- Smith, N. R. (2019). One village, one product: Agro-industrial village corporatism in contemporary China. *Journal of Agrarian Change*, 19(2), 249-269.
- Stone, W. (2001). Measuring social capital. Research paper, 24. En ligne : http://www.cedarscenter.org/resources/Measuring_Social_Capital.pdf
- Svendsen, G. L., & Svendsen, G. T. (2000). Measuring social capital: the Danish co-operative dairy movement. *Sociologia Ruralis*, 40(1), 72-86.
- Sylvander, B., Lagrange, L., & Monticelli, C. (2007). Les signes officiels de qualité et d'origine européens. Quelle insertion dans une économie globalisée. *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, (299), 07-23.
- Teokul, W. (1999). Social Development in Thailand: Past, Present and Future Roles of the Public Sector. *ASEAN Economic Bulletin*, 16(3), 360-372.
- Terrieux A. (2014). Introduction de la quatrième partie : Hommes et femmes dans les systèmes alimentaires territorialisés. Genre et agriculture familiale. En ligne : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02063091/document>

Tödting-Schönhofer H., Lukesch, R., Bontron, J., & Ricci, C. (2004). Methods for and success of mainstreaming leader innovations and approach into rural development programmes. Final report, ÖIR-Managementdienste GmbH, commissioned by EC DG Agriculture, Unit G, 4.

Tonneau, J.-P., & Sabourin, E. (2005). Interação entre políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar : estudo comparativo no Brasil. Ensaios a partir de dez estudos de caso. Relatório final do projeto. Retrieved from s.l., Brésil:

Tonneau, J.-P., & Sabourin, É. (2009). Agriculture familiale et politiques publiques de développement territorial: le cas du Brésil de Lula. Confins (5).

Tonneau, J. P., De Aquino, J. R., & Teixeira, O. A. (2005). Modernisation de l'agriculture familiale et exclusion: le dilemme des politiques agricoles. Cahiers agricoles, 14(1), 30-34.

Torre A. & Beuret J.E. (2012) Proximités territoriales. Paris, Economica.

Townsend, P. (1987). Deprivation. Journal of social policy, 16(2), 125-146.

Ulvevadet, B., & Hausner, V. H. (2011). Incentives and regulations to reconcile conservation and development: Thirty years of governance of the Sami pastoral ecosystem in Finnmark, Norway. Journal of environmental management, 92(10), 2794-2802.

Union européenne, & Ministère de l'Agriculture et de la Pêche [République Française]. (s.d.). L'axe 4 LEADER : une méthode de mise en œuvre. En ligne : <https://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/documents/leader.pdf>

Union européenne. (2013). Règlement No 1303/2013 abrogeant le règlement (CE) no 1083/2006 du Conseil.

Union Européenne. 2018. Gestion des terres agricoles dans le cadre de Natura 2000. Études de cas. Rapport élaboré au titre d'une initiative de la Commission européenne. Orientations concernant la gestion des terres agricoles dans le cadre de Natura 2000. [en ligne]: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Farmland_Annex-E_WEB_fr.pdf

U.S. Government Accountability Office. (2017). USDA's Environmental Quality Incentives Program Could Be Improved to Optimize Benefits. En ligne : <https://www.gao.gov/assets/690/684073.pdf>

U.S. Government Accountability Office. (2019). Environmental Quality Incentives Program Payment Schedule. En ligne : <https://www.usda.gov/oig/webdocs/10601-0005-31.pdf>

U.S. Department of Commerce. (2019). Budget in Brief Fiscal Year 2020. En ligne : https://www.commerce.gov/sites/default/files/2019-03/FY_2020_DOC_BiB-032019.pdf

USDA. (2016). Environmental Quality Incentives Program Manual. Retrieved from <https://directives.sc.egov.usda.gov/OpenNonWebContent.aspx?content=40357.wba>

USDA. (2018). Environmental Quality Incentives Program Data. En ligne : https://www.nrcs.usda.gov/Internet/NRCS_RCA/reports/fb08_cp_eqip.html

USDA Office of Inspector General. (2014). Environmental Quality Incentives Program. En ligne : <https://www.usda.gov/oig/webdocs/10601-0001-31.pdf>

Vachon, B. (2009). Éléments de réflexion pour une véritable politique de décentralisation au Québec, associée à une politique nationale des territoires. Organisations et territoires, Volume 18, n° 3, 41-53.

Ward, N., & Lowe, P. (2004). Europeanizing rural development? Implementing the CAP's second pillar in England. *International Planning Studies*, 9(2-3), 121-137.

Westerink, J., Jongeneel, R., Polman, N., Prager, K., Franks, J., Dupraz, P., Mettepenningen, E. (2017). Collaborative governance arrangements to deliver spatially coordinated agri-environmental management. *Land Use Policy*, 69, 176-192.

Wilshusen P. R., Brechin S. R., Fortwangler C. L. & West P. C. (2002), « Reinventing a square wheel: critique of a resurgent "protection paradigm" in international biodiversity conservation » *Society and Natural Resources*, 15, 17-40.

Annexe 1 : vitalité des territoires et vitalité de l'agriculture

Figure 6 : L'indice de vitalité économique des municipalités du Québec en 2011.

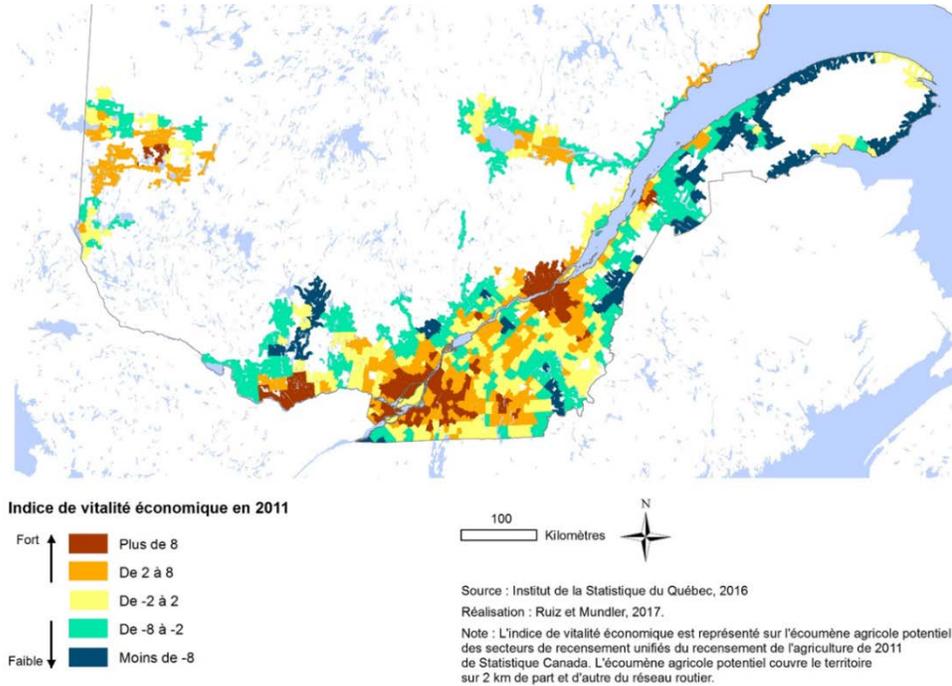
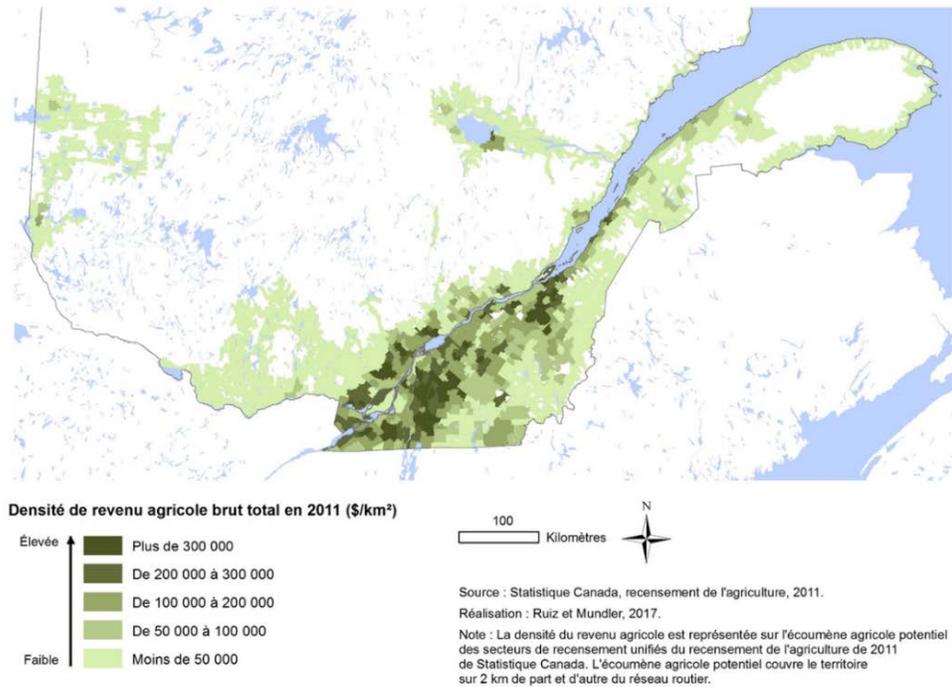


Figure 7 : La concentration économique de l'agriculture (recensement 2011).



Annexe 2 : quelques indices complémentaires

Tableau 4 : quelques indices complémentaires

Indice	Objectifs	Indicateurs utilisés	Pondération	Usages de l'indice
Indice écologique de défavorisation à vocation européenne (France) Pornet et al. 2012	S'appuyant sur le concept de besoins fondamentaux, mesurer les inégalités sociales en combinant diverses variables disponibles dans une enquête européenne à la fois au niveau individuel et géographique.	Le fait de ne pas avoir accès, pour des raisons financières, à 19 biens/services considérés comme des besoins fondamentaux. Par exemple ne pas pouvoir s'offrir une semaine de vacances annuelle loin du domicile. Un bien ou service est considéré comme fondamental si une minorité (- de 50 %) des ménages ne possédait ou n'utilisait pas ce bien ou service par manque de moyens financiers.	Par un modèle de régression. Était définie comme défavorisée une personne qui n'avait pas les moyens financiers de posséder au moins 3 besoins fondamentaux parmi les 6 besoins finalement retenus.	Travail de recherche visant à établir un indice applicable à toute l'Europe à partir de données existantes et tenant compte des différences entre pays (puisque la définition de ce qui est fondamental est établie par la part de la population n'y ayant pas accès).
Index of Multiple Deprivation (Nouvelle-Zélande) Salmond & Crampton, 2012	Identifier, à l'échelle territoriale, les petites régions qui concentrent plusieurs éléments de défavorisation. L'indice permet de descendre à un niveau fin, puisque les unités de récolte de données comprennent en moyenne 712 personnes.	28 indicateurs touchant à sept domaines : l'emploi, le revenu, la criminalité, le logement, la santé, l'éducation, l'accès aux services de base.	Emploi 28 % Revenu 28 % Criminalité 5 % Logement 9 % Santé 14 % Éducation 14 % Accès 2 %	Selon certains auteurs consultés, l'indice de défavorisation permet d'appuyer l'allocation des ressources, la recherche ainsi que la promotion et la défense des droits.
General Deprivation Index (GDI) and Deprivation Emergency General Index (Argentine) Durán & Condorí, 2019	Identifier, à l'échelle territoriale, les petites régions défavorisées. Proposer un index utile pour la formulation et l'évaluation des politiques de développement des zones urbaines et rurales en Argentine.	8 indicateurs répartis sur deux grands thèmes (la privation sociale et la privation matérielle) relatifs au logement, à l'accès aux services, au fait de vivre seul, à l'analphabétisme, à la monoparentalité et à l'emploi.	Pondération par une méthode statistique accordant le plus de poids au facteur qui explique la plus grande variance.	L'indice permet de mettre en évidence les différences entre les espaces urbains et les espaces ruraux. Ces derniers obtiennent des scores beaucoup plus élevés de défavorisation.

Annexe 3 : utilisation des indices de défavorisation par le MEES⁶⁴

Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) dispose de deux indices de défavorisation (voir tableau 2, section 4.2) : l'indice de milieu socio-économique (IMSE) et l'indice du seuil de faible revenu (SFR). Le premier repose sur des indicateurs sociaux : proportion des familles avec enfants dont la mère n'a pas de diplôme (2/3 de l'indice) et proportion de ménages dont les parents n'étaient pas à l'emploi durant la semaine de référence du recensement canadien (1/3 de l'indice). Le second repose sur des indicateurs économiques : proportion des familles avec enfants dont le revenu est situé à proximité ou en-dessous du seuil de faible revenu.

Le MEES utilise les indices de défavorisation afin de répartir les ressources financières entre les commissions scolaires et de tenir compte du pourcentage d'élèves provenant de milieux défavorisés dans chaque commission scolaire. Ce sont ensuite les commissions scolaires qui ont la responsabilité de répartir les allocations dans leurs établissements. Cette répartition est déterminée après consultation des conseils d'établissement et des comités de parents et en tenant compte des recommandations du comité de répartition des ressources (CRR). Cette répartition doit tenir compte des besoins exprimés par les établissements d'enseignement, des inégalités sociales et économiques auxquelles les établissements sont confrontés ainsi que de leur plan d'engagement envers la réussite et des projets éducatifs de leurs écoles et centres de formation.

Le choix d'utiliser l'un ou l'autre des indices dépend du sujet de l'interrogation. Si le sujet est la réussite scolaire, l'IMSE est privilégié. Si le sujet est la défavorisation matérielle, l'utilisation du SFR est privilégiée.

Un certain nombre de règles budgétaires touchant les milieux défavorisés existe quant à l'usage de ces indices :

- a. Maternelle 4 ans à temps plein. Les deux indices servent à identifier si le projet de création de maternelle 4 ans se situe en milieu défavorisé. Si tel est le cas, une allocation de base vient financer la mise en place de la maternelle en milieu défavorisé.
- b. Interventions favorisant la réussite des élèves dans les écoles en milieu défavorisé. Ces interventions concernent plusieurs programmes d'appui à la réussite des élèves, de soutien à l'apprentissage, de renforcement des ressources et pratiques consacrées à la réussite en lecture, en écriture et en mathématique, d'aide alimentaire, ainsi que le programme « Une école montréalaise pour tous ». La répartition des enveloppes budgétaires entre les commissions scolaires est pondérée par des règles et des normes qui reposent sur les deux indices.
- c. Collation dans les services de garde. Une allocation spécifique reposant sur les enfants inscrits sur une base régulière dans les écoles regroupant 30 % des élèves les plus pauvres, selon l'indice SFR, augmente l'allocation de base pour les services de garde.
- d. Services d'accueil, de référence, de conseil et d'accompagnement (SARCA). L'IMSE est utilisé pour pondérer l'allocation initiale reçue par les commissions scolaires.
- e. Calcul des ratios maître-élèves et des montants par élève pour l'organisation scolaire. L'IMSE est utilisé pour moduler les effectifs par classe en primaire.

⁶⁴ Tous les renseignements de cette annexe viennent d'échanges avec une responsable du MEES. Les règles budgétaires sont détaillées dans le document *Règles budgétaires de fonctionnement des commissions scolaires pour les années scolaires 2018-2019 à 2020-2021*.

Annexe 4 : utilisation des indices de défavorisation par le MEES⁶⁵

Selon un sondage⁶⁶ (Blaser, 2018) portant sur l'utilisation de l'indice de défavorisation matérielle et sociale (IDMS), les personnes se servent de l'indice d'abord comme moyen de recherche et de surveillance (81 %). Mais l'indice sert aussi à planifier des services ou à prendre des décisions dans 14 % des cas.

L'INSPQ a créé une bibliographie des travaux utilisant ou portant sur l'IDMS. Cette bibliographie comprend plus de 100 références. Elle est disponible en ligne :

<https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/documents/biesp/bibliographie-etudes-utilisant-idms-hors-inspq.pdf>

De ce que nous avons pu constater en consultant divers documents, l'indice a été beaucoup utilisé pour établir des portraits fins de la situation de différentes populations à des échelles locales ou provinciales. Il se peut qu'il soit utilisé dans des politiques locales pour pondérer l'affectation de ressources, mais il reste manifestement peu utilisé à l'échelle provinciale pour déterminer les moyens affectés aux différents services de santé. Par exemple, un rapport récent de l'INRS datant de 2017 et portant sur l'allocation des ressources pour la santé et les services sociaux au Québec (Hébert, Sully, & Nguyen, 2017) n'en fait absolument pas mention.

L'indice est en revanche utilisé dans le programme de financement et de soutien professionnel pour les groupes de médecine de famille (GMF). Plus précisément, il est tenu compte, dans la pondération que réalise le Ministère des patients inscrits à la Régie de l'assurance maladie du Québec auprès des médecins du GMF, du nombre de patients (ce que le ministère appelle « les patients inscrits pondérés ») de la vulnérabilité en fonction de l'indice de défavorisation sociale et matérielle. Dans ce cas, 1 patient vaut 2 patients pondérés.

L'indice semble aussi avoir été utilisé par le Ministère de la Famille et des aînés pour affecter 1 500 des 15 000 nouvelles places créées pour les services de gardes (Morin, 2016).

⁶⁵ Tous les renseignements de cette annexe viennent d'échanges avec la personne en charge du développement de nouveaux indices de défavorisation multidimensionnelle et du soutien des utilisateurs de l'indice de défavorisation matérielle et sociale (IDMS) à l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ).

⁶⁶ Tous les résultats sont disponibles en ligne :

<https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/documents/biesp/resultats-sondage-idms.pdf>