

Évaluation ex-post du Plan National de Développement Rural

« Questions transversales
et
synthèse générale »

Diaporama de synthèse

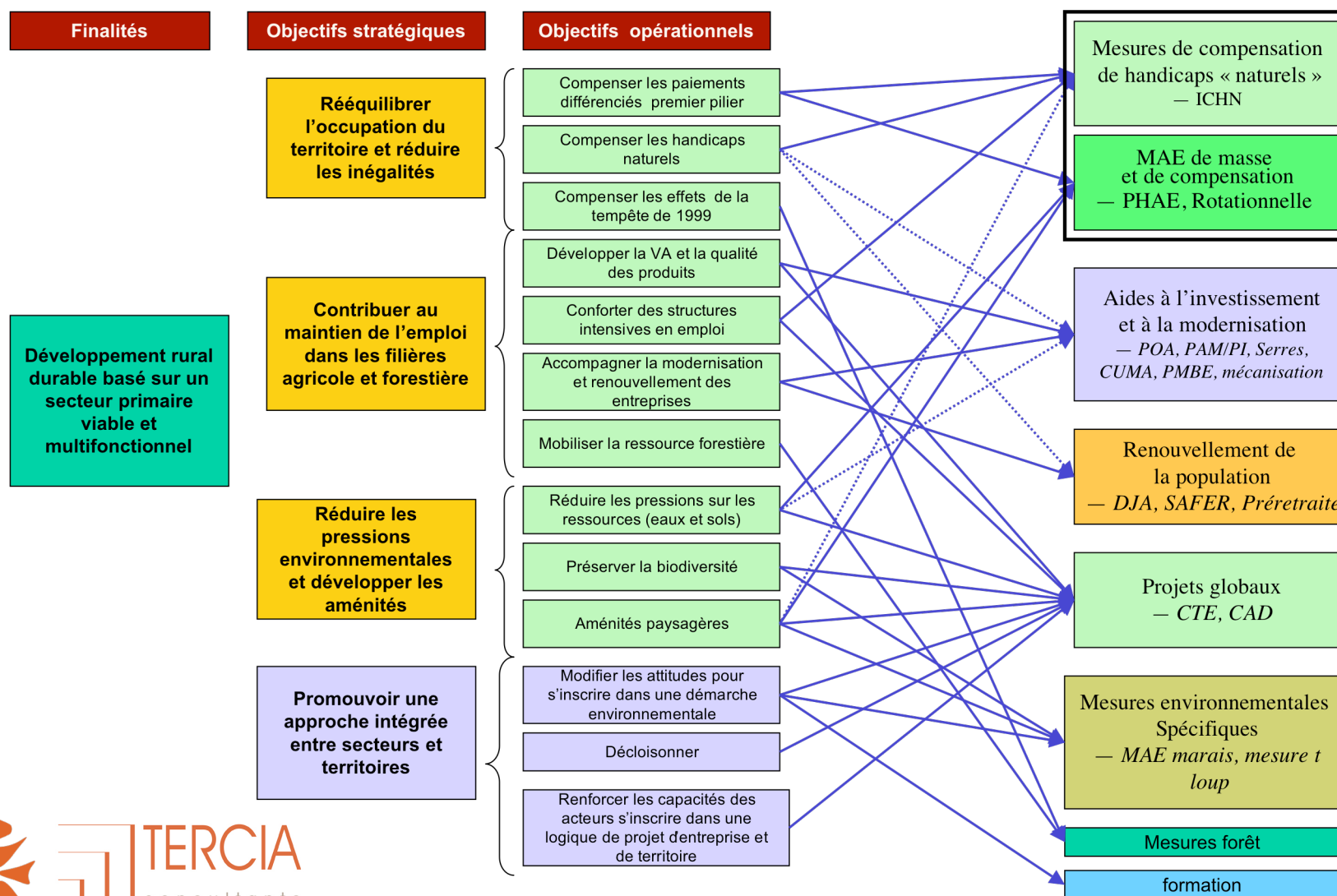


Sommaire

- ❑ **Le référentiel d'évaluation**
- ❑ **L'analyse de la mise en oeuvre**
- ❑ **L'analyse des réalisations**
- ❑ **L'analyse des principaux effets du programme**
- ❑ **Conclusions**
 - Principaux points forts et points faibles du programme
 - Jugement global
- ❑ **Recommandations**
 - Pour la période 2009 / 2013
 - Pour l'après 2013

Référentiel d'évaluation (1/7)

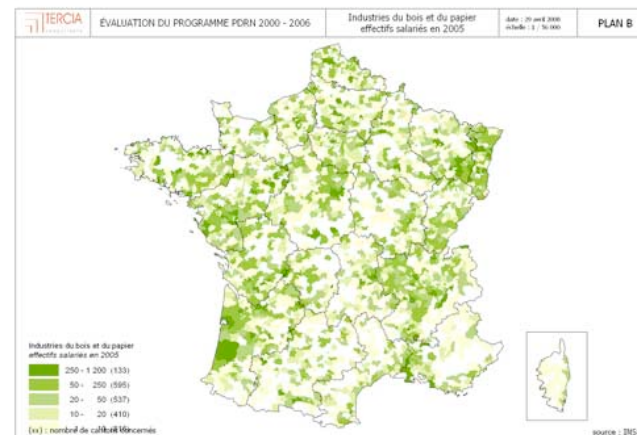
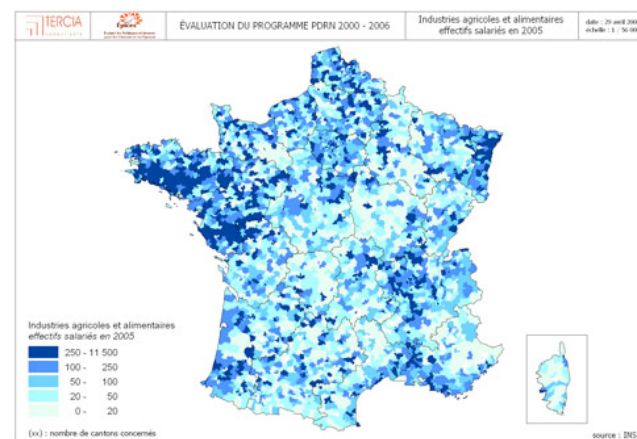
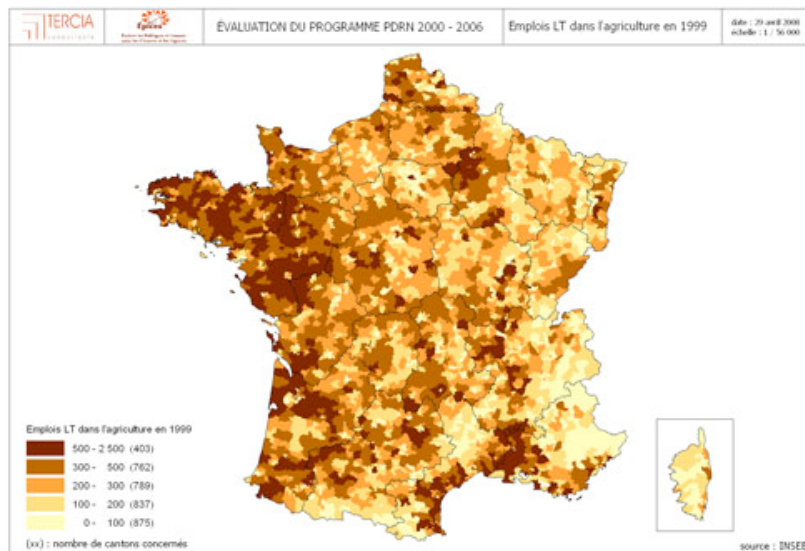
Le PDRN : une stratégie d'ensemble peu lisible



Référentiel d'évaluation (2/7)

Enjeux économiques : les cibles du PDRN

- 950 000 actifs agricoles
- 550 000 salariés dans le secteur IAA
- 200 à 300 000 ETP dans le secteur forestier et environ 3 millions de propriétaires forestiers

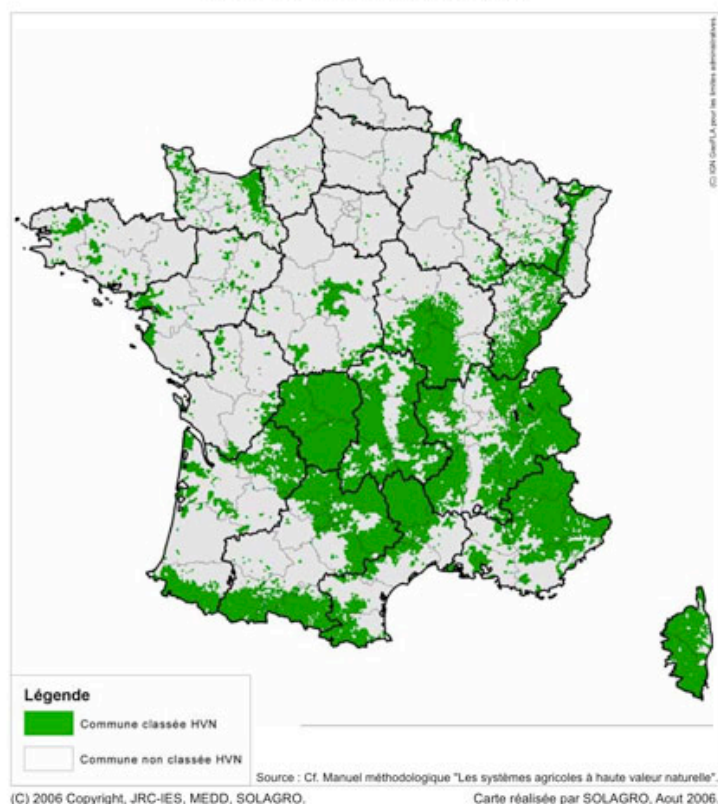


TERCIA
consultants

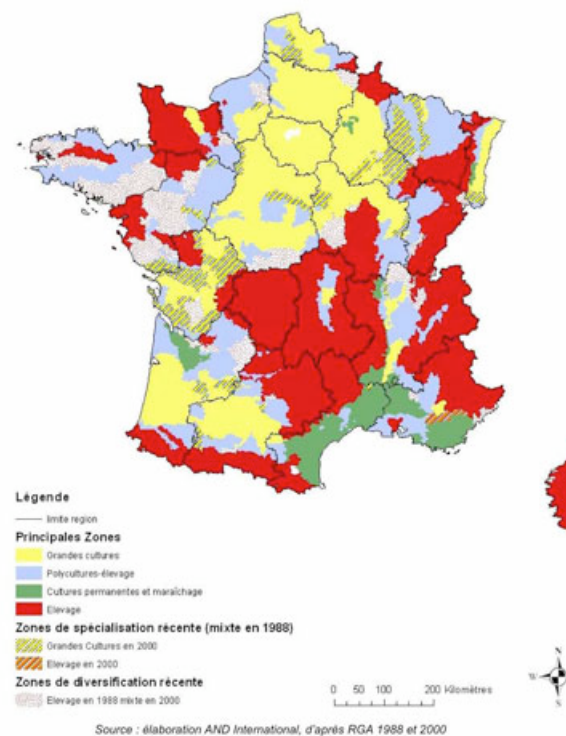
Référentiel d'évaluation (3/7)

Enjeux environnementaux : un lien avec la répartition des systèmes de production agricoles et forestiers

Zones classées 'systèmes agricoles à haute valeur naturelle'
par commune en France en 2000

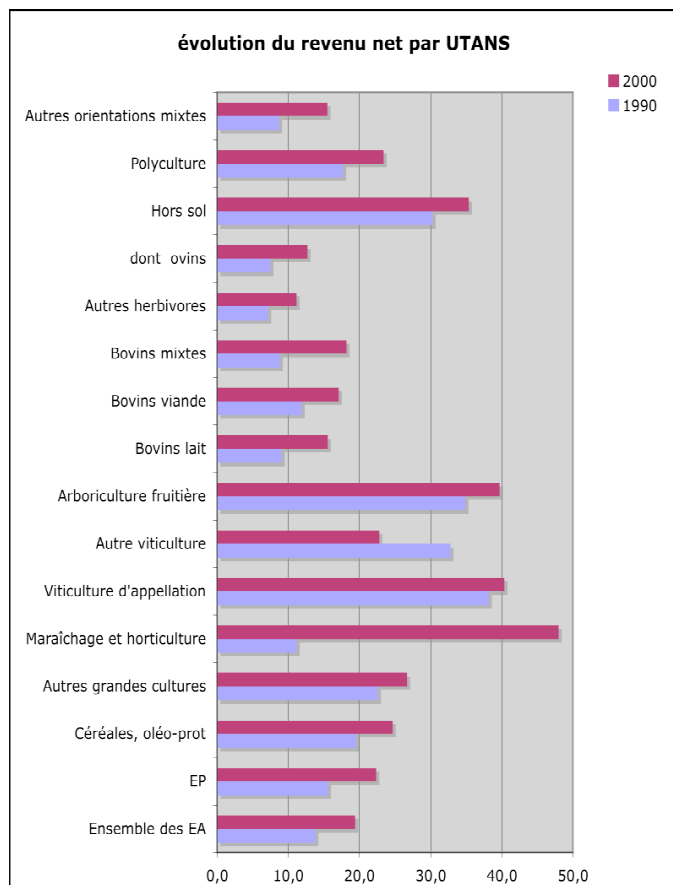


Carte 1 - Les grands agro-systèmes français (SAU)

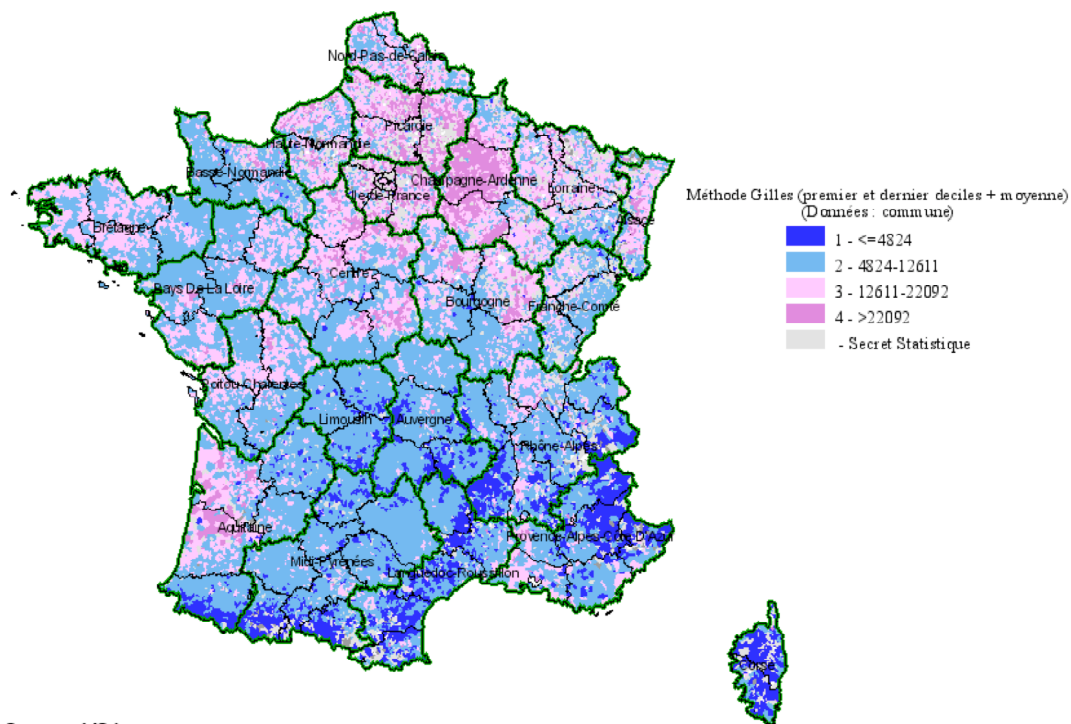


Référentiel d'évaluation (4/7)

Enjeux de cohésion sociale et territoriale : de fortes disparités en termes de revenu agricole



Revenu moyen des cotisants exclusifs principales entre 2002 et 2005

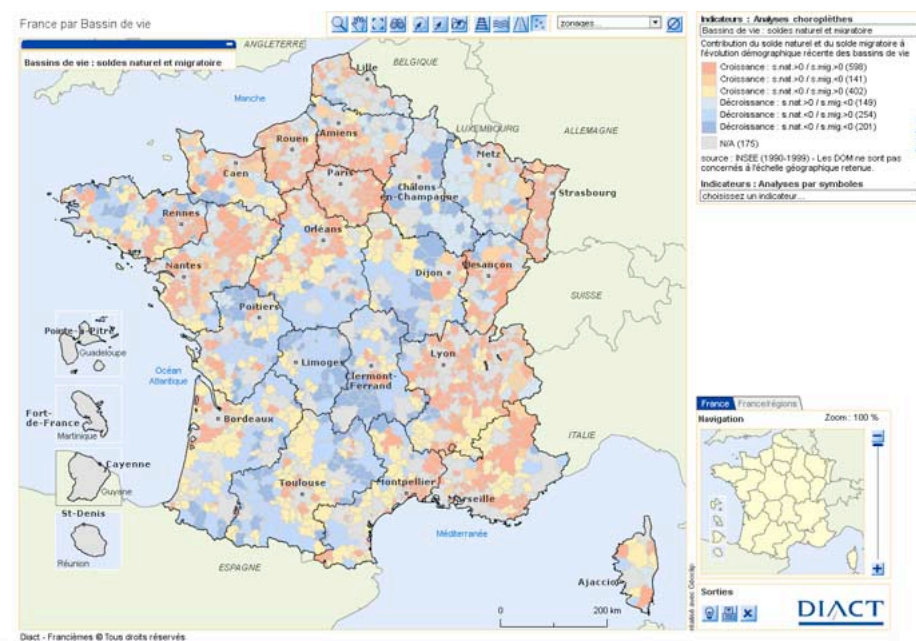
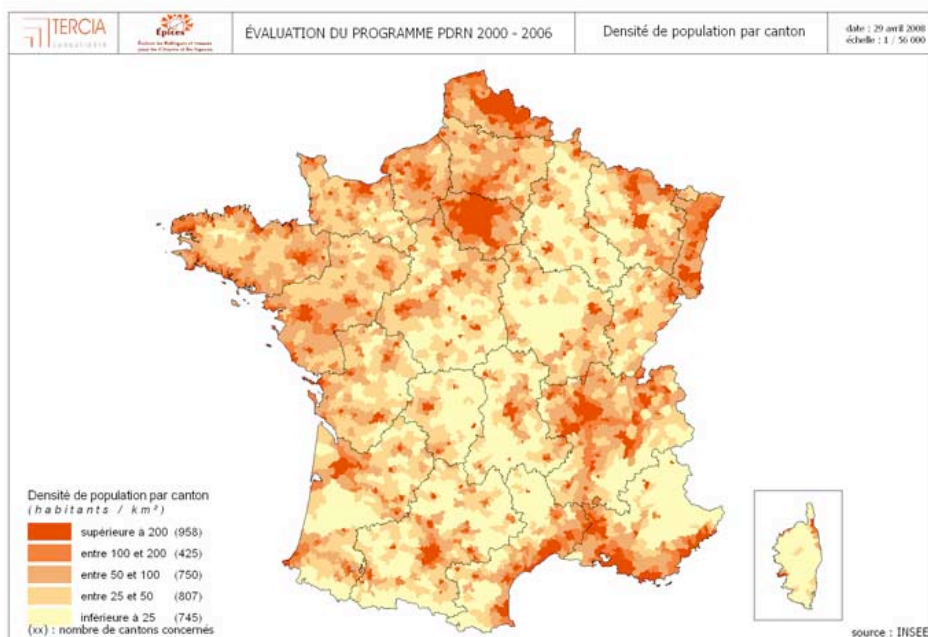


Source : MSA

Produit le 29/05/2008 par Carto Dynamique INRA 2005

Référentiel d'évaluation (5/7)

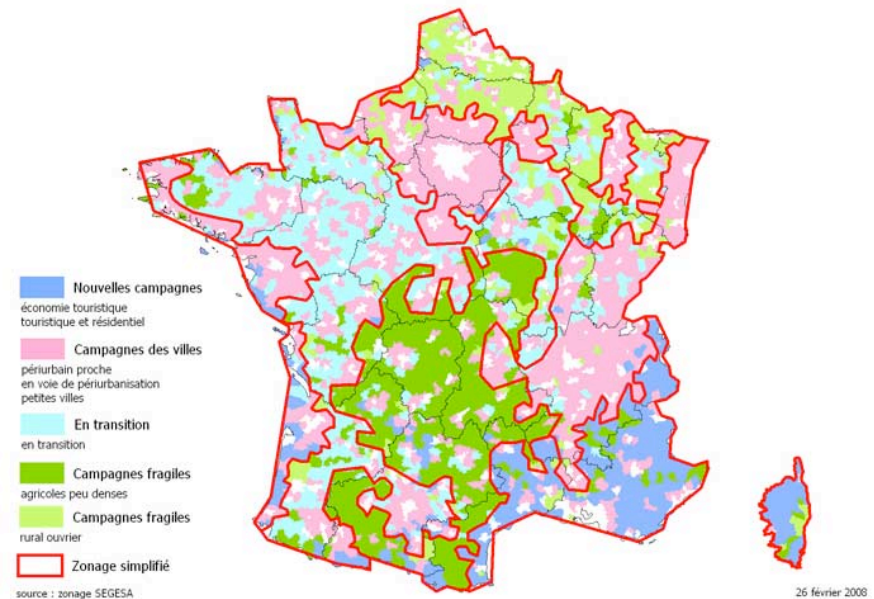
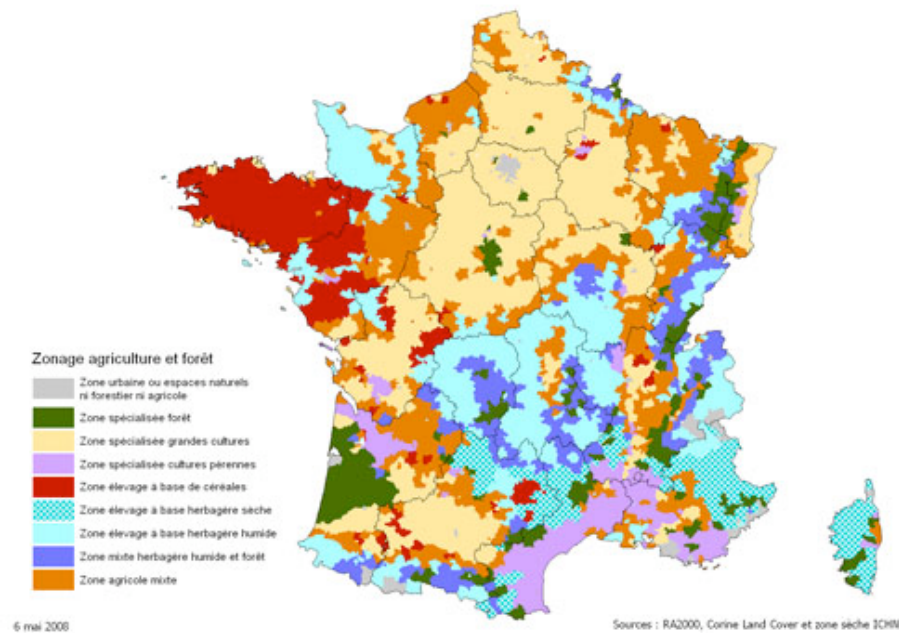
Enjeux de cohésion sociale et territoriale : un rôle des secteurs cibles du PDRN dans les espaces à faible densité



TERCIA
consultants

Référentiel d'évaluation (6/7)

Un double référentiel selon la nature des enjeux



Référentiel d'évaluation (7/7)

Principaux éléments de contexte institutionnel

		Avant	00	01	02	03	04	05	06	Après
OMC et réforme PAC		92 réforme PAC 94 Création OMC, boîte verte	Création 2d pilier			80% aides PAC dans boîte verte	UE Elargissement + 10 états	UE Orientations dvt rural	Renversement marchés agricoles Politique biomasse	2008 : bilan santé PAC 2010: redéfinition ZD 2013: redéfinition PAC
Rapports / conférences Dvt rural		88 UE "l'avenir du monde rural" 96 conf de Cork				Conf de Salzbourg				
Politique développement durable	Supra national	92 Rio: MFA, gestion durable forêt 99 PEFC (UE)						Entrée vigueur Kyoto		
	National	92 Natura 2000 98 Rapport Bianco 99 LOA				Stratégie développement durable		Stratégie bio-diversité Plan climat	06 LOA	
Evènements		96 ESB 1 99 tempête	ESB 2			Canicule	Grippe aviaire			
Réforme de l'Etat / politique des territoires		92 début Leader		LOLF						Leader intégré RDR
		99 LOADDT								RGPP

Analyse de la mise en oeuvre (1/3)

Le PDRN : une succession de 3 phases

- Au niveau national du Ministère de l'agriculture, une forte évolution des acteurs entre la phase 1 et 2
- Une montée en puissance progressive du niveau régional (Etat et collectivités)

1999-2002	2003-2004	2005-2006
Contrats territoriaux d'exploitation Lancement du plan chablis	Arrêt des CTE Lancement des dispositifs de remplacement de moindre ampleur	Préparation du PDRH Lancement de nouvelles subventions dont Ile PMBE.



Analyse de la mise en oeuvre (2/3)

Peu de parties prenantes principales, de nombreuses parties prenantes secondaires

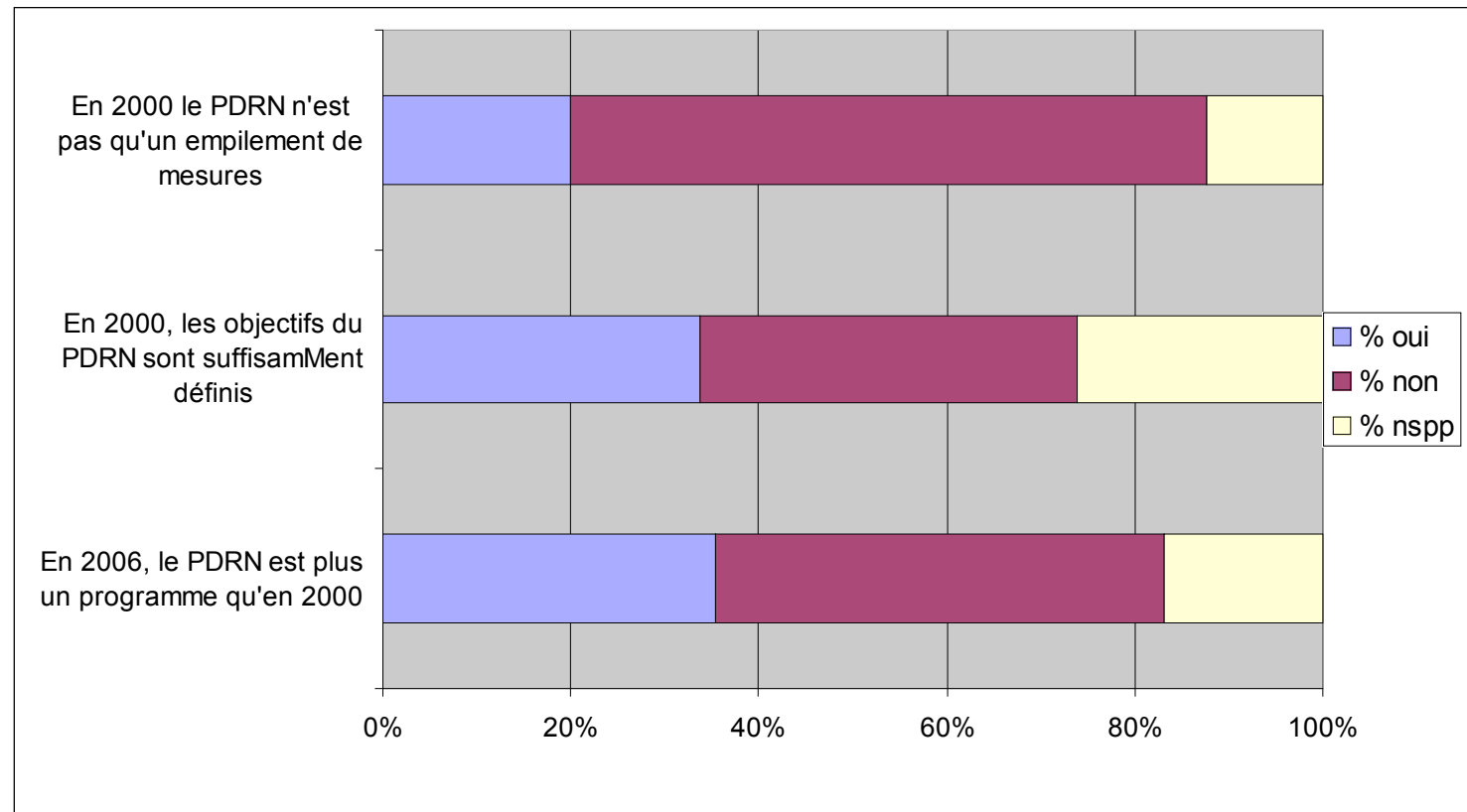
Parties prenantes principales	Commission Européenne Etat : Ministère de l'agriculture 3 organismes payeurs, ADASEA, ONF Organisations professionnelles Entreprises, propriétaires forestiers
Parties prenantes secondaires	Etat : préfets, Ministère de l'environnement, Ministère de l'équipement et de la défense Recherche et experts Régions et Départements Associations environnementales, de consommateurs Fournisseurs et MSA Autres assurances et banques Grande distribution et IAA, secteur papetier, SNCF fret

Plusieurs parties prenantes secondaires non formellement associées

Analyse de la mise en oeuvre (3/3)

**Le PDRN, conçu et géré sans approche de programme,
a évolué vers un fonctionnement de programme**

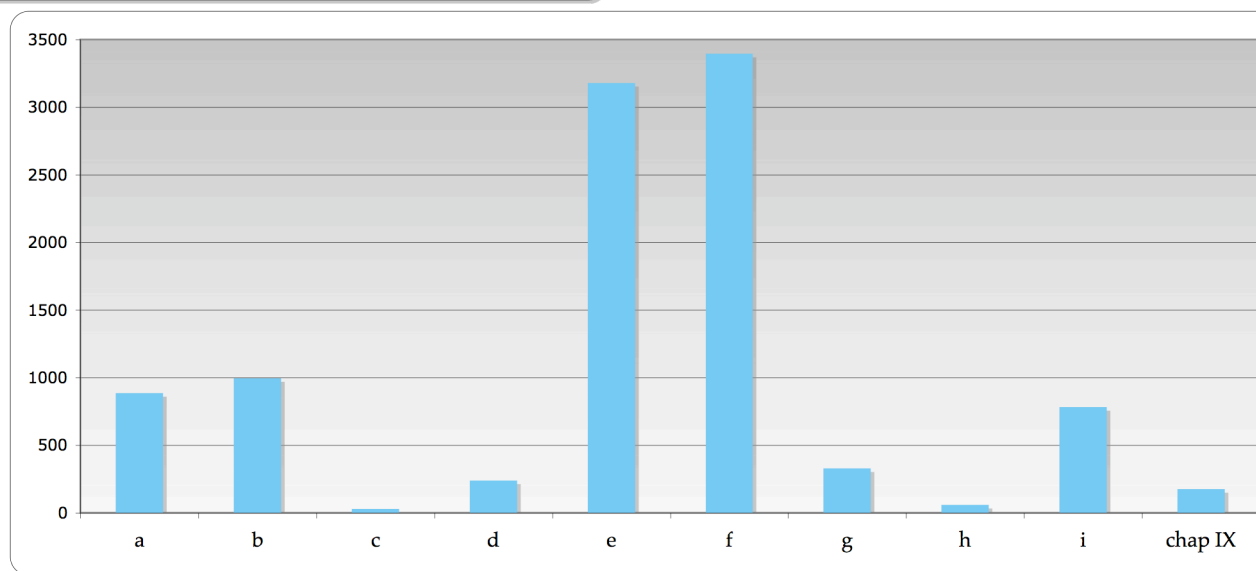
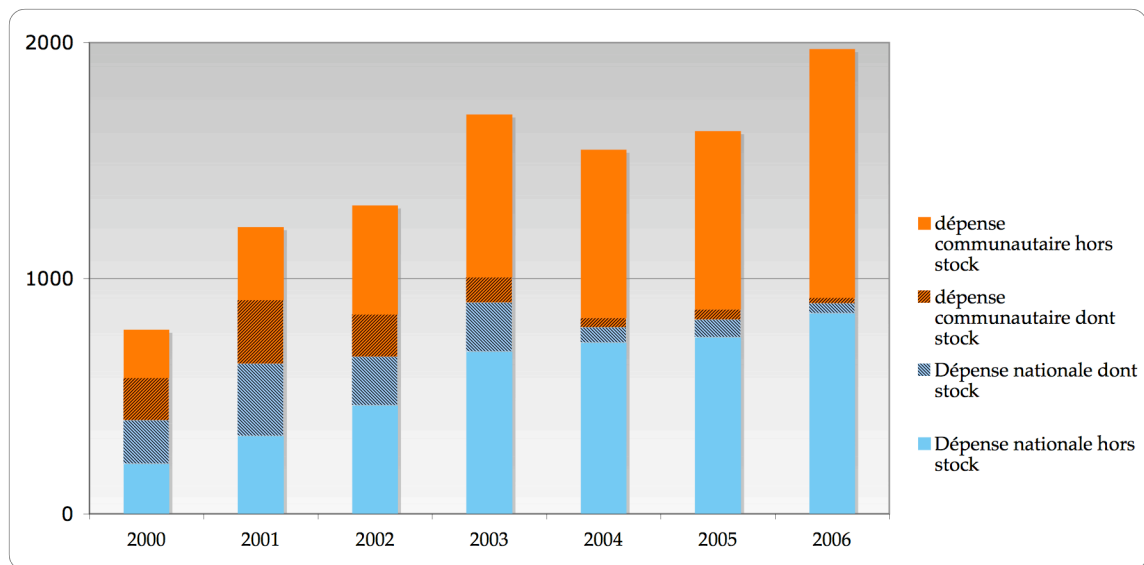
Notations par
65 acteurs
locaux



TERCIA
consultants

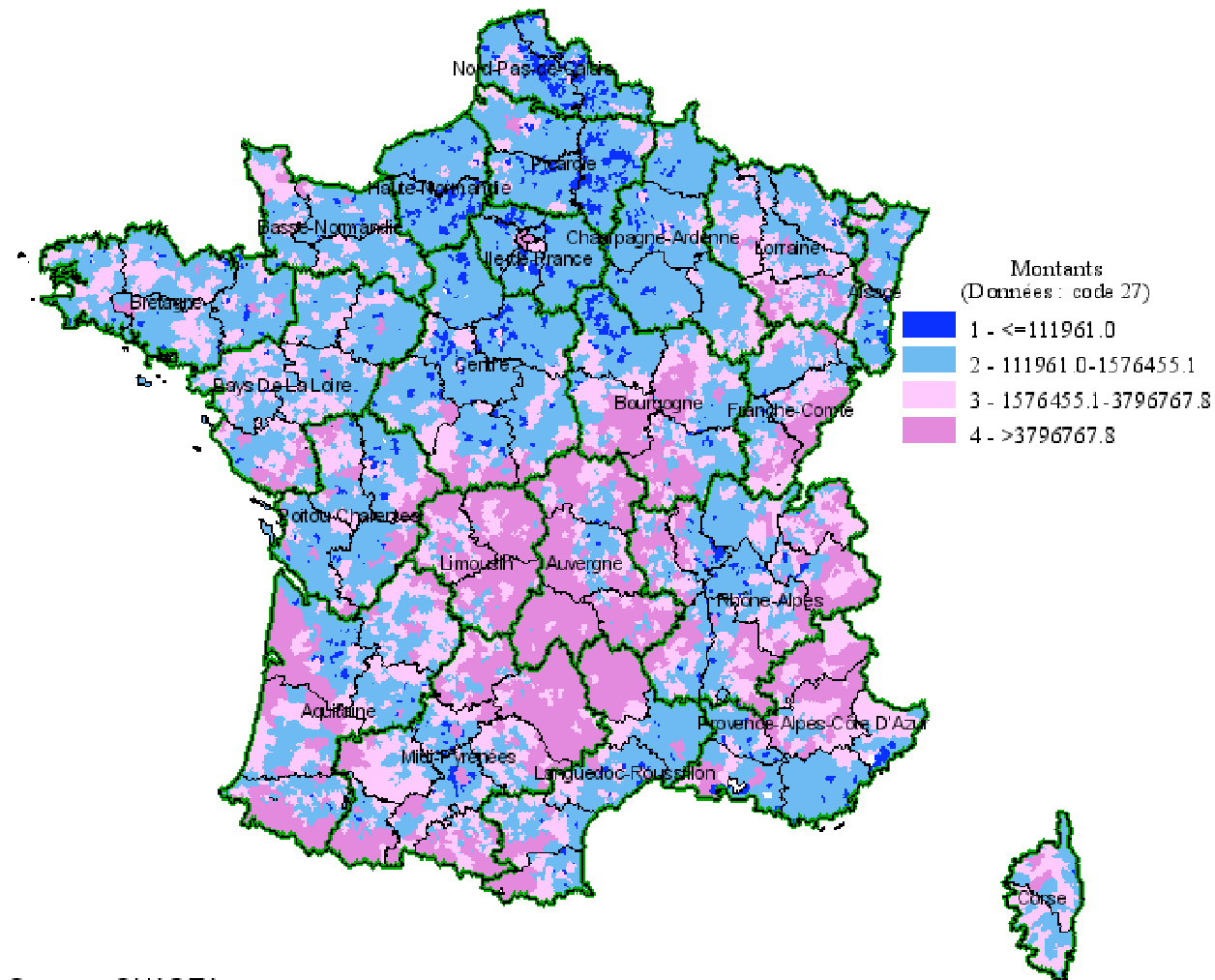
Analyse des réalisations (1/3)

Le PDRN : 10 milliards d'euros de dépenses publiques en 7 ans



Analyse des réalisations (2/3)

L'essentiel des financements au sud d'une ligne Bordeaux - Strasbourg



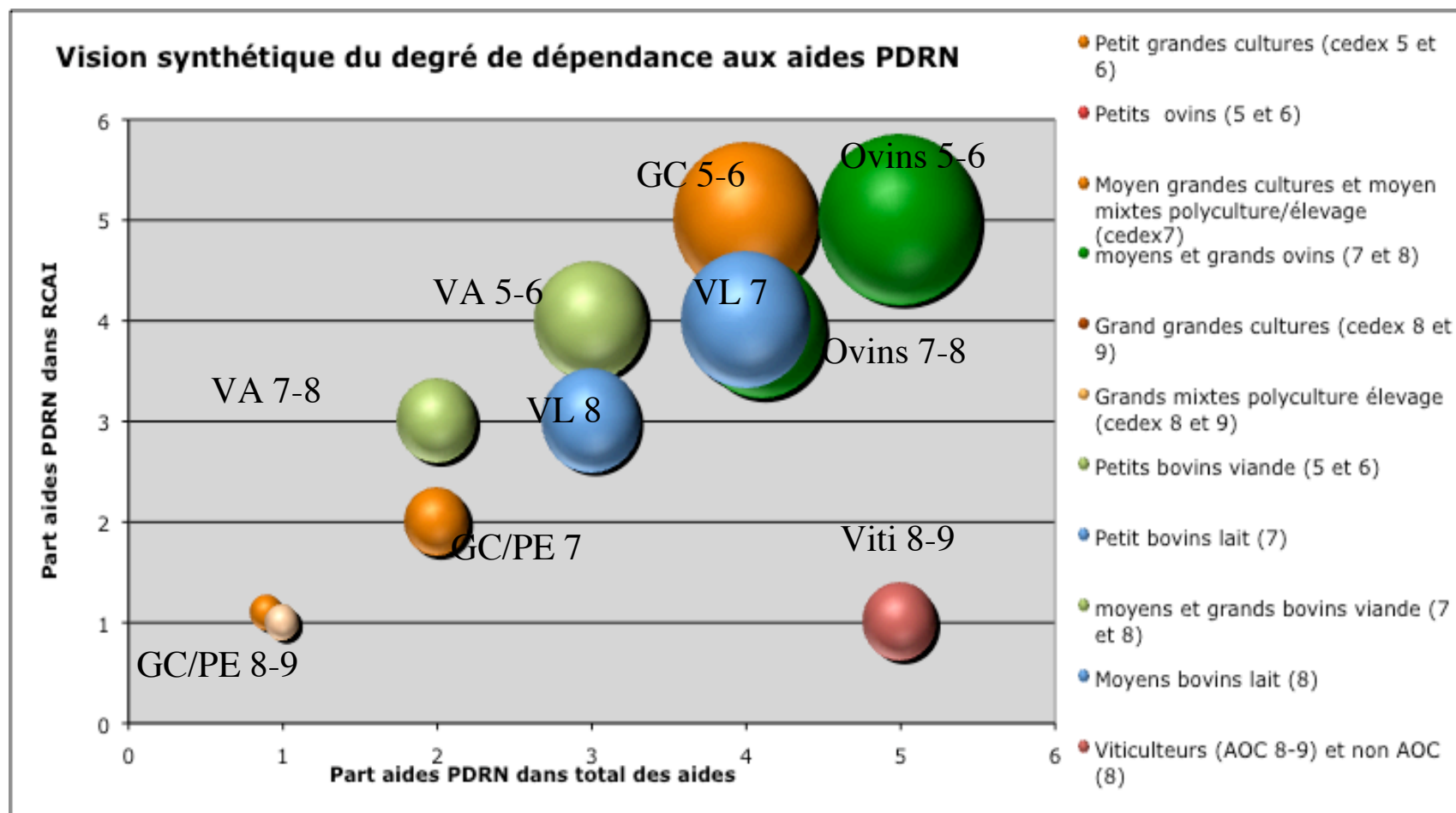
Analyse des réalisations (3/3)

Typologie des bénéficiaires « agricoles » du PDRN

	Nombre total (ES)	Poids dans total bénéf	taux de pénétration "PDRN"	Aides surface	Contrat global	Aides investissement	Aides installation	UTAt dont familiales	SAU
sources	ES	ES	ES	ES	ES	ES	ES	ES	ES
Petit grandes cultures (cedex 5 et 6)	2 300	1,3%	15%	80% (73% ICHN)	15%	0%	moins de 5%	1,4	17
Moyen grandes cultures et moyen mixtes polyculture/élevage (cedex7)	10 000	5,6%	20 à 40%	60% (43% ICHN)	40%	6%	moins de 10%	1,3 (à 4,5?)	48 à 49
Grand grandes cultures (cedex 8 et 9)	20 500	11,4%	30 à 39%	35%	près de 50% des bénéficiaires	7-8%	autour de 20%	1,4 à 2,2	108 à 189
Viticulteurs (AOC 8-9) et non AOC (8)	6 500	3,6%	19 à 30%	10 à 20%	40 à 55%	10 à 15%	20 à 30%	1,8 à 3,5	20 à 35 ha
Arboriculteurs (7-8-9)	2 700	1,5%	17 à 36%	35 à 50% (chez 7 et 8)	25 à 40% (chez les 9)	15%	15 à 20%	1,9; 3,2; 7,5	13 à 46
Petit bovins lait (7)	10 900	6,1%	63%	92% (dont 86% d'ICHN, 62% PHAE)	20%	18%	10%	1,2	51
Moyens bovins lait (8)	18 400	10,2%	54%	52% (dont 42% ICHN, 35% PHAE)	40%	28%	23%	1,9	79
Très petits bovins et ovins viande (non professionnels)	10 300	5,7%	15 à 20%	quasi 100% (près de 80% ICHN et de 63% PHAE)	10 à 15%	0%	moins de 5%	hors RICA	hors RICA
Petits ovins et bovins viande	9 600	5,3%	60 à 61%	quasi 100% (près de 85% ICHN et de 65% PHAE)	22 à 25%	moins de 5%	5%	1 à 1,6	30 à 45
moyens et grands bovins viande (7 et 8)	27 000	15,0%	81 à 85%	90 à 95% (85% ICHN, 55 à 60% PHAE)	25 à 40%	15 à 25%	10 à 15%	1,15 à 1,72	74 à 129
moyens et grands ovins (7 et 8)	17 300	9,6%	75 à 85%	85 à 95% (80 à 90% ICHN et 50 à 65% PHAE)	27 à 38%	15 à 27%	10 à 15%	1,3 à 1,8	71 à 98
Granivores (8 et 9)	3 300	1,8%	31%	30 à 53%	30 à 35%	22%	17 à 29%	1,7 à 2,3	52 à 76
Grands mixtes polyculture élevage (cedex 8 et 9)	20 100	11,2%	45 à 55%	35 à 50% (20 à 40% ICHN et 15% PHAE)	43 à 45%	15 à 22%	15 à 26%	1,8 à 2,8	96 à 166

Analyse des principaux effets (1/12)

Un effet important sur le soutien du revenu de certaines catégories d'exploitants



TERCIA
consultants

Analyse des principaux effets (2/12)

Effets du programme sur l'emploi agricole

- ❑ **Des effets des aides selon trois mécanismes complémentaires renvoyant à trois catégories d'aides :**
 - le maintien des emplois menacés, la restructuration nécessaire et le renouvellement des générations
- ❑ **Résultats de l'enquête: vision d'ensemble sur la perception des exploitants**
 - Un effet sur l'emploi pour plus de la moitié des enquêtés
 - Particulièrement marqué en zones de montagne (70%)
 - Un effet souvent liée à la présence des aides compensatoires, combinés ou non à d'autres soutiens
- ❑ **L'effet sur l'emploi qui se répartit d'après les bénéficiaires selon :**
 - Un effet de maintien (30% des réponses);
 - Un effet de restructuration (28%)
 - Un effet de renouvellement de génération (18%)



Analyse des principaux effets (3/12)

Effets du programme sur l'emploi en production forestière

- ❑ Propriétaires enquêtés : augmentation de l'emploi de façon durable chez moins de 5% et de façon temporaire chez 25%
- ❑ 80% des propriétaires enquêtés ont fait appel à une entreprise de travaux forestiers (ETF)
- ❑ Baisse quantitative mais amélioration qualitative des emplois dans les ETF suite à la mécanisation
- ❑ Le principal effet sur l'emploi est (pourra être?) induit par les nouvelles dessertes financées (1100 km)
- ❑ Renforcement dans l'aval attendu de la spécialisation des métiers
- ❑ Des effets de levier sur les acteurs publics et privés (pépinières)

Analyse des principaux effets (4/12)

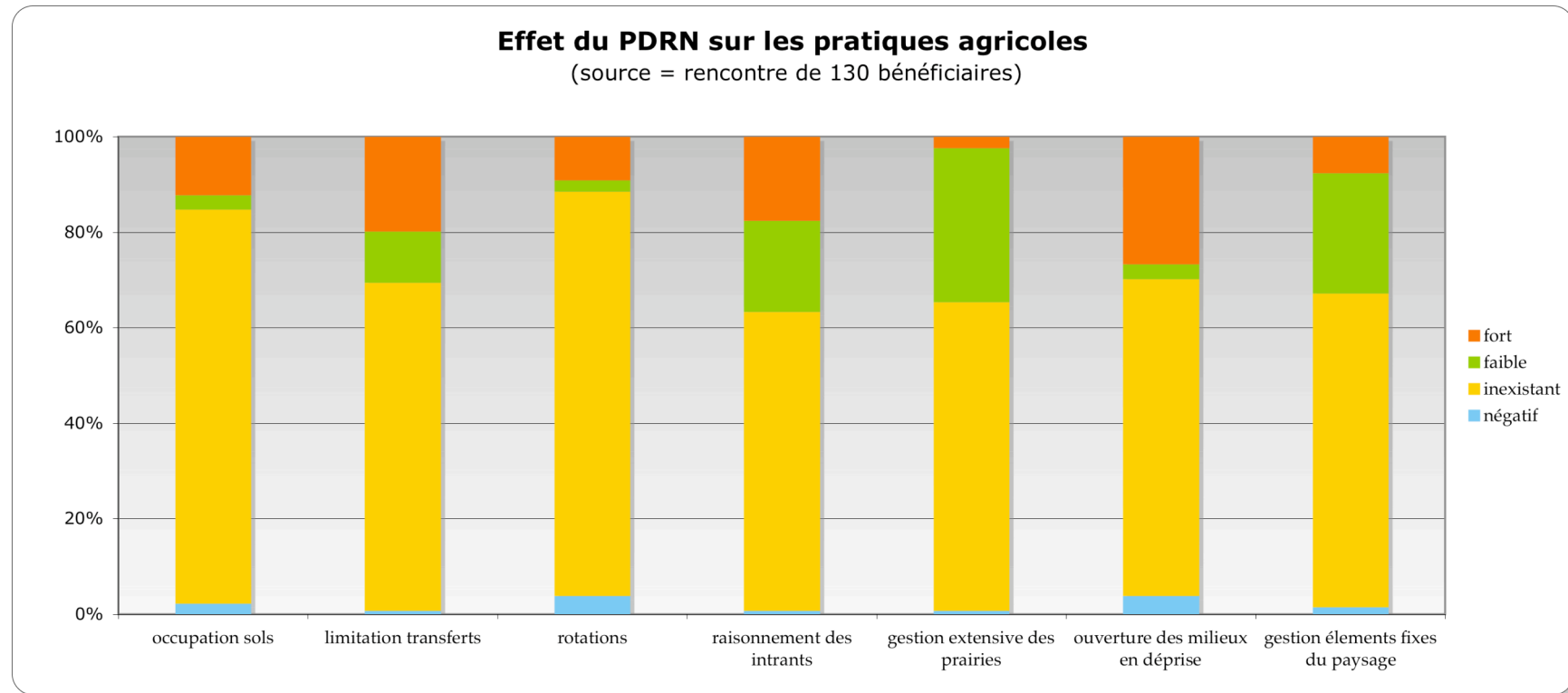
Effets du programme sur les marchés forestiers

- ❑ Un effet positif sur les marchés grâce au stockage
- ❑ La nécessité de concertation a renforcé l'organisation de la filière
- ❑ La mécanisation (doublement du parc) ne semble pas avoir diminué le coût à l'hectare
- ❑ L'amélioration de la desserte permet de diminuer les coûts de production
- ❑ Les mesures prévues pour encourager la constitution d'associations de propriétaires et le regroupement de la gestion n'ont pas été mises en œuvre



Analyse des principaux effets (5/12)

Effets du programme sur les pratiques agricoles



TERCIA
consultants

Analyse des principaux effets (6/12)

Effets du programme sur les pratiques agricoles

- ❑ **Des changements de pratiques très limités et sans doute peu dus au programme**
 - Changements assez nombreux dans le domaine du raisonnement des intrants, mais d'ambition très limitée (bémol cultures pérennes ?)
 - Changements plus ambitieux mais moins répandus dans le domaine des transferts et l'occupation du sol
 - De fortes interrogations sur l'effet propre du programme (déclaratif effet d'aubaine, évolution générale des pratiques, démarches de filières...)
- ❑ **Un effet du programme sur le maintien de pratiques favorables, sans renforcement significatif des aménités**
 - Un effet de maintien de surfaces en herbe menacées de retournement (200 000 ha ?)
 - Un effet de maintien d'entretiens de parcelles menacées d'abandon (150 000 ha ?)
 - Un effet de maintien de pratiques d'éléments linéaires
 - Une part d'aubaine sans doute variable selon les zones et difficile à quantifier avec précision
 - Un effet global faible sur le renforcement des aménités (extensification des prairies, plantation de nouvelles haies...)



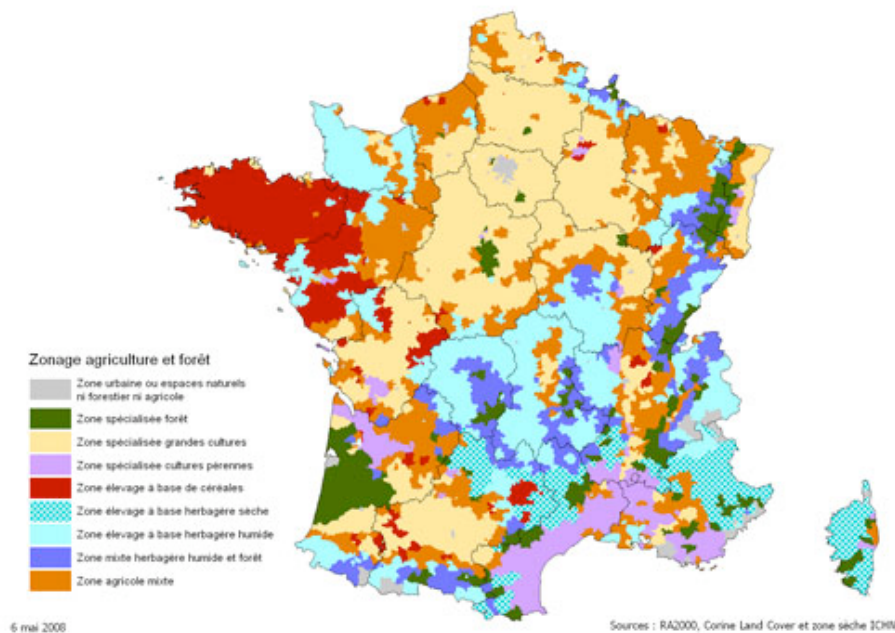
Analyse des principaux effets (7/12)

Effets du programme sur les pratiques forestières

- ❑ Un faible effet sur la diversification des essences
- ❑ Une incitation forte à la régénération artificielle au détriment de la régénération naturelle, même si il semble y avoir eu une évolution sur ce point au cours du programme
- ❑ Un retard dans la dynamique de mise en place des Plans de Gestion
- ❑ Une progression forte de la mécanisation pouvant avoir des effets négatifs sur l'environnement, surtout dans une certaine « précipitation » à sortir les bois de la tempête
- ❑ Une faible incitation au boisement des terres agricoles

Analyse des principaux effets (8/12)

Synthèse des effets du programme sur l'environnement



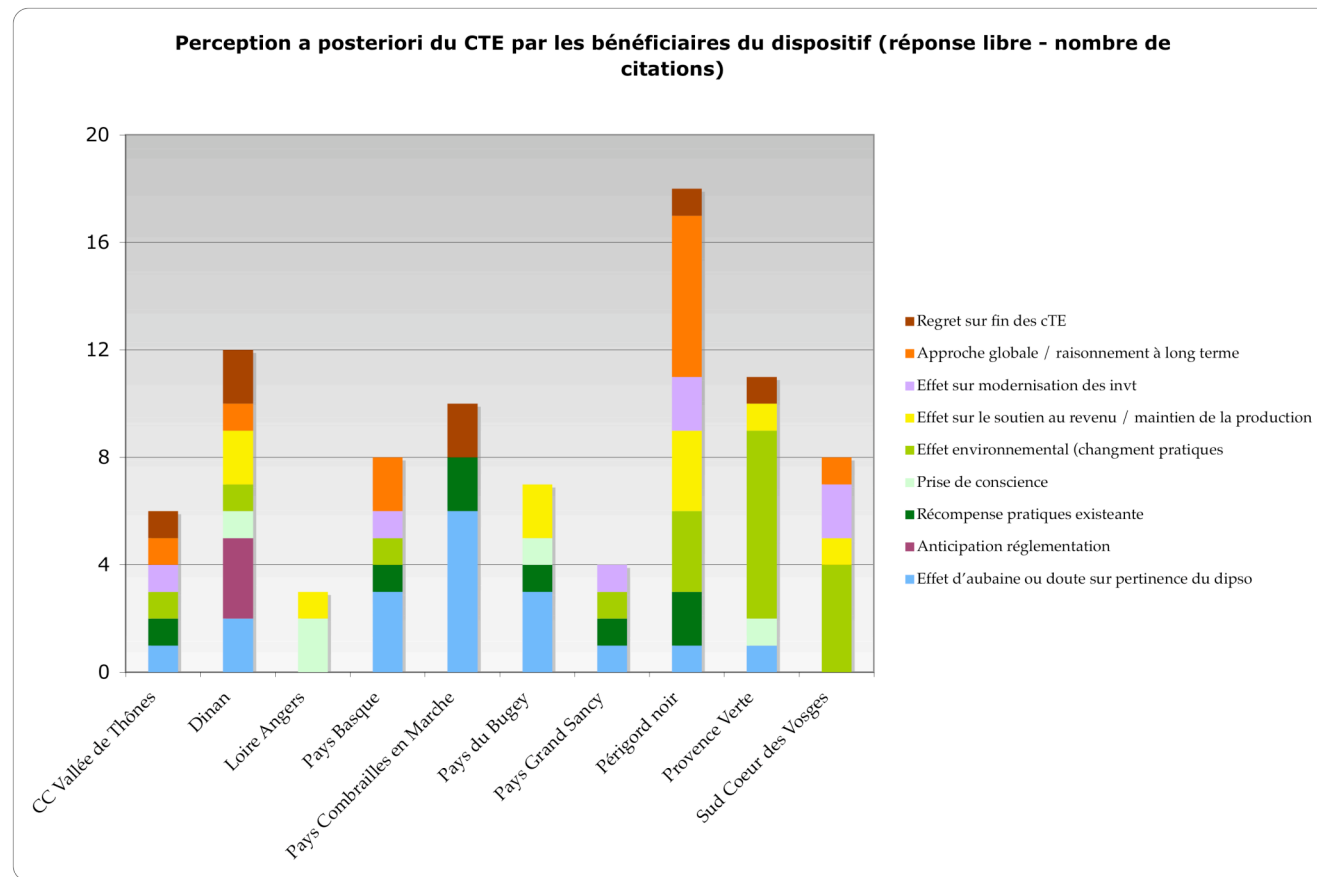
- ❑ **Des effets quasi-nuls dans des zones à forts enjeux, questionnant l'adaptation du PDRN à les traiter**
 - Zones de grandes cultures
 - Zones d'élevage à base de céréales
 - Zones de cultures pérennes ?
- ❑ **Des effets de maintien d'aménités avec une part d'aubaine sans doute plus élevée dans les zones aux enjeux moins importants**
 - Zones d'élevage à base d'herbe humide
 - Zones d'élevage à base d'herbe sèche
- ❑ **Des effets globalement faibles dans les zones intermédiaires à forts enjeux**
 - Zones mixtes



TERCIA
consultants

Analyse des principaux effets (9/12)

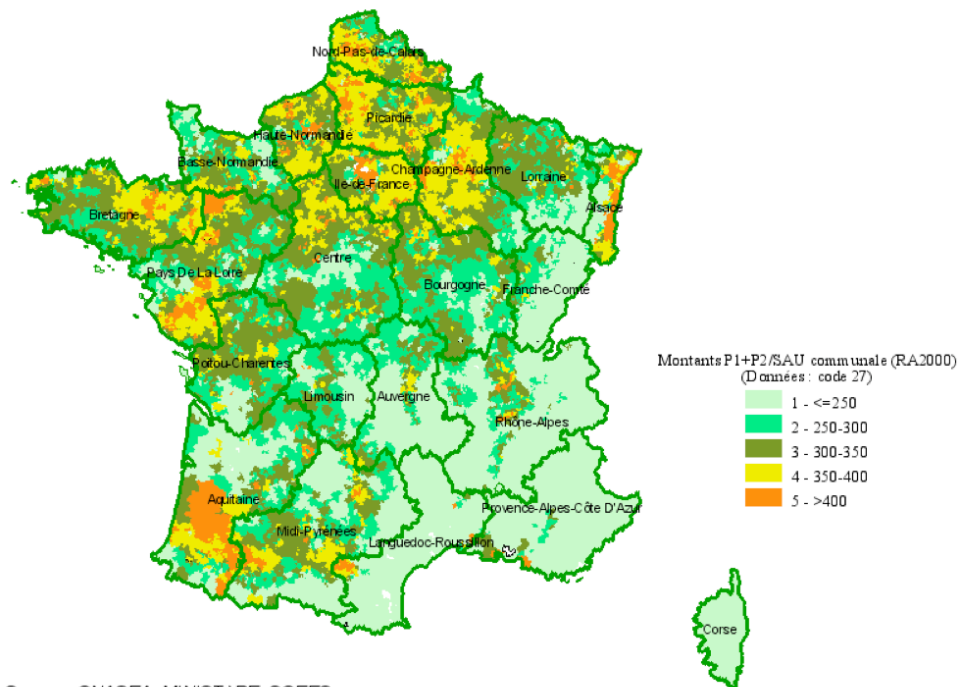
Effets du programme sur le développement de l'approche projet



Analyse des principaux effets (10/12)

Cohérence des soutiens entre les deux piliers de la PAC

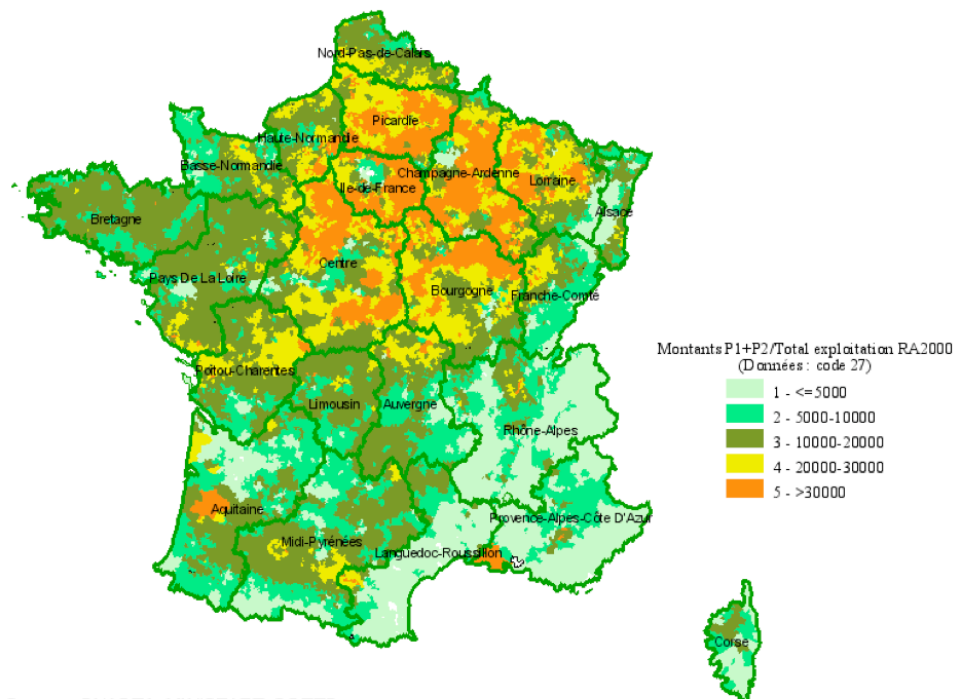
Montant pilier 1/ hectare de SAU communale (RA2000)



Source : CNASEA; MINISTÈRE; SCEES

Produit le 03/10/2008 par Carto Dynamique INRA 2005

Montant P1/Total exploitation RA2000



Source : CNASEA; MINISTÈRE; SCEES

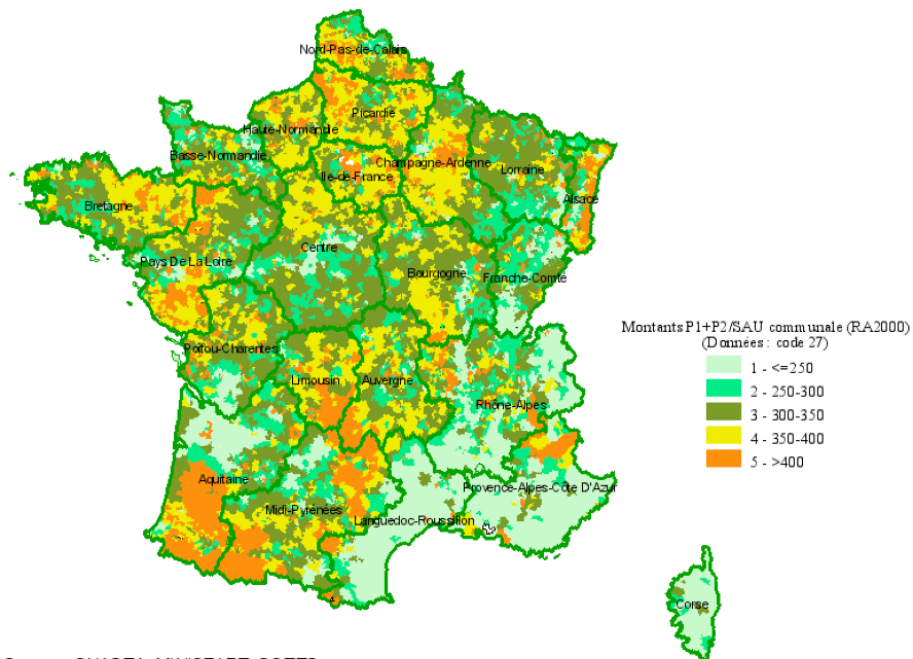
Produit le 03/10/2008 par Carto Dynamique INRA 2005

Pilier 1

Analyse des principaux effets (11/12)

Cohérence des soutiens entre les deux piliers de la PAC

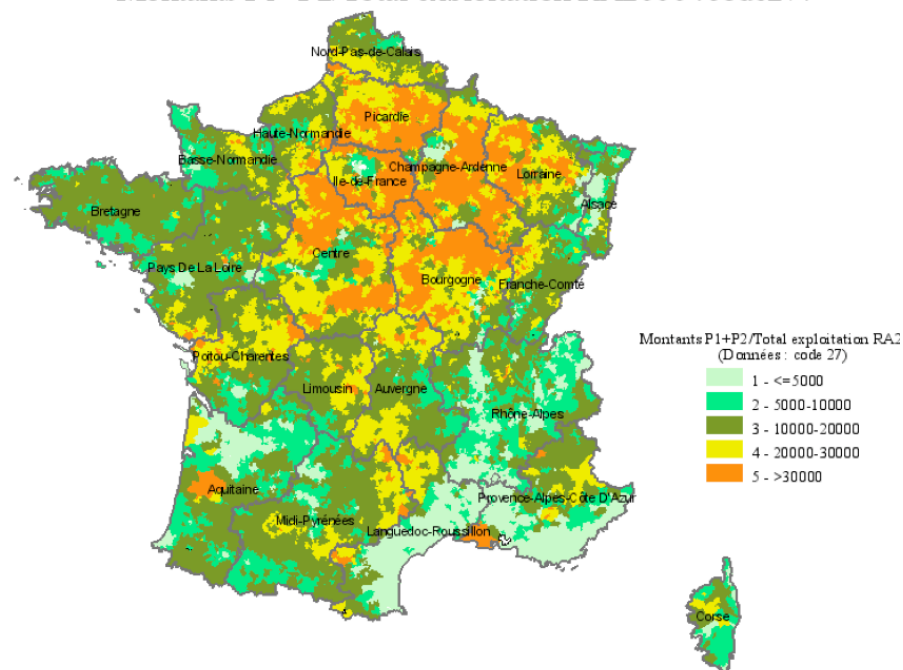
P1+P2/hectare de SAU (RA2000)



Source : CNASEA; MINISTÈRE; SCEES

Produit le 03/10/2008 par Carto Dynamique INRA 2005

Montants P1+P2/Total exploitation RA2000 (code27)



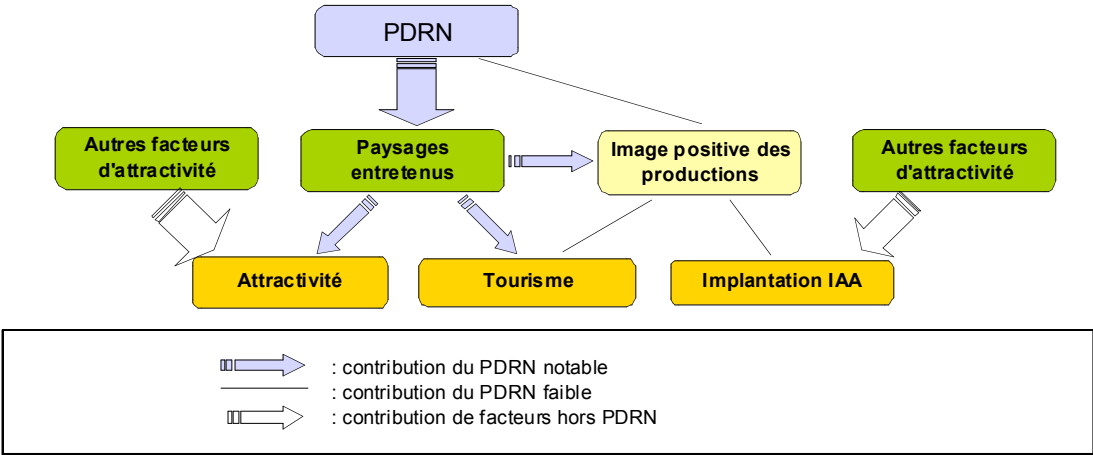
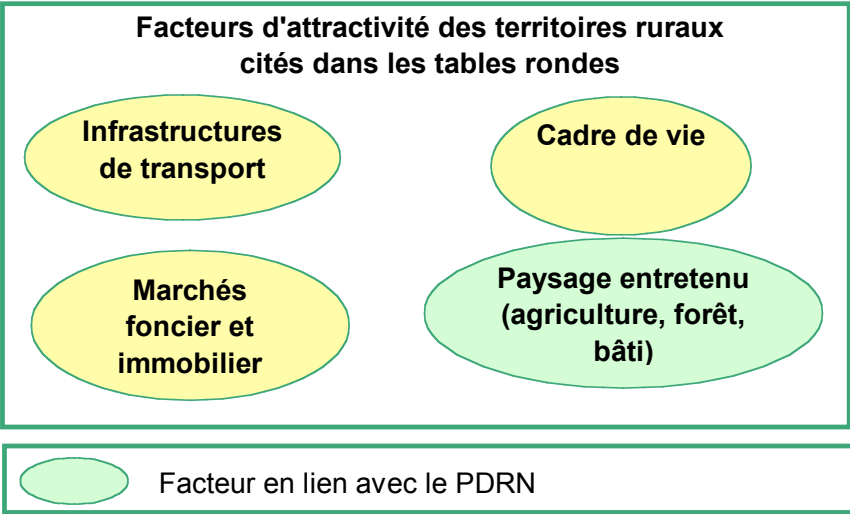
Source : CNASEA; MINISTÈRE; SCEES

Produit le 24/09/2008 par Carto Dynamique INRA 2005

Pilier 1+ Pilier 2

Analyse des principaux effets (12/12)

Impact du PDRN sur le développement des zones rurales



Conclusions (1/14) : Principaux points forts / points faibles

Action du PDRN sur l'évolution stratégique de ses secteurs cibles

- ❑ **Le PDRN a accompagné les adaptations nécessaires des secteurs de l'agriculture et de la forêt suite aux crises des années 1995/2000**
 - Une période de conception marquée par des événements exceptionnels...
 - Et un fort besoin de re-légitimation des soutiens publics à l'agriculture
 - Une participation à l'adaptation nécessaires des secteurs cibles à cette demande sociétale...
 - En accompagnement plus qu'en impulsion
- ❑ **Mais il a peu permis d'anticiper la prise en compte des enjeux d'avenir**
 - Faible capacité des aides à l'investissement à soutenir des projets novateurs et/ou diversifiants
 - Centrage des aides à l'installation sur les trajectoires familiales
 - Soutien massif à l'élevage de montagne par le biais du soutien du revenu
 - Orientation préférentielle des MAE vers le maintien de pratiques existantes
 - Utilisation massive des aides forêt vers la réparation des dégâts tempête, en prolongeant les tendances passées



Conclusions (2/14) : Principaux points forts / points faibles

Action du PDRN sur l'évolution stratégique de ses secteurs cibles (suite)

- ❑ **Cette tendance s'est accentuée au cours du programme**
 - Aides à l'investissement : du projet global à la modernisation du BE
 - MAE : du projet d'exploitation et de territoire aux MAE de masse
 - Forêt : le plan chablis est resté l'orientation très majoritaire
- ❑ **Du fait de certaines faiblesses dans la conception, non compensées par la suite**
 - Des faiblesses dans la conception...
 - Mais aussi des partis pris forts autour de stratégies nouvelles et affirmées (LOA, LOF) que le programme devait permettre de mettre en œuvre
 - Qui ont connu rapidement des dérives importantes ou des réorientations majeures (CTE, plan chablis)
 - Et des interruptions sans renouvellement / réaffirmation d'une nouvelle stratégie (environnement notamment)
 - Laissant prédominer les politiques anciennes ou la reconduite de l'existant
 - A l'appui de cette analyse : les critères de ciblage dans le PDRN

Conclusions (3/14) : Principaux points forts / points faibles

Action du PDRN sur les enjeux territoriaux

- ❑ **Le PDRN a fortement soutenu les zones de montagne herbagères et favorisé ainsi une forme de cohésion territoriale**
 - Ensemble cohérent de dispositifs
 - Agissant principalement par le biais du soutien au revenu
 - Qui a permis le maintien de nombreuses exploitations dans ces zones
 - Et au delà un certain effet sur le tissu rural des zones de montagnes
- ❑ **Mais il a mal pris en compte des autres enjeux territoriaux**
 - Très faible pertinence territoriale de la plupart des MAE (érosion, qualité de l'eau...)
 - Faible action sur la concurrence cultures / élevage
 - Très faible prise en compte des enjeux des territoires ruraux hors montagne et/ou non herbagers
 - Faible pertinence des régions forestières
 - Faible insertion territoriale des aides aux IAA



Conclusions (4/14) : Principaux points forts / points faibles

Action du PDRN sur les enjeux territoriaux (suite)

❑ Du fait de son caractère trop centralisé et surtout trop peu partenarial

- Caractère centralisé adapté à la mise en œuvre des mesures de masse et à la prise en compte des enjeux d'équité...
- Mais défavorable à l'adaptation aux enjeux locaux
- Très faible association des collectivités territoriales malgré une amélioration en cours de programme
- Absence des territoires de projet et des Agences de l'Eau dans les parties prenantes
- Choix de l'échelon départemental pour la mise en œuvre du CTE défavorable à l'association des acteurs de l'environnement
- Marge de manœuvre d'adaptation des critères de ciblage ou de modulation sous utilisée



Conclusions (5/14) : Principaux points forts / points faibles

Le PDRN : un programme de développement rural ?

- ❑ **Un Plan rassemblant pour la première fois des politiques relatives aux secteurs agricole, agroalimentaire et forestier**
 - Qui aurait dû favoriser une approche plus intégrée du développement rural en favorisant les synergies entre ces trois secteurs (économie, gestion de l'espace)
- ❑ **Mais un programme finalement peu connu et très peu « intégré »**
 - Gestion en tuyaux d'orgues, absence d'instance de pilotage globale
 - Qui a peut-être préparé les esprits sur un sujet difficile ?
- ❑ **Et ne répondant que partiellement à la diversité des problématiques des zones rurales**
 - Des zones rurales très diverses en termes d'enjeux...
 - Et un Plan sous tendu par une théorie d'action unique : les trois secteurs cibles sont le moteur de développement des zones rurales



Conclusions (6/14) : Jugement d'ensemble

Le PDRN : un programme évaluable ?

- ❑ **Une stratégie et des objectifs assez flous**
 - Nombreuses juxtapositions d'objectifs explicites et implicites
 - Peu d'objectifs opérationnels quantifiés
- ❑ **Une territorialisation de la stratégie et des objectifs très faible**
- ❑ **L'ODR et le lien entre le programme et les principales enquêtes statistiques permettent une analyse poussée des réalisations et une bonne caractérisation des bénéficiaires**
- ❑ **L'isolement des effets propres reste un exercice délicat**
 - Nombreuses politiques connexes
 - Evolutions contextuelles sur une longue période
 - Investigations centrées sur les bénéficiaires, et utilisant le déclaratif
- ❑ **L'évaluation ex post a bénéficié du retour d'expérience de l'évaluation intermédiaire**

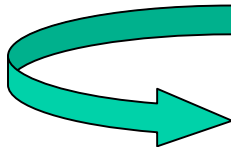


Conclusions (7/14) : Jugement d'ensemble

Le PDRN : une efficacité très variable selon les objectifs

❑ « Rééquilibrer l'occupation du territoire et réduire les inégalités » : une efficacité plutôt satisfaisante ?

- Le PDRN a permis de « lisser » les niveaux d'aides PAC à l'hectare entre types de productions
- Mais des inégalités subsistent en termes de niveau d'aide par exploitation ou par UTA
- Le déficit de productivité lié au handicap naturel est compensé par le PDRN...
- Mais de façon plus efficace pour les exploitations bovins viande que pour les exploitations laitières et ovines
- Et de façon plus efficace en montagne humide qu'en montagne sèche et haute montagne
- Le PDRN a compensé les effets de la tempête de 1999 de façon satisfaisante



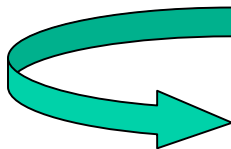
Une efficacité fonction des inégalités que l'on cherche à réduire (soutiens ou revenus)



Conclusions (8/14) : Jugement d'ensemble

Le PDRN : une efficacité très variable selon les objectifs

- ❑ « Contribuer au maintien de l'emploi dans les filières agricole et forestière » : une efficacité contrastée
 - Un faible soutien de la création de VA via la diversification ou la qualité (sauf CAB), surtout après la période CTE
 - Une contribution des aides de masse au maintien d'exploitations de taille moyenne
 - Un accompagnement de la modernisation ayant permis d'accroître la productivité des bénéficiaires
 - Un soutien du renouvellement des générations efficace en zone de montagne, beaucoup moins ailleurs
 - Un accès à la ressource bois largement amélioré, qui devrait permettre une mobilisation accrue... si les marchés suivent



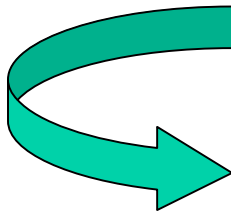
Une efficacité contrastée, illustrant les tensions entre compétitivité et emploi



Conclusions (9/14) : Jugement d'ensemble

Le PDRN : une efficacité très variable selon les objectifs

- ❑ « Réduire les pressions environnementales et développer les aménités » : une efficacité globalement faible avec quelques succès localisés
 - Un effet propre sur l'érosion des sols et la qualité de l'eau globalement faible, voire très faible
 - Un effet propre nul sur la gestion quantitative de la ressource en eau
 - Un effet propre globalement limité sur la biodiversité générale et sur le paysage
 - Une absence d'effet significatif sur la biodiversité remarquable
 - Des succès localisés dans ces deux derniers domaines (marais de l'ouest, zones à forte menace de déprise, gestion d'espèces d'oiseaux emblématiques), liés à une mobilisation exceptionnelle des acteurs locaux



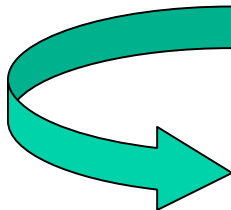
Une efficacité faible, reflétant l'absence de ciblage et le faible niveau d'ambition des mesures les plus utilisées



Conclusions (10/14) : Jugement d'ensemble

Le PDRN : une efficacité très variable selon les objectifs

- ❑ « Promouvoir une approche intégrée entre secteurs et territoires » : une efficacité contrastée
 - Le PDRN a participé à une modification de la perception de l'environnement par les agriculteurs
 - Mais il n'en a pas été le seul moteur et les changements semblent beaucoup plus limités dans le secteur forestier
 - Le décroisement entre agriculture et forêt n'a pas vraiment progressé
 - L'effet du PDRN sur le développement de la logique de projet territorial est très faible
 - Et il reste limité sur le développement de la logique de projet individuel



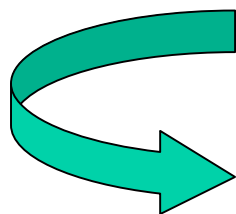
Une efficacité contrastée pour les objectifs liés à la gouvernance du programme



Conclusions (11/14) : Jugement d'ensemble

Le PDRN : une efficience faible

- ❑ **Aurait-on pu avoir le même niveau d'atteinte des objectifs avec moins de moyens ?**
 - Des difficultés pour apprécier finement les effets d'aubaine (multiplicité des objectifs, biais liés aux méthodes déclaratives)
 - Mais des résultats convergents permettant d'affirmer que les effets d'aubaine ont été importants, surtout pour la PHAE, les MAE les plus contractualisées, la DJA en zone de plaine
- ❑ **Aurait-on pu avoir une allocation plus efficace des mêmes moyens ?**
 - Des contrats MAE plus ambitieux et mieux ciblés sur les zones à enjeux, même moins nombreux auraient vraisemblablement produit des effets supérieurs
 - Un meilleur soutien de la diversité des trajectoires d'installation aurait sans doute permis un effet plus important sur l'emploi
 - Le financement plus important d'actions immatérielles aurait permis la démultiplication de certains effets



Une efficience faible au regard des réponses à ces deux questions



Conclusions (12/14) : Jugement d'ensemble

Le PDRN : une apparente cohérence interne au départ affaiblie par la mise en oeuvre

- ❑ **Une bonne cohérence interne « en apparence » lors de la conception initiale**
 - Les quatre dimensions de la durabilité sont abordées dans les objectifs
 - Avec des moyens conséquents pour chacune d'entre elles, notamment du fait de la place centrale du CTE
 - Des secteurs cibles cohérents avec l'hypothèse sous tendant la théorie d'action
 - Un équilibre entre dispositif innovant et reconduction de politiques anciennes assurant une certaine cohésion
- ❑ **Comportant néanmoins certains points faibles dès le départ**
 - Consensus insuffisant sur les objectifs du CTE
 - Objectifs de réalisation incompatibles avec la logique de projet
 - Formulation d'objectifs stratégiques et opérationnels insuffisante
- ❑ **Et fortement affaiblie par la mise en oeuvre**
 - Dérive puis abandon du CTE
 - Diminution des aides projet et montée en puissance des aides compensatoires
 - Absence de stratégie environnementale et très faible lisibilité de la politique MAE



Conclusions (13/14) : Jugement d'ensemble

Le PDRN : une cohérence externe faible malgré les convergences entre les deux piliers de la PAC

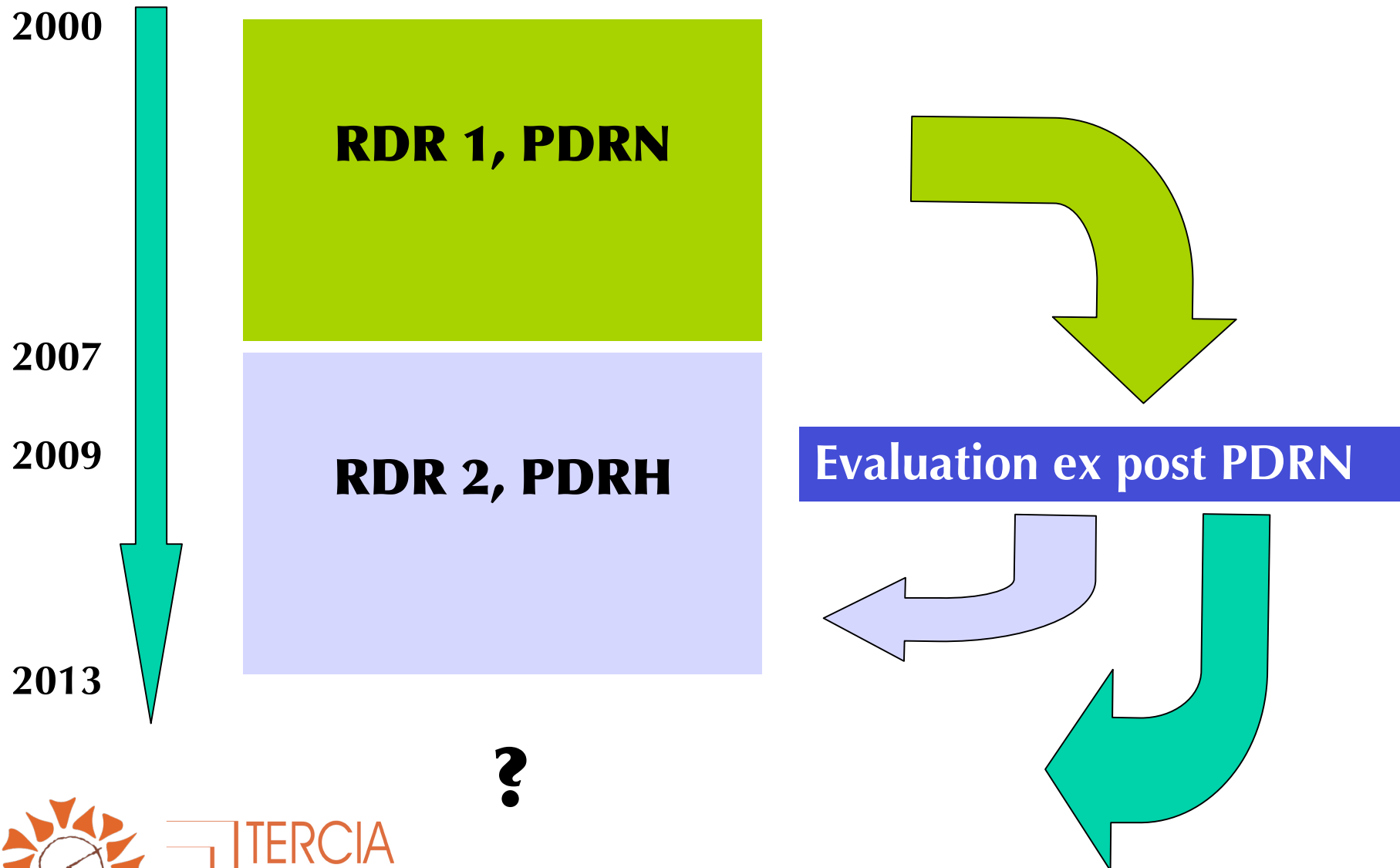
- ❑ La caractère très peu partenarial de la mise en œuvre n'a pas permis une bonne articulation du PDRN avec les politiques des collectivités territoriales ou des Agences de l'Eau
- ❑ Même si les améliorations en cours de programme ont préparé une conception du PDRH largement plus partenariale
- ❑ Le PDRN corrige substantiellement les déséquilibres territoriaux qui caractérisent les soutiens du premier pilier, mais des incohérences subsistent
- ❑ On constate une convergence de certains principes d'actions entre les deux piliers au cours de la période évaluée, voire des objectifs qu'ils poursuivent, affaiblissant fortement la lisibilité des raisons d'être de chacun des deux piliers
- ❑ L'articulation du PDRN avec les DOCUP Objectifs 1 et 2 est jugée très complexe, même si certaines synergies ont pu être mobilisées (animation)

Conclusions (14/14) : Jugement d'ensemble

Le PDRN : une pertinence de la stratégie qui interroge

- ❑ La finalité « Contribuer à un développement rural durable **basé sur** un secteur primaire viable et multifonctionnel » illustre bien la théorie d'action centrale du PDRN
- ❑ Le choix des cibles en découle
- ❑ Mais l'analyse statistique des espaces ruraux et les dires d'acteurs montrent :
 - Que les trois secteurs cibles du PDRN représentent une part très variable des emplois ruraux
 - Que ces secteurs influencent directement un seul des quatre facteurs clés de l'attractivité des espaces ruraux
- ❑ Sous l'hypothèse que le développement des territoires repose sur deux « moteurs » essentiels que sont la production du territoire exportée à l'extérieur (base productive) et les dépenses des résidents permanents ou de passage (économie résidentielle), on peut dire :
 - Que les secteurs cibles du PDRN sont dans de nombreux espaces une base productive faible
 - Que les secteurs cibles du PDRN sont un levier très partiel de l'attractivité résidentielle ou touristique

Recommandations (1/10) : Deux contextes différents



Recommandations (2/10) : Période 2009/2013

Éléments de contexte à prendre en compte

- ❑ Le RDR 2 et son application en France : les PDR, dont le PDRH
- ❑ Le bilan de santé de la PAC
 - Augmentation progressive du taux de modulation
 - Permettant des transferts accrus du premier vers le second pilier (jusqu'à un milliard d'euros pour la France)
 - Ne pouvant être utilisés que pour favoriser certaines orientations stratégiques de l'UE : changement climatique, énergie renouvelable, gestion de l'eau et de la biodiversité...
- ❑ Evolution de la politique de cohésion
 - Abandon du zonage
 - Orientation prioritaire vers la recherche, l'innovation et le développement durable
- ❑ Grenelle de l'Environnement en 2007

Recommandations (3/10) : Période 2009/2013

Recommandations sur la stratégie et les objectifs du PDRH

❑ **R1 : Renforcer la capacité du PDRH à soutenir l'innovation et à conduire le changement**

- Le PDRH ne semble pas être une rupture forte avec le PDRN par rapport à l'aptitude à conduire le changement (nombreuses reconductions, absence de dispositifs très innovants)
- Se saisir des possibilités offertes par l'accord du 20 novembre 2008 pour renforcer les moyens accordés à la prise en compte de certains nouveaux enjeux, a priori sous dotés, et cohérents avec l'intégration des objectifs issus du Grenelle de l'Environnement
- Développer dans le PDRH des modes de mise en œuvre impliquant les acteurs eux-mêmes dans la prise en compte des nouveaux enjeux : appels à projets, mode de rémunération innovant des MAE...
- Accentuer le financement d'actions immatérielles (formation, animation, aide au conseil, études de marché...)
- Renforcer le ciblage des actions du PDRH



Recommandations (4/10) : Période 2009/2013

Recommandations sur la stratégie et les objectifs du PDRH

❑ **R2 : Renforcer la cohérence interne (entre les axes et les mesures)**

- Le PDRH présente une structuration en axes plus lisible que celle du PDRN, mais il faut être vigilant :
- A l'articulation des enjeux environnementaux avec les enjeux économiques (conditionnalités environnementales sur les aides à l'investissement, ICHN, DJA...)
- A valoriser les synergies potentielles entre secteurs agricole et forestier (bocage et bois énergie, gestion des paysages, trames vertes pour la biodiversité...)
- A l'articulation de LEADER avec les axes 1 et 2 du PDRH

Recommandations (5/10) : Période 2009/2013

Recommandations sur la stratégie et les objectifs du PDRH

❑ R3 : Renforcer la cohérence externe du PDRH

- Sortir de l'ambiguïté persistante des objectifs de la PHAE, en dissociant au sein des soutiens publics d'une part le soutien du revenu des éleveurs herbagers et d'autre part les objectifs environnementaux associés aux prairies
- Bonne articulation des conditionnalités premier pilier et des MAE
- Articuler la mise en œuvre des DRDR et des PO FEDER
- Renforcer les articulations entre les MAE et les approches réglementaires dans le domaine de la qualité de l'eau (article 21 loi sur l'eau par exemple), et mettre en place des indemnités compensatoires en utilisant les possibilités de financement offertes par le PDRH



Recommandations (6/10) : Période 2009/2013

Recommandations sur la stratégie et les objectifs du PDRH

❑ **R4 : Renforcer la territorialisation du PDRH**

- Le PDRH présente certains nets progrès : DRDR, MATER, LEADER..., mais des marges existent :
- Véritables instances de pilotage régionales
- Intégration effective des territoires de projet dans la mise en œuvre et possibilités pour les acteurs locaux d'adapter les cahiers des charges des MAE
- Se saisir de la révision du zonage ICHN pour améliorer la pertinence du ciblage actuel
- Déconcentrer plus le cadrage et les instruments de la politique d'aide à l'installation
- Etablir des stratégies régionales dans le domaine forestier et mieux inscrire la forêt dans les projets de territoire (chartes forestières)



Recommandations (7/10) : Période 2009/2013

Recommandations sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du PDRH

❑ **R5 : Renforcer la lisibilité du PDRH**

- Le processus de conception du PDRH représente un net progrès par rapport à celui du PDRN (plus partenarial, structuration plus lisible, un seul programme de mise en œuvre du RDR 2). Afin de poursuivre cet effort :
- Mise en place d'équipes de gestion dédiées
- Mise en place de véritables instances de pilotage
- Stratégie de communication active, en mobilisant notamment le réseau rural
- Simplification (procédures, contrôles) dans le domaine forestier
- Recentrage des MAE sur des objectifs environnementaux clairs et maintien des outils dans le temps



Recommandations (8/10) : Période 2009/2013

Recommandations sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du PDRH

- ❑ **Evolution des lignes directrices de la CE en matière de suivi et d'évaluation du RDR2 : vers l'évaluation en continu**

- ❑ **R6 : Faire de l'ODR un outil de suivi - évaluation du PDRH**
 - Nombreux atouts : accès via internet, capacité à territorialiser les données de réalisation et à les croiser avec de nombreux zonages représentatifs des enjeux (non administratifs), capacité à croiser les données de réalisation avec d'autres données de référence (premier pilier, revenu MSA...)
 - Accès aux données de réalisation du PDRH en temps « quasi-réel »
 - Amélioration des possibilités d'appariement avec les BDD statistiques



Recommandations (9/10) : Période 2009/2013

Recommandations sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du PDRH

- ❑ **R7 : Définir un tableau de bord d'alerte et mener des évaluations ciblées**
 - Définition d'indicateurs d'alerte pertinents
 - Et d'une procédure d'instruction, d'analyse et de décision de lancer des évaluations ciblées
 - Qui pose la question de l'opportunité d'une instance nationale d'évaluation du PDRH
- ❑ **R8 : Préparer l'évaluation intermédiaire**
 - Poursuivre la capitalisation
 - Disposer d'un système de suivi performant (R6)
 - Préparer l'articulation des échelles nationales et régionales
 - Impliquer les gestionnaires et instances de pilotage

Recommandations (10/10) : Période post 2013

Deux recommandations pour préparer une éventuelle troisième génération de PDR

- ❑ **R9 : Elaborer une stratégie partagée avant de la traduire en programme**
 - Un processus vertueux qui suppose de gérer des enjeux :
 - De calendrier (anticiper !)
 - De jeux d'acteurs entre Etat, CE, représentants professionnels et autres parties prenantes du développement rural
- ❑ **R10 : Faire le choix de PDR régionaux, sans pour autant négliger le rôle du niveau national**
 - Poursuivre le mouvement de déconcentration / décentralisation engagé vers son terme logique
 - En conservant deux rôles majeurs du niveau national : cohésion (partage des enveloppes) et cohérence stratégique