



# MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET

**MARCHE DGPE 2015-029**

**ÉVALUATION EX POST DU PROGRAMME DE  
DEVELOPPEMENT RURAL HEXAGONAL (PDRH)  
PROGRAMMATION FEADER 2007/2013**

Synthèse du rapport final

Mars 2017



Évaluer les Politiques et Innover  
pour les Citoyens et les Espaces



En collaboration avec



## Sommaire

<b>Objet et contexte de l'évaluation</b>	<b>3</b>
<b>Déroulement et méthodologie de l'évaluation</b>	<b>5</b>
<b>Conclusions générales : jugement d'ensemble sur le PDRH</b>	<b>7</b>
<b>Recommandations</b>	<b>21</b>

# Objet et contexte de l'évaluation

L'évaluation ex post du Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH) 2007/2013 constitue l'aboutissement du processus d'évaluation in itinere introduit par le règlement (CE) n°1698/2005. L'évaluation est une obligation réglementaire, et a été réalisée à la demande du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, autorité de gestion du programme.

Le PDRH constitue le principal programme de mise en œuvre du règlement (CE) n°1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). La France a en effet fait le choix de mettre en œuvre un Programme de développement rural hexagonal (PDRH) pour la France métropolitaine à l'exclusion de la Corse, et cinq programmes de développement rural régionaux pour la Corse et les DOM. Seul le PDRH fait l'objet de la présente évaluation. Il est composé d'un socle national commun de six mesures applicables dans l'ensemble des 21 régions de l'hexagone (installation, indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), plan chablis, desserte forestière, investissements en forêt, prime herbagère agro-environnementale (PHAE) et MAE rotationnelle) et de 21 volets régionaux spécifiques incluant tout ou partie des autres mesures programmées en France. Il convient en effet de préciser que la programmation française au travers du PDRH recourt à 31 des 40 mesures proposées dans le Règlement (CE) n° 1698/2005.

Le budget initial du PDRH s'élevait à 5,7 milliards d'euros de crédits FEADER, auxquels s'ajoutent 5,1 milliards de contreparties nationales et près de 3 milliards de financements nationaux additionnels (non cofinancés par le FEADER) soit près de 14 milliards d'euros de dépenses publiques totales. Ce budget a été augmenté d'environ un milliard et demi d'euros lors du bilan de santé de la PAC (2008), si bien que ce programme a été finalement doté de 6,8 milliards d'euros de crédits communautaires (FEADER) et environ 15,5 milliards d'euros de dépenses publiques totales sur la période 2007-2013. Le cofinancement national est assuré par des crédits publics en provenance de l'Etat, des collectivités locales ou d'autres organismes.

Les dépenses finales du programme s'élèvent à 12,2 milliards d'euros — incluant les stocks (reports du programme précédent) mais pas la totalité des financements nationaux additionnels (non fournis par le système de suivi). Les dépenses propres à cette génération de programme (donc hors stocks) se répartissent de la façon suivante entre les 5 axes du programme :

- Axe 1 « Amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers » : 28 % ;
- Axe 2 « Amélioration de l'environnement et de l'espace rural » : 57 % ;
- Axe 3 « Qualité de la vie et diversification de l'économie dans les zones rurales » : 9 % ;
- Axe 4 « LEADER », qui est un axe méthodologique transversal à l'ensemble du PDRH : 5 % ;
- Axe 5 « Assistance technique » : 1 %.

Ces dépenses ont concerné environ 200 000 bénéficiaires agricoles, environ 10 000 bénéficiaires du secteur forestier, environ 1600 bénéficiaires dans le secteur des IAA et plus de 11 000 autres bénéficiaires dans le champ du développement rural (artisans, collectivités, acteurs du tourisme rural,...).

L'évaluation ex post a pour objectif d' « examiner le degré d'utilisation des ressources, l'efficacité et l'efficience de la programmation du FEADER, ses conséquences socio-économiques, ainsi que son impact sur les priorités de la Communauté. Les activités

<sup>1</sup> La programmation en région est traduite par des documents régionaux de développement rural (DRDR).

d'évaluation couvrent les objectifs du programme et visent à tirer des enseignements concernant la politique de développement rural. Elles recensent les facteurs ayant contribué au succès ou à l'échec de la mise en œuvre des programmes, y compris en termes de durabilité, et définissent les bonnes pratiques ».

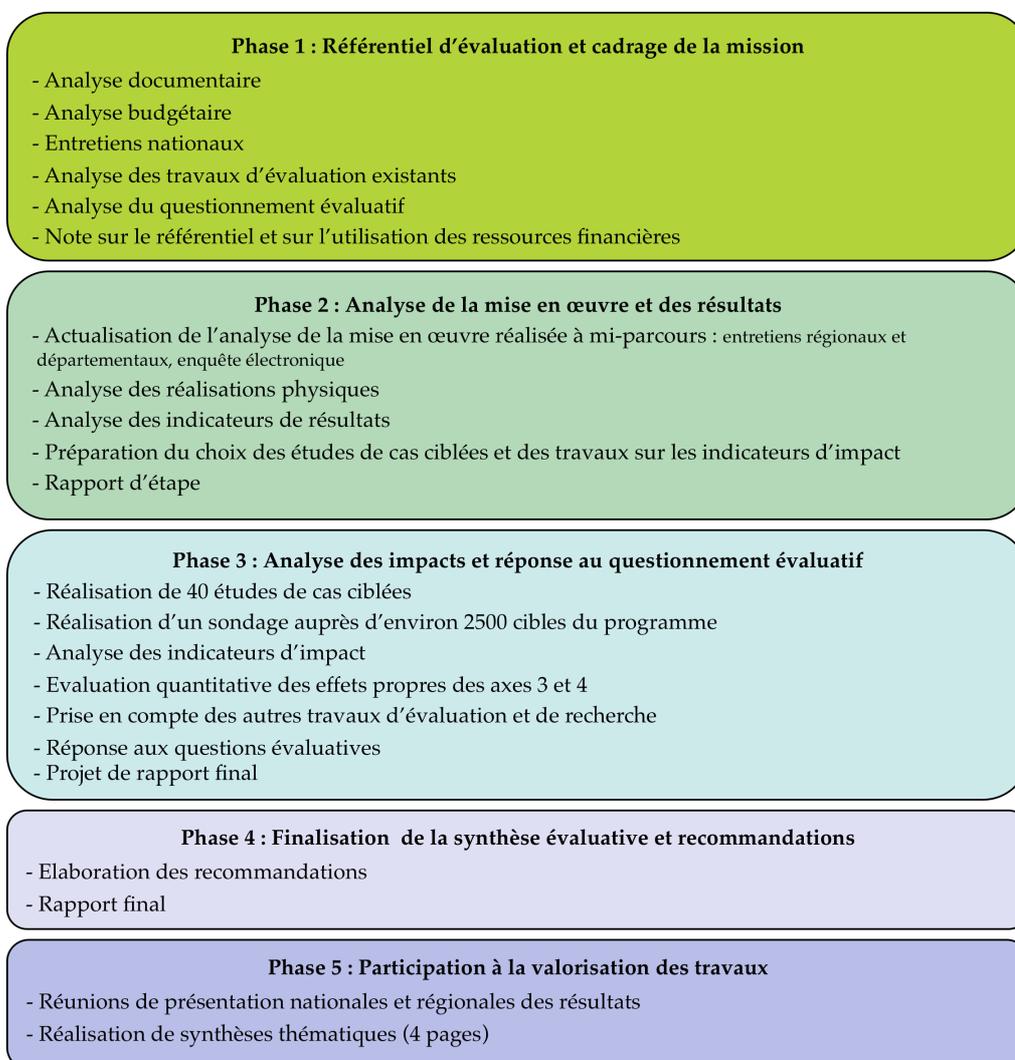
L'évaluation a été structurée en respect des lignes directrices du cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) (CE n°1974/2006 et lignes directrices révisées en juin 2014) comportant, d'une part, des questions évaluatives transversales portant sur les effets globaux du programme, et d'autre part, des questions évaluatives communes relatives à chacune des mesures mobilisées. Le comité de pilotage de l'évaluation a formulé par ailleurs six questions transversales spécifiques, en complément du questionnement communautaire.

---

· Règlement (CE) n°1698/2005, Article 86.

# Déroulement et méthodologie de l'évaluation

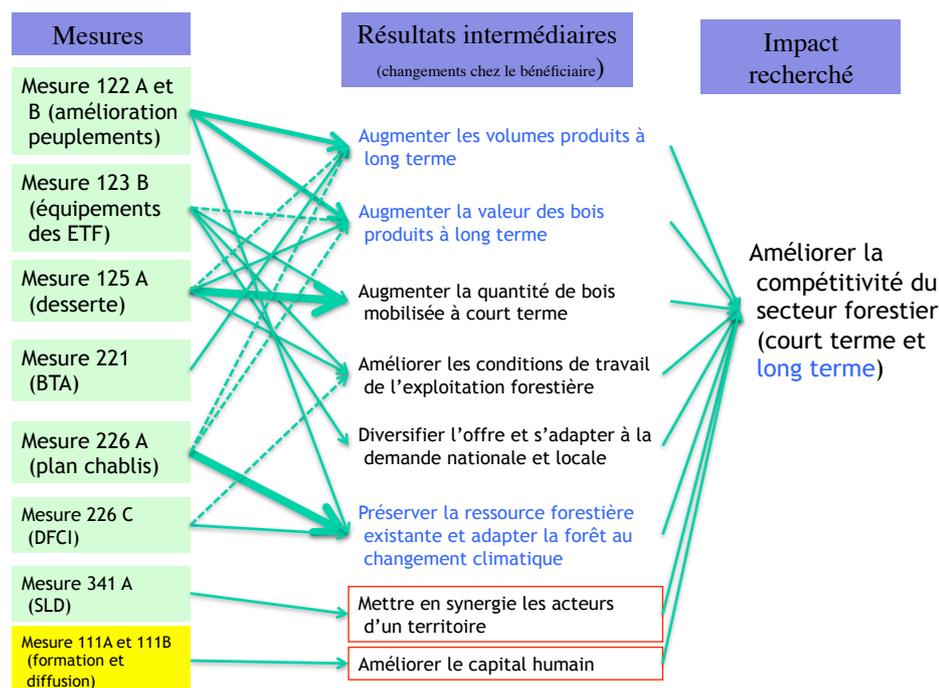
L'évaluation ex post s'est déroulée en cinq phases décrites dans le schéma ci-après. Chacune de ces phases a fait l'objet d'une restitution auprès du comité de pilotage, préparée par une réunion préalable des quatre groupes de travail thématiques mis en place dans le cadre de l'évaluation.



Les **points forts de la méthodologie** retenue reposent sur :

— la structuration de l'évaluation à partir de la production de Diagrammes Logiques d'Impact (DLI) permettant d'analyser la contribution attendue du programme aux différents effets recherchés. En effet (1) le questionnement évaluatif de l'évaluation ex post étant largement orienté sur cette contribution du programme aux différents effets recherchés, et (2) la logique d'action présentée dans le programme ne rendant pas compte de l'ensemble des effets potentiels des différentes mesures et dispositifs, il était nécessaire d'analyser cette contribution du programme en formalisant les liens entre les mesures du programme et les différents effets attendus. Ainsi, pour chacun des principaux effets attendus du programme (amélioration de la compétitivité du secteur agricole, amélioration de l'environnement, de la qualité de vie rurale,...), à l'exception des plus transversaux (emploi, croissance de l'économie rurale), un DLI a été élaboré par l'évaluateur, mis en discussion dans les groupes de travail thématiques et présenté pour validation au comité de pilotage de l'évaluation ex post du PDRH. Ces DLI ont ensuite permis de structurer l'ensemble de l'analyse évaluative (conception des questionnaires d'enquête et des guides d'entretiens, périmètres des analyses statistiques, analyse et interprétation des résultats) ;

Exemple de DLI : effets attendus du programme sur la compétitivité du secteur forestier



— une très importante sollicitation des cibles du programme à travers une douzaine d'enquêtes en ligne auprès des différents bénéficiaires du programme (environ 10000 bénéficiaires sollicités pour environ 1300 retours de questionnaires) et quatre sondages téléphoniques auprès des bénéficiaires et non bénéficiaires (2400 personnes interrogées au total) ;

— la mise en œuvre de plusieurs traitements statistiques basés sur l'approche contrefactuelle : (1) pour les aides à l'investissement dans les exploitations agricoles d'élevage bovin (PMBE) à partir des données du RICA (méthode : appariement par score de propension et calcul de la double différence entre les échantillons de bénéficiaires et de non bénéficiaires « jumeaux »), (2) pour les aides destinées au maintien des prairies par comparaison de territoires ayant bénéficié d'une intensité variable d'aides, et (3) pour l'ensemble des mesures des axes 3 et 4 à partir de données communales (emploi, attractivité résidentielle, accès aux services,...) avec également une méthode d'appariement par score de propension et calcul de double différence entre communes bénéficiaires et communes « jumelles » non bénéficiaires.

Les **principales limites rencontrées** sont :

— une mise à disposition tardive ou insuffisante de certaines données de suivi qui ont amoindri les possibilités de caractérisation de certains bénéficiaires ou de certains projets ;

— une absence ou une insuffisance de données pour caractériser les évolutions dans certains domaines d'impact recherché (biodiversité, émissions de GES, patrimoine culturel, diversification de l'économie rurale, gouvernance territoriale, agriculture HVN,...) ;

— une anticipation insuffisante des travaux de recherche nécessaires à l'évaluation de certains impact (lancement différé des études dites « satellites » notamment) qui a entraîné (1) des problèmes d'accès aux bénéficiaires (coordonnées mail ou téléphoniques), et (2) l'impossibilité de traiter de façon robuste quelques questions nécessitant l'utilisation de modèles macroéconomiques ;

— la temporalité de l'évaluation ex post intervenant près de deux ans après le lancement d'un nouveau cycle de programmation (perte de mémoire des acteurs, rotations administratives, confusions possibles avec la nouvelle programmation).

# Conclusions générales : jugement d'ensemble sur le PDRH

Nous organisons la présentation de ce jugement en deux temps : un premier temps sur l'analyse de l'efficacité du programme (a-t-il atteint ses objectifs ?) et un second temps sur les principaux facteurs ayant renforcé ou au contraire diminué cette efficacité.

## Quel référentiel pour évaluer l'efficacité du PDRH en ex post ?

Afin de porter un jugement légitime sur l'efficacité du programme, il convient tout d'abord de préciser le **référentiel d'évaluation**, c'est-à-dire (1) les objectifs qui étaient assignés au programme, et (2) la logique d'action envisagée pour les atteindre.

De ce point de vue, les premiers éléments qui viennent légitimement à l'esprit sont **les objectifs et la logique d'action du programme, organisés dans le PDRH sous forme d'arbre des objectifs par axe du programme**. S'ils constituent indéniablement le référentiel le plus légitime, l'analyse qui a été faite de ces éléments lors de l'évaluation à mi-parcours a conduit à en souligner au moins trois limites importantes :

- en premier lieu leur faible appropriation par les acteurs, dont le caractère « figé » de l'arbre des objectifs, qui n'a quasiment pas fait l'objet de modifications au cours des évolutions successives du programme, est une illustration. Cette faible appropriation confère à cet arbre des objectifs du PDRH un caractère assez théorique et affaiblit sa légitimité à servir de référentiel pour juger du résultat de la mise en œuvre du PDRH ;
- en second lieu, cet arbre des objectifs du PDRH ne rend que très imparfaitement compte des stratégies régionales. En effet, l'analyse de ses déclinaisons dans chacun des DRDR a mis en lumière une forte variabilité dans le niveau de différenciation de la stratégie régionale affichée par rapport à la stratégie du programme hexagonal ;
- enfin, cet arbre des objectifs est très contraint sur cette période 2007/2013 par le règlement européen, qui à travers les axes « fixe » les objectifs stratégiques, et à travers la liste des mesures, cadre fortement à la fois les moyens et le rattachement des moyens aux objectifs stratégiques (puisque dans le règlement les mesures sont rattachées aux axes). Cet arbre des objectifs rend donc imparfaitement compte des options stratégiques des concepteurs du PDRH.

Ce référentiel légitime est donc largement imparfait, du point de vue de sa capacité à servir de référence aux analyses évaluatives. C'est la raison pour laquelle un autre référentiel a été largement utilisé dans l'évaluation ex post : celui des **effets attendus du programme tel qu'on peut le lire dans le questionnaire européen** et tel qu'il a pu être analysé dans le cadre de cette évaluation (voir plus haut le point sur les DLI réalisés). Le grand avantage de ce deuxième référentiel est qu'il permet de s'affranchir du cadre contraint axes/mesures évoqué précédemment — en tout cas dans l'utilisation qui en a été faite dans cette évaluation — puisque notre approche a été de considérer, pour chaque effet attendu du programme, l'ensemble des mesures contribuant potentiellement à cet effet (à travers les Diagrammes Logiques d'Impact — DLI élaborés dans le cadre de l'évaluation). Son inconvénient est néanmoins de présenter une légitimité européenne plus que nationale, les effets attendus du PDRH ayant été reformulés par les acteurs nationaux dans le cadre de la conception du programme, à travers les arbres des objectifs par axes évoqués plus haut.

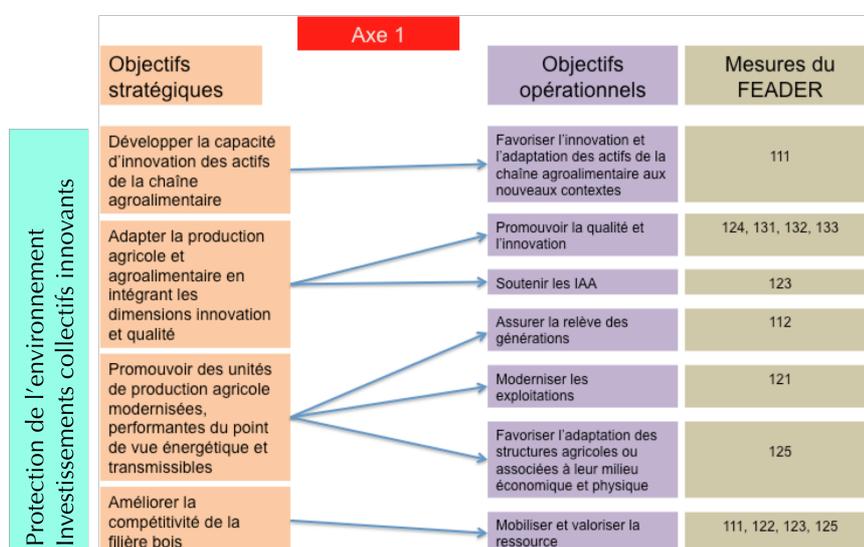
**Ainsi, on dispose pour porter notre jugement de deux référentiels, tous les deux plus ou moins légitimes, et tous les deux imparfaits. Nous utiliserons par conséquent dans l'analyse de l'efficacité ci-après une juxtaposition de ces deux référentiels, à savoir : (1) les objectifs stratégiques du PDRH tels que formulés dans la stratégie du programme, et (2)**

les effets attendus du programme issus du CCSE lorsqu'ils ne sont pas déjà présents dans les objectifs stratégiques du PDRH.

## Une efficacité contrastée

### *EFFETS ATTENDUS DANS LE CHAMP ECONOMIQUE : DES DIFFERENCES IMPORTANTES SELON LES OBJECTIFS STRATEGIQUES*

Les effets attendus du programme dans le champ économique renvoient prioritairement aux objectifs stratégiques de l'axe 1. La logique d'action du PDRH concernant cet axe est reprise ci-après, telle qu'on peut la trouver dans la dernière version du programme. Certains objectifs stratégiques du PDRH renvoient clairement à des effets attendus du programme tels qu'on peut les lire dans les questions évaluatives du CCSE (innovation, compétitivité du secteur forestier) ou dans le questionnaire spécifique national (formes d'innovation collectives). Mais le CCSE introduit également un effet attendu sur la compétitivité du secteur agricole qu'il convient de rajouter car il n'est pas présent en tant que tel dans l'arbre des objectifs ci-après.



On peut donc prendre en compte comme référentiel des effets attendus du programme dans le champ économique :

- les quatre objectifs stratégiques de l'axe 1 (capacité d'innovation, adaptation, modernisation/transmission et compétitivité de la filière bois) ;
- les deux objectifs stratégiques transversaux à l'ensemble de l'axe (voire du programme) : protection de l'environnement et investissements collectifs innovants ;
- un effet attendu global sur la compétitivité du secteur agricole.

Concernant tout d'abord le développement de la capacité d'innovation, la réponse à la question évaluative portant sur ce thème (voir 5.4.3) souligne (1) l'absence de théorie d'action précise sur le soutien de l'innovation, (2) la faible mobilisation ou la difficulté à apprécier des effets sur l'innovation des mesures avec des attendus forts sur cette thématique (124, 111B), et (3) la faible utilisation du potentiel d'autres mesures pour soutenir l'innovation, même si ce n'était pas leur objectif principal. La question évaluative sur le réseau rural national (voir 3.5.1) souligne par ailleurs sa déconnexion avec la mise en œuvre du programme, alors que le décloisonnement entre acteurs qu'il a favorisé pouvait être source d'innovations. L'efficacité au regard de ce premier objectif stratégique peut donc être considéré comme faible, dans la continuité du jugement porté à mi-parcours.

Concernant ensuite l'adaptation de la production en intégrant les dimensions de l'innovation et de la qualité, l'évaluation a mis en évidence un soutien non négligeable du programme des démarches de qualité, notamment dans certaines régions qui en avaient fait un véritable axe stratégique (filières AOC en Auvergne par exemple). Quand à l'innovation, même si son soutien par le programme est globalement faible comme vu précédemment, c'est vis-à-vis des IAA qu'il a été un peu plus significatif (voir réponse à la question évaluative sur la mesure 123A). On portera donc une appréciation mitigée sur l'efficacité au regard de ce deuxième objectif stratégique, ce qui représente une évolution positive par rapport au jugement à mi-parcours, qui était plus sévère.

Concernant ensuite l'objectif stratégique de transmission/modernisation, le graphe d'objectifs illustre la logique d'action « éprouvée » qui le caractérise : il repose en effet sur plusieurs mesures — 112, 121,... —, pour certaines mises en œuvre quasiment à l'identique depuis la génération précédente de programme (112, une partie de 121). L'étude d'impact contrefactuelle évaluant les effets propres de l'un des dispositifs centraux de la mesure 121 (le PMBE) a mis en évidence un effet significatif sur l'augmentation de la taille des exploitations, sur la valeur ajoutée et l'excédent brut d'exploitation, ainsi que sur la productivité du travail au profit des bénéficiaires. L'évaluation ex post a également mis en évidence, au moins dans certaines régions (Bretagne notamment), un effet marqué du programme sur l'amélioration des performances énergétiques des exploitations bénéficiaires. Ces éléments de modernisation sont importants pour la pérennité des exploitations, même si des enjeux de transmissibilité persistent compte tenu de l'importance des capitaux nécessaires à la reprise des exploitations agricoles. Dans ce domaine, l'évaluation ex post, comme les précédentes sur les aides à l'installation (112), a confirmé leur utilité pour le renouvellement des générations, même si leur effet est nettement plus important pour certaines trajectoires (familiales) que pour d'autres (hors cadre familial). On peut donc conclure positivement en matière d'efficacité concernant l'atteinte de cet objectif stratégique de modernisation, qui est une confirmation du jugement porté à mi-parcours. La transmission est également efficace par ses dimensions d'installation, de conditions de travail et d'attractivité du métier. En revanche, les contraintes pour la transmission persistent et augmentent en raison du capital nécessaire pour la reprise des exploitations.

Enfin, concernant l'objectif stratégique de compétitivité de la filière bois, il ressort de la réponse à la question évaluative traitant de ce sujet (voir 5.1.4) :

- que le programme a eu certains effets plutôt à court terme sur la mobilisation de bois et l'amélioration des conditions de travail ;
- que l'effet du programme sur la compétitivité à plus long terme du secteur forestier reste (1) très difficile à apprécier compte tenu des incertitudes sur l'évolution de l'offre (impacts du changement climatique) comme de la demande, (2) a priori faible et pas à la hauteur des enjeux d'adaptation à long terme de la filière bois française.

L'appréciation en termes d'atteinte de l'objectif d'amélioration de la compétitivité de la filière bois que l'on peut faire, sur la base de ces résultats, est donc à la fois mitigée et entachée d'incertitude. Elle apparaît dans la continuité du jugement porté à mi-parcours sur la base d'éléments beaucoup plus fragmentaires, et en constitue donc une confirmation nettement plus étayée, malgré les incertitudes inhérentes aux caractéristiques du secteur forestier (économie de long terme).

Si l'on examine à présent l'atteinte des deux objectifs stratégiques transversaux à l'ensemble de l'axe 1 affichés dans la logique d'action du PDRH, on peut souligner :

- concernant la prise en compte de l'environnement, qu'elle est significative dans plusieurs dispositifs de l'axe 1 à vocation environnementale explicite (formation avec certyphytos, PVE et PPE dans le soutien des investissements, coûts de certification en agriculture biologique avec la mesure 132) mais aussi plus marginale dans des dispositifs importants de l'axe à vocation économique prioritaire (PMBE, 123A, installation) ;

- concernant les investissements collectifs innovants, qu'il s'agit d'une dimension peu investie à l'exception du soutien des CUMA et de quelques dispositifs ouverts aux projets collectifs (pour les CUMA l'approche collective de l'investissement est visée plus que leur dimension innovante).

Enfin, concernant l'effet attendu plus global sur la compétitivité du secteur agricole, la question évaluative consacrée à cette question (voir 5.1.1) souligne (1) la difficulté à porter un jugement sur la contribution du PDRH à cette question, notamment si on choisit une approche plus large de la question que celle du cadre d'interprétation européen centré sur la seule compétitivité « coût », (2) un effet sans doute notable sur le maintien de la compétitivité du secteur laitier, malgré la faible anticipation de la sortie des quotas, (3) une plus grande difficulté du secteur de la viande bovine mais pour des raisons propres au secteur et indépendantes du PDRH.

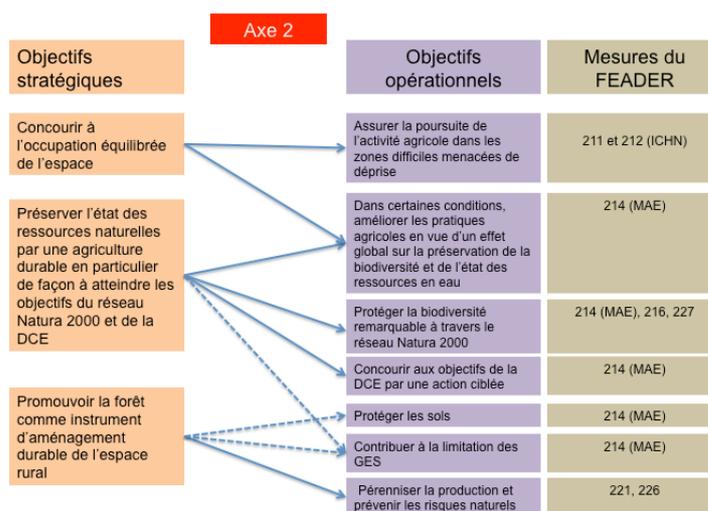
Au total, le tableau ci-après synthétise ces appréciations de l'évaluation ex post sur l'efficacité du programme dans le champ économique. L'efficacité de la modernisation des exploitations agricoles ainsi que de l'installation sont reconnues, même si l'évaluation globale de l'axe 1 reste contrastée par rapport à l'ensemble des objectifs affichés. L'OS3 est largement le plus doté et le plus approprié de l'axe 1.

Référentiel	OS1 (capacité d'innovation)	OS2 (adaptation production)	OS3 (modernisation)	OS4 (filière bois)	OT (environnement)	OT (inv. coll. innovants)	EA UE (compétitivité)
<b>Efficacité PDRH Ex post</b>				?			?

***EFFETS ATTENDUS DANS LE CHAMP ENVIRONNEMENTAL : DES PROGRES PAR RAPPORT A LA PERIODE PRECEDENTE, MAIS UNE EFFICACITE QUI RESTE CONTRASTEE SELON LES THEMATIQUES CONSIDEREES***

Les effets attendus du programme dans le champ environnemental renvoient prioritairement aux objectifs stratégiques de l'axe 2. La logique d'action du PDRH concernant cet axe est reprise ci-après, telle qu'on peut la trouver dans la dernière version du programme. Certains objectifs stratégiques du PDRH renvoient clairement à des effets attendus du programme tels qu'on peut les lire dans les questions évaluatives du CCSE (protéger la biodiversité remarquable à travers le réseau Natura 2000 ou la ressource en eau via la DCE) mais d'autres renvoient à des objectifs plus spécifiquement nationaux (concourir à l'occupation équilibrée de l'espace ou promouvoir la forêt comme instrument d'aménagement durable de l'espace rural). Enfin, le CCSE introduit également des effets attendus sur la biodiversité dans son ensemble (zones HVN) et sur l'atténuation des effets du changement climatique qu'il convient de rajouter à notre appréciation de l'efficacité car il ne sont pas présents en tant que tels dans l'arbre des objectifs ci-après.

<sup>3</sup> Couleur verte : appréciation plutôt favorable de l'efficacité, couleur jaune : appréciation mitigée, couleur rouge : appréciation plutôt défavorable, couleur grise : incapacité de l'évaluateur à se prononcer, point d'interrogation : appréciation entachée d'incertitudes plus importantes, du fait des méthodes utilisées et/ou de l'horizon temporel à considérer.



On peut donc prendre en compte comme référentiel des effets attendus du programme dans le champ environnemental :

- les trois objectifs stratégiques de l'axe 2 (occupation équilibrée de l'espace, préservation des ressources naturelles que l'on peut dédoubler selon les deux cibles principales que sont le réseau Natura 2000 et l'atteinte des objectifs DCE, et promotion de la forêt comme instrument d'aménagement durable) ;
- deux effets attendus plus globaux apparaissant dans le CCSE sur la protection de la biodiversité dans son ensemble et sur l'atténuation du changement climatique.

Concernant le premier objectif stratégique, celui de **l'occupation équilibrée de l'espace** hexagonal, nous pouvons nous appuyer pour en analyser l'atteinte : (1) sur l'évaluation réalisée sur l'ICHN concomitamment à la présente évaluation ex post, (2) sur l'analyse approfondie de la PHAE 2 réalisée dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours, et (3) sur les approches transversales des effets du programme réalisées dans l'évaluation ex post. Il ressort de ces différents éléments :

- que l'ICHN participe au maintien de l'emploi agricole en zone défavorisée, en rééquilibrant, au moins partiellement, les différences de revenu notamment entre les zones de plaine et les zones de montagne ;
- que la PHAE peut constituer dans certains cas un complément efficace à cette compensation ;
- que l'ICHN et surtout la PHAE 2 présentent une efficacité moindre sur des territoires présentant des problématiques spécifiques de gestion environnementale des surfaces en herbe : forte concurrence avec la mise en cultures (zones de grandes cultures, zones mixtes polyculture/élevage), risque important de déprise (montagne sèche, haute montagne à fortes pentes), risque d'intensification des pratiques de gestion de l'herbe (cotentin, pays basque, ségalas,...).

On peut donc conclure à une certaine efficacité des outils pour contribuer à un rééquilibrage global de l'espace hexagonal (équilibre plaine / montagne en particulier), mais avec une plus grande difficulté à gérer les équilibres à une échelle plus fine. Dans la mesure où ces équilibres plus fins relèvent plutôt d'autres outils plus territorialisés, on peut dire que du point de vue de cet objectif stratégique de rééquilibrage, les aides « de masse » ICHN et PHAE2 ont été plutôt efficaces.

Concernant ensuite le deuxième objectif stratégique, centré sur les thématiques de la gestion de l'eau et de la biodiversité et sur l'atteinte des objectifs des deux directives cadres sur ces sujets (DCE et Natura 2000), les réponses apportées aux questions évaluatives traitant de ce sujet (voir 5.2.1 et 5.2.2) mettent en évidence :

- un net progrès par rapport à la période précédente du ciblage des mesures sur les zones à enjeux (bassin d'alimentation de captages, zones du réseau Natura 2000) ;
- une augmentation de l'ambition des mesures proposées, toujours par rapport à la période précédente, où la « confusion » avec les exigences de la conditionnalité ou les exigences de marché était forte ;
- un probable impact positif sur la biodiversité remarquable des différents outils mobilisés en lien avec la mise en œuvre de la directive Natura 2000 (animation, MAET,...), même si cet impact reste difficile à évaluer avec précision, faute de dispositif de suivi adapté à la biodiversité ;
- un effet positif sur le maintien des prairies permanentes notamment en zones de montagne, entraînant probablement des effets induits en termes de stockage du carbone, et de lutte contre le changement climatique ;
- des impacts du programme qui apparaissent limités sur la qualité de l'eau, notamment à l'échelle des territoires prioritaires (captages DCE). Ces effets limités s'expliquent par la nature des outils mobilisés (très tournés vers la seule évolution des pratiques agricoles) et les stratégies locales souvent peu adaptées aux enjeux, alors que la mobilisation de leviers plus structurels (évolution des systèmes de production, soutien aux filières BNI — bas niveaux d'intrants) paraît indispensable pour atteindre les objectifs environnementaux recherchés.

Au total, il en ressort pour ce deuxième objectif stratégique un jugement contrasté en termes d'efficacité selon (1) le référentiel auquel on se confronte, (2) la thématique environnementale que l'on considère. En effet, si on juge par rapport aux résultats de la période précédente, on devrait avoir une nette amélioration. En revanche, par rapport aux objectifs fixés dans ce programme, mieux définis et plus ambitieux, l'évaluation ex post conclut à une efficacité plutôt satisfaisante sur la biodiversité remarquable et nettement plus mitigée sur les zones prioritaires vis-à-vis de la qualité de la ressource en eau. Soulignons enfin à ce propos que ce jugement s'explique aussi par la faible mobilisation « territorialisée » sur des zones à enjeux du soutien à l'agriculture biologique, par ailleurs plutôt efficace dans le cadre du programme, mais davantage dans une logique de soutien au développement de ce mode de production.

Concernant enfin le troisième objectif stratégique de l'axe 2 du PDRH, visant la promotion de la forêt comme instrument d'aménagement durable de l'espace rural, et reposant principalement sur deux mesures (221 et 226) qui ont connues des succès très différents en termes de réalisations (très faibles pour 221 et importantes pour 226), on peut souligner :

- que cet objectif stratégique semble très peu approprié dans les discours des acteurs rencontrés (contrairement au précédent notamment) ;
- que les effets des mesures forestières sur la biodiversité semblent très limitées, hormis en zone Natura 2000, comme souligné précédemment ;
- que le plan chablis a permis d'accélérer la reconstitution de la forêt après les tempêtes de 1999 et 2009, dynamisant ainsi la fonction de puits de carbone, que les mesures DFCI semblent avoir eu une certaine efficacité sur les hectares brûlés en Aquitaine, mais que la prise en compte des enjeux d'adaptation de la forêt française au changement climatique par le programme reste globalement faible.

---

\* Le rattachement de la mesure 214 MAE à cet objectif stratégique dans la logique d'action rappelée plus haut est à cet égard très peu explicite, même s'il renvoie probablement à l'agroforesterie, qui a été très faiblement soutenue par le programme.

Sur la base de ces éléments, la présomption d'atteinte de ce troisième objectif stratégique apparaît très faible. L'histoire semble ici se répéter, puisque qu'il avait également constitué un point faible de l'évaluation du programme précédent.

Si l'on s'intéresse à présent aux deux effets attendus plus globaux apparaissant dans le CCSE sur la protection de la biodiversité dans son ensemble et sur l'atténuation du changement climatique, l'évaluation ex post a montré (voir 5.2.1 et 5.2.4) :

- que le programme a produit peu d'effets sur la biodiversité ordinaire et domestique, en particulier en zone de plaine où il n'a pas influencé significativement les pratiques agricoles ni les systèmes. En zone de montagne, le programme a tout de même contribué au maintien de la biodiversité liée aux systèmes herbagers à travers les mesures de masse de soutien à ces systèmes que sont l'ICHN et la PHAE. La tendance globale d'évolution de la biodiversité, même si on manque d'indicateurs pour l'évaluer avec précision, est néanmoins restée à la baisse pendant la période du programme (voir notamment la baisse de l'indicateur STOC pour les espèces d'oiseaux liées aux milieux agricoles) ;
- que l'impact global du programme sur l'atténuation du changement climatique reste difficile à mesurer, faute de dispositifs de suivi et de référentiels clairement établis sur le lien entre les mesures du PDRH et ce type d'effet attendu. On peut cependant estimer qu'il reste assez faible du fait de réalisations portant essentiellement sur les économies d'énergie directes (qui ne sont qu'un faible poste des émissions de GES du secteur agricole) et qui restent modestes à l'échelle nationale.

Au total, le tableau suivant synthétise ces appréciations<sup>5</sup> de l'évaluation ex post sur l'efficacité du programme dans le champ environnemental.

Référentiel	OS1 (équilibre territorial)	OS2 (bio-diversité N2000)	OS2 (eau DCE)	OS3 (forêt et espace rural)	EA UE 1 (bio-diversité)	EA UE 2 (CC)
Efficacité PDRH Ex post		?				?

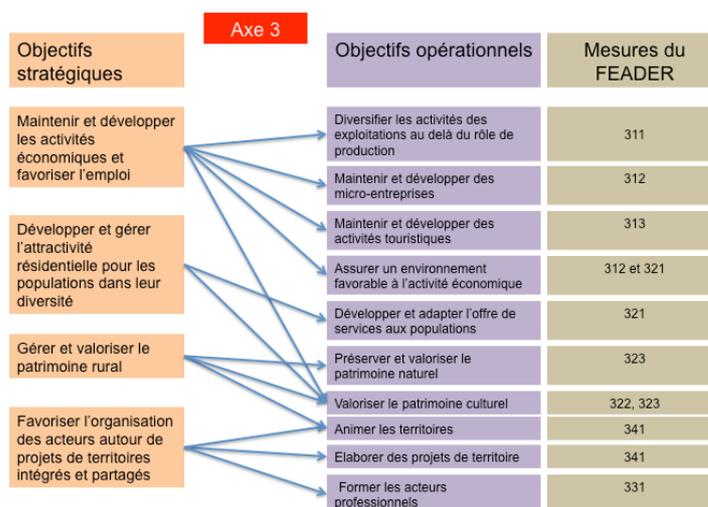
### ***EFFETS ATTENDUS DANS LE CHAMP « ESPACE RURAL » : UNE EFFICACITE BIEN PLUS EVIDENTE QU'A MI-PARCOURS***

Rappelons tout d'abord que les effets attendus du programme dans le champ thématique de la qualité de vie et de la diversification économique des espaces ruraux n'avaient pu être très approfondis lors de l'évaluation à mi-parcours, essentiellement du fait de réalisations insuffisantes à ce moment là. Ces effets renvoient prioritairement aux objectifs stratégiques de l'axe 3. La logique d'action du PDRH concernant cet axe est reprise ci-après, telle qu'on peut la trouver dans la dernière version du programme. La formulation des objectifs stratégiques du PDRH vis-à-vis de cet axe est assez différente de celle des effets attendus du programme tels qu'on peut les lire dans les questions évaluatives du CCSE (améliorer la qualité de vie des zones rurales et favoriser la diversification de leurs activités économiques). Le premier objectif stratégique du PDRH insiste en effet sur le maintien et le développement de l'emploi plus que sur la diversification du tissu économique. Le

<sup>5</sup> <http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr/indicateurs/evolution-des-populations-doiseaux-communs-specialistes>

<sup>6</sup> Couleur verte : appréciation plutôt favorable de l'efficacité, couleur jaune : appréciation mitigée, couleur rouge : appréciation plutôt défavorable, couleur grise : incapacité de l'évaluateur à se prononcer, point d'interrogation : appréciation entachée d'incertitudes plus importantes, du fait des méthodes utilisées et/ou de l'horizon temporel à considérer.

deuxième objectif stratégique est ciblé sur l'attractivité résidentielle, dimension indiscutablement liée à la qualité de vie en zone rurale (effet attendu dans le CCSE), et tout aussi large, mais dont les déterminants ne sont pas forcément semblables (pour autant que l'on dispose d'une acception stabilisée des déterminants de l'attractivité résidentielle et de la qualité de vie, ce qui n'est pas le cas). Le troisième objectif stratégique — la gestion et la valorisation du patrimoine — peut être considéré comme une contribution à l'effet attendu sur la qualité de vie des zones rurales, qui est donc plus large. Enfin, le quatrième objectif stratégique du PDRH pour cet axe est une spécificité nationale, l'esprit du CCSE étant de considérer que les mesures d'animation et de formation contribuent de façon large aux deux effets attendus sur la qualité de vie et la diversification économique des espaces ruraux.



Compte tenu de ces différences de formulation et de « niveaux » entre les objectifs stratégiques du PDRH et les effets attendus plus globaux apparaissant dans le CCSE, il convient de prendre en compte les deux comme référentiel des effets attendus du programme dans le champ des espaces ruraux :

- les quatre objectifs stratégiques de l'axe 3 ;
- les deux effets attendus plus globaux apparaissant dans le CCSE sur la qualité de vie dans les zones rurales et la diversification de leurs activités économiques.

Concernant tout d'abord le premier objectif stratégique, portant sur le maintien et le développement des activités économiques et de l'emploi, l'évaluation ex post a mis en évidence : (1) un soutien de la diversification au sein des exploitations agricoles avec un effet non négligeable en termes de chiffres d'affaires, (2) un effet faible du programme sur la création de micro-entreprises, (3) un effet sur les activités touristiques, mais difficile à quantifier en termes d'emplois, et (4) un effet propre de l'axe 3 sur l'emploi, en particulier dans le domaine des services et du commerce<sup>7</sup> (emploi présentiel). On peut donc conclure à une certaine efficacité du programme au regard de ce premier objectif stratégique.

Concernant ensuite le deuxième objectif stratégique, portant sur le développement de l'attractivité résidentielle, on peut souligner :

- que les actions engagées dans le cadre du programme concourent à l'attractivité résidentielle (services et patrimoine notamment) ;
- que l'évaluation à mi-parcours avait pointé une mise en œuvre de ces actions pas toujours optimisée (manque d'analyse des besoins et de définition de priorités à

<sup>7</sup> Dans les communes ayant bénéficié d'un montant d'aide supérieur ou égal à environ 30 euros par habitant, ce qui peut laisser « de côté » certains territoires.

l'échelle régionale), situation qui a sans doute connue pour partie une amélioration dans la deuxième partie du programme ;

- que les analyses contrefactuelles menées dans le cadre de cette évaluation ex post ont mis en évidence un effet propre de la mesure 321 sur le niveau d'équipement des communes ;
- que ces mêmes analyses contrefactuelles ont montré que l'axe 3 présentait un effet net sur le taux de variation du solde migratoire, donc sur l'attractivité résidentielle ;
- qu'enfin les actions engagées ont été mises en œuvre avec peu ou pas de synergie avec les PO FEDER, alors même que l'attractivité résulte de multiples facteurs (accessibilité, niveau de services, paysage, coût du logement...) sur lesquels chaque programme n'a qu'une prise limitée.

Au regard de ce deuxième objectif stratégique, il apparaît donc que le programme présente là aussi une efficacité certaine, même s'il semble qu'elle aurait pu être supérieure avec une mise en œuvre optimisée. Ce résultat de l'évaluation ex post est un de ceux qui contraste le plus avec celui de l'évaluation à mi-parcours, du fait (1) de l'apport très significatif des méthodes contrefactuelles dans l'appréciation de ce type d'effet très global, (2) des limites importantes pour apprécier ces effets à mi-parcours.

Concernant le troisième objectif stratégique, qui vise la gestion et la valorisation des patrimoines naturel et culturel, et qui repose essentiellement sur la mesure 323, on peut souligner une contribution positive des réalisations et une mise en œuvre plutôt stratégique d'une part significative des moyens engagés (appui important sur les stratégies territoriales LEADER pour le patrimoine culturel, actions bien ciblées pour le patrimoine naturel remarquable à travers le réseau Natura 2000). L'évaluation à mi-parcours avait néanmoins pointé une mise en œuvre peu optimisée en ce qui concerne les fonds ne passant pas par LEADER. Il est par ailleurs difficile d'apprécier un effet propre du programme dans le domaine du patrimoine naturel ou culturel, faute d'indicateurs disponibles dans ces deux domaines (voir plus haut sur la biodiversité). On conclura donc à une efficacité sans doute plus favorable que le jugement sévère portée à mi-parcours, mais restant entachée d'une assez forte incertitude.

Concernant enfin le quatrième objectif stratégique, visant de favoriser l'organisation territoriale des acteurs, on peut souligner :

- que les territoires de projet ont été plutôt bien associés au programme, essentiellement du fait du portage des programmes LEADER qui ont été une modalité importante de mise en œuvre des fonds de l'axe 3 ;
- que l'articulation de la mise en œuvre de l'axe 3 avec les politiques régionales de soutien aux territoires de projet a été variable (1) selon les régions, (2) au cours du programme (certaines régions ayant fortement réduit leur soutien aux territoires de projet au cours de la période).

Si l'on s'intéresse à présent aux deux effets attendus plus globaux apparaissant dans le CCSE sur la qualité de vie dans les espaces ruraux et sur la diversification des activités économiques dans ces mêmes espaces, l'évaluation ex post a montré (voir 5.3.1 et 5.3.2) :

- que le programme a produit au moins deux types d'effets propres dans le domaine de la qualité de vie des espaces ruraux : un effet sur l'une des composantes importantes de cette qualité de vie (accès aux services) et un effet sur un indicateur global de la qualité de vie (solde migratoire). Ces résultats des analyses statistiques sont cohérents avec ceux des analyses plus qualitatives conduites dans le cadre d'études de cas territoriales qui ont montré que le renforcement des services et/ou des aménités territoriales constituaient les deux stratégies d'action privilégiées par les territoires pour améliorer la qualité de vie. Ils permettent de conclure à une certaine efficacité du programme, même si, à l'instar du jugement ci-dessus sur

l'objectif stratégique relatif à l'attractivité résidentielle, elle aurait sans doute pu être supérieure avec une mise en œuvre optimisée ;

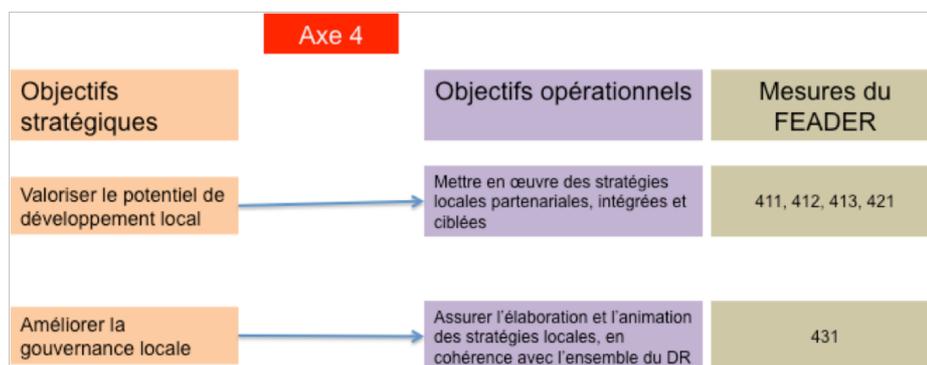
- que l'impact global du programme sur la diversification des activités économiques des zones rurales, au sens que l'on donne généralement à ce terme en économie (réduction des risques liés à la spécialisation, possibilités de valoriser des marchés de niche ou des opportunités ou encore développer des synergies entre activités) n'a pu être apprécié de façon solide dans le cadre de cette évaluation ex post, au delà des effets sur l'emploi traités plus haut (efficacité sur le premier objectif stratégique du PDRH concernant l'axe 3).

Au total, le tableau suivant synthétise ces appréciations\* de l'évaluation ex post sur l'efficacité du programme dans le champ de la qualité de vie dans les espaces ruraux.

Référentiel	OS1(activités économiques et emploi)	OS 2 (attractivité)	OS3 (patrimoine)	OS4 (organisation territoriale)	EA UE 1 (qualité de vie)	EA UE 2 (diversification)
Efficacité PDRH Ex post			?			

### EFFETS ATTENDUS DANS LE CHAMP « ESPACE RURAL » : UNE EFFICACITE MITIGEE DE L'AXE 4 LEADER

Rappelons tout d'abord que l'axe méthodologique LEADER ayant essentiellement porté sur des mesures de l'axe 3, on peut considérer que ses effets sont essentiellement à considérer dans le champ thématique de la qualité de vie et de la diversification économique des espaces ruraux, et qu'ils sont faibles, voire très faibles, dans les deux autres champs (effets économiques et environnementaux). Les effets de l'axe 4 renvoient par ailleurs aux objectifs stratégiques propres à cet axe apparaissant dans le PDRH, tels qu'ils apparaissent dans la logique d'action reprise ci-après.



On peut donc prendre en compte comme référentiel des effets attendus de l'axe 4 LEADER :

- les deux objectifs stratégiques de l'axe 4 affichés dans le PDRH ;

\* Couleur verte : appréciation plutôt favorable de l'efficacité, couleur jaune : appréciation mitigée, couleur rouge : appréciation plutôt défavorable, couleur grise : incapacité de l'évaluateur à se prononcer, point d'interrogation : appréciation entachée d'incertitudes plus importantes, du fait des méthodes utilisées et/ou de l'horizon temporel à considérer.

- les deux effets attendus plus globaux apparaissant dans le CCSE sur la qualité de vie dans les zones rurales et la diversification de leurs activités économiques.

Concernant le premier objectif stratégique de l'axe 4 portant sur la valorisation du potentiel de développement local, appuyé sur la mise en œuvre de stratégies locales partenariales, intégrées et ciblées, et renvoyant de ce fait aux sept principes de la méthode ou démarche LEADER, les évaluations spécifiques à LEADER et la présente évaluation ex post ont mis en évidence :

- un financement des stratégies locales limité à 5% des fonds, c'est-à-dire la part minimale prévue dans le règlement de développement rural ;
- un caractère partenarial et intégré des stratégies locales ressortant comme assez variable ;
- un caractère innovant des stratégies comme des projets financés également caractérisé par une forte variabilité ;
- une certaine difficulté à conduire des actions de coopération transnationales ;
- une gestion des fonds en fin de programmation très influencée par les objectifs de consommation au détriment du lien à la stratégie territoriale.

L'appréciation que l'on peut porter sur l'efficacité au regard de ce premier objectif stratégique est donc mitigée.

Concernant le deuxième objectif stratégique de l'axe 4 portant sur l'amélioration de la gouvernance locale, les mêmes travaux ont pu montrer :

- que LEADER constituait une véritable injonction à la mise en œuvre d'une gouvernance publique privée dans les territoires ruraux, et que celle-ci était effectivement mise en œuvre, même si le caractère novateur et aboutie était largement variable selon les territoires ;
- que LEADER présentait un effet positif sur le développement des réseaux et l'implication des acteurs, notamment privés, dans le développement des territoires ;
- que les pratiques de gouvernance mises en place pour accéder aux fonds LEADER n'étaient pas toujours pérennisées dans la gouvernance des territoires, cette dernière étant par ailleurs fortement perturbée par les nombreuses réformes en cours dans la structuration des territoires français.

On peut donc conclure également à une appréciation mitigée concernant ce deuxième objectif stratégique spécifique de l'axe 4.

Concernant enfin la contribution de LEADER aux deux effets attendus plus globaux apparaissant dans le CCSE sur la qualité de vie dans les espaces ruraux et sur la diversification des activités économiques dans ces mêmes espaces, l'évaluation ex post a montré :

- que LEADER présentait un effet d'entraînement net sur la mise en œuvre des fonds de l'axe 3, participant ainsi aux effets positifs de cet axe soulignés plus haut sur la qualité de vie (accès aux services et attractivité résidentielle notamment) ;

---

\* Ces sept principes sont les suivants : existence d'une stratégie locale de développement, partenariat public/privé, approche ascendante, approche intégrée multisectorielle, innovation, coopération et travail en réseau.

- qu'en matière de diversification des activités économiques dans les espaces ruraux, les stratégies les plus innovantes dans ce domaine étaient portées par des territoires LEADER (développement de l'ESS, transition énergétique, services culturels,...). A l'échelle nationale ces stratégies restent néanmoins limitées et il est impossible d'en évaluer l'effet global sur la diversification économique des espaces ruraux.

Au total, le tableau suivant synthétise ces appréciations<sup>10</sup> de l'évaluation ex post sur l'efficacité de l'axe 4 LEADER dans le champ de la qualité de vie dans les espaces ruraux.

Référentiel	OS1 (valoriser le potentiel de dév. local)	OS 2 (améliorer la gouvernance locale)	EA UE 1 (qualité de vie)	EA UE 2 (diversification)
Efficacité PDRH Ex post	?	?		

## Les facteurs ayant renforcé l'efficacité du programme

L'évaluation ex post a pu mettre en évidence un certain nombre de facteurs ayant renforcé l'efficacité du programme :

- le regroupement des dispositifs d'aides constituant le second pilier de la PAC dans un seul programme, avec une structuration simple et lisible en quatre axes, a permis : (1) de renforcer la lisibilité du second pilier, et (2) la mise en place d'une première étape vers une gestion « en programme » (équipes dédiées, système de suivi plus ou moins global, évaluations portant sur l'ensemble du programme,...) ;

- la possibilité de décliner et d'adapter — dans une certaine mesure — le programme à l'échelle régionale a permis à certaines régions de se saisir de cette possibilité pour appuyer leurs stratégies et politiques régionales : consommation d'énergie en agriculture en Bretagne, filières AOC laitières en Auvergne, exploitation forestière en Auvergne ou en Aquitaine,... ;

- le confortement de dynamiques émergentes, mais portées par une forte demande sociétale, comme les circuits courts ou l'agriculture biologique, notamment en articulant le programme avec des politiques nationales et/ou régionales sur ces thématiques, a été également un facteur d'efficacité ;

- le couplage des leviers d'action mobilisés, en particulier en associant actions immatérielles et matérielles (animation et soutien de l'investissement et/ou du revenu notamment), s'est généralement révélé efficace : la présente évaluation le souligne très bien dans le cas des zones Natura 2000 (couplage de mesures d'animation, de soutien à l'investissement, et de soutien du revenu des différents types de bénéficiaires concernés — agriculteurs, propriétaires forestiers,...), dans le cas de la gestion et de l'exploitation forestière (couplage chartes forestières/PDM, création de pistes de desserte, et d'actions sur les peuplements forestiers), ou encore dans le cas du développement des services ou du tourisme rural (couplage animation LEADER et mesures d'investissement de l'axe 3) ;

- les efforts de ciblage du programme, en particulier de ses mesures surfaciques (MAET notamment), sur des zones à enjeux constituent également un gage d'efficacité. Dans le même esprit, appuyer la mise en œuvre sur des territoires de projet ayant élaboré une

<sup>10</sup> Couleur verte : appréciation plutôt favorable de l'efficacité, couleur jaune : appréciation mitigée, couleur rouge : appréciation plutôt défavorable, couleur grise : incapacité de l'évaluateur à se prononcer, point d'interrogation : appréciation entachée d'incertitudes plus importantes, du fait des méthodes utilisées et/ou de l'horizon temporel à considérer.

stratégie de développement (mesures de soutien au développement touristique ou à la gestion du patrimoine à travers LEADER par exemple) participe aussi de ce ciblage ;

— l'utilisation, enfin, de modalités de mise en œuvre permettant une certaine sélectivité des projets soutenus (appel à projets) est généralement gage d'efficacité.

## Les facteurs ayant amoindri l'efficacité du programme

L'évaluation ex post a également souligné un certain nombre de facteurs ayant amoindri l'efficacité du programme. Ils sont développés dans ce qui suit avec davantage de précision que les précédents dans un esprit de préparation des recommandations (identification des marges de progrès possibles).

### **UN PILOTAGE STRATEGIQUE LARGEMENT PERFECTIBLE**

Plusieurs éléments mis en évidence par l'évaluation ex post — mais aussi par l'évaluation à mi-parcours — soulignent ce premier point :

- Une gestion « en programme » inaboutie et affaiblie en fin de période (voir partie 3 du rapport) ;
- Une difficulté pour adapter les stratégies (nationale et régionales, voire territoriales - LEADER) dues aux lourdeurs liées à la coexistence de trois échelles de décision (UE, nationale et régionale) ;
- Un système de suivi mis en place tardivement et mal adapté au pilotage stratégique (voir partie 3 également) ;
- Un investissement relativement faible dans l'évaluation in itinere, notamment à l'échelle régionale ;
- Des modes de mise en œuvre avec une place encore importante de la « file d'attente » même si on note une progression de l'utilisation de l'appel à projets comme souligné plus haut.

### **UNE COHERENCE INTERNE INABOUTIE**

A contrario de la relative lisibilité de la structuration du programme en 4 axes soulignée plus haut, l'évaluation a permis de mettre en évidence plusieurs points faibles importants en terme de cohérence interne :

- Une logique d'action trop simplifiée (notamment avec un lien très souvent linéaire un objectif stratégique – un objectif opérationnel – une mesure), et pas assez évolutive. Ce premier point, particulièrement central, est un révélateur : (1) de la difficulté du programme à soutenir des approches intégrées ou de filières, car nécessitant de mobiliser plusieurs dispositifs au service d'un même objectif opérationnel ou stratégique, et (2) de la faiblesse voire de l'absence de théorie d'action sur un ensemble de thématiques, en particulier émergentes ou renforcées en cours de programme (innovation, énergie, adaptation au changement climatique, restructuration du secteur laitier,...) ;
- Un renvoi fréquent à l'échelle régionale pour la définition d'une stratégie et le cofinancement des mesures pour en atteindre les objectifs, avec parallèlement une marge de manœuvre financière limitée par le poids du cadre national ;
- Des leviers d'action et des outils pas toujours adaptés à l'atteinte des objectifs (exemple de la protection de la ressource en eau avec une action trop centrée sur la modification des pratiques) ;
- Des concurrences possibles entre mesures, en particulier dans le champ environnemental (PHAE, rotationnelle, MAET) ;

— Une mise en œuvre des principes de la méthode LEADER — innovation en particulier — entravée par l'obligation de s'insérer dans les mesures existantes.

### **UNE COHERENCE EXTERNE INSUFFISANTE**

Certains points faibles en matière de cohérence externe ont été également mis en évidence :

— Des articulations peu lisibles voire incohérentes avec le premier pilier de la PAC (OCM viticoles, « transferts » du soutien à l'agriculture biologique entre les deux piliers au cours de la période, positionnement des niveaux d'exigence entre les BCAE 1 et 2 et les MAET, utilisation de certaines aides environnementales comme des soutiens au revenu de certaines filières — PHAE, voire rotationnelle — les rapprochant dans l'esprit du DPU) ;

— Une faible recherche de synergies entre les différents fonds européens, avec une approche basée sur la définition de lignes de partage plus que sur la recherche de synergies ;

— Une absence d'articulation voire une concurrence possible des aides du programme avec certains dispositifs nationaux (France Agrimer sur l'innovation ou la production sous serres, ADEME sur le bois énergie et méthanisation,...), à relier avec les thématiques « orphelines » en termes de théorie d'action soulignées ci-dessus ;

— Une exigence en termes de contrôlabilité renforcée en cours de programme et supérieure à celles des financements nationaux.

### **UNE ADAPTATION AUX BESOINS EGALEMENT PERFECTIBLE**

Enfin, un dernier ensemble de facteurs affaiblissant l'efficacité relève d'une adaptation insuffisante aux besoins :

— L'importance, en termes financiers, des mesures « historiques » dans la continuité des programmes précédents, rendant plus difficile la prise en compte des nouveaux besoins ;

— L'absence de définition précise du positionnement du FEADER et des besoins en matière d'innovation (rôle du FEADER par rapport au FEDER, définition de cibles et de manières de faire) ;

— Un schéma de modernisation privilégié (investissements dans les bâtiments d'élevage et productivité du travail) et un soutien plus adapté à certaines trajectoires d'installation (familiales) alors que la diversité des trajectoires d'installation et de développement est réelle ;

— Des difficultés pour adapter les mesures environnementales aux contextes locaux ;

— Une identification des besoins dépendant de l'existence de schémas/stratégies régionales ou renvoyés à l'échelle des territoires de projets, et laissant ainsi la possibilité que cette identification soit absente ou obsolète dans un certain nombre de cas.

# Recommandations

Les recommandations que l'on peut formuler à l'issue de cette évaluation ex post sont inspirées par un double argumentaire : (1) celui, en premier lieu, des conclusions de l'évaluation qui viennent d'être exposées, (2) celui, ensuite, des recommandations formulées lors de l'évaluation à mi-parcours en 2010/2011 sur la période 2014/2020, dont certaines restent assez largement d'actualité. Par ailleurs, compte tenu du moment où elles sont formulées, ces recommandations de l'évaluation ex post ne sauraient s'affranchir du contexte dans lequel elles s'inscrivent, à savoir la nouvelle période de programmation 2014/2020 issue de la réforme de la PAC de 2013. De ce fait, ces recommandations s'adressent à deux horizons temporels distincts : celui de la période de programmation actuelle, déjà engagée mais qu'il convient d'optimiser à l'aune des enseignements de l'évaluation ex post, et celui de la période post 2020, dont la préparation a déjà commencé.

## Recommandations sur la stratégie et les objectifs des programmes

### R1. RENFORCER LA CAPACITE DES PROGRAMMES A SOUTENIR L'INNOVATION ET A CONDUIRE LE CHANGEMENT

Les réponses aux questions européenne et nationale sur ce thème ont souligné les faiblesses du PDRH dans sa capacité à soutenir l'innovation et la conduite du changement dans les secteurs de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt et du développement rural. Il s'agit là d'une faiblesse récurrente depuis deux générations de programme, puisque l'évaluation ex post du PDRN l'avait également pointé de façon centrale. Pourtant, la « vocation » affichée du second pilier est précisément la conduite du changement, même si les membres de l'UE ont eu largement tendance à l'utiliser pour « réparer » les effets négatifs du premier pilier. Par ailleurs l'innovation reste une préoccupation centrale de la stratégie de développement des pays de l'UE (voir stratégie de développement UE 2020) et les fonds structurels sont censés tous y contribuer. La première priorité transversale des Programmes de Développement Rural porte ainsi sur ce thème (voir encadré plus haut). Même si l'identification de mesures permettant la mise en œuvre de cette priorité semble avoir progressé dans la nouvelle génération de programmes, il reste nécessaire de parvenir à faire évoluer significativement les programmes du second pilier en France dans ce domaine. Pour cela nous proposons :

- de préciser la théorie d'action recherchée pour favoriser l'innovation : quelle place pour le FEADER dans le soutien de l'innovation ? Quelle articulation avec les autres fonds structurels (FEDER notamment) en la matière ? Quels objectifs — c'est à dire quels types d'innovation — viser selon les différentes cibles des programmes ? Quels leviers d'action mobiliser pour les atteindre ? A quel horizon temporel ?... ;
- d'investir l'articulation des PDR avec le Partenariat Européen pour l'Innovation (PEI) en facilitant le montage de Groupes Opérationnels PEI en mettant en place des lignes de financement dédiées ;
- de maintenir la capacité d'innovation de LEADER en facilitant le montage de dossiers pour les acteurs privés ;
- de mettre en place des projets de recherche collaboratifs pour améliorer l'adéquation ressource / industrie / marché dans la filière bois ;
- de s'assurer de l'éligibilité des nouvelles formes de structures collectives (SCIC, coopératives d'emploi agricole,...) et de faciliter leur accès aux programmes.

Cette recommandation avait déjà été formulée à l'issue de l'évaluation à mi-parcours, et il n'est pas inutile de rappeler les propositions précises qui l'accompagnait et qui sont encore d'actualité : (1) penser l'articulation entre les PDR et les politiques nationale et régionale de l'innovation, (2) généraliser des modes innovants de mise en œuvre issus notamment de

retours d'expérience français ou étranger, (3) penser la gouvernance des dispositifs pour favoriser l'entrée de nouveaux acteurs et l'atteinte de nouvelles cibles, (4) différencier les taux de subvention en fonction du caractère innovant, (5) associer à la mise en œuvre des appels à projet des acteurs spécialisés de l'innovation.

## R2. RENFORCER LES APPROCHES INTEGREES (FILIERES, TERRITOIRES)

Nous avons souligné dans les réponses aux questions transversales et dans les conclusions combien la structuration du PDRH en axes et en mesures freinait d'une part la mise en œuvre de la transversalité des objectifs et d'autre part le soutien de projets intégrés (filieres ou territoires). La structure des programmes actuels semble inviter à une approche plus stratégique et une coordination renforcée des différents dispositifs, mais rien ne permet de juger de ce qu'il en est réellement dans les faits. Nous proposons donc :

- pour les filières agricoles et agroalimentaires, de renforcer le soutien de projets qui s'appuient sur une véritable stratégie territoriale ou de consolidation de filières ;
- pour la filière bois, de prévoir la possibilité de financer l'amont et l'aval de la filière ;
- pour la filière bois également, de mettre en œuvre des projets à l'échelle des massifs forestiers, combinant animation et mesures d'investissement, et intégrant l'ensemble des fonctions de la forêt (productive, récréative, environnementale) ;
- pour les priorités environnementales, favoriser les approches globales sur les territoires à enjeux avec une logique de projet (un porteur de projet « animateur » et une combinaison de dispositifs permettant de différencier les leviers d'actions).

Cette recommandation avait déjà été formulée à l'issue de l'évaluation à mi-parcours, et il n'est pas inutile de rappeler les propositions précises qui l'accompagnait et qui sont encore d'actualité : (1) introduire des possibilités d'attribution groupée d'aides, voire de la labellisation de projets dans le cadre des programmes (2) mettre en place des « gestionnaires de projets » au sein des équipes dédiées à la mise en œuvre des programmes (voir R6).

## R3. RENFORCER LA COHERENCE EXTERNE DES PROGRAMMES

Les conclusions ci-dessus ont souligné qu'une partie des facteurs ayant affaibli l'efficacité du PDRH relevait d'enjeux d'articulation du PDRH avec d'autres programmes et politiques publiques. Il convient donc d'améliorer la cohérence externe des programmes, à travers :

- la clarification, dans le champ environnemental, de la place des PDRR au regard des dispositifs règlementaires et du premier pilier ;
- l'articulation des différents soutiens aux IAA que sont les aides d'Etat, les aides régionales non cofinancées, les soutiens via le FEDER, les aides à l'innovation nationale ou régionale ;
- l'articulation des soutiens au développement des énergies renouvelables avec la politique de l'ADEME et de l'Etat ;
- l'articulation des programmes avec les politiques territoriales des nouvelles régions.

## R4. RENFORCER LA TERRITORIALISATION DES PROGRAMMES

Les réponses apportées aux questions évaluatives et les conclusions ci-dessus ont bien souligné (1) que les approches territorialisées étaient souvent synonymes d'efficacité, notamment lorsqu'elles combinent différents leviers d'actions, mais aussi (2) qu'elles avaient été mises en œuvre de façon relativement limitées dans le PDRH (MAET et LEADER essentiellement), et (3) qu'elles doivent permettre d'adapter les aides aux enjeux locaux pour maximiser leur efficacité. C'est pourquoi nous proposons :

- le renforcement de la souplesse et de l'adaptabilité locale des MAE ;
- l'appui sur des territoires de projet chaque fois que cela est possible (exemple : territoires TEPCV pour les aides individuelles dans le domaine de l'énergie). Cette recommandation suppose de définir les types de territoires sur lesquels appuyer la mise en œuvre et de traduire ensuite ce choix en critères de sélection dans des appels à projets.

Cette recommandation avait déjà été formulée à l'issue de l'évaluation à mi-parcours, et il n'est pas inutile de rappeler la proposition qui l'accompagnait et qui est encore d'actualité : généraliser le couplage entre zonage des enjeux et implication des acteurs locaux dans la mise en œuvre (à travers l'animation notamment).

## Recommandations sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes

Nous formulons trois recommandations sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes, qui sont particulièrement importantes dans un contexte de programmes dont la mise en œuvre a déjà commencé.

### R5. RENFORCER LA SELECTION DES PROJETS

Les analyses et les conclusions de l'évaluation ex post ont montré que les efforts de ciblage et de sélectivité des projets avaient porté leurs fruits, notamment en termes de diminution des effets d'aubaine. Une bonne partie des dispositifs est resté néanmoins mise en œuvre dans le PDRH dans une approche « de file d'attente », et la sélectivité a souvent laissé place à la recherche de consommation rapide des fonds en fin de programme. Nous proposons donc de renforcer la sélection des projets dans la période de programmation actuelle, à travers notamment :

- la poursuite du développement de la mise en œuvre des dispositifs à travers des appels à projet, et le renforcement de la capacité de ces appels à projet à orienter les réalisations et les résultats (sélectivité). Ce développement des appels à projet ne doit cependant pas se faire au détriment de l'équité entre les cibles concernées par ces procédures, ce qui implique de les conduire avec un certain nombre de règles et de précautions : (1) annoncer à l'avance les critères sur lesquels la sélection sera faite, (2) laisser un temps suffisant de réponse aux appels à projets, (3) envisager un accompagnement pour les procédures les plus lourdes et/ou pour les cibles inexpérimentées ;
- utiliser cette procédure d'appel à projet pour sélectionner les animateurs des dispositifs, ou mieux les animateurs de projets combinant plusieurs dispositifs (voir R2 et R4 ci-dessus) ;
- renforcer la sélectivité et/ou la modulation des aides aux investissements et à l'installation ;
- moduler davantage les aides suivant les orientations recherchées (approche collective, triple performance, innovation,...) ;
- renforcer et mobiliser des références lors de la sélection (exemple : observatoire des coûts pour les investissements).

### R6. RENFORCER LA LISIBILITE ET L'ACCESSIBILITE AU PROGRAMME

Les sondages réalisées auprès des différentes cibles du programme dans le cadre de l'évaluation ex post ont bien souligné les difficultés d'accès au programme pour les « non initiés ». L'évaluation à mi-parcours avait également mis en évidence que le profil des bénéficiaires restait très semblable à celui de la génération précédente, malgré une association d'acteurs plus nombreux à la mise en œuvre. Il est donc important de renforcer

l'accessibilité au programme, notamment pour les cibles les plus « fragiles ». Pour ce faire, nous proposons :

- la pré-qualification systématique de cibles prioritaires au regard des objectifs assignés à chaque dispositif ;
- la mise en place de démarches ciblées d'information et d'aides à l'accès aux dispositifs via les réseaux professionnels (chambres consulaires, syndicats,...) mais également via le bouche à oreille à travers la mise en place de réseaux d'ambassadeurs susceptibles de promouvoir et valoriser les bénéfices induits par le programme dans le cadre de campagnes ou démarches testimoniales ;
- de faciliter autant que possible l'accès aux aides : simplification des procédures administratives, dématérialisation, services supports, parrainage, tutorat,...

Cette recommandation avait déjà été formulée à l'issue de l'évaluation à mi-parcours, et il n'est pas inutile de rappeler les propositions précises qui l'accompagnaient et qui sont encore d'actualité : (1) renforcer la communication, surtout auprès des « nouveaux » publics cibles, (2) définir un plan de communication et l'évaluer, et (3) communiquer sur la stratégie interfonds et le rôle dévolu à chacun des fonds structurels dans l'appui aux territoires ruraux et périurbains.

#### **R7 DISPOSER D'OUTILS DE SUIVI / EVALUATION PERFORMANTS**

L'évaluation ex post, en tant « qu'utilisatrice » des données de suivi et des évaluations réalisées, est bien placée pour formuler et étayer cette dernière recommandation (voir notamment les limites rencontrées dans la partie 2.5 du rapport). Nous proposons dans ce domaine :

- de renforcer la caractérisation des bénéficiaires et des projets financés dans le système de suivi et/ou a minima d'inclure des identifiants permettant de retrouver facilement les bénéficiaires dans les bases de données existantes (INSEE, RGA, RICA,...) et d'accéder ainsi à leur caractérisation ;
- d'intégrer les critères de sélection utilisés dans le système de suivi. Cette intégration présente un double avantage : (1) d'une part, elle peut être exploitée en termes de suivi et d'évaluation, et (2) elle permet de répondre aux exigences de traçabilité de la sélection des projets qui ne vont pas manquer de se renforcer dans le cadre des contrôles ;
- de faire vivre un réseau sur le suivi évaluation à l'échelle nationale. Ce point est particulièrement important dans un contexte où l'unicité du système de suivi n'est pas fonctionnelle à ce jour<sup>11</sup> et où l'échelle nationale devra rendre compte à la Commission de la mise en œuvre de l'accord de partenariat qui concerne l'ensemble des fonds structurels. Ce réseau doit être articulé avec le Réseau Rural National, dans le cadre du renforcement de l'apport de ce dernier à la mise en œuvre des programmes ;
- de bien réfléchir au rôle de chacun dans le suivi évaluation : données à fournir par le bénéficiaire, rôle du gestionnaire de mesure ou de dispositif, rôle du responsable du suivi et de l'évaluation, ... ;
- de distinguer la production des RAMO de l'évaluation in itinere « thématique », qui permet d'approfondir spécifiquement certaines thématiques, mesures ou enjeux. De telles évaluations thématiques pourraient utilement associer plusieurs régions volontaires et l'échelon national dans le cadre du réseau précédemment évoqué ;

<sup>11</sup> Ce qui n'offre aucune garantie sur la possibilité de disposer de données comparables et/ou agrégeables entre les différents PDRR.

- de renforcer les connaissances sur l'efficacité environnementale et les liens entre mesures et effets (voir notamment les domaines dans lesquels les indicateurs d'impact sont très faibles) ;
- de mutualiser et systématiser les outils d'évaluation des GAL à l'échelle régionale ;
- de capitaliser les travaux de cette évaluation ex post dans le cadre de la mise en œuvre du CCSE 2014/2020 (logiques d'action par question évaluative, indicateurs de résultats notamment).

## Pistes de réflexion pour la préparation du post 2020

Au delà des recommandations ci-dessus qui s'insèrent dans le cadre déjà défini de la programmation 2014/2020, il nous paraît important de dégager des résultats de cette évaluation ex post quelques pistes de réflexion pour la préparation de la génération suivante, qui, rappelons le, doit être fortement anticipée en ce qui concerne les politiques et programmes européens. Nous formulons volontairement ces pistes de réflexion sous forme de questions, afin de souligner leur vocation à alimenter une mise en débat :

- Quel équilibre financier doit-on privilégier entre les différentes cibles des programmes (secteur agricole, secteur forestier, autres acteurs des territoires ruraux et périurbains) si on cherche à maximiser l'effet sur l'emploi ?
- Quel équilibre doit-on viser entre accompagnement des restructurations, maintien des équilibres territoriaux, et prise en compte des nouveaux enjeux ?
- Quel équilibre doit-on avoir entre la recherche de compétitivité coût et celle de la compétitivité hors coût pour les secteurs agricole et forestier ?
- Quelle prise en compte des transformations des formes de travail dans les exploitations agricoles (salarial, économie collaborative,...) ?
- Quel équilibre doit-on viser entre les leviers d'action pour l'environnement (pratiques/systèmes de production/filières) ?
- Quels rôles respectifs du premier et du second pilier pour assurer un certain équilibre et équité territoriale ?
- Quelle implication du second pilier dans les politiques assurantielles (risques climatiques et sanitaires) ?
- Quelle conséquence sur le second pilier du débat sur le choix de mettre en place des aides contra-cycliques / fonction de la situation de marché ?