

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



MARCHE DGPAAT-2012-086

**ÉVALUATION DES MESURES DE DIVERSIFICATION
DES ACTIVITES ECONOMIQUES EN ZONE RURALE
DU DEUXIEME PILIER
DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE**

Rapport final

Juin 2013



**Évaluer les Politiques et Innover
pour les Citoyens et les Espaces**



Sommaire

Introduction	2
1. Approche méthodologique	5
2. Le référentiel d'évaluation	7
3. Analyse de la mise en oeuvre	18
4. Analyse des réalisations	31
5. Analyse des effets	60
6. Conclusions	73
7. Recommandations	79
8. Annexes	88

Introduction

Présentation de la politique évaluée

L'émergence de la diversification comme l'une des priorités du développement rural dans l'Union européenne date des années 1990, avec une grande continuité depuis cette période. C'est l'un des 10 points de la déclaration de Cork (1996) qui a préparé la première version du règlement européen de développement rural (1999). L'adoption du terme de développement rural pour la politique soutenue au travers du second pilier de la Politique Agricole Commune souligne l'élargissement recherché du champ de la politique au-delà de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt : le postulat est que le développement des territoires ruraux, pour être durable, doit de plus en plus reposer sur des activités et services allant au-delà des activités traditionnellement développées dans ces espaces (exploitation agricole et exploitation forestière).

Dans les faits, les difficultés de l'émergence du rural non agricole au sein de la mise en œuvre du second pilier de la PAC en France sont bien connues. Les bénéficiaires du second pilier étaient toujours, à mi-parcours du PDRH, très largement les agriculteurs (ainsi que le secteur forestier et l'agroalimentaire). Au delà de la volonté des bénéficiaires « historiques » de conserver la majeure partie des aides, l'inclusion d'un volet « rural non agricole » dans les financements européens s'est révélée techniquement difficile. Pendant la période 2000-2006, à l'échelle européenne, l'article 33 (chapitre 9) a été ouvert à un ensemble très large de besoins de financement, la diversification n'en constituant qu'un aspect au côté, par exemple, du remembrement. En France, la diversification a été programmée dans les CTE pour les exploitants agricoles et dans les DOCUP Objectif 2 régionaux pour les actions relevant des autres acteurs (organismes relais et collectivités notamment). Enfin, la période 2007-2013 en cours institue une séparation entre diversification agricole, relevant de l'axe 1, et diversification non agricole, l'un des deux volets de l'axe 3 (l'autre étant relatif à la qualité de la vie).

Par ailleurs, le soutien de la diversification des activités en zone rurale renvoie de façon centrale à l'articulation des politiques européennes intervenant sur le développement rural (PAC et politique des fonds structurels FEDER et FSE). Il pose en effet la question des « limites » entre ces différentes politiques intervenant sur les mêmes espaces, ainsi que celle des synergies à rechercher entre elles. Comme précédemment, on constate de nombreux tâtonnements sur la stratégie à adopter en la matière depuis le début des années 2000 : approche plutôt intégrée « pluri-fonds » à l'échelle régionale en 2000/2006 avec les DOCUP Objectif 2, mais dont les cibles agricoles, pourtant susceptibles de développer des activités de diversification, ont été en grande partie exclues. Puis, dans la période actuelle, choix de programmes différenciés selon les fonds avec des lignes de partage bien définies et peu de synergies, laissant penser que le financement du développement des zones rurales repose sur le seul FEADER¹.

Dans ce contexte de recherche d'une stratégie de soutien des activités de diversification des activités économiques dans les espaces ruraux au sein du second pilier de la PAC, la situation actuelle des mesures faisant l'objet de la présente évaluation peut se caractériser comme suit :

- la diversification fait l'objet d'un groupe de mesures et/ou de dispositifs au sein de l'axe 3 du Programme de Développement Rural Hexagonal 2007/2013 (les autres mesures de cet axe 3 visant plutôt à l'amélioration de la qualité de la vie en zone

¹ Plusieurs travaux ont montré qu'il s'agissait là d'une vision faussée, puisque la part des fonds FEDER bénéficiant aux espaces ruraux est supérieure à la proportion de la population française habitant ces espaces.

rurale) : mesure 311 (diversification vers des activités non agricoles), mesure 312 (aide à la création et au développement des micro-entreprises), mesure 313 (promotion des activités touristiques), mesure 331 (formation et information des acteurs économiques de l'axe 3), dispositif 341B (acquisition de compétences et animation pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies locales de développement hors filières forêt bois) ;

- ces mesures et/ou dispositifs représentent un montant d'environ 150 millions d'euros de FEADER dans la maquette de l'ensemble du programme, soit environ le tiers de la maquette de l'axe 3 et environ 2 à 3 % de la maquette totale du programme ;
- la gestion de ces mesures est fortement régionalisée, avec une autorité de gestion parfois déléguée aux collectivités territoriales ;
- la contrepartie nationale sur ces mesures est très majoritairement apportée par les conseils régionaux (311, 313, 341B) ou les conseils généraux (312, 313) ;
- le niveau d'engagement de ces mesures est en moyenne de l'ordre de 40% de la maquette début 2012. Elles ont déjà fait l'objet de révisions de leur maquette initiale (plutôt à la baisse pour 311 et 312, plutôt à la hausse pour 313).

Contexte de l'évaluation

Le règlement de développement rural 2007/2013 a introduit la notion d'évaluation in itinere des programmes. Prévues par le cadre communautaire de suivi et d'évaluation du développement rural, elle permet **d'éclairer des points particuliers** en complément des évaluations globales prévues à mi-parcours (2010) et après l'achèvement des programmes (2014). La présente évaluation des mesures de diversification s'inscrit dans le cadre de cette évaluation in itinere. Le choix de cet objet d'évaluation répond à trois arguments principaux.

En premier lieu, la diversification a été peu traitée lors des évaluations récentes. L'évaluation de 2003 (mi-parcours du PDRN) avait permis de dédier l'une des études au chapitre 9 et à l'articulation entre le PDRN et les DOCUP, mais l'évaluation ex post du PDRN (2008) n'a pas vraiment abordé cette question. Les DOCUP ont été évalués en 2006 dans chaque région, mais la synthèse à l'échelle européenne des parties relatives au FEOGA n'a pas été publiée à ce jour. Enfin, l'évaluation à mi-parcours du PDRH (2010) a analysé de manière approfondie les mesures de l'axe 3 relatives à la qualité de vie en milieu rural (services et patrimoine), mais il était trop tôt pour évaluer les mesures de diversification, très peu avancées à mi-parcours.

En second lieu, un audit de la cour des comptes européenne réalisé à l'automne 2011 portant sur les mesures de diversification a mis en lumière la nécessité de disposer d'une analyse de la mise en œuvre de ces mesures au sein de l'hexagone. Cet audit a en effet constaté un certain nombre de dysfonctionnements concernant la définition de la stratégie et le ciblage des mesures.

Enfin, en troisième lieu, la présente évaluation est lancée à un moment où la préparation de la prochaine phase de programmation des fonds européens, 2014-2020, entre dans sa phase opérationnelle. En effet, les projets de règlements sont déjà connus et certains diagnostics stratégiques sont déjà lancés. Les orientations proposées par la Commission Européenne mettent notamment l'accent sur la nécessité d'une approche stratégique des programmes (logique d'intervention bien identifiée, objectifs spécifiques chiffrés,...), et sur le renforcement de l'approche interfonds². En raison du « tâtonnement » en matière d'approche stratégique précédemment évoqué et des enjeux auxquels il renvoie en matière d'articulation

² Les diagnostics stratégiques régionaux, déjà en cours de réalisation, sont de ce fait interfonds.

des différents fonds, le sujet de la diversification des activités en zone rurale apparaît ainsi comme devant faire l'objet d'une réflexion particulière dans le cadre de la préparation de la prochaine génération de programme.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, la Direction Générale des Politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires (DGPAAT) du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) a décidé de mener une évaluation ciblée sur la diversification des activités économiques en zone rurale dans le cadre de son programme d'évaluation in itinere du PDRH.

Le champ de l'évaluation est formé par les 3 mesures de l'axe 3 du programme dédiées au soutien des investissements en matière de diversification (311, 312 et 313) et par 2 mesures d'accompagnement de la diversification (formation et information des acteurs 331, animation et ingénierie 341B). Il ne comprend pas formellement la part de ces mesures mise en œuvre à travers l'axe 4 LEADER, même si l'articulation des deux modalités de mise en œuvre (axe 3 et axe 4) fait partie de la réflexion évaluative. Le champ géographique est celui du PDRH, c'est à dire la France métropolitaine hors Corse. Le champ temporel, dans l'esprit d'une évaluation in itinere, porte sur les réalisations depuis le début de la période actuelle de programmation. Compte tenu de la montée en puissance tardive des engagements sur ces mesures, l'évaluation en 2012 se rapproche par certains aspects des caractéristiques d'une évaluation à mi-parcours (projets en cours de réalisation) et par d'autres aspects d'une évaluation finale (préparation de la future période de programmation).

L'objectif de l'évaluation est double :

- rendre compte des résultats de la phase en cours (y compris pour répondre aux préconisations de l'audit de la cour des comptes européenne) ;
- formuler des recommandations opérationnelles intégrables dans les travaux de préparation de la prochaine phase de programmation.

Cette double finalité analytique et opérationnelle s'explique notamment par les éléments de contexte évoqués ci-dessus : en raison de leur montée en puissance tardive, les mesures de diversification n'ont pu être évaluées plus tôt et leur évaluation doit autant que possible contribuer aujourd'hui à la préparation en cours de la prochaine génération de programme.

Organisation du rapport d'évaluation

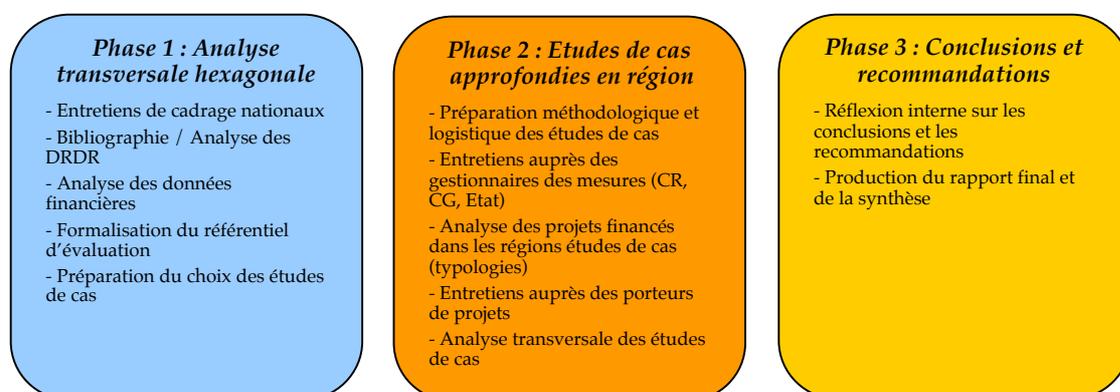
Le rapport est constitué de **sept parties**, outre la présente introduction :

- une première partie consacrée à une présentation de la méthodologie mise en œuvre ;
- une deuxième partie consacrée à l'établissement du référentiel d'évaluation ;
- une troisième partie consacrée à l'analyse de la mise en œuvre du programme ;
- une quatrième partie consacrée à l'analyse des réalisations ;
- une cinquième partie consacrée à l'analyse des effets des mesures ;
- une sixième partie consacrée aux conclusions ;
- une septième partie consacrée aux recommandations.

Ce rapport est accompagné de plusieurs annexes. Enfin, les réponses aux questions évaluatives nationales et européennes sont à rechercher dans les cinquièmes et sixièmes parties.

1. Approche méthodologique

Les travaux d'évaluation ont été articulés dans le temps selon trois phases, reprises dans le schéma ci-dessous. Le produit de chacune de ces phases a été présenté et débattu au sein du comité d'évaluation³.



La méthodologie retenue repose sur quelques grands principes basés à la fois sur la pratique de l'évaluation de politiques publiques et sur les spécificités de la présente évaluation, dont le contexte a été précisé en introduction. Ces principes sont les suivants :

- effectuer un travail important sur le référentiel d'évaluation, avec pour la présente évaluation le souci de constituer ce référentiel à deux échelles, nationale et régionale, compte tenu de la nature largement « déconcentrée » des mesures de diversification du PDRH ;
- mener une analyse approfondie des questions évaluatives, qui consiste à (1) définir les critères à instruire pour répondre aux différentes questions, et (2) préciser les outils à mettre en œuvre pour instruire ces critères ;
- combiner au mieux les approches quantitatives et qualitatives pour maximiser les sources d'information disponibles. Les approches quantitatives se sont principalement appuyées sur les éléments physiques et financiers issus du système de suivi du programme, pour la plupart repris au sein de l'Observatoire du Développement Rural (ODR), interface informatique permettant de nombreux traitements statistiques et cartographiques mis à la disposition des évaluateurs. Les approches qualitatives se sont pour leur part appuyées sur des entretiens semi-directifs avec les gestionnaires des mesures et un échantillon de bénéficiaires ;
- accorder une place centrale aux études de cas régionales, afin de tenir compte du caractère déconcentré des mesures dans le cadre d'une évaluation nationale. L'enjeu était en effet de dégager une vision nationale sans gommer la diversité des situations régionales, potentiellement significative compte tenu du rôle important de cet échelon dans la mise en œuvre du programme. Quatre études de cas approfondies ont ainsi été réalisées, en croisant pour chacune d'elles (1) une analyse approfondie de la mise en œuvre des mesures de diversification retenues, (2) une analyse typologique détaillée des projets financés et (3) des entretiens avec un échantillon de bénéficiaires ;

³ Voir composition du comité d'évaluation en annexe.

- valoriser les autres travaux évaluatifs existants sur ces mêmes mesures (étude sur les indicateurs de résultat du PDRH et audit de la Cour des Comptes Européennes notamment) ;
- combiner une approche globale des mesures de diversification (toutes les mesures dans l'ensemble des régions hexagonales) dans certains travaux comme l'analyse des DRDR ou celle des réalisations financières et physiques données à voir par le système de suivi et une approche plus spécifique dans quatre régions sélectionnées à partir de l'approche globale précédente⁴.

Enfin, les principales difficultés méthodologiques rencontrées au cours de la démarche sont importantes à souligner car elles peuvent constituer des limites à la portée des appréciations formulées. Ces difficultés sont les suivantes :

- un système de suivi donnant une image très floue des réalisations, pour deux raisons principales : d'une part le caractère très diversifié des mesures et des projets financés complexifiant la mise en place de descripteurs et d'indicateurs communs pour en rendre compte, d'autre part l'insuffisante anticipation de la mise en place de ce système de suivi ayant occasionné des retards de saisies. Cette image très floue des réalisations données à voir par le système de suivi a nécessité un travail complémentaire d'analyse des réalisations au cours de l'évaluation, qui n'a pu être réalisé que sur les quatre régions études de cas et qui n'offre de ce fait qu'une image plus précise mais incomplète des réalisations ;
- des mesures très diverses et très déconcentrées dans leur mise en œuvre occasionnant des situations régionales très différenciées, pour lesquelles quatre études de cas approfondies ne suffisent pas à donner une image statistiquement représentative mais seulement une illustration de la diversité des situations et des pratiques. Cette difficulté méthodologique dans une évaluation nationale se traduit notamment par des conclusions prenant davantage la forme de repérage de bonnes et de moins bonnes pratiques que d'appréciations solides des effets des mesures à l'échelle nationale ;
- un champ d'évaluation comportant cinq mesures, elles-mêmes très diverses comme on l'a déjà largement souligné, limitant les possibilités d'analyses approfondies des thématiques propres à chaque mesure (tourisme, commerce et artisanat, diversification au sein des exploitations agricoles, animation territoriale,...), notamment en termes d'effets à l'échelle des bénéficiaires ou des territoires⁵.

⁴ Voir modalités de sélection des quatre études de cas régionales en annexe.

⁵ Cette difficulté est notamment illustrée dans la précision des réponses apportées au questionnaire européen par mesure.

2. Le référentiel d'évaluation

Le référentiel d'évaluation est constitué de l'ensemble des éléments auxquels on pourra référer les réalisations, résultats et effets de la politique pour en tirer un jugement évaluatif. On y trouve classiquement les objectifs affichés, mais aussi la logique d'action envisagée, c'est-à-dire la chaîne de causalité entre les moyens mis en œuvre et les objectifs à atteindre. Afin de reconstituer cette logique d'action, on s'appuie principalement sur deux éléments : la lecture des documents cadres du programme, d'une part, et des entretiens auprès d'acteurs ayant participé à la conception du programme⁶, d'autre part. Dans le cas présent, la conception du PDRH mobilise trois échelles principales : européenne, nationale et régionale, que nous aborderons successivement (2.1 et 2.2). L'analyse de la conception du programme sera aussi l'occasion de se pencher sur son articulation avec les politiques nationales (2.3). Enfin, afin de poser les bases complètes de l'évaluation, nous présenterons une analyse approfondie du questionnement évaluatif proposé dans le cadre de cette évaluation (2.4).

2.1. Analyse de la logique d'action nationale

a) Les orientations européennes

La diversification des activités économiques dans les zones rurales, inscrite dans l'axe 3 du deuxième règlement européen de développement rural (RDR2), découle de deux filiations stratégiques :

- d'une part, les conférences européennes justifiant une politique de développement rural (Cork 1996 puis Salzbourg, 2003⁷) pour **réaliser le potentiel des territoires ruraux en termes de croissance et de création d'emploi**, en favorisant la création ou le développement de micro-entreprises en privilégiant les démarches ascendantes. La déclaration issue de la conférence de Salzbourg insiste également sur la nécessaire prise en compte de la **diversité des territoires ruraux**, notamment par rapport aux articulations ville-campagne ;
- d'autre part, la « stratégie de Lisbonne renouvelée » qui est la stratégie de développement économique de l'Union Européenne en vigueur lors de la conception du RDR2, dont les finalités sont la croissance de la productivité et de l'emploi et la durabilité environnementale, et à laquelle doivent se référer toutes les politiques de l'UE. La réalisation du potentiel des territoires ruraux en termes de croissance et d'emploi s'y inscrit ainsi pleinement.

Les orientations prioritaires mises en avant par la Commission Européenne en ce qui concerne l'axe 3 du RDR2 sont donc les suivantes :

- favoriser la création ou le développement de micro-entreprises dans les territoires ruraux, en s'appuyant notamment sur l'investissement dans le capital humain (renforcement des capacités des entrepreneurs existants ou potentiels) ;

⁶ Dans le cas présent (entretiens réalisés fin 2012), ces acteurs sont rarement encore en place. La connaissance acquise lors de l'évaluation à mi-parcours du PDRH (2010) a ici été également mobilisée.

⁷ Nous citons ici les filiations les plus directes, mais il convient de souligner que l'importance de la diversification apparaissait déjà largement dans un document de la Commission Européenne sur « l'avenir du monde rural » datant de 1988.

- renforcer l’attractivité économique et sociale des territoires ruraux à travers l’investissement dans les infrastructures (services notamment) ;
- améliorer la cohérence territoriale à travers l’organisation des acteurs (partenariat entre organisations publiques, privées et société civile).

Au regard de ces orientations stratégiques, le RDR2 et le « menu » de mesures qu’il propose pour l’axe 3 apparaît à la fois plus large et un peu « décalé ». Ceci s’explique par le fait que la conception du RDR2 ne découle pas seulement de ces filiations stratégiques, mais également d’une logique de continuité avec des mesures existant depuis 2000, voire antérieurement (diversification vers des activités non agricoles, rénovation et développement des villages, tourisme,...). Au total, cette brève analyse⁸ souligne déjà un certain nombre d’ambiguïtés de la politique de diversification des activités économiques dans les zones rurales :

- la diversification doit-elle se comprendre comme la création d’activités économiques nouvelles dans les territoires ruraux, ou bien en référence aux cibles « historiques » de la politique agricole commune (PAC), à laquelle la politique de développement rural est rattachée, à savoir les secteurs de l’agriculture, de la forêt et des IAA ?
- la question de l’articulation ville – campagne, qui structure la diversité des territoires ruraux et est mise en avant dans la politique de cohésion, semble moins centrale dans une politique de développement rural reposant également sur une approche « agricole-centrée » du fait de son rattachement à la PAC.

b) Conception de la logique d’action nationale

En 2005, dans le cadre de la réflexion préalable à l’élaboration du Plan Stratégique National (PSN) et des Programmes de Développement Rural (PDR) découlant de la mise en œuvre du RDR2, le Ministère de l’Agriculture et de la Pêche confie au CESAER⁹ la réalisation d’une étude d’ « Appui méthodologique à l’évaluation du développement des zones rurales ». Ces travaux débouchent sur deux productions essentielles pour la conception de la logique d’action nationale de l’axe 3 :

- une analyse typologique nationale des espaces ruraux, basée sur leur structure économique ;
- une analyse approfondie des liens de causalité entre les finalités de l’axe 3, les mesures proposées dans le RDR2 et les leviers d’action à mobiliser pour atteindre les effets attendus.

Par ailleurs, quatre groupes de travail nationaux sont mis en place dont un sur la conception du futur axe 3. Le sentiment porté par les acteurs interrogés sur cette phase de conception peut se résumer ainsi :

- une phase de réflexion collective assez riche et partenariale, notamment au sein des réunions des différents groupes de travail ;
- sur laquelle les enjeux de partage de fonds ont ensuite rapidement pris le pas : partage de fonds entre les axes d’une part, aboutissant au maintien de l’axe 3 au minimum prévu par le RDR2 (10%), et partage des fonds au sein même de l’axe 3 (sur la mesure 341 par exemple, entre acteurs du secteur forestier, des territoires et acteurs du développement agricole) ;

⁸ Largement inspirée par le fascicule 2 de l’étude confiée au CESAER en 2005 intitulé « Construction d’un référentiel des effets attendus du RDR 2007/2013 ».

⁹ Centre d’Economie et Sociologie appliquées à l’Agriculture et aux Espaces Ruraux.

- avec un « rapport de forces » jugé déséquilibré par les acteurs du développement des territoires ruraux vis-à-vis des acteurs des secteurs agricoles et forestiers.

c) La stratégie affichée dans le PDRH

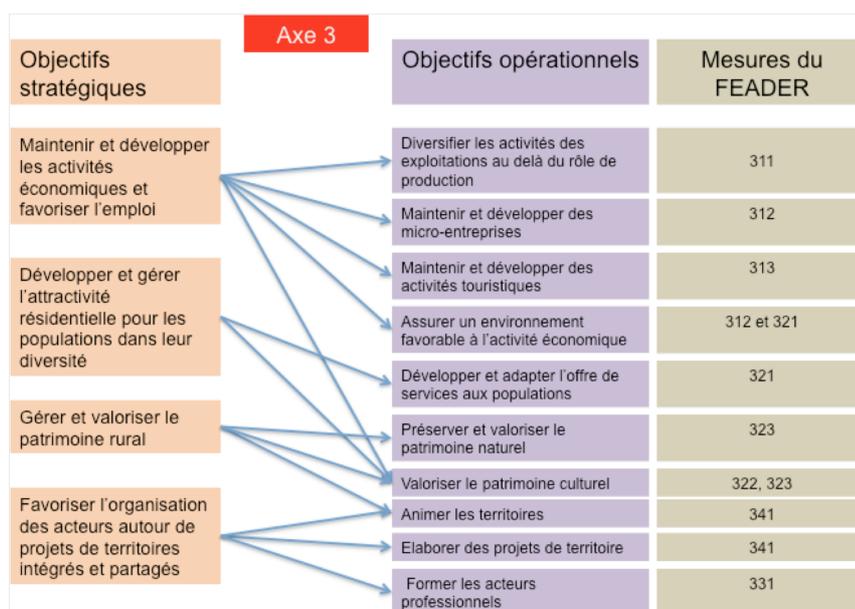
L'analyse des enjeux relatifs aux territoires ruraux (Tome 1 Etat des lieux) insiste sur 5 points :

- une diversification croissante des activités économiques, bien qu'encore inférieure à la moyenne européenne (cette partie reprend notamment les résultats de l'analyse typologique du CESAER évoquée ci-dessus) ;
- des dynamiques de population porteuses mais hétérogènes ;
- une offre de services à renforcer ;
- un patrimoine naturel et culturel source d'attractivité ;
- les initiatives de développement local et la structuration des territoires organisés.

Cette partie sur l'analyse des enjeux présente ensuite une déclinaison territoriale que l'on peut qualifier de succincte (12 lignes¹⁰). Elle fait référence aux travaux menés à ce moment là par la DATAR en matière de typologie des espaces ruraux (les « trois France rurales ») pour appeler à des stratégies différenciées :

- pour les « campagnes des villes » : diversification agricole (circuits courts) et soutien des microentreprises ;
- pour les « nouvelles campagnes » : services à la population et encouragement du tourisme ;
- pour les « campagnes fragiles » : valorisation du patrimoine naturel et culturel et maintien d'un bon niveau de services à la population.

Un arbre des objectifs de l'axe 3 est ensuite proposé dans le PDRH (T1 Stratégie retenue) :



¹⁰ Paragraphe « variations régionales », PDRH Version 7 Tome 1 page 28/29.

La diversification des activités économiques dans les espaces ruraux y apparaît clairement comme le premier des quatre objectifs stratégiques, avec la création d'emploi mise en avant, dans la lignée des orientations communautaires. Les mesures 311, 312 et 313 du champ d'évaluation sont clairement reliées à cet objectif stratégique. Les deux autres mesures du champ d'évaluation (331 et 341B) sont elles reliées au quatrième objectif stratégique de l'axe 3 (Favoriser l'organisation des acteurs autour de projets de territoires intégrés et partagés), qui reprend là aussi une orientation prioritaire de la Commission Européenne.

On soulignera à propos de cet arbre des objectifs :

- qu'il est cohérent avec les orientations prioritaires de la CE (soutien des micro-entreprises, organisation des acteurs) en les élargissant (tourisme patrimoine)¹¹ ;
- qu'il reprend assez fidèlement l'analyse des liens de causalité proposée par le CESAER au cours des travaux préparatoires à l'élaboration des programmes ;
- qu'il s'en distingue néanmoins sur deux points : en premier lieu la « disparition » des leviers d'action à activer, l'arbre d'objectifs retenu restant au niveau des mesures, ce qui appauvrit la stratégie affichée ; et en second lieu, la « limitation » de la mesure 331 (formation) au quatrième objectif stratégique alors que les travaux du CESAER lui donnaient un rôle beaucoup plus transversal¹² ;
- que la mesure 321 n'est pas conçue comme étant au service de la diversification des activités économiques, ce qui introduit une séparation stratégique discutable entre la création d'activités économiques et l'attractivité résidentielle.

Le descriptif des mesures (Tome 2 du PDRH) revient sur les objectifs des mesures (paragraphes « objectifs » et « champs d'action »)

On notera à propos de ces paragraphes :

- que la mesure 312 est définie assez largement « par défaut », c'est-à-dire que la majeure partie des paragraphes sur ses objectifs et son champ d'action indique ce qu'elle ne peut financer car relevant d'autres mesures ou financements, donnant une impression d'absence complète de cadrage des objectifs de cette mesure ;
- qu'aucune indication en matière de types de territoires à privilégier n'apparaît, mais qu'il est mentionné une incitation à la mise en œuvre des mesures dans chaque région dans le cadre de stratégies de territoires ou de schémas existants (tourisme).

Enfin, la perception des acteurs nationaux rencontrés sur ce cadrage stratégique de la diversification dans le second pilier à l'échelle nationale peut se résumer en trois points :

- La diversification que l'on vise n'est pas précisée, ni les leviers pour l'atteindre ;
- Le peu de territorialisation, c'est-à-dire de stratégies différenciées par type de territoire, présent dans le PDRH est sorti de la mémoire des acteurs, ainsi que le travail préparatoire réalisé sur ce sujet par le CESAER (typologie des espaces ruraux) ;

¹¹ Résultat caractéristique de cette période 2007/2013 où le cadrage stratégique était largement donné par le RDR2 avec sa structure par axes et mesures et où la France a globalement retenu un menu « large » (la quasi totalité des mesures proposées).

¹² On retrouve ici un résultat déjà souligné dans l'évaluation à mi-parcours du PDRH, à savoir la place stratégique et financière insuffisante accordée aux « fonctions support » au sein du programme.

- Le cadrage stratégique est surtout considéré comme **renvoyé à l'échelle régionale**. Cette position est d'ailleurs assumée par le MAAP dans le cadre de la négociation de l'époque (Axe 3 « laissé » à l'échelle régionale en compensation du refus d'accéder à la demande de programme régionaux et de la faiblesse des cofinancements nationaux sur cet axe).

d) Pas ou peu d'articulations recherchées avec les politiques nationales

Une analyse « a priori » de la cohérence externe des mesures de diversification à l'échelle nationale a été réalisée dans le cadre de l'établissement de ce référentiel, sur la base de l'analyse du PDRH et surtout des entretiens conduits. Elle montre que :

- dans le PDRH, la question de l'articulation avec les autres politiques nationales en faveur des zones rurales est évoquée très brièvement et ne fait l'objet d'aucune analyse¹³ ;
- dans les domaines de l'artisanat, du commerce et du tourisme, sur lesquels il existe peu de politiques nationales (à l'exception du FISAC¹⁴), les acteurs rencontrés¹⁵ ont peu entendus parler du PDRH, à l'exception de l'APCMA qui assure un rôle de tête de réseau pour les Chambres de Métiers et de l'Artisanat (CMA). Ce dernier acteur souligne la difficulté à mobiliser du FISAC dans le cadre du programme, point sur lequel nous reviendrons dans la suite de ce rapport ;
- dans le domaine du développement agricole, le fonds national CASDAR¹⁶ et le PDRH ont été « conçus pour être non articulés » selon les termes des acteurs rencontrés¹⁷ ;
- en ce qui concerne les Pôles d'Excellence Ruraux, politique nationale « phare » en faveur du développement des territoires ruraux au cours de la période évaluée, avec une finalité proche des orientations européennes (réaliser le potentiel des territoires ruraux)¹⁸, un certain cofinancement par le FEADER a été recherché et réalisé. Cette articulation a été toutefois largement compliquée au départ par la gestion départementalisée des PER, avant que des consignes soient données aux services régionaux de l'Etat pour renforcer leur implication.

e) En synthèse

Au final, entre reprise d'un règlement européen très structuré, choix stratégiques renvoyés à l'échelle régionale, et faible recherche d'articulations avec les politiques nationales, il ressort de cette analyse une très faible contribution de l'échelle nationale au cadrage stratégique de la partie « diversification » de l'axe 3 du PDRH. Ce résultat s'explique largement par les négociations entre acteurs lors de la conception du programme, qui ont pris le pas sur les travaux de réflexion engagés et conduit à leur faible utilisation.

¹³ PDRH V7 Tome 1 page 48.

¹⁴ Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce.

¹⁵ DGCIS (Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services), Atout France, APCMA (Assemblée Permanente des Chambres de Métiers et de l'Artisanat).

¹⁶ Compte d'Affectation Spéciale « Développement Agricole et Rural ».

¹⁷ Une meilleure articulation est en cours de préparation en vue de la prochaine période de programmation. Dans le même ordre d'idée, le FEADER est identifié comme une ressource pour le Plan stratégique pluriannuel sur la diversification des exploitations agricoles actuellement en préparation au sein du Ministère de l'Agriculture.

¹⁸ Les PER sont d'ailleurs l'une des seules politiques nationales citées dans la version 7 du PDRH.

2.2. Analyse de la déclinaison régionale de la stratégie

Cette analyse croise successivement trois sources d'information : en premier lieu, l'analyse bibliographique des documents cadres régionaux, les DRDR (Document Régional de Développement Rural), en second lieu les maquettes financières retenues par les régions, et en troisième lieu les informations recueillies lors des entretiens réalisés dans les quatre régions retenues comme études de cas.

a) La stratégie affichée dans les DRDR

Dans la partie descriptive de la stratégie

Comme le PDRH dont il est une déclinaison, le DRDR comporte une partie descriptive de la stratégie, avec un état des lieux des enjeux régionaux et le plus souvent un arbre des objectifs sur le modèle de celui qu'on trouve dans le PDRH commenté plus haut. L'analyse de ces parties descriptives de la stratégie fait apparaître :

- une description de la stratégie en matière de diversification centrée sur la justification des choix effectués en matière de mesures retenues ;
- parfois, mais pas de façon générale, quelques précisions sur la stratégie retenue dans tel ou tel domaine de la diversification (tourisme par exemple).

A l'instar de ce qui avait déjà été mis en évidence lors de l'évaluation à mi-parcours du PDRH, ces éléments apparents dans le DRDR ne rendent pas compte de l'ensemble des choix stratégiques effectués à l'échelle régionale, comme nous le verrons dans les points suivants.

Dans la partie descriptive des dispositifs

Une analyse comparative plus approfondie des parties descriptives des mesures du champ d'évaluation a également été conduite sur une dizaine de régions réparties sur le territoire national. Elle fait apparaître que certaines régions ont apporté des précisions par rapport à ce qui était indiqué dans le PDRH en matière de champ d'action de la mesure, de nature des investissements ou encore de critères d'éligibilité et/ou de priorité.

Première typologie des régions sur la base des éléments apparents dans les DRDR

Sur la base des éléments que l'on vient d'évoquer, c'est-à-dire les choix de mesures retenues (on se limite ici aux mesures 311, 312 et 313) et la présence ou non d'éléments précisant la stratégie régionale dans les DRDR, on peut dresser une première typologie des régions de l'hexagone. Elle apparaît dans le tableau ci-après.

Ouverture des mesures 311, 312, 313 avec quelques éléments stratégiques apparents	Ouverture des mesures 311, 312, 313 mais aucune stratégie apparente	Ouverture des mesures 311 et 313 avec un accent sur le tourisme	Ouverture des mesures 312 et 313 mais sans plus de précisions	Ouverture de la mesure 311 avec une stratégie clairement définie
Aquitaine Bourgogne Rhône Alpes	Auvergne Champagne-Ardenne Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées Poitou-Charentes Provence Alpes Côte d'Azur	Alsace (?) Bretagne Centre Franche-Comté Haute-Normandie Limousin Lorraine Picardie	Basse-Normandie	Ile de France Nord Pas-de-Calais Pays de la Loire

Ce tableau fait ressortir :

- qu'une petite moitié de régions n'ont pas fait de choix entre les trois mesures spécifiquement consacrées à la diversification. Ces régions se situent majoritairement au sud d'une diagonale Bordeaux / Strasbourg, correspondant

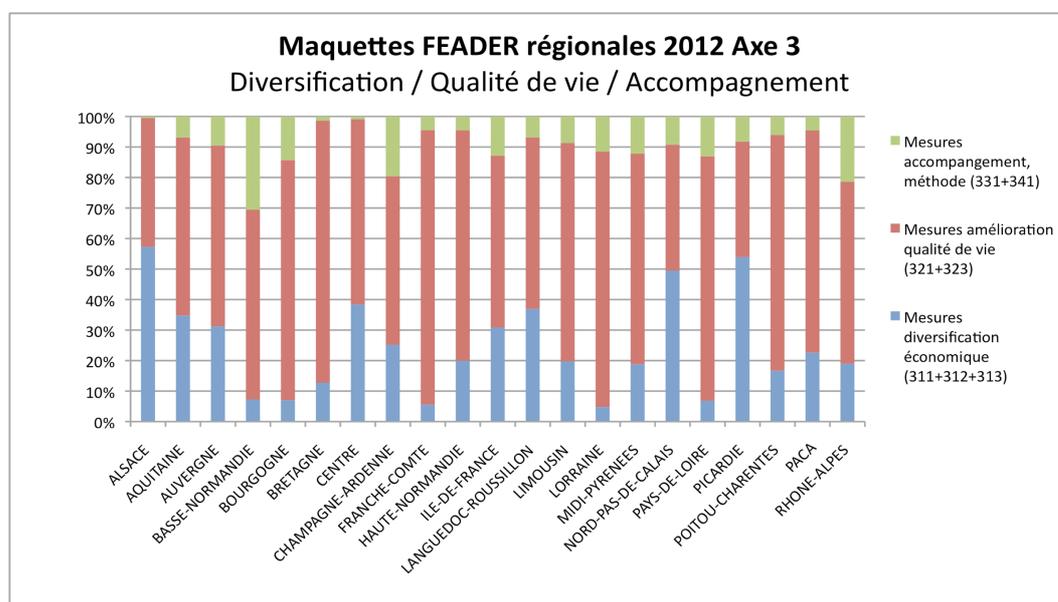
aux zones de montagne et aux régions bénéficiant d'une dotation importante en matière de deuxième pilier de la PAC ;

- que les autres régions, globalement moins dotées en matière de deuxième pilier, ont fait des choix au sein des mesures 311, 312 et 313. Certains choix sont beaucoup plus fréquents que d'autres, comme la combinaison 311 et 313 dans une stratégie axée sur le tourisme rural, les deux mesures se justifiant alors par la nature des bénéficiaires (agricoles pour 311 et non agricoles pour la 313). Trois régions n'ont retenu qu'une mesure, toujours la 311, dans le cadre d'une stratégie plutôt clairement définie (exemple : maintien des espaces ouverts en zone périurbaine et réponse à la demande des franciliens pour l'Île de France) ;
- que pour environ un tiers des régions, quasiment aucune stratégie n'est donnée à voir dans le DRDR (stratégie s'entendant ici comme la description d'une chaîne logique allant des enjeux à traiter aux leviers d'action à activer, en passant par la fixation d'objectifs stratégiques et d'objectifs opérationnels ou spécifiques¹⁹).

b) L'importance des mesures de diversification au sein de l'axe 3

Le graphique ci-après présente les choix régionaux en matière de répartition de leur maquette financière consacrée à l'axe 3, en distinguant trois ensembles de mesures :

- les mesures spécifiquement destinées au soutien des investissements en matière de diversification des activités économiques (311, 312 et 313) ;
- les mesures plus spécifiquement destinées à l'atteinte de l'objectif stratégique d'amélioration de la qualité de vie en zone rurale (321 et 323) ;
- les mesures d'accompagnement ou de « fonctions support » pour l'ensemble de l'axe : 331 et 341.



Ce graphique montre une certaine variété des priorités régionales entre la diversification et l'amélioration de la qualité de vie, mais si la part consacrée à la diversification varie entre 5

¹⁹ Cette définition de l'approche stratégique rejoint celle des lignes directrices communautaires sur la préparation des programmes. Elle se prête bien à une formalisation sous forme d'arbre des objectifs.

et 55 %, celle consacrée à l'amélioration de la qualité de vie est toujours supérieure à 30 % et peut atteindre 80 % (Bretagne, Pays de Loire). On constate par ailleurs que peu de régions ont investi significativement dans les mesures d'accompagnement (Basse-Normandie, Rhône-Alpes, Champagne-Ardenne).

c) Les éléments stratégiques régionaux issus des entretiens

Les entretiens menés auprès des acteurs en charge du pilotage de l'axe 3 dans les quatre régions retenues comme études de cas ont permis d'éclairer certains choix stratégiques régionaux non apparents dans les DRDR.

De nombreux facteurs explicatifs ont ainsi été apportés par les acteurs au regard de **l'historique des politiques régionales**, qui a été déterminante pour un certain nombre de choix :

- en Rhône-Alpes, région caractérisée par l'importance des territoires avec un risque de déprise agricole, la diversité de ses productions agricoles et le développement des circuits de proximité²⁰, la DRAAF et le Conseil Régional soutiennent des actions de professionnalisation des agents de développement et de construction d'activités dans les espaces ruraux depuis le milieu des années 90. Un centre régional de ressource (CRDR) qui propose des formations, de l'information, des échanges d'expérience et des appuis méthodologiques a ainsi été mis en place, ainsi que des sites de proximité pour l'emploi et la création d'activités. S'y ajoutent un dispositif de soutien aux « entreprises localement innovantes » (ELI), l'animation de la valorisation des recherches (PSDR) et une mission Europe et développement rural d'appui sur les aspects financiers. Le centre de ressources et les sites de proximité ont été réunis en 2007 au sein d'une plate-forme régionale dédiée au développement rural. La chambre régionale d'agriculture est par ailleurs activement impliquée dans des projets de développement des circuits de proximité lancés avec les services de l'Etat. Les mesures du DRDR ont ainsi été utilisées en Rhône-Alpes comme des outils au service de la politique régionale pré-existante ;
- en Picardie, le conseil régional menait antérieurement au PDRH une politique de soutien de la diversification afin de contrecarrer une évolution agricole de plus en plus orientée vers la spécialisation en grandes cultures (selon le RA 2010, seulement 10% des exploitations pratiquent une activité de diversification en Picardie²¹, contre 12% en France). Le choix d'investir la mesure 311 avec une maquette importante au regard des besoins apparents participait ainsi d'un affichage politique de cette priorité régionale ;
- enfin, en Basse-Normandie et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, les conseils régionaux sont fortement investis historiquement dans le soutien des Pays qui sont des relais importants pour mettre en œuvre un certain nombre de politiques régionales. Ce trait commun s'est néanmoins traduit par des choix différents dans les deux régions au regard des mesures de diversification : soutien de l'animation territoriale à travers la mesure 341B en Basse Normandie, fort investissement sur l'axe 4 avec des GAL portés majoritairement par des Pays en Provence-Alpes-Côte d'Azur²².

Les entretiens ont également éclairé les choix régionaux en matière **d'articulation des fonds, en particulier dans les régions faiblement dotées en matière de deuxième pilier.**

²⁰ En Rhône-Alpes, une exploitation sur trois vend au moins un produit en circuit court (source RA 2010).

²¹ De plus cette diversification est majoritairement orientée vers les travaux à façon, ce qui reste dans le domaine des grandes cultures.

²² Le financement des mesures de diversification de l'axe 3 étant alors plutôt « laissé » aux départements.

C'est par exemple le cas en Picardie, où il a été décidé de prendre en charge le développement des services de base et le maintien et développement des micro-entreprises en milieu rural par le FEDER (respectivement par les actions 333 et 332), ainsi qu'une partie des actions pour le patrimoine naturel. En effet, l'enveloppe FEADER picarde étant relativement limitée (environ 50 millions d'euros), le SGAR, en concertation avec les autres partenaires, a œuvré pour que ces problématiques qui nécessitent parfois des investissements lourds (maison de santé par exemple) soient prises en charge par le PO compétitivité. Les mesures 321 et 312 n'ont donc pas été ouvertes dans le DRDR.

d) Au final, une certaine régionalisation des stratégies

L'ensemble des éléments développés ci-dessus souligne une régionalisation assez forte des stratégies en matière de diversification, plus qu'elle n'apparaît à la lecture des seuls DRDR. Cette adaptation régionale est le fruit de trois éléments principaux : (1) le faible cadrage national, (2) l'historique des politiques existantes, en particulier au sein des collectivités territoriales principales pourvoyeuses de cofinancements, et (3) la gestion des enveloppes budgétaires entre les différents fonds. Cette différenciation régionale, que l'on va retrouver dans les parties suivantes de ce rapport (mise en œuvre, réalisations) apparaît néanmoins davantage comme un ensemble de choix de dispositifs cofinancés au sein des différents champs de politiques publiques concernés par la diversification des activités rurales — circuits courts agricoles, tourisme, maintien des commerces et services,... — que comme une véritable stratégie d'ensemble visant à créer davantage d'activités dans les espaces ruraux (à l'exception de Rhône Alpes).

2.3. Analyse du questionnement évaluatif

Le questionnement évaluatif proposé dans le cadre de la présente évaluation émane d'une **double origine** : nationale, avec les questions élaborées par le comité d'évaluation dans la phase d'élaboration du cahier des charges pour la sélection du prestataire externe, et européenne, avec les questions évaluatives à instruire pour chaque mesure du RDR dans le cadre des évaluations demandées par la Commission Européenne²³.

Le **questionnement national** est centré sur cinq questions évaluatives transversales aux 5 mesures du champ d'évaluation (encadré ci-après).

Les questions évaluatives nationales du cahier des charges de l'évaluation

Q1. Pertinence de la stratégie nationale : quel lien entre les besoins identifiés et la stratégie retenue sur les thématiques de diversification de l'économie en zone rurale au sein de l'hexagone ?

Q2. Cohérence externe du PDRH et des DRDR : quelle articulation des aides de développement rural avec les autres niveaux d'intervention de politique publique sur la thématique de diversification de l'économie en zone rurale ?

Q3. Pertinence et cohérence interne de la stratégie régionale du DRDR : quel lien entre les besoins identifiés et la stratégie retenue sur les thématiques de diversification de l'économie en zone rurale dans chaque DRDR ?

Q4. Articulation PDRH/DRDR : cette articulation a-t-elle contribué à l'efficacité de la mise en œuvre des mesures de diversification économique du programme de développement rural dans l'hexagone ?

Q5. Efficacité des projets financés au titre de la diversification : les projets sélectionnés ont-ils répondu aux besoins et aux objectifs définis dans les documents de programmation ?

²³ Voir le Cadre Commun de Suivi et d'Évaluation élaboré par la DGAGRI pour l'ensemble des programmes cofinancés par le FEADER.

Une analyse de ce questionnaire national montre qu'il renvoie à quatre critères classiquement utilisés dans les travaux d'analyse/évaluation de politique publique : pertinence, cohérence interne, cohérence externe et efficacité. Si les questions renvoient généralement à un seul de ces critères (à l'exception de Q3 qui aborde à la fois la cohérence interne et la pertinence), on constate en revanche que les deux échelles de mise en œuvre du PDRH (nationale et régionale) sont traitées de façon hétérogène au sein de ce questionnaire évaluatif. En effet, Q1 traite de l'échelle nationale, Q3 de l'échelle régionale, Q2 et Q5 à la fois des échelles nationale et régionale et Q4 traite spécifiquement de l'articulation de ces deux échelles. Cette articulation des deux échelles de mise en œuvre intervenant à notre sens dans l'instruction de chacun des quatre critères proposés (pertinence, cohérence interne, cohérence externe et efficacité), une légère réorganisation des questions peut être proposée pour en tenir compte (voir tableau ci-après).

Le **questionnement européen** comporte, pour sa part, trois à quatre questions évaluatives par mesure du champ d'évaluation (311, 312, 313, 331 et 341B)²⁴. Globalement, ces questions renvoient :

- à l'atteinte de l'objectif spécifique/opérationnel de chaque mesure (diversification non agricole pour 311, augmentation des activités touristiques pour 313, amélioration des capacités stratégiques des acteurs pour 341) ;
- à l'effet sur l'emploi (311, 312, 313) ;
- à la contribution des mesures à l'amélioration de la diversification de l'économie rurale (311, 312, 313) ;
- à la contribution des mesures à l'amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales (311, 312, 313, 331, 341) ;
- au renforcement des synergies territoriales entre mesures (341).

Ce questionnaire européen est donc clairement positionné sur l'atteinte des objectifs opérationnels/spécifiques des mesures et des objectifs stratégiques de l'axe 3 dans lequel elles s'inscrivent. Il s'inscrit donc dans le registre de l'efficacité et se rapproche en cela de la cinquième question évaluative nationale.

Au terme de cette analyse, on peut donc proposer une légère réorganisation de l'ensemble de ce questionnaire évaluatif en quatre grandes questions (QA à QD), puis associer à chacune de ces questions une liste de critères d'évaluation pour guider leur instruction. Le produit de ce travail est présenté dans le tableau ci-après.

²⁴ Voir le détail des questions européennes dans l'encadré qui leur est spécifiquement consacré en partie 5.

Questions évaluatives « réorganisées »	Questions évaluatives du cahier des charges	Critères d'évaluation associés
QA. Pertinence des stratégies nationales et régionales	Q1 et partiellement Q3 et Q4	<ul style="list-style-type: none"> • Cadrage des enjeux/besoins lors de l'élaboration de la stratégie nationale/régionale • Existence d'une stratégie claire et affirmée • Adaptation de la stratégie nationale dans les DRDR en fonction des enjeux régionaux • Partage des enjeux et de la stratégie par les acteurs nationaux/régionaux • Cadre de sélection des projets (existence/nature de critères de ciblage) • Insertion des projets retenus dans des stratégies existantes • Analyse des besoins dans le cadre des projets retenus
QB. Cohérence interne de la stratégie et de la mise en oeuvre	Une partie de Q3 et de Q4	<ul style="list-style-type: none"> • Moyens affectés cohérents avec la stratégie choisie (leviers d'actions mobilisés, animation, maquette financière) • Cohérence de l'organisation retenue pour la mise en oeuvre (articulation des acteurs, place des territoires) • Mise en place et qualité du pilotage stratégique
QC. Cohérence externe des mesures de diversification	Q2	<ul style="list-style-type: none"> • Articulation/cohérence avec Axe 4 LEADER • Articulation/cohérence avec les autres fonds européens • Articulation/cohérence avec les politiques des Régions et des Départements • Articulation/cohérence avec les politiques nationales
QD. Efficacité des mesures de diversification	Q5 nationale et questions européennes	<ul style="list-style-type: none"> • Effet de levier du FEADER • Effets sur la structuration des acteurs autour de projets de territoires partagés (objectif stratégique national) • Effets sur la diversification des activités économiques • Effets sur la qualité de vie en milieu rural • Effets sur la création et/ou le maintien d'emplois

Enfin, au delà de ce tableau, il convient de souligner un certain nombre d'attentes plus spécifiques vis-à-vis de l'évaluation exprimées lors des entretiens ou dans le cadre des réunions du comité de pilotage. Elle concernent notamment :

- la visibilité de ce qui a été fait en région dans le cadre des mesures de diversification. Cette attente rejoint les « focus » demandés dans le cahier des charges sur la nature des opérations financées ;
- les questions d'accès aux mesures du DRDR : modalités de sélection des projets, explications sur le faible taux d'avancement de certaines mesures ;
- les liens entre les mesures plus spécifiquement axées sur la diversification et le reste de l'axe 3 (mesure 321 notamment) ;
- les enjeux de la prochaine période de programmation : efficacité de la gouvernance compte tenu des débats en cours sur la décentralisation, intérêt d'un cadrage national, stratégie d'articulation des fonds et place du rural non agricole dans le second pilier. Concernant ce dernier point, l'analyse de l'effet des mesures de diversification sur le développement des liens entre les différents acteurs des espaces ruraux, et en particulier entre les acteurs historiquement cibles du deuxième pilier (agriculture, IAA, forêt) et les autres acteurs (artisans, commerçants, touristes, ...), est apparu particulièrement opportune pour éclairer les débats à venir.

3. Analyse de la mise en œuvre

Les mesures de diversification du PDRH mobilisent des moyens et des processus qui sont largement communs à l'ensemble des mesures du programme. Ces éléments ont été analysés en détail lors de l'évaluation à mi-parcours du PDRH.

La présente analyse passe en revue les choix organisationnels spécifiques aux mesures de diversification. Il s'agit des décisions qui ont influé sur les réalisations et les effets des mesures concernées. Par ailleurs cette analyse permet de tirer des enseignements plus généraux sur les facteurs de réussite et les obstacles dans la gestion de mesures du second pilier de la PAC lorsque celles-ci sont entièrement gérées au niveau régional.

Les régions des études de cas ont montré une grande diversité dans la mise en œuvre de ces mesures. Elles constituent non pas une base pour une extrapolation à l'échelle de l'hexagone, mais un éclairage sur le pilotage à l'échelle régionale du développement rural.

3.1. A l'échelle nationale

Cette partie décrit les modalités retenues à l'échelle nationale pour la mise en œuvre des mesures de diversification, puis croise les points de vue des acteurs nationaux et régionaux.

a) Les modalités de mise en œuvre à l'échelle nationale

Après une phase de conception qui avait mobilisé assez largement les parties prenantes, la mise en œuvre des mesures à l'échelle nationale est fortement centrée sur l'autorité de gestion qu'est le Ministère de l'Agriculture.

Une gestion à l'échelle de l'axe et de la mesure au sein du MAAF

Toutes les mesures de l'axe 3 sont gérées par un binôme au sein de la Sous-direction du développement rural et du cheval du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, autorité de gestion. Le BDDRC (bureau du développement rural et des relations avec les collectivités), en charge du suivi de l'ensemble du PDRH, affecte un chargé de mission à l'axe 3. Celui-ci suit les DRDR et leur évolution, pilote la maquette en assistant aux comités de suivi en région et assemble les indicateurs de suivi par région. Le BATDA, bureau de l'aménagement du territoire et du développement agricole, est bureau gestionnaire pour les mesures de l'axe 3. Le BATDA intervient de façon transversale sur l'axe 3, Leader et le réseau rural français. Une chargée de mission gère l'adaptation des outils de gestion qui sont transversaux à l'axe 3 et assure le suivi des aspects réglementaires de l'axe 3 d'une part, des audits et évaluations d'autre part. La gestion s'est faite jusqu'à présent essentiellement à l'échelle de la mesure, c'est-à-dire des fiches mesures et des maquettes par mesure.

Une mise en place progressive

Le poste de chargé de mission du BDDRC dédié à l'axe 3 est en place depuis le début du programme. Le poste du bureau gestionnaire a été créé en 2010. En effet les retards initialement observés dans la mise en œuvre des axes 3 et 4 avaient déclenché une mission du CGAAER (Balny et al 2010). La mise en place de chargés de projet en développement territorial et de référents territoriaux en DRAAF, susceptibles de faciliter une approche intégrée de l'axe 3 (et de Leader), constituait l'une des préconisations de cette mission. Elle s'est traduite par la création de postes régionaux, en partie pour des gestionnaires administratifs, et de ce poste national.

Le système de suivi-évaluation, sauf pour le suivi de la maquette, reste largement inachevé alors que la programmation entre dans sa dernière année en 2013. L'évaluation à mi-

parcours a couvert uniquement les mesures de l'axe 3 en lien avec le patrimoine rural naturel et culturel (323) et les services (321). La présente évaluation in itinere a été déclenchée en partie en réponse à un audit de performance par la Cour des comptes de l'Union européenne, plusieurs faiblesses ayant été pointées dans la mise en œuvre (CCUE 2012). Une étude de définition des indicateurs de suivi a été conduite en 2012 (Ernst & Young). Elle a démontré que l'estimation forfaitaire de l'impact, par exemple sur l'emploi, à l'aide d'un facteur de multiplication des investissements était peu pertinente pour la diversification, de par l'hétérogénéité des activités soutenues. Les modalités d'assemblage des indicateurs d'impact étaient toujours en attente début 2013, et les indicateurs d'atteinte des objectifs spécifiques de la diversification restaient à définir.

Une interface de type « question/réponse » avec le niveau régional et le niveau européen

Le binôme « axe 3 » de l'autorité de gestion a eu une fonction essentiellement opérationnelle. Ses interlocuteurs sont presque uniquement les DRAAF, directement ou en relais des DDT pour les questions relatives à l'instruction, et la Commission européenne.

L'interaction entre le bureau gestionnaire et les DRAAF se fait régulièrement sous forme de questions relatives soit à un point de conformité juridique ou d'éligibilité d'une dépense, soit au découpage par mesure d'un projet. La réponse est apportée par le bureau gestionnaire et relayée si nécessaire auprès de la Commission européenne. Les réunions entre le BDDRC et les DRAAF comportent régulièrement une demi-journée consacrée à l'axe 3. Le bureau fournit des données de suivi au niveau européen et apporte des réponses aux questions posées par ce niveau.

Très peu de réponses se sont soldées par une évolution du PDRH. Entre la première version du PDRH (2007) et la septième (2012), les modifications identifiées portent sur (1) pour la fiche action de la mesure 311, les critères d'éligibilité des personnes morales, la non éligibilité de projets collectifs de méthanisation, et (2) pour celle de la mesure 312, la confirmation de la non-éligibilité des entreprises du secteur agricole, agroalimentaire et forestier. La fiche 341B de 2012 est identique à celle de 2007. L'éligibilité des activités équestres hors élevage, qui a fait l'objet de plusieurs questions de mise en œuvre, est décrite de façon inchangée dans la fiche 311 de 2007 et de 2012.

Certaines précisions ont été apportées hors PDRH au moyen d'une note de cadrage de la DGPAAT. Les participants au comité d'évaluation citent deux notes de cadrage, l'une relative à l'interprétation en droit français de la notion d'activité agricole appliquée au secteur équestre, l'autre relative à la mesure 341B.

Selon les entretiens, les fiches mesures du PDRH constituent un document cadre de référence pour les acteurs régionaux, cadre qui est utile comme support des négociations entre acteurs régionaux. Les éléments du PDRH autres que les fiches mesures (analyse du contexte de la diversification de l'économie, arbre des objectifs) apparaissent avoir été très peu utilisés.

b) Conséquences des modalités retenues

Une diversification « parent pauvre » du pilotage stratégique du PDRH

Le processus de consultation des parties prenantes du volet diversification du PDRH est mis en œuvre depuis le début du programme à travers le comité de suivi hexagonal (CSH) qui concerne l'ensemble du PDRH. Les réunions de ce comité, qui ont lieu environ deux fois par an, concernent principalement l'optimisation de l'avancement des maquettes, par axe et par mesure.

La diversification a constitué sur la période actuelle de programmation, selon les entretiens avec plusieurs membres du comité de suivi hexagonal (CSH) du PDRH, la « variable d'ajustement » dans les activités de ce comité. Plusieurs interlocuteurs soulignent que le suivi par mesure - une approche générale et non propre à l'axe 3 - contribue au manque de lisibilité observé sur le volet diversification du PDRH, cette grille de lecture ne permettant

pas de comprendre ni les choix régionaux, ni le différentiel important entre les maquettes et la progression des réalisations.

Un pilotage jusqu'à présent dédié à l'avancement de la maquette

Le niveau national a conservé sur la période étudiée une fonction importante au travers de l'encouragement à la consommation de la maquette. La France ayant fait le choix de programmer 10% du FEADER sur l'axe 3, soit le minimum demandé par le niveau communautaire, l'encouragement au rattrapage du retard dans la consommation de la maquette nationale a constitué un message répété du niveau national vers le niveau régional, selon de nombreux entretiens nationaux et en région.

Cette orientation a eu deux conséquences sur les DRDR, citées en entretien et confirmées par l'observation de l'évolution des maquettes (partie 4) : un encouragement dans les régions à financer tous les projets candidats, et un transfert en fin de période depuis les mesures de diversification peu consommées vers d'autres mesures de l'axe 3. C'est particulièrement le cas de la mesure 321, quantitativement plus avancée.

Le tableau suivant liste les principaux éléments présents dans le pilotage stratégique et opérationnel des mesures de diversification au niveau national, ainsi que leur importance au cours de la période.

Principales dimensions du pilotage national de l'axe 3

	Critère du pilotage	Importance	Explications
Pilotage stratégique	Réguler la progression quantitative	Forte	Préconisations consommation maquette
	Concevoir et manager le suivi-évaluation	Faible	Sélection des indicateurs Organisation des évaluations
	Animer la concertation entre parties prenantes	Faible	CSH Dialogue DRAAF
	Encourager les évolutions	Faible	Quelques modifications du PDRH
Pilotage opérationnel	Gérer le cadre juridique	Forte	Répondre aux questions DRAAF et CE
	Gérer les données de suivi-évaluation	Faible	Assembler et transmettre les indicateurs

Un pilotage principalement interne à l'autorité de gestion

La DATAR, les associations nationales de collectivités territoriales et les réseaux nationaux de chambres consulaires assistent au CSH, la Commission européenne participant à une partie des réunions. Plusieurs entretiens soulignent le caractère très centré sur la diversification de l'agriculture des décisions proposées au CSH par l'autorité de gestion, et non sur la diversification de l'économie rurale.

La question de l'équilibre entre ces deux acceptions de la diversification, diversification agricole et diversification rurale, ressort des entretiens nationaux sans que le sujet ait apparemment fait l'objet d'un véritable débat au CSH. Elle a été très peu abordée dans les entretiens régionaux alors qu'elle a apparemment constitué une bonne part des questions et réponses entre la DRAAF, le MAAF au niveau régional et le niveau européen. Un contexte de fort développement des circuits de proximité renforçait en effet la demande pour de nouveaux projets de diversification agricole, projets rentrant souvent difficilement dans les « cases » des mesures du RDR. Le MAAF prépare pour mi-2013 une stratégie de diversification des exploitations agricoles (et non de diversification de l'économie rurale) et envisage l'encouragement d'une mesure du prochain programme de développement rural dédiée aux circuits de proximité.

3.2. A l'échelle régionale

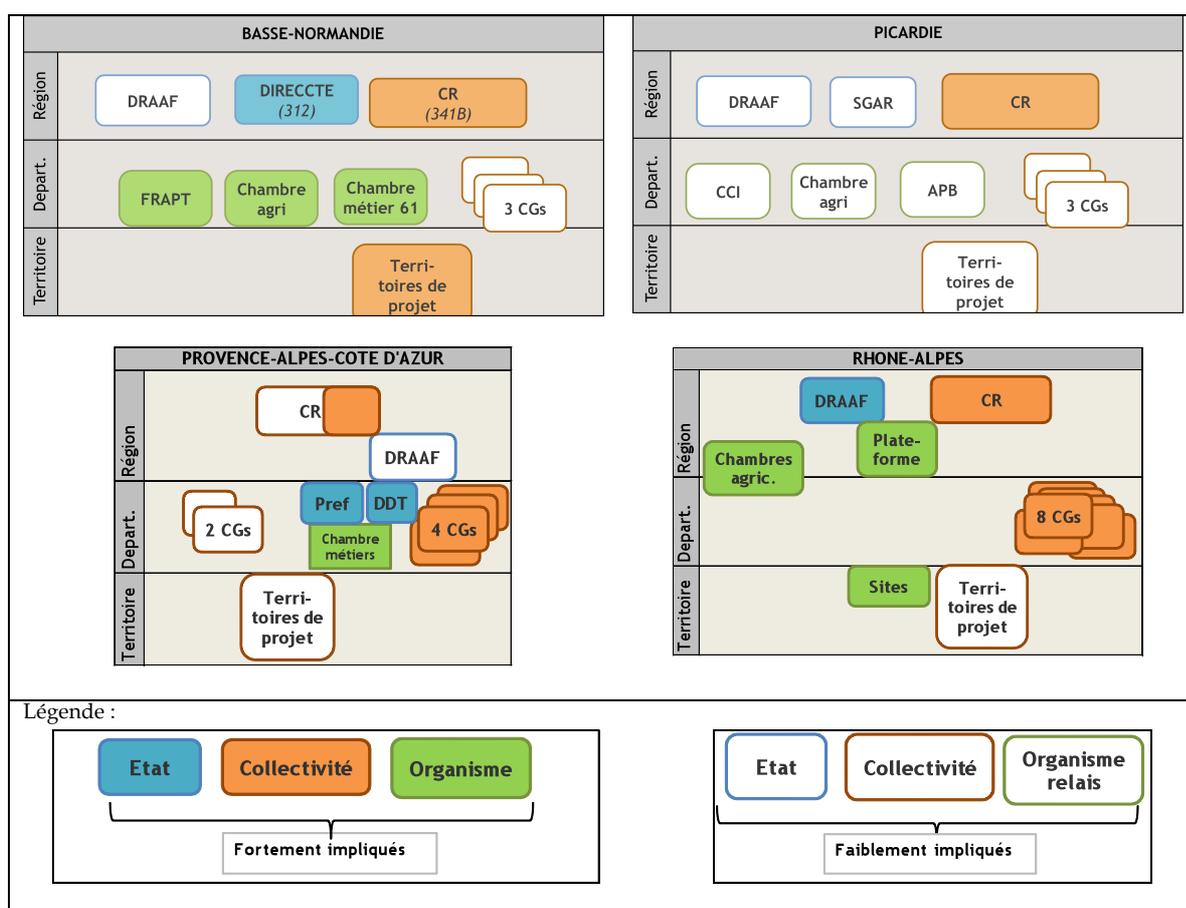
Cette partie constitue une analyse comparative des quatre régions étudiées. Les éléments proviennent essentiellement de 23 entretiens individuels ou collectifs avec les acteurs de ces quatre régions, et pour partie des entretiens avec les bénéficiaires.

a) Les acteurs de la diversification à l'échelle régionale

Des acteurs impliqués de façon propre à chaque région

La figure suivante présente le « paysage » des acteurs des mesures de diversification :

Les acteurs des mesures de diversification du DRDR dans quatre régions



Source : analyse interne d'après les entretiens en région.

Trois catégories d'acteurs institutionnels participent à la mise en œuvre des mesures de diversification du DRDR : l'Etat en région, les collectivités territoriales, et les organismes relais intervenant dans l'animation. Trois échelles d'intervention sont concernées à un degré divers selon la région : la région, le département et le territoire de projet. Les acteurs potentiellement impliqués dans la mise en œuvre sont en grand nombre : acteurs sectoriels de l'agriculture, du tourisme, du commerce et de l'artisanat, collectivités territoriales du niveau de la région à celui de la commune.

Le premier constat découlant des études de cas est celui de la diversité, tant dans le positionnement de l'Etat que de la Région, des Départements, des territoires ou des organismes relais. Dans chacune des régions observées, un nombre restreint des acteurs potentiels est activement impliqué, d'autres le sont faiblement, les autres étant absents.

L'analyse qui suit montre que les situations observées constituent non pas un exemple représentatif d'un ensemble de régions mais bien des situations particulières, où les choix résultent de la combinaison des spécificités de la région avec les objectifs retenus pour le volet diversification.

Des choix régionaux

Ces configurations régionales résultent, selon les entretiens, de choix de mise en œuvre faits au démarrage de la phase de programmation 2007-2013. C'est l'un des éléments démontrant que, contrairement à l'information disponible dans les documents de DRDR, les acteurs de chaque région ont bien fait des choix stratégiques relatifs aux mesures de diversification.

Par « implication » d'un acteur dans le volet diversification, il faut entendre participation aux décisions orientant le programme. Les acteurs les plus présents peuvent ou non être cofinanceurs, avec ou sans cadre formel de convention, et peuvent ou non être bénéficiaires lorsque ce sont des organismes relais ou des territoires. Le fait que le Conseil régional ou les Conseils généraux aient ou non pris délégation de l'autorité de gestion reflète les négociations entre acteurs plus que leur implication dans la mise en œuvre. Il en est de même pour les options de paiement associé ou dissocié.

La Basse-Normandie et la Picardie, deux régions à faible montant de FEADER et donc petit budget du volet diversification, ont fait des choix opposés :

<p>Basse-Normandie : une gestion éclatée des différentes mesures et un appui important des territoires de projets</p> <p>La DRAAF est relativement peu présente sur l'axe 3, gérant seulement la mesure 313.</p> <p>La DIRRECTE gère la mesure 312 mobilisant exclusivement un cofinancement FISAC.</p> <p>Le Conseil régional est fortement impliqué sur la 341B, déclinaison de sa politique territoriale à l'échelle des Pays (et sur la 321).</p> <p>Les 3 Conseils généraux ont des politiques en faveur de la diversification qui ne mobilisent pas forcément le FEADER (dispositif de prêts à taux zéro pour la création et le maintien des micro-entreprises en milieu rural), et peuvent être impliqués ponctuellement en tant que cofinanceurs ou bénéficiaires (313).</p>	<p>Picardie : une mise en œuvre centrée sur le conseil régional</p> <p>Le Conseil régional est en position d'acteur quasi unique. Il est à la fois instructeur et cofinancier.</p> <p>La DRAAF est relativement en retrait, intervenant essentiellement sur les aspects réglementaires.</p> <p>Le SGAR a participé de manière active à l'élaboration du DRDR, notamment sur le choix des lignes de partage entre fonds (compte tenu de la petite enveloppe FEADER disponible).</p> <p>Les 3 Conseils généraux sont globalement peu présents.</p> <p>Il y a peu de relais territoriaux mobilisés pour mettre en œuvre ces politiques de diversification.</p>
---	--

Les deux autres régions, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes, sont fortement bénéficiaires du FEADER et sont constituées de nombreux départements. Elles ont elles aussi fait des choix opposés :

<p>Provence-Alpes Côte d'Azur : les acteurs des politiques départementales du tourisme et du commerce-artisanat</p> <p>Le Conseil régional a initialement fait le choix de s'impliquer peu dans l'axe 3 pour se concentrer sur les axes 1 et 2, l'axe 3 étant pris en charge par les Conseils généraux. En cours de programme, il s'est impliqué dans la création d'une mesure 311B dédiée aux circuits courts.</p> <p>Dans les départements plus ruraux (04, 05 et 06), Conseil général, DDT et Préfecture pilotent ensemble les mesures de diversification.</p> <p>La DRAAF s'est peu impliquée.</p>	<p>Rhône-Alpes : un copilotage DRAAF-Région pour leur politique conjointe de développement rural</p> <p>La DRAAF assure la gestion des mesures, le Conseil régional leur financement.</p> <p>Les 8 Conseils généraux cofinancent des projets, en nombre variable, et mettent en œuvre certains de leurs projets à travers les mesures de diversification.</p>
---	--

b) Processus de mise en œuvre

Structuration de la gestion et des comités de suivi

En Basse-Normandie et Picardie, la diversification est structurée par mesure dans le discours des acteurs même si, dans les faits, seule la Basse-Normandie parmi les quatre régions étudiées a opté pour des gestionnaires différents pour chaque mesure. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, ce sont les politiques sectorielles qui sont structurantes (le tourisme mobilisant plusieurs mesures selon la nature du bénéficiaire) alors qu'en Rhône-Alpes les projets régionaux ou départementaux sont systématiquement cités. Ces choix concernent l'ensemble de l'axe 3 et non les seules mesures de diversification.

Dans toutes les régions étudiées, la diversification constitue, comme au niveau national, le parent pauvre des instances régionales de suivi du DRDR. Dans les deux régions à montant de FEADER faible, le comité régional de programmation est la seule instance de rencontre entre parties prenantes de l'axe 3 (avec souvent des pré-comités techniques). Dans les deux autres régions, des solutions adaptées ont été mises en place mais principalement au niveau technique. Le comité d'évaluation signale au contraire une bonne inclusion de la diversification dans le pilotage du DRDR en Languedoc-Roussillon, le choix de nombreux comités ayant été fait.

<p>Basse-Normandie Une gestion organisée par mesure (312 – DIRRECTE, 313 – DRAAF, 341B – CR) La diversification intégrée au comité de régional de programmation (CRP)</p>	<p>Picardie Une gestion centralisée au Conseil régional, mais avec des moyens limités (1 ETP seulement pour l'axe 3 et LEADER) La diversification intégrée au CRP (et largement discutée dans les instances du CR)</p>
<p>Provence-Alpes-Côte d'Azur Une gestion organisée par département, un pilotage CG + DDT + Préfecture dans au moins un département. En plus du CRP, une interface technique entre Région, DRAAF et Départements créée en cours de programme.</p>	<p>Rhône-Alpes Une gestion organisée en projets régionaux, reposant sur des chargés de mission DRAAF et des organismes relais, avec un comité technique de suivi par projet. Des gestionnaires administratifs DRAAF par mesure.</p>

Binôme Etat-Région et interface entre cofinanceurs

Le « couple » Etat-Région est bien en place dans chacune des régions observées, y compris lorsque le MAAF a délégué l'autorité de gestion, l'Etat étant peu ou pas financeur de ces mesures (voir partie 4). En Basse-Normandie et en Rhône-Alpes, les deux partenaires s'accordent sur la politique de diversification des activités économiques tout en étant en désaccord sur les modalités de l'approche territoriale.

Un constat commun aux régions étudiées concerne l'interface entre niveau régional et niveau départemental. Cette interface apparaît ne pas avoir été suffisamment pensée a priori. Or les Conseils généraux sont fortement impliqués dans le tourisme rural et le soutien au commerce-artisanat. Il en résulte pour les acteurs régionaux une visibilité très partielle du positionnement de chaque département, d'autant plus que la diversification concerne généralement plusieurs directions dans chaque Conseil général. Les entretiens de l'évaluation n'ont pas permis non plus d'obtenir une vision exhaustive, compte tenu de la diversité des acteurs et des thématiques concernées. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le groupe technique multi-niveaux mentionné dans le tableau précédent a été mis en place pour surmonter le déficit d'interface.

Interface avec les porteurs de projet : des choix contrastés

La mobilisation d'organismes relais est un autre domaine dans lequel les régions ont pris des options différentes. La compétition entre organismes relais, et notamment entre les chambres d'agriculture, réseau de conseil historique, et les autres réseaux, est un enjeu fréquemment observé dans les politiques de diversification qui a été très peu mentionné pendant

l'évaluation, sauf en Rhône-Alpes. Dans cette région, la mesure 341B a été fléchée très majoritairement sur la plate-forme régionale de développement rural et les sites de proximité qu'elle fédère. Selon la chambre régionale d'agriculture, ce choix s'est fait au détriment du financement des réseaux des chambres d'agriculture. En fin de période, un changement s'amorce avec le lancement d'un projet « qualification des produits en circuit de proximité » finançant des études des chambres d'agriculture.

Les options différant entre régions concernent à la fois les organismes qui sont encouragés à s'impliquer dans l'ingénierie de projet local ou le montage des dossiers des candidats et les méthodes :

<p>Basse Normandie : des organisme-relais par mesure et un rôle important des territoires de projets 312 : les chambres départementales des métiers 313 : les chambres d'agriculture (réseau « Bienvenue à la ferme » et la fédération régionale des pays d'accueil touristique Toutes mesures : les Pays</p>	<p>Picardie : faible présence des organismes relais 311 : les chambres d'agriculture (réseau « Bienvenue à la ferme ») et les acteurs de la bio 313 : la CCI Un appel à projets « tourisme durable » organisé par le CR en 2012.</p>
<p>Provence-Alpes Côte d'Azur : les relais historiques des politiques départementales 312 : Chambres départementales des métiers 311 et 313 : conseils généraux (tourisme).</p>	<p>Rhône-Alpes : plate-forme régionale de développement rural et DRAAF en position centrale Dispositif régional « Entreprises Localement Innovantes » : plate-forme Projet oenotourisme : chambre régionale d'agriculture Autres projets régionaux : l'Etat en position d'animateur</p>

En Picardie, le réseau des chambres d'agriculture « Bienvenue à la ferme » est un partenaire qui relaie le dispositif 311 auprès des agriculteurs. En Basse-Normandie, la chambre des métiers et de l'artisanat est le principal relais dans la mise en œuvre de la mesure 312, plusieurs organismes intervenant sur cette mesure en Provence-Alpes Côte d'Azur. En Rhône-Alpes, le programme, dans la continuité avec la période précédente, mobilise le concept de création d'activités : les opportunités de création d'emploi agricole ou non agricole, marchand ou non marchand, sont identifiées de façon structurée, et les offreurs et demandeurs potentiels mis en relation. Rhône-Alpes est une région dans laquelle la DRAAF joue une véritable fonction d'ingénierie de projet, la diversification étant l'un des champs concernés.

Suivi-évaluation : des outils de suivi principalement internes à un organisme, des indicateurs largement absents

Des outils de suivi sont aujourd'hui en place et sont décrits par les acteurs comme étant satisfaisants, étant donné le faible nombre de dossiers concernés. La solution presque partout employée consiste en fichier de type Excel permettant un suivi individuel de la progression des projets. Ces fichiers sont principalement internes à l'un des partenaires, les acteurs rencontrés signalant peu de partage des données. Une seule des quatre régions observées a mis en place des plates-formes de type ftp pour un suivi partagé entre gestionnaires. Les DRAAF réalisent des extractions régulières de façon complémentaire pour le suivi des maquettes, une seule décrivant un lien entre l'outil interne de suivi et les données Osiris. Aucun des interlocuteurs n'a cité l'observatoire de développement rural comme source de données de suivi.

Ces divers outils permettent effectivement un suivi de l'avancement quantitatif des financements et de l'avancement dossier par dossier. Dans les quatre régions, les acteurs de la mise en œuvre rencontrés décrivent une bonne visibilité sur ces éléments, et au contraire un manque de visibilité sur les résultats. Ils soulignent également un manque d'accès aux données relatives aux dossiers qu'ils ne suivent pas directement.

Ces moyens de suivi n'apportent d'une façon générale ni indicateurs supplémentaires, ni axes d'analyse autres que le nombre de dossiers, leur montant financier ou la consommation de la maquette. Ils permettent un accès facilité aux libellés d'opérations individuelles pour apprécier les réalisations. Une région signale le suivi des résultats au travers de la localisation des projets, du type de bénéficiaires et du caractère innovant du projet. Une autre région signale la possibilité de suivre la qualité des hébergements touristiques grâce à la présence d'un label. L'indicateur « création d'emploi » est décrit dans les entretiens comme peu pertinent, car difficile à prévoir et à quantifier.

Le rapprochement entre le prévisionnel et le réalisé concerne à nouveau uniquement la maquette. Les interlocuteurs, lors des entretiens, n'ont pas le souvenir du nombre prévisionnel de dossiers ou d'autres valeurs prévisionnelles d'indicateurs. Ils décrivent comment les valeurs d'indicateurs qui sont mentionnées dans le DRDR de leur région ont été recopiées d'une version à l'autre du DRDR.

Inversement, la diversification est bien présente dans les évaluations de DRDR, peu nombreuses, qui ont été réalisées en région. Provence-Alpes-Côte d'Azur a réalisé une évaluation relative à la diversification dans le DRDR. Cette étude a passé en revue les projets financés au travers de la mesure 312. En Rhône-Alpes, une évaluation des bénéficiaires du dispositif ELI a eu lieu (2008) ainsi qu'une évaluation de la plate-forme de développement rural (2012). En Basse-Normandie une évaluation qualitative à mi parcours du volet régional DRDR a été réalisée en 2010. Deux travaux ont concerné la diversification (hors Leader) dans d'autres régions : l'évaluation à mi-parcours du DRDR de Nord-Pas de Calais, région dans laquelle la diversification était l'une des priorités du DRDR, et en Bourgogne l'évaluation de l'action de l'Etat sur les territoires ruraux.

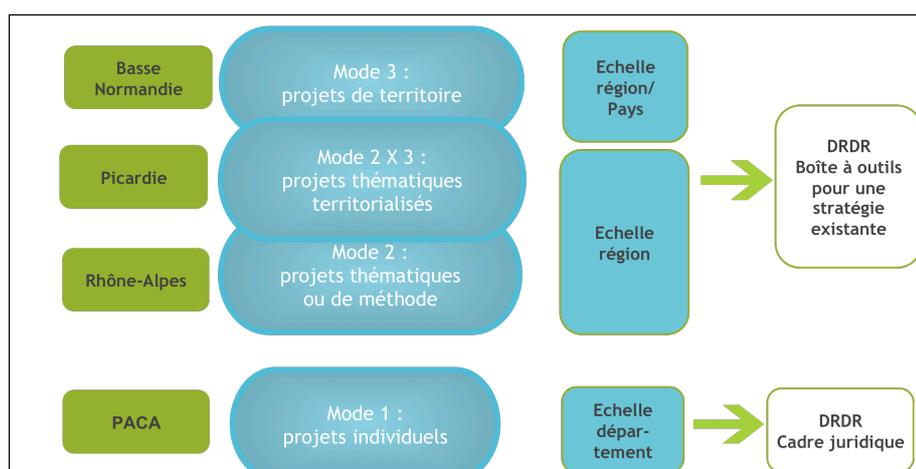
c) Conséquences des processus de mise en œuvre

Des stratégies régionales effectives bien que vécues comme limitées

Les choix institutionnels et/ou en lien avec les enjeux de l'économie dans les territoires ruraux se combinent pour créer un mode opératoire spécifique à chaque région.

La figure suivante propose une synthèse de ces quatre modes. Cet inventaire n'est pas exhaustif, d'autres approches pouvant être repérées dans d'autres régions, comme l'ont souligné les discussions du comité d'évaluation.

Synthèse des orientations régionales de pilotage



Source : synthèse des 4 études de cas.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, les mesures du DRDR ont fonctionné en « mode guichet » pour des investissements matériels individuels. Le DRDR est essentiellement mobilisé comme un outil juridique au service des politiques existantes des collectivités.

Dans les 3 autres régions, le DRDR est au service d'une stratégie régionale pré-existante, plus ou moins intégrée vis-à-vis des différents champs de la diversification :

- En Rhône-Alpes, la DRAAF et la Région soutiennent ensemble un fonctionnement en mode « projet régional ». Les projets concernent une thématique, par exemple l'œnotourisme, ou une méthode, la création d'activités ou le développement d'entreprises localement innovantes. Ils combinent fréquemment des opérations FEADER d'investissement immatériel et des opérations d'investissement matériel²⁵ ;
- En Basse-Normandie, DRAAF et Région soutiennent un fonctionnement en mode « projet de territoire », sur toutes les thématiques de l'axe 3 ;
- Enfin, en Picardie, la Région met en œuvre plusieurs politiques régionales. Il s'agit en particulier de la diversification agricole et du tourisme. Cette mise en œuvre se fait dans le cadre d'un schéma régional stratégique lorsqu'il existe.

Plusieurs mécanismes de ciblage, rarement propres au DRDR

Le PDRH incitait clairement à la définition de choix de ciblage dans chaque DRDR, soit par territoire, soit par public, soit au travers des taux de subvention. Dans les quatre régions observées, les DRDR affichent très peu de critères. Le fonctionnement du FEADER en dépense publique est l'un des facteurs ayant contribué à cette situation, les cofinancements étant ceux des collectivités locales. Le ciblage sur les femmes, conseillé dans le PDRH est pris en compte dans l'une des quatre régions. Dans la plupart des cas, ce sont les nombreux critères d'éligibilité préexistants dans les politiques des cofinanceurs qui ont été mobilisés.

<p>Basse Normandie : peu de ciblage propre au DRDR Mesure 312 : en cohérence avec le règlement FISAC de 2007, les communes éligibles ont moins de 2000 habitants. La mesure 313 ne finance pas les gîtes.</p>	<p>Picardie : des critères liés aux politiques régionales Le plafond de la politique régionale, 5000 EUR par projet, a été conservé. Le respect d'une charte d'agriculture durable est demandé (mesure 311). La question de savoir si ces critères ont freiné la dynamique de consommation est posée. Un appel à projets tourisme durable dans le cadre de la mesure 313 en fin de période (2012).</p>
<p>Provence-Alpes Côte d'Azur : la qualité des projets individuels touristiques, les communes faiblement peuplées Les gîtes, selon les régimes d'aide de plusieurs départements, doivent satisfaire des critères de qualité. Un critère d'éligibilité des communes de 2500 habitants a été élargi à 3500, ce qui couvre presque toutes les communes rurales. La mesure régionale 311B aurait échoué à inventer des critères de ciblage propres au DRDR.</p>	<p>Rhône-Alpes : l'innovation locale et la montagne Les créations d'activité, selon le dispositif Etat-Région ELI, doivent démontrer un caractère localement innovant sur 6 critères, jugés par un comité technique. Les projets des jeunes agriculteurs et en montagne sont bonifiés dans une partie des Conseils généraux et pour la création d'activité financée par le Conseil régional. La mesure 313 ne finance que les projets individuels. Un appel à projets « ville-campagne » a permis un ciblage proactif.</p>

Source : entretiens.

²⁵ Voir dans la partie 4 l'analyse des leviers d'actions mobilisés dans les 4 régions.

Une fois ces critères pris en compte, les demandes de subvention ont, selon les entretiens avec les acteurs de la mise en œuvre, généralement toutes été accueillies favorablement (sauf à nouveau en Rhône-Alpes où une étude de faisabilité est demandée par plusieurs dispositifs). Les avis des acteurs sur la qualité des projets financés via ce processus sont mitigés. Une partie des acteurs rencontrés soulignent la faible qualité de certains projets, les autres sont satisfaits du processus d'accompagnement ou d'ingénierie de projet permettant de cibler le public attendu.

L'ingénierie de projet, quelle que soit la structure qui la porte (organisme relais, cofinanceur, Etat), est donc le principal mécanisme mobilisé pour appeler des projets. Des exemples réussis de ce mode de fonctionnement sont cités, sauf en Provence-Alpes-Côte d'Azur, également la région où le jugement des acteurs rencontrés sur la qualité des projets est principalement négatif.

L'option de l'appel à projets, conseillée dans le PDRH, a été utilisée dans deux des quatre régions. Dans tous les cas, les indicateurs qui permettraient de suivre cette qualité ne sont pas en place.

Des adaptations en cours de programme limitées ou difficiles dans les régions observées

Au cours des entretiens de l'évaluation, la question « la stratégie a-t-elle évolué depuis 2007 et comment ? » n'a appelé de réponse positive dans aucun des entretiens avec les acteurs régionaux. La diversification, de par son caractère secondaire dans de nombreuses régions, a été traitée dans la continuité des politiques existantes avant 2007. Aucun interlocuteur n'a signalé de période de test ou d'exercice de type révision à mi-parcours. La seule évolution a été une réaffectation des maquettes, dans un but d'optimisation de la consommation.

La Basse-Normandie et la Picardie apparaissent n'avoir pas procédé à une réorientation du programme en dehors des réaffectations de maquettes FEADER, en dépit du faible taux de consommation (partie 4).

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, plusieurs évolutions ont été décidées (création d'une mesure « circuits courts » propre au Conseil régional, mise en place d'une coordination entre cofinanceurs animée par la DRAAF) mais elles n'ont pas contribué à résoudre le problème décrit ci-dessus de fonctionnement des mesures en mode guichet, mode qui ne permet pas d'orienter les financements en fonction des enjeux identifiés. Les gîtes ruraux, par exemple, ont continué à être financés y compris dans des territoires dans lesquels ils ne constituent ni une opportunité économique ni un vecteur de restauration et de mise en valeur du patrimoine bâti.

En Rhône-Alpes, bénéficiaire comme Provence-Alpes-Côte d'Azur d'un budget additionnel provenant de l'OCM viticole, le projet œnotourisme a été élargi vers les actions individuelles pour tirer profit de cette ressource financière additionnelle. Mise à part cette décision, peu d'évolutions du DRDR ont été signalées, alors que les politiques de certaines collectivités territoriales, par exemple le Conseil général du Rhône, ont pu profondément évoluer au cours de la période. En fin de programme, une période de préfiguration de nouveaux projets régionaux est en cours en Rhône-Alpes. Les principaux projets retenus sont la qualification des produits des circuits de proximité et les pépinières d'installation agricole en zone périurbaine, deux projets rentrant jusqu'ici difficilement dans la définition des mesures du DRDR.

Un équilibre difficile entre maquette et avancement de la programmation

Plusieurs facteurs ont contribué au faible taux d'avancement de la programmation des maquettes qui est dans l'ensemble constaté (partie 4). L'évaluation permet d'identifier ces facteurs et de confirmer que plusieurs facteurs se combinent dans chaque région, elle ne permet pas de conclure sur leur importance respective.

Selon l'analyse ci-dessus, il y a bien eu mobilisation d'organismes relais ou de l'ingénierie de projet dans les régions. Cette mobilisation apparaît néanmoins avoir été insuffisante au regard des besoins. En Rhône-Alpes, les études de faisabilité conduisent pour partie à des abandons de projet.

Les politiques des collectivités dans le champ de la diversification peuvent présenter des plafonds très bas. Un très grand nombre de projets aurait alors été nécessaire pour consommer les fonds disponibles. L'inventaire de ces plafonds n'est pas disponible.

Par ailleurs, certaines maquettes ont été surdimensionnées. En Rhône-Alpes, la maquette de la mesure 312, très importante en début de programme, a été divisée par 6 en fin de programme. Les entretiens n'ont pas permis de comprendre les facteurs ayant pu conduire à l'affichage initial d'une telle maquette.

Enfin, les difficultés d'accès perçues par les candidats, décrites ci-après, sont également un facteur ayant contribué à un nombre de dossiers insuffisants.

Les modalités de la territorialisation, objet de vifs débats

Dans les deux régions retenues dans l'évaluation ayant alloué un budget important à la mesure 341B, la Basse-Normandie et Rhône-Alpes, l'Etat et le Conseil régional sont en désaccord sur les modalités de financement de l'ingénierie des projets de territoire. Dans la première région, le point de vue du Conseil régional a prévalu, avec le financement d'animation « généraliste » dans les territoires de projet. En Rhône-Alpes, Etat et Conseil régional ont préservé le financement des sites de proximité, sur lequel ils sont d'accord.

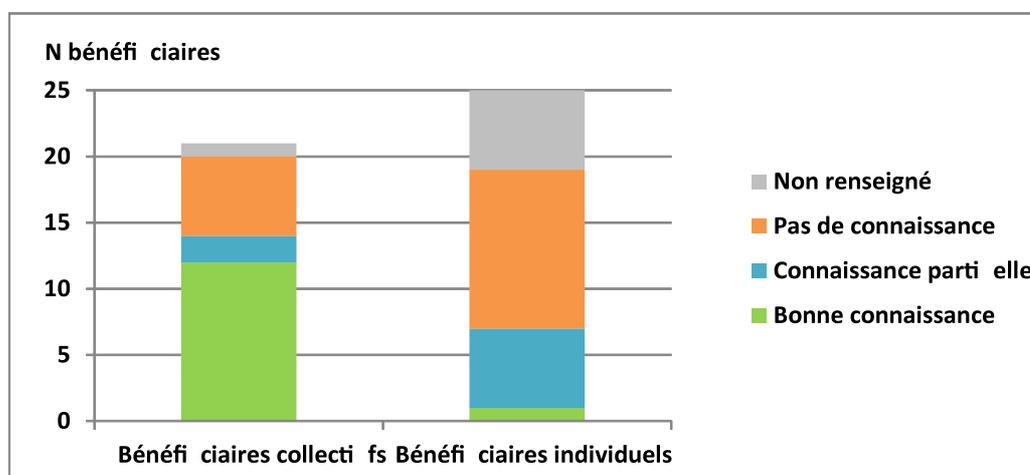
<p>Basse Normandie : des Pays fortement présents Les Pays sont bénéficiaires de la mesure 341B et fortement impliqués dans les axes 3 et 4 (sauf pour la mesure 312).</p>	<p>Picardie : des territoires faiblement présents Peu d'ingénierie présente dans les territoires de projet 341 B ouverte mais très faiblement dotée et utilisée (200 000 € de maquette, peu mobilisés)</p>
<p>Provence-Alpes Côte d'Azur : des territoires présents sur Leader et non sur l'axe 3 Les Pays, qui couvrent une faible partie du territoire régional, sont impliqués dans Leader et non l'axe 3.</p>	<p>Rhône-Alpes : des territoires autres que les Pays fortement présents Les sites de proximité sont les principaux bénéficiaires de la mesure 341B. Les territoires de projet sont devenus éligibles en fin de période. Ils ont auparavant accédé à l'appel à projets « ville-campagne ».</p>

e) Le point de vue des bénéficiaires

Un ensemble de bénéficiaires a été sélectionné pour observer la diversité des niveaux d'accès à l'information. 21 entretiens sur 46 (soit 46%) ont été réalisés avec des bénéficiaires « collectifs » : animateurs financés au travers de la mesure 341 B (Basse-Normandie et Rhône-Alpes), collectivités ou animateurs territoriaux du tourisme pour la mesure 313 (Picardie et Provence-Alpes-Côte d'Azur). Les 25 autres ont été réalisés avec des bénéficiaires individuels, exploitants agricoles, des microentreprises ou des particuliers. Les points de vue de ces deux catégories sont examinés séparément. Les résultats quantitatifs issus des entretiens sont fournis à titre d'indication, les entretiens n'ayant pas vocation à constituer un échantillon représentatif. Des extraits qualitatifs viennent compléter ces résultats.

Une bonne connaissance de l'origine des subventions, une méconnaissance de l'objectif de diversification de l'économie rurale chez les bénéficiaires individuels

Connaissance par les bénéficiaires du 2^{ème} pilier de la PAC et de l'objectif de diversification



Source : 46 entretiens bénéficiaires.

Les bénéficiaires interrogés savent, à quelques exceptions près, qu'ils ont bénéficié d'une subvention européenne et se souviennent souvent de qui en sont les cofinanceurs.

Plus de la moitié des animateurs bénéficiaires connaissent bien le programme et son objectif de diversification, alors que ce n'est le cas que pour un seul des bénéficiaires individuels. On retrouve ici sous un autre angle la très faible notoriété de la priorité « diversification de l'économie rurale » du deuxième pilier de la PAC.

L'accès au FEADER constitue une réelle difficulté

Plus de 80% des bénéficiaires, qu'ils soient une collectivité, ou un exploitant agricole, ou une microentreprise, disent avoir rencontré des difficultés dans l'accès à la subvention. Les délais de paiement sont régulièrement cités par 25 % des animateurs et 30% des autres bénéficiaires. Certains membres du comité d'évaluation constatent que ce retard est inhérent aux règles de ce type de fonds (le règlement étant effectué sur la base de dépenses justifiées ou du versement préalable de la part nationale dans le cas d'un paiement dissocié). D'autres ont constaté des délais d'instruction particulièrement longs pour les mesures évaluées, liés au temps pris pour vérifier des questions d'éligibilité de projets par définition diversifiés. Pour tous les interlocuteurs des entretiens, c'est autant le caractère imprévisible de la date de paiement de la subvention ainsi que le caractère flou de ce qui est ou non éligible, que les délais de paiement à proprement parler, qui constituent les principales difficultés d'accès citées.

Extraits d'entretiens : accès au FEADER

1. Bénéficiaires individuels

Je souhaiterais un guichet unique qui puisse nous renseigner sur tous les financements publics auxquels on peut avoir droit, pour ne pas avoir à frapper à la porte de chaque institution.

La subvention devrait être versée plus rapidement, pour qu'elle soit un bras de levier plus automatique après un investissement. Il faudrait pouvoir être remboursé automatiquement sur facture. Le versement tardif n'est pas adapté aux entreprises en création. Il n'est pas adapté non plus aux entreprises en difficulté.

Le délai de versement devrait être de moins d'un an ou de 6 mois, pour que l'investissement puisse faire l'objet d'un prêt à court terme. Il faudrait nous prévenir à l'avance que le FEADER met du temps à décaisser, pour mieux prévoir le financement du projet avec la banque. Il faudrait au moins connaître la date de versement.

On a eu un accès facile. Tout s'est bien passé. Cela m'a permis d'avoir un contact avec des institutions comme le Conseil régional.

2. Bénéficiaires collectifs

Notre projet était prévu sur deux ans, l'accord de subvention est intervenu au bout d'un an et demi. Il faut clarifier les règles dès le début de la programmation, pour que l'on sache sur quoi l'aide intervient. Pour cette programmation, les règles d'éligibilité ont évolué en cours de route, il n'y a pas de visibilité.

De nombreux canaux d'information mobilisés, des difficultés qui subsistent

Les bénéficiaires individuels ont souvent dû recourir à diverses sources d'information. Internet est aujourd'hui une source d'information importante, les comptables ou centres de gestion et les réseaux le sont aussi. L'information sur le FEADER autre que via internet (brochure, réunion) n'est citée que 2 fois. Les organismes relais n'ont constitué la principale source d'information que pour un tiers des bénéficiaires interrogés.

Au total plus de 60% des bénéficiaires collectifs, contre moins de 20% des bénéficiaires individuels, ont eu accès directement aux cofinanceurs pour les informer. Les animateurs bénéficiaires ont par ailleurs souvent des compétences propres en recherche de financement.

Une partie d'entre eux, notamment les petites communes rurales, disent continuer néanmoins à rencontrer des problèmes d'accès à l'information. Ce dernier élément est cohérent avec les résultats une enquête réalisée par l'Assemblée des communautés de France en 2012 illustrant le caractère limité de la diffusion de l'information, en particulier en direction des collectivités rurales et de faible dimension démographique (source : contribution ADCF au comité d'évaluation).

Extraits d'entretien : information sur les subventions pour la diversification**1. Bénéficiaires individuels**

Le comptable ou le banquier nous en a parlé.

Nous avons fait des recherches dans les journaux et auprès de la chambre d'agriculture, sans résultat. Nous avons donc été voir directement le Conseil général pour leur montrer le projet.

J'ai cherché par moi-même sur internet et dans les revues spécialisées.

J'en ai parlé avec un voisin et il y a eu une réunion d'information dans mon village.

J'ai été au courant de l'aide en discutant avec un membre du réseau « Bienvenue à la ferme », j'ai su qu'il fallait appeler le Conseil régional.

Ma femme travaillait au Conseil général, elle était donc informée.

2. Bénéficiaires collectifs

Le Conseil régional nous a téléphoné pour nous prévenir de cette opportunité de financement et la DRAAF nous a envoyé un mail pour nous informer.

L'animateur LEADER au sein de l'équipe connaît bien les fonds européens. Plus largement, en tant que territoire de projet, nous sommes associés à la DRAAF et au Conseil régional. Nous avons participé à une réunion de présentation des programmes européens en début de programmation.

Il faudrait une fiche accessible qui récapitule les objectifs et les actions éligibles, à destination de toutes les mairies de France.

Seuls deux des acteurs de la mise en œuvre rencontrés ont spontanément décrit l'existence d'un problème d'accès aux subventions. Selon ces entretiens, un nombre important de candidats serait concerné. Les acteurs rencontrés n'ont pas connaissance d'initiative visant à identifier les non-bénéficiaires. Les difficultés sont à la fois réelles, telles qu'elles ressortent dans les entretiens auprès des bénéficiaires, et perçues, les candidats potentiels renonçant alors d'eux-mêmes à rechercher une subvention.

4. Analyse des réalisations

Cette analyse s'appuie largement sur les données de suivi de l'ASP (OSIRIS), mises à disposition à travers l'Observatoire des territoires (ODR), plateforme créée par une convention entre l'ASP, le Ministère de l'agriculture et l'INRA qui valorise ces données sous formes de tableaux et de cartographies. La plupart de ces données ont été mises à jour fin juillet 2012 pour cette étude.

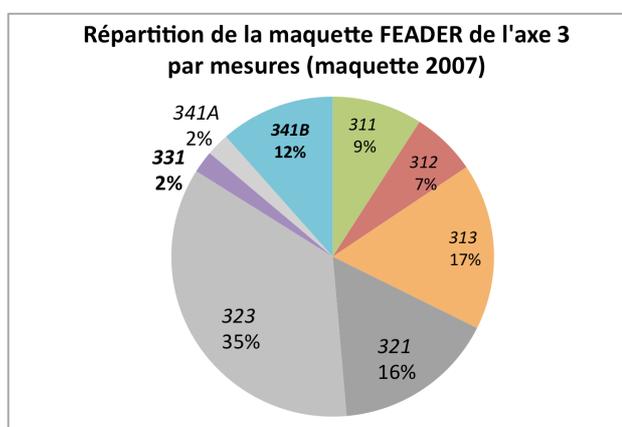
4.1. Les réalisations financières

LA MAQUETTE INITIALE

Lors de son démarrage en 2007, le programme prévoyait 319 M€ de FEADER affectés à l'axe 3 pour la période 2007-2013 sur l'ensemble de la France hexagonale. Ce montant représentait ainsi 18% du volet régional et 6% de l'ensemble du FEADER²⁶.

Parmi les mesures de l'axe 3, les trois mesures dédiées à la diversification des activités économiques en zone rurale (311 dédiées à la diversification des ménages agricoles vers les activités non agricole, 312 dédiées aux micro-entreprises et 313 dédiées aux activités touristiques) sont dotées en 2007 de 103,3 M€, soit 32% de l'axe 3.

Concernant les deux mesures d'accompagnement de la diversification, la mesure 341B dédiée aux stratégies locale de développement en dehors de la filière forêt-bois est dotée de 36,7 M€ de FEADER en 2007, soit 11% de l'axe 3 et la mesure 331 dédiée à la formation et à l'information est dotée de 7,1 M€ de FEADER en 2007, soit 2 % de l'axe 3.



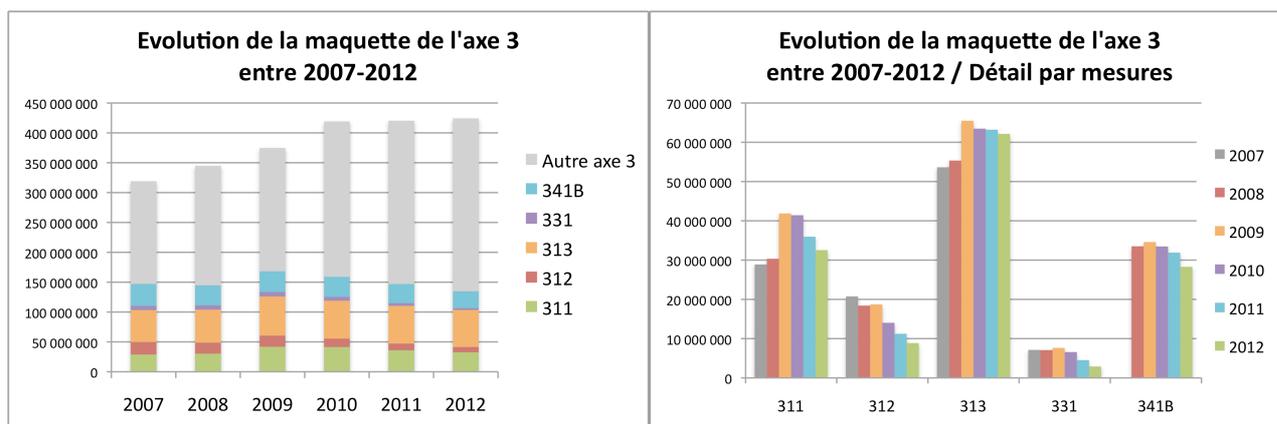
Source : ODR d'après les données OSIRIS

EVOLUTION DE LA MAQUETTE ENTRE 2007 ET 2012

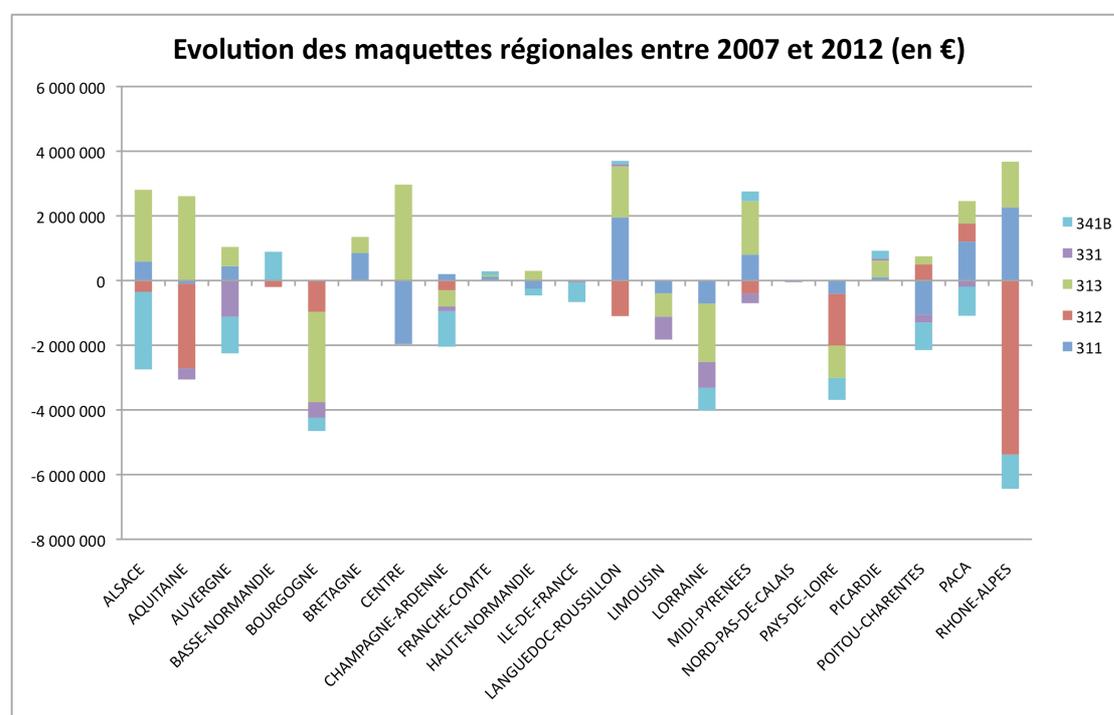
Malgré une augmentation importante de la maquette FEADER de l'ensemble de l'axe 3 entre 2007 et 2012 (+33%), le montant global dédié aux cinq mesures de diversification n'a pas beaucoup évolué (tandis que le montant global dédié aux mesures d'« amélioration de la qualité de vie » - 321 et 323 - a augmenté de 69%). On constate cependant des évolutions très contrastées pour chacune de ces cinq mesures : les dotations des mesures 311 et 313 ont augmenté de respectivement 13% et 16% tandis que la dotation de la mesure 312 a fortement

²⁶ Auxquels s'ajoutent les montants des mesures de l'axe 3 mobilisés à travers les territoires LEADER (Axe 4), non directement inclus dans le champ de la présente évaluation.

diminué (-57%), tout comme celle de la mesure 331 (-59%) et dans une moindre mesure la 341B (-23%).



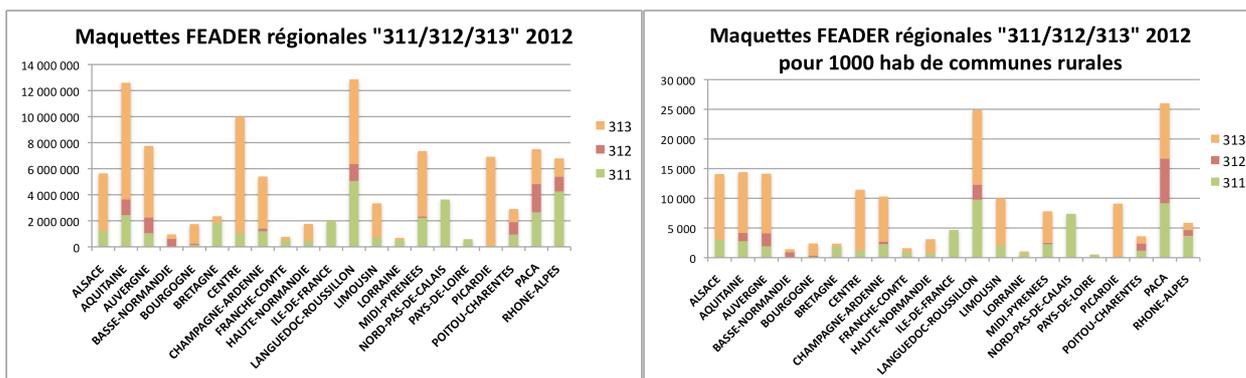
Ces évolutions de maquettes en cours de programmation ont été très variables d'une région à l'autre. La majorité des régions ont augmenté les maquettes de certaines mesures (souvent la 313) et ont diminué en parallèle les maquettes d'autres mesures (souvent la 312), certaines régions ont revu à la baisse la maquette de chacune de ces mesures (Bourgogne, Lorraine, Pays de la Loire,...), et quelques régions ont augmenté l'ensemble des maquettes de ces mesures (Bretagne, Picardie²⁷,...). Les quatre régions d'études de cas illustrent cette diversité des situations, avec des hausses et des baisses de maquettes parfois très significatives pour certaines mesures (très forte baisse de la 312 en Rhône-Alpes, augmentation importante de la 311 en Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, augmentation de la 341B en Basse-Normandie).



²⁷ La forte diminution de maquette sur la mesure 311 en Picardie en fin de période n'apparaît pas ici pour des raisons liées au format des données.

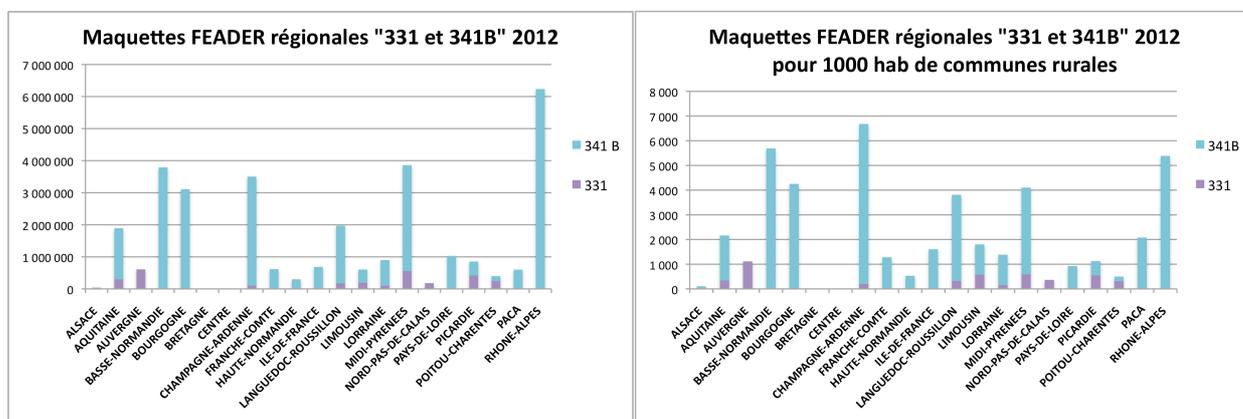
LES DOTATIONS ACTUELLES

En 2012, la maquette dédiée aux trois mesures de diversification (311, 312 et 313) s'élève à 103,5 M€ de FEADER. Une analyse des montants par région montre de fortes variations régionales en montant absolu ainsi qu'en montant rapporté à la « population rurale » de chaque région²⁸. Les régions Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Centre sont les mieux dotées en valeur absolue, avec chacune plus de 10 M€ de FEADER, les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon étant de loin les mieux dotées en montant par habitant des zones rurales. La Franche-Comté, la Lorraine, les Pays de la Loire et la Basse-Normandie sont les régions les moins dotées en valeur absolue, avec moins de 1M€ de FEADER chacune.



Source : ODR d'après les données OSIRIS

Les montants des maquettes des deux mesures d'accompagnement sur le thème de la diversification s'élèvent en 2012 à 2,9 M€ de FEADER pour la mesure 331 et 28,3 M€ de FEADER pour la 341B, avec, là encore, de fortes variations régionales également en valeur absolue comme en relatif par rapport à la population rurale régionale. La région Rhône-Alpes est la mieux dotée avec plus de 6 M€, les régions Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne et Bourgogne consacrent chacune plus de 3 M€ à ces mesures.

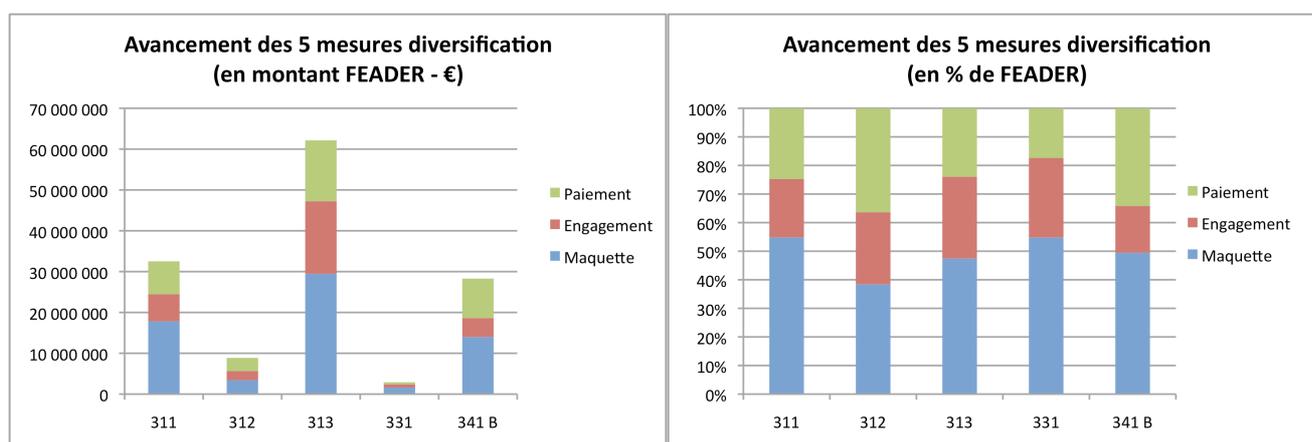


Source : ODR d'après les données OSIRIS

²⁸ On entend ici par « population rurale » la population des communes rurales au sens de l'INSEE, c'est-à-dire des communes n'appartenant pas à une unité urbaine (commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu qui compte au moins 2 000 habitants), au recensement de la population 2007. A noter que cette définition de l'INSEE ne correspond pas à la définition des zones rurales dans le FEADER, pour laquelle la population régionale concernée n'était pas accessible.

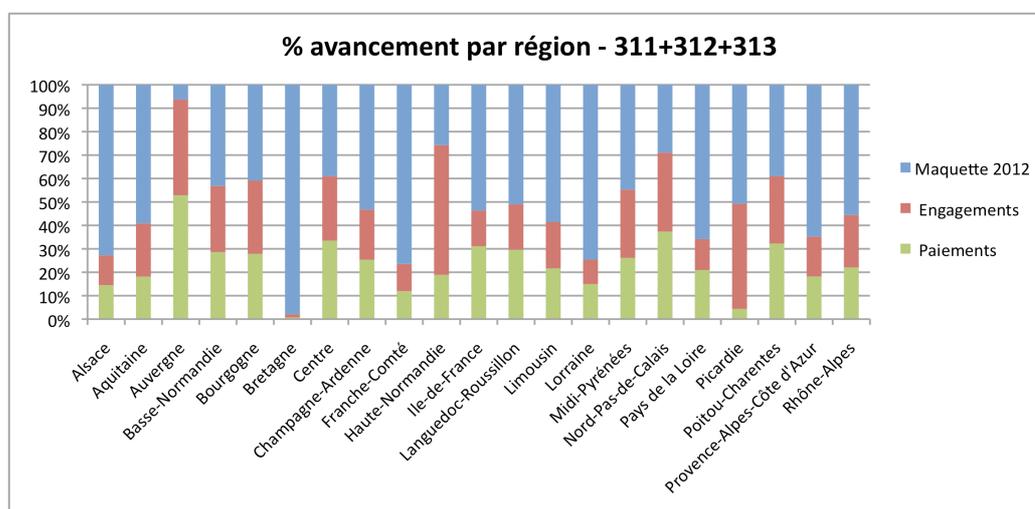
LE NIVEAU D'AVANCEMENT SELON LES MESURES ET LES REGIONS²⁹

En juillet 2012, presque 53 M€ de FEADER ont été engagés au niveau hexagonal pour les trois mesures de diversification (311, 312, 313), soit **51% des montants de la maquette** et 26 M€ ont été payés, soit **25% de la maquette**. Cet avancement est légèrement inférieur à la moyenne de l'axe 3 à la même date (58% d'engagements et 26% de paiements). Concernant la mesure 331, environ 1,3 M€ de FEADER ont été engagés et environ 500 000 € payés, ce qui représente respectivement 45% et 17% de la maquette. La mesure 341B a mobilisé 14,3M€ de FEADER engagés et 9,7 M€ payés, ce qui représente respectivement 51% des montants de la maquette engagés et 34% payés.



Source : ODR d'après les données OSIRIS

L'avancement national moyen recouvre des situations régionales³⁰ variées. Les régions Auvergne, Haute-Normandie et Nord-Pas de Calais sont les régions les plus avancées en juillet 2012 sur les mesures 311, 312 et 313 avec plus de 70% d'engagements de FEADER sur l'ensemble de ces mesures. La Bretagne, la Franche-Comté et la Lorraine sont les régions les moins avancées avec moins de 30% d'engagements FEADER sur ces 3 mesures.

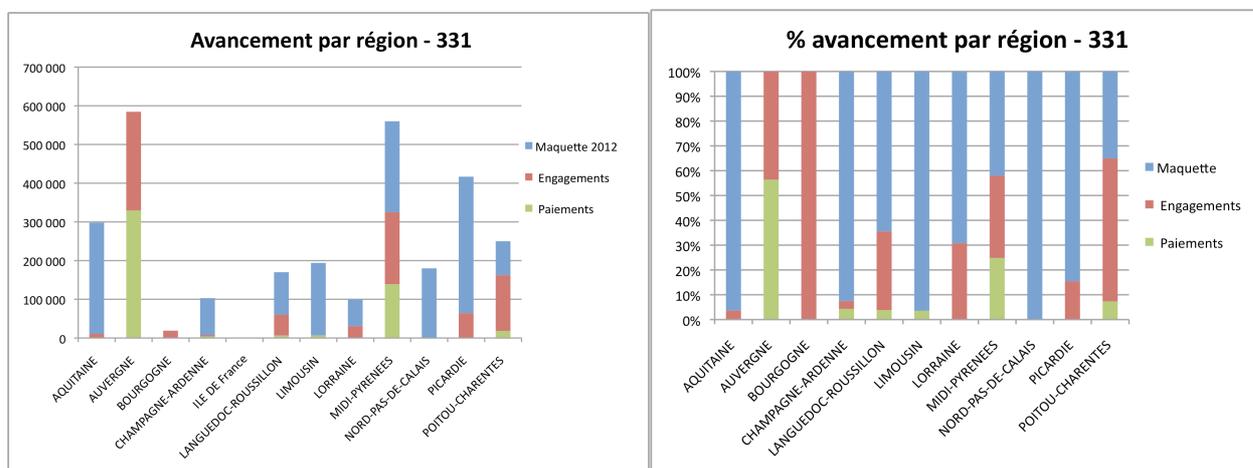


Source : ODR d'après les données OSIRIS

²⁹ Voir également cartes en annexe.

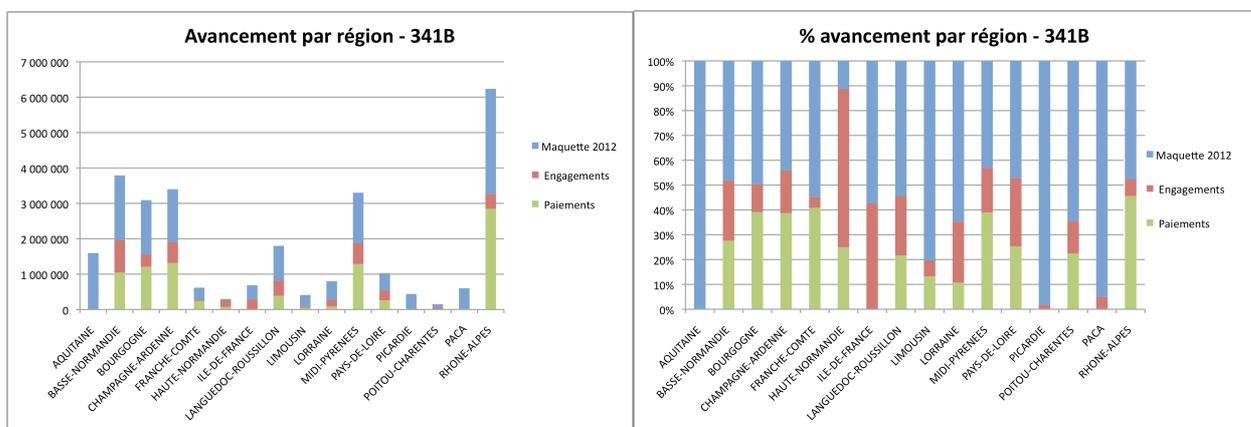
³⁰ Remarque pour les données régionales : 2 modalités de rattachement des projets à une région sont possibles, même si elles sont le plus souvent identiques : (1) par région d'instruction du projet ou (2) par région de localisation du projet. Dans la plupart des traitements ODR, le projet est rattaché à sa région de localisation. On observe des petits décalages entre ces 2 modalités dans quelques régions. Quelques montants ont été supprimés pour ne pas voir apparaître de financements dans des régions n'ayant pas ouvert les mesures.

Parmi les 11 régions qui ont ouvert la mesure 331, l'Auvergne et la Bourgogne sont les régions les plus avancées avec 100% d'engagement et la Champagne-Ardenne, le Limousin et le Nord-Pas de Calais sont les régions les moins avancées avec moins de 10% de FEADER engagé. Ces résultats sont tout de même à relativiser car l'avancement est calculé par rapport à la maquette de 2012 et cette dernière a pu être fortement réduite en cours de programmation. C'est notamment le cas pour la région Bourgogne, dont la maquette initiale dédiée à la 331 était de 500 000 €, diminuée à 100 000 € en 2011 et à 18 971€ en 2012, ce qui correspond aux montants engagés.



Source : ODR d'après les données OSIRIS

Concernant la 341 B, la région Haute-Normandie est la région la plus avancée avec presque 90% d'engagement de FEADER. Les régions Rhône-Alpes et Basse-Normandie, objet d'études de cas et ayant alloué une maquette importante à cette mesure, sont également parmi les plus avancées.

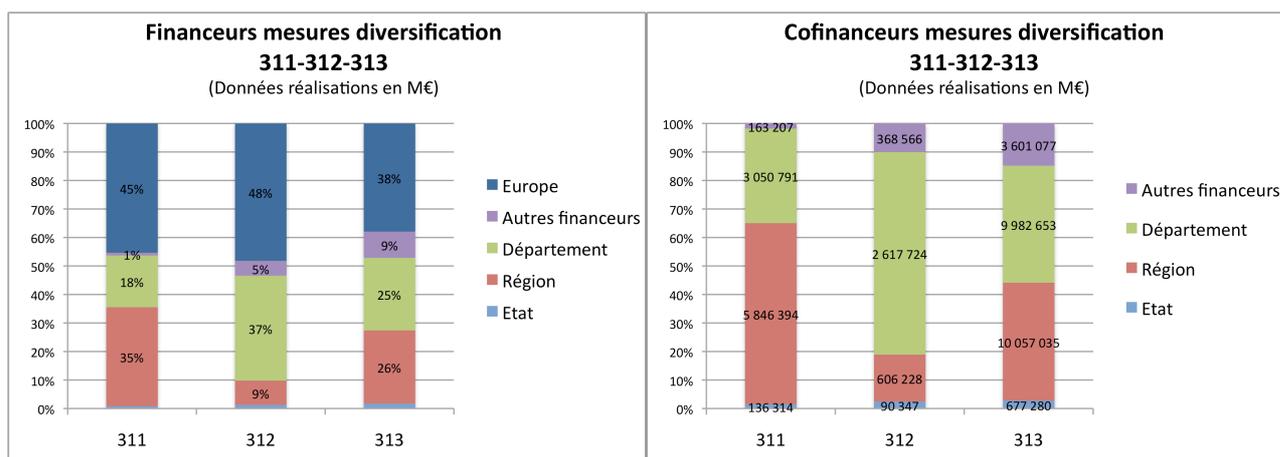


Source : ODR d'après les données OSIRIS

LES COFINANCEMENTS

Les 3 mesures de diversification sont majoritairement cofinancées par les collectivités (conseils généraux et régionaux). La participation financière de l'Etat est très faible, avec des financements qui représentent moins de 2% des aides totales. Il peut par exemple s'agir, selon les régions, de la mobilisation du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) ou du Fonds national d'aménagement du territoire (FNADT).

On observe des variations de nature des cofinanceurs selon les mesures. Les conseils régionaux semblent en effet plus impliqués sur la 311, les conseils généraux sur la 312 et les 2 types de collectivités semblent impliquées à part égale sur la 313.



Source : ODR d'après les données OSIRIS

On observe également des variations selon les régions³¹. Il est ainsi possible de proposer une typologie des régions en fonction des financeurs majoritaires dans chacune d'entre elles.

Région	Département	Mixte	Atypique
Alsace Aquitaine Bourgogne Centre Ile de France Limousin Nord-Pas-de-Calais Picardie	Auvergne Franche-Comté Haute-Normandie Languedoc-Roussillon Pays de la Loire Provence-Alpes-Côte d'Azur	Bretagne Lorraine Rhône-Alpes	Basse-Normandie Champagne-Ardenne Midi-Pyrénées Poitou-Charentes

4.2. Les réalisations physiques données à voir par le système de suivi

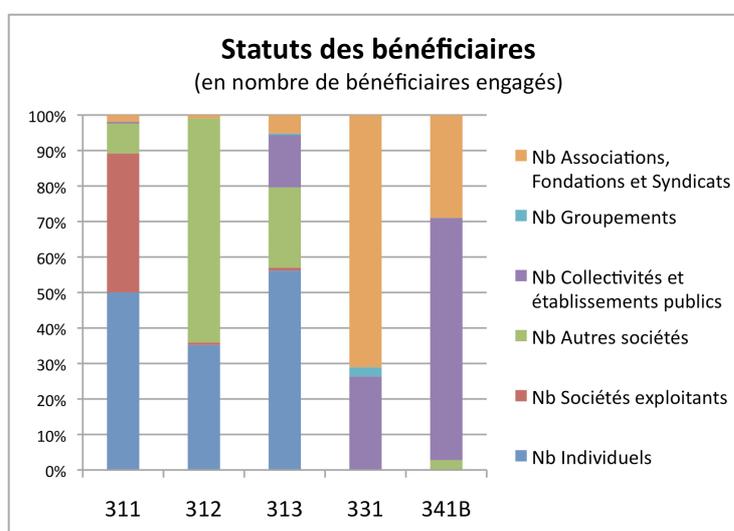
LA NATURE DES BENEFICIAIRES

La nature des bénéficiaires peut être approchée à travers leur statut juridique recensé dans OSIRIS et regroupé dans une typologie proposée par l'ODR. Cette information pose cependant quelques difficultés d'interprétation. On peut par exemple citer le cas des statuts « individuels » et « autres sociétés » qui peuvent couvrir des natures de bénéficiaires très variés, agricoles et non agricoles.

On constate néanmoins que les mesures de diversification ont été construites « par public cible ». La mesure 311 dont la cible est les agriculteurs touche majoritairement des « individuels » (probablement agricoles) et des « sociétés d'exploitants », la mesure 312 dont les micro-entreprises constituent la cible touche majoritairement les « individuels »

³¹ Voir graphiques détaillés en annexe.

(probablement non agricoles) et des « autres sociétés », la mesure 313 destinée aux acteurs du tourisme touche des « individuels », des « autres sociétés » et des « collectivités ». Les mesures 331 et 341B touchent principalement des « associations, fondations et syndicats » et des « collectivités ».



Source : ODR d'après les données OSIRIS

Une analyse complémentaire des bénéficiaires de la mesure 313 met en évidence que les collectivités concernées sont en grande majorité des communes et des communautés de commune et dans une moindre mesure des offices de tourisme, des chambres consulaires et des conseils généraux.

La nature des bénéficiaires varie légèrement d'une région à l'autre, en particulier pour la mesure 313³².

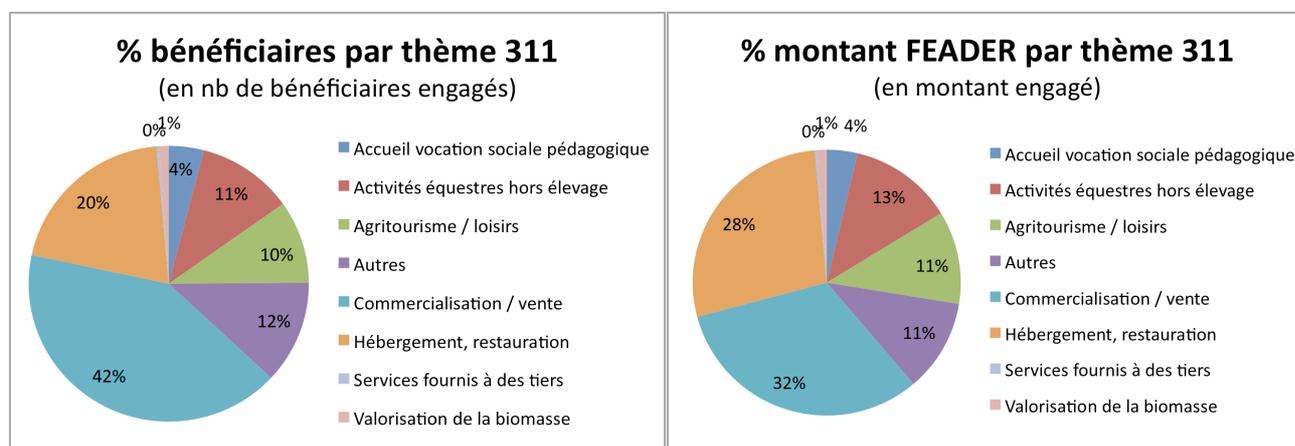
LES THEMES DES PROJETS

Parmi les informations renseignées dans OSIRIS, on trouve le « thème de projet », qui est renseigné dans les données techniques prévisionnelles puis confirmé dans les données de réalisation (avec parfois un changement par rapport au thème prévisionnel). Selon les mesures, les typologies sont plus ou moins fonctionnelles pour une analyse transversale des projets. Ces types sont de nature différente, avec d'une part des thèmes de projet à proprement parler (hébergement, activités équestres,...), d'autre part des types d'investissements (études, conseil, équipements,...). Certains types mentionnés semblent en outre relativement larges, comme par exemple « agritourisme/loisirs » pour la mesure 311, tandis que d'autres sont très précis comme « valorisation de la biomasse ». Les typologies des mesures 331 et 341B sont particulièrement difficiles à exploiter.

³² Voir graphiques détaillés en annexe.

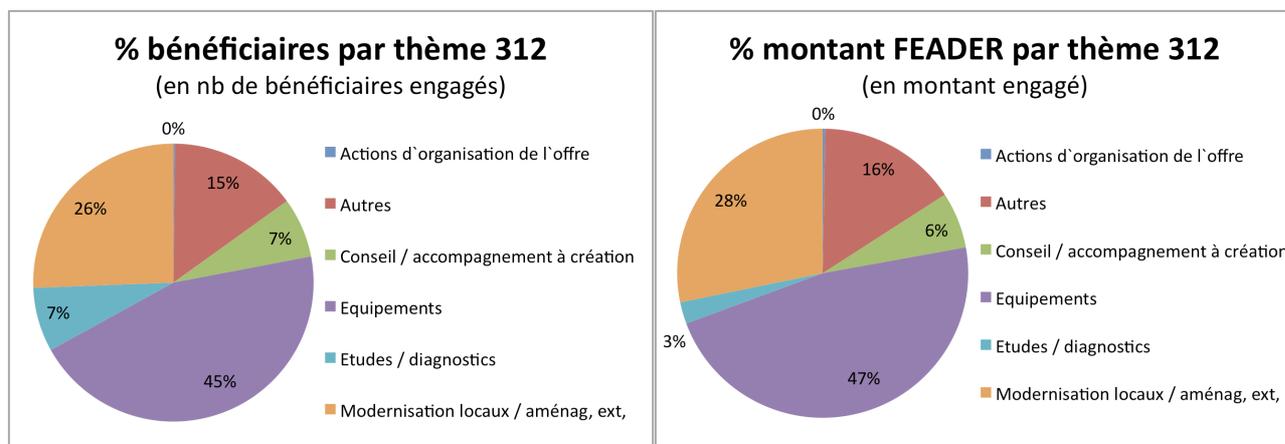
311	312	313	331	341B
<ul style="list-style-type: none"> • Hébergement, Restauration • Commercialisation / vente • Accueil vocation sociale pédagogique • Activités équestres hors élevage • Agritourisme / loisirs • Services fournis à des tiers • Valorisation de la biomasse • Autres 	<ul style="list-style-type: none"> • Actions d'organisation de l'offre • Etudes / diagnostics • Conseil / accompagnement à création • Modernisation locaux / aménagement ext, • Equipements • Autres 	<ul style="list-style-type: none"> • Hébergement, restauration • Equipements (loisirs, nature) • Infrastructure d'info / signalisation • Circuits, routes thématiques • Communication / promotion • Autres 	<ul style="list-style-type: none"> • Actions d'information à caractère général • Actions d'information thématique • Actions de formation à caractère général • Actions de formation thématique 	<ul style="list-style-type: none"> • Etude, diagnostic • Echanges d'expériences, coopération • Plate-forme, centre de ressources • Animation, conseil • Information et sensibilisation • Autres

La majorité des projets de diversification des exploitations vers des activités non agricoles (311) concernent la commercialisation de produits et les hébergements ou la restauration.



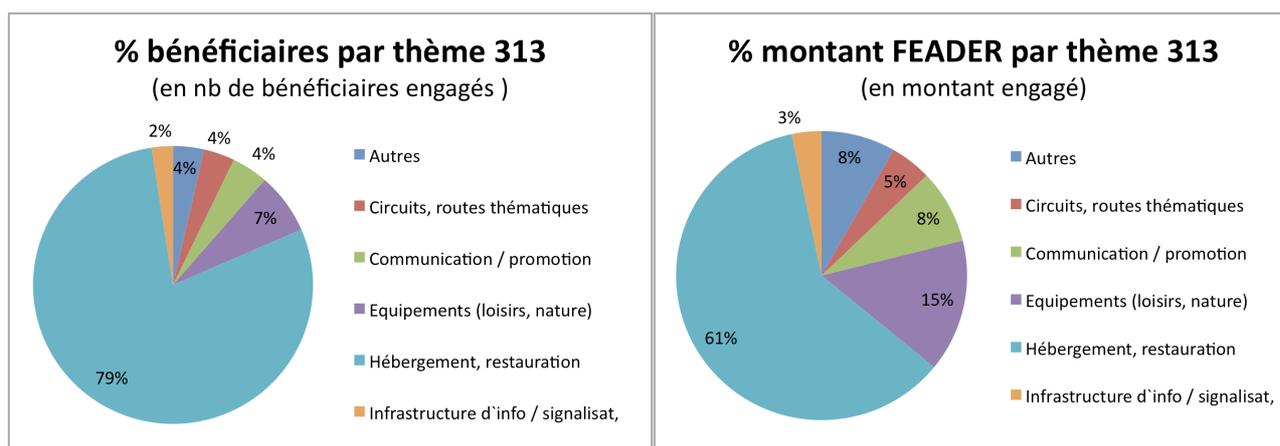
Source : ODR d'après les données OSIRIS

La majorité des projets d'aide à la création et au développement des micro-entreprises (312), sont des projets d'équipement et de modernisation ou aménagement de locaux.



Source : ODR d'après les données OSIRIS

La très grande majorité des projets de promotion des activités touristiques (313) sont des projets d'hébergements ou de restauration.



Source : ODR d'après les données OSIRIS

On observe là encore des variations entre régions (voir graphiques en annexe). Certaines régions comme le Limousin ou Champagne-Ardenne financent majoritairement des projets d'hébergement et de restauration. La Lorraine et la Picardie soutiennent des projets équestres, Rhône-Alpes et la Bretagne des projets de vente directe. D'autres régions financent des projets variés, comme l'Aquitaine ou Midi-Pyrénées.

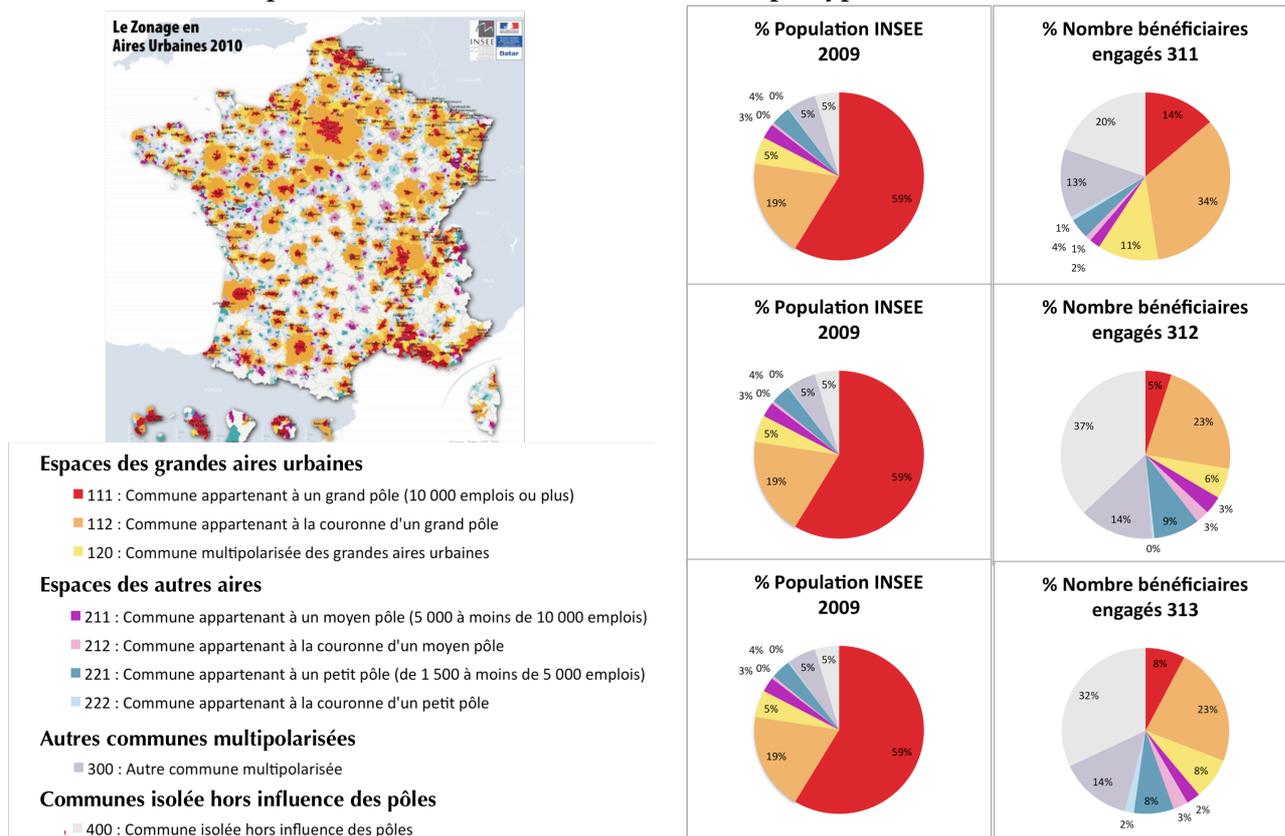
Enfin, une analyse complémentaire des libellés des projets précise que le thème « autres » recouvre de nombreux projets d'installations photovoltaïques.

LA LOCALISATION DES REALISATIONS PAR TYPE DE TERRITOIRE

Au regard des éléments de territorialisation évoqués dans le PDRH (voir partie référentiel), l'analyse de la localisation des réalisations physiques des différentes mesures de diversification selon les différents types d'espaces ruraux apporte un élément de jugement sur (1) la prise en compte des éléments de cadrage nationaux et (2) la pertinence des actions menées.

Les répartitions géographiques des projets des mesures 311, 312 et 313 selon les types d'aires urbaines (INSEE 2010) sont relativement proches. Les pôles urbains sont logiquement sous-représentés pour l'ensemble des mesures. On remarque une légère surreprésentation des bénéficiaires de la 311 en couronne de grand pôle, tandis que les bénéficiaires des mesures 312 et 313 localisés dans des petits pôles sont légèrement surreprésentés. Il conviendrait de pousser ultérieurement l'analyse sur la nature des projets financés dans les différents types d'espaces afin de juger de la pertinence de ces répartitions au regard notamment des enjeux d'articulation ville-campagnes (exemple projets de vente directe dans les couronnes de grands pôles urbains).

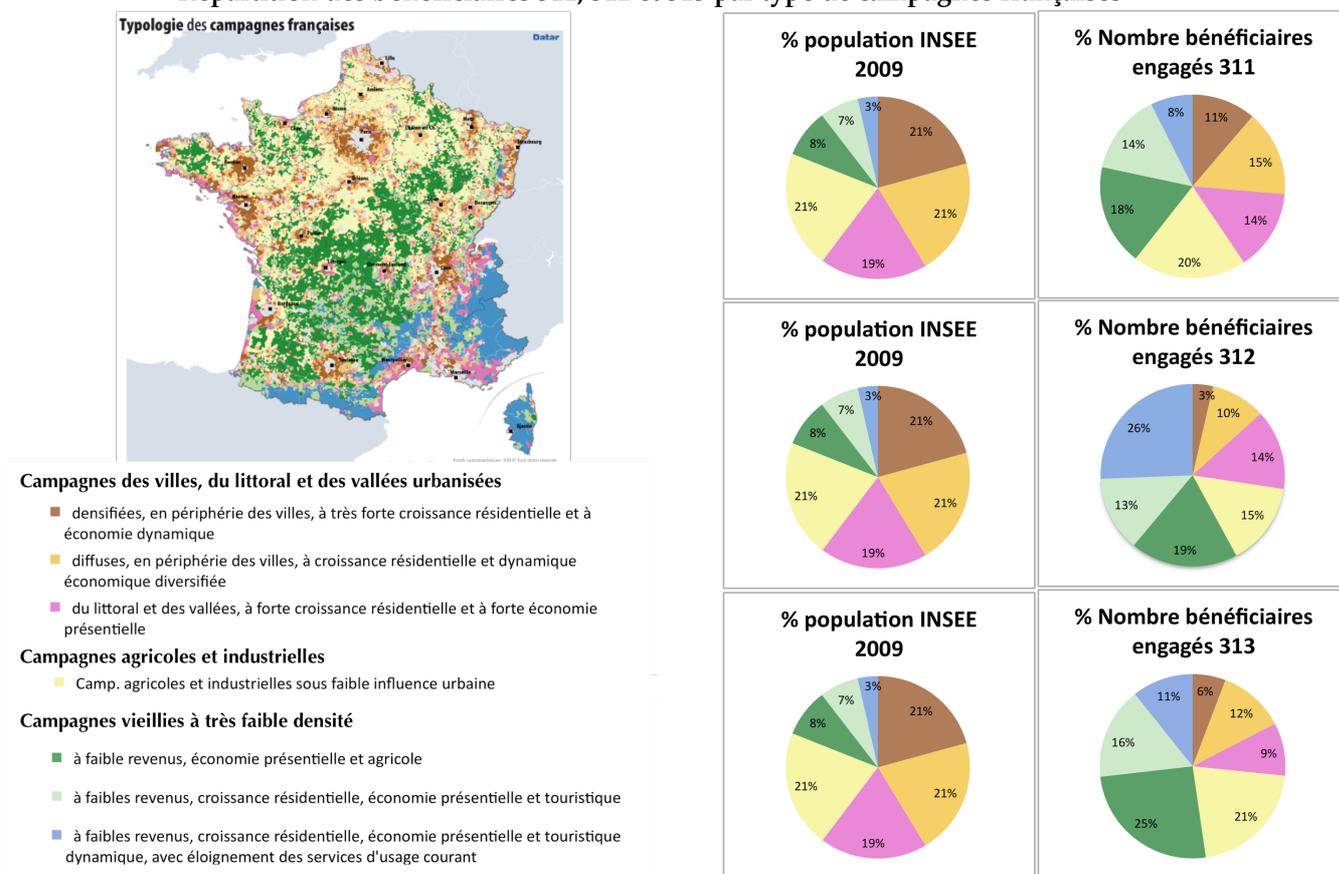
Répartition des bénéficiaires 311, 312 et 313 par type d'aires urbaines



Source : ODR d'après les données OSIRIS et DATAR

La répartition des bénéficiaires selon le type de campagne françaises (DATAR 2011) est également relativement similaire d'une mesure à l'autre. Les bénéficiaires des campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées sont globalement légèrement sous-représentés. Les bénéficiaires situés en campagnes vieilles à très faible densité sont globalement surreprésentés pour les 3 mesures. Néanmoins, si on se réfère aux enjeux identifiés par type de territoires ruraux dans le PDRH (voir partie référentiel) on aurait dû voir davantage de bénéficiaires de la 311 et 312 dans les campagnes des villes, des bénéficiaires de la 313 surtout dans les nouvelles campagnes³³ et moins de bénéficiaires de ces mesures de diversification dans les campagnes fragiles³⁴ (puisque sur ces espaces, les mesures 321 et 323 étaient plus pressenties). Rappelons néanmoins le caractère jugé très succinct de la territorialisation des enjeux dans le PDRH, qui relativise la portée d'un jugement sur la pertinence des actions menées qui serait basé sur ces résultats. En revanche, cette répartition montre clairement : (1) une très faible prise en compte du cadrage national, et (2) l'influence déterminante de l'orientation globale du deuxième pilier en France vers les zones de montagne et les zones rurales fragiles (cf. évaluation à mi-parcours).

Répartition des bénéficiaires 311, 312 et 313 par type de campagnes françaises



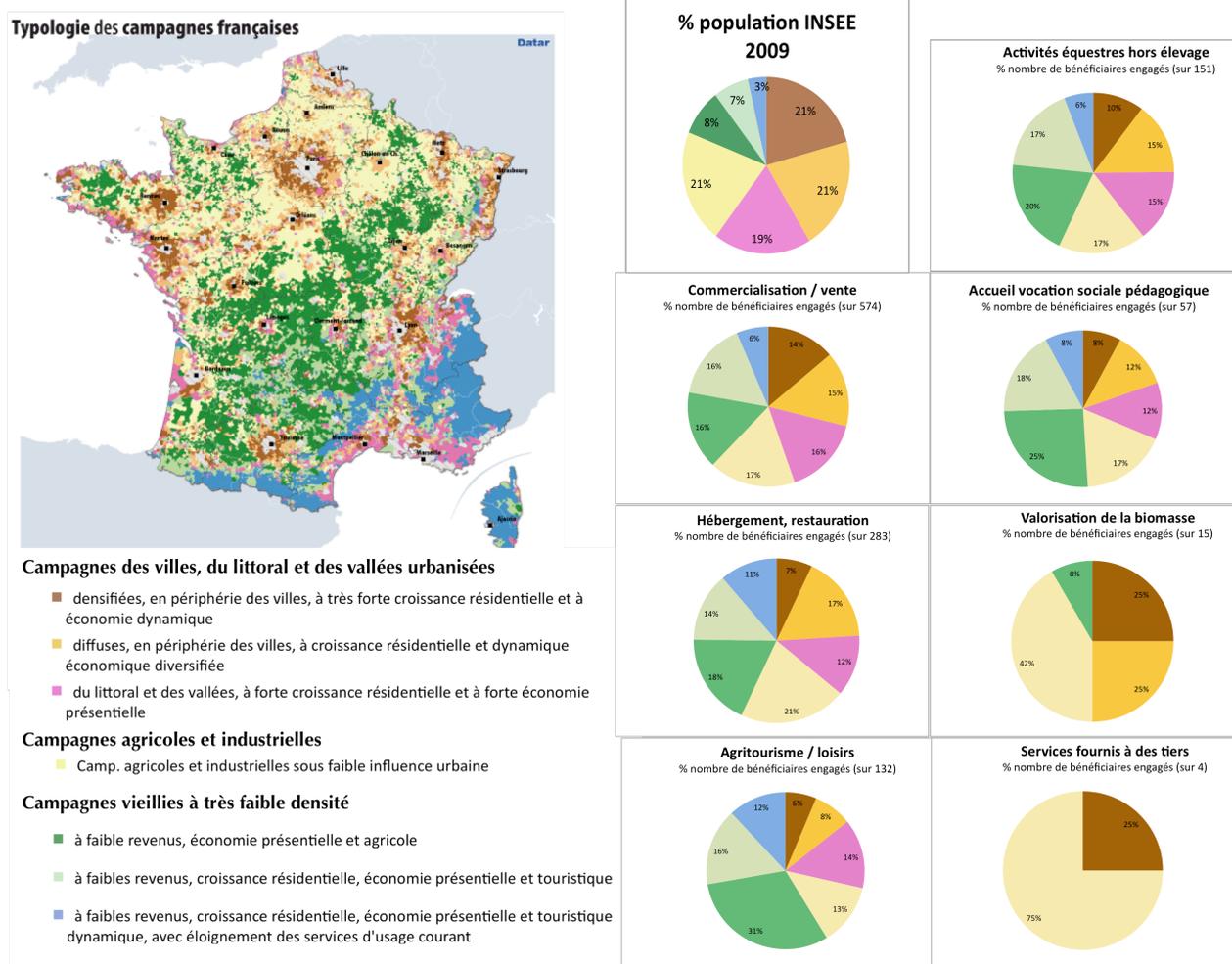
Source : ODR d'après les données OSIRIS et DATAR

³³ Les nouvelles campagnes correspondent peu ou prou aux « campagnes agricoles et industrielles » de la typologie réactualisée en 2011 qui apparaît dans la carte.

³⁴ Les campagnes fragiles correspondent peu ou prou aux « campagnes vieilles à très faible densité » de la typologie réactualisée en 2011 qui apparaît dans la carte.

Si l'on regarde à présent la répartition des bénéficiaires de la mesure 311 par thème de projet et par type de campagne française, on constate que la plupart des thèmes sont présents dans tous les types de campagnes (6 thèmes sur 8, les deux autres faisant l'objet de relativement peu de projets – moins de 30 projets à l'échelle nationale). Certains thèmes semblent cependant plus présents dans certains types de campagne : les projets de commercialisation ou vente sont par exemple assez présents dans les campagnes des villes, les projets d'hébergement dans les nouvelles campagnes³⁵, ce qui est cohérent avec les stratégies évoquées dans le PDRH. La diversité des thèmes présents dans les campagnes fragiles³⁶ peut en revanche soulever des interrogations quant à la faiblesse du ciblage et de l'approche stratégique sur ces territoires.

Répartition des bénéficiaires 311 par thème de projets et par type de campagnes françaises

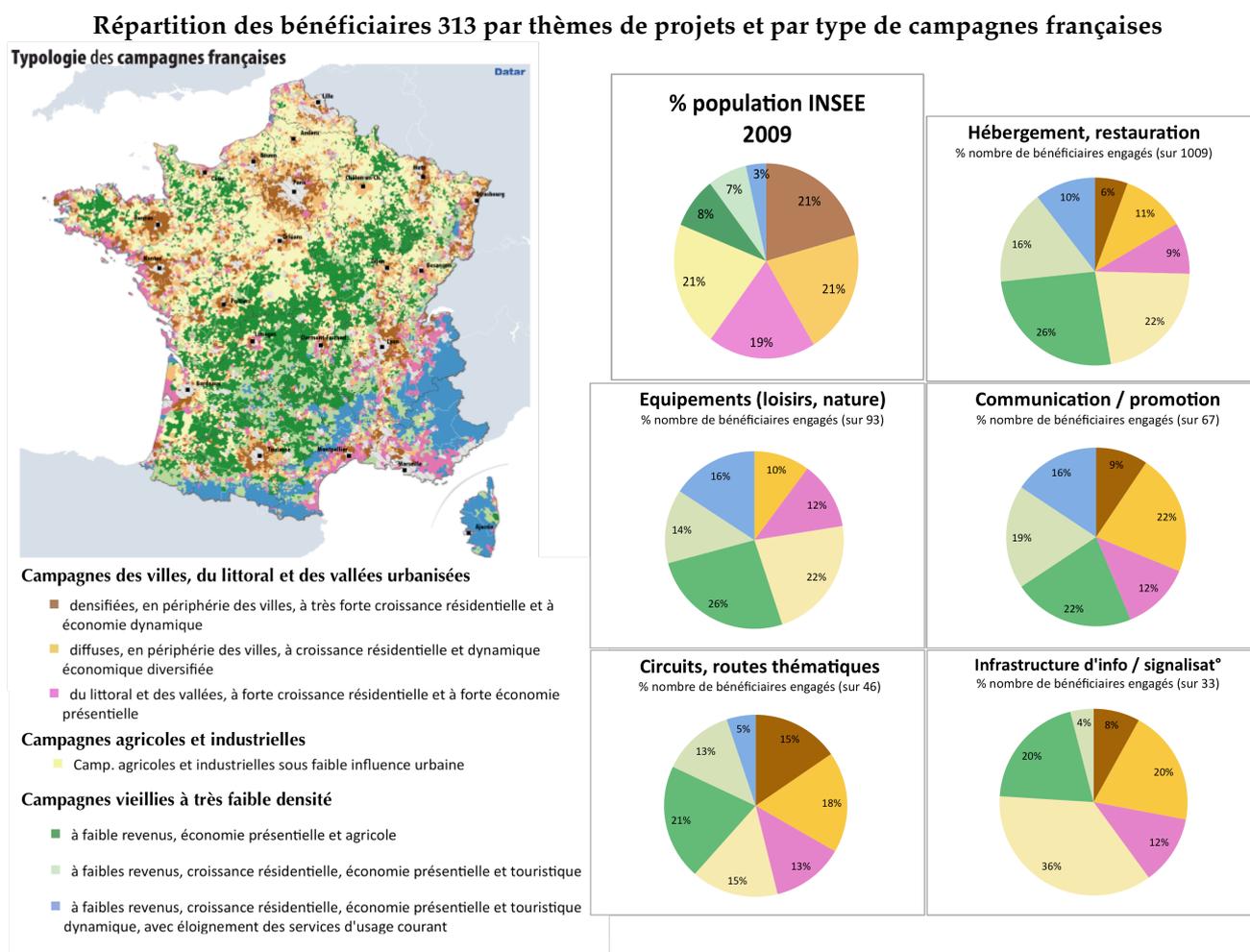


Source : ODR d'après les données OSIRIS et DATAR

³⁵ Les nouvelles campagnes correspondent peu ou prou aux « campagnes agricoles et industrielles » de la typologie réactualisée en 2011 qui apparaît dans la carte.

³⁶ Les campagnes fragiles correspondent peu ou prou aux « campagnes vieilles à très faible densité » de la typologie réactualisée en 2011 qui apparaît dans la carte.

On peut faire sensiblement le même constat sur les projets de la mesure 313, même si les proportions des projets dans chaque type de campagne sont plus variables d'un thème à l'autre.



Source : ODR d'après les données OSIRIS et DATAR

4.3. Les réalisations issues d'une analyse typologique des projets financés dans les 4 régions

Dans cette partie, il s'agira d'approfondir l'analyse des projets et des bénéficiaires des quatre régions « études de cas » afin de nourrir l'analyse des réalisations et des résultats. Cette analyse a été réalisée à partir de l'établissement d'une typologie des projets des mesures dédiées à la diversification (311, 312, 313) et de la principale mesure d'appui aux investissements dans la diversification (341B)³⁷, puis du codage selon cette typologie des 1275 opérations financées dans les quatre régions « études de cas » à partir des données issues d'OSIRIS.

³⁷ La mesure 331 ne fait pas partie de l'analyse des projets des régions « études de cas » car elle présentait un très faible nombre de projets, ce qui ne permettait pas de réaliser une analyse poussée de cette mesure (4 projets dans les régions « études de cas »).

4.3.1. Typologie des projets financés dans les 4 régions « études de cas »

UNE DOUBLE ENTREE TYPOLOGIQUE

Dans le cadre de la réflexion typologique des projets financés dans les régions « études de cas », deux aspects pouvant qualifier les projets ont été distingués :

- la **nature** des projets. Elle précise l'orientation thématique de l'opération financée. Cette typologie se veut plus précise que le « thème principal » de l'opération déjà renseigné sous OSIRIS. Elle présente la particularité d'être propre à chaque mesure tant les mesures de diversification relèvent de dimensions qui leurs sont propres (micro-entreprise, tourisme, etc.). Le codage des opérations des régions « études de cas » a été réalisé à partir de l'intitulé du projet, de son descriptif, de la thématique principale renseignée sur OSIRIS et du type de bénéficiaire ;
- les **leviers d'actions** mobilisés dans le financement des projets. Ils précisent les ressorts opérationnels du financement des projets via les mesures de diversification. A contrario de la nature des projets ci-dessus, cette deuxième entrée typologique est commune à l'ensemble des mesures. Elle est inspirée des 6 leviers d'action de l'étude CESAER³⁸, qui combine principalement la nature de l'aide (matérielle/immatérielle), et ses dimensions (individuelle/collective et public/privé). Le codage a été réalisé à partir des données OSIRIS, essentiellement à partir du descriptif du projet.

L'élaboration de ces typologies a fait l'objet d'une démarche itérative entre sa conception a priori et le codage d'opérations pour tester son applicabilité.

LA NATURE DES PROJETS PAR MESURE

LA NATURE DES PROJETS DE LA MESURE 311

Le tableau ci-dessous montre la multiplicité de nature des projets financés via la mesure 311. En effet, la diversification des activités agricoles peut prendre plusieurs formes, il peut s'agir de :

- développer la capacité d'**hébergement** d'une exploitation agricole en proposant des gîtes, des chambres d'hôtes ou bien des aires de camping. Certains hébergements peuvent présenter un label à caractère environnemental qu'il a semblé opportun de distinguer car c'est un enjeu, notamment dans les régions les plus touristiques ;
- valoriser la **production** issue de l'activité agricole conventionnelle ou biologique en développant les activités de restauration, de vente directe individuelle ou collective ou bien en créant des distributeurs automatiques ;
- valoriser l'**activité** agricole en proposant un accueil à la ferme de visiteurs (handicapés ou non), dans un but pédagogique ou ludique ou bien par la réalisation d'une prestation d'entretien (par ex. coupe de bois) ;
- produire des **énergies renouvelables** issues de l'activité agricole comme le bois de chauffage, la méthanisation, le photovoltaïque ;

³⁸ « Appui méthodologique à l'évaluation du développement des zones rurales – Construction d'un référentiel des effets attendus du RDR 2007-2013 », MAAF & CESAER, déjà citée dans la partie référentiel de ce rapport.

- développer de **nouvelles activités localement innovantes** issues ou non de la l'activité agricole (système de recyclage, etc).

Typologie de la nature des projets de la mesure 311

311	
Gîte classique	Distributeur automatique de produits bio
Gîte label environnemental	Accueil pédagogique
Chambre d'hôte	Accueil handicapés
Camping	Équestre (hors élevage)
Restauration	Loisir ludique
Vente directe	Bois (chauffage)
Vente directe de produits bio	Méthanisation
Boutique collective	Photovoltaïque
Boutique collective bio	Prestation d'entretiens
Distributeur automatique	Création d'activité localement innovante

Source : ÉPICES – TERCIA consultants

Au moment du codage des projets des régions « études de cas », il est apparu que certains d'entre eux pouvaient présenter une dimension **multithématique**. Autrement dit, certaines opérations pouvaient combiner plusieurs thématiques. Ces projets multithématiques représentent près du cinquième des opérations des régions « études de cas » relevant de la mesure 311. Il s'agit par exemple de gîtes intégrant une dimension d'accueil de personnes handicapées ou bien de la création d'activité agricole localement innovante avec vente directe. Pour prendre en compte cette diversité thématique, la nature des projets a été renseignée par le codage d'un « thème principal » et éventuellement d'un « thème secondaire ».

LA NATURE DES PROJETS DE LA MESURE 312

La nature des projets de la mesure 312 peut s'orienter vers deux réflexions typologiques complémentaires : la première vise à détailler la nature de l'activité de l'entreprise aidée (services aux entreprises, artisanat du bâtiment, ...) alors que la seconde s'en tient au secteur d'activité (primaire, secondaire, tertiaire) et s'intéresse en parallèle à la valorisation des produits agricoles et forestiers du territoire. La première de ces réflexions ayant déjà fait l'objet d'un travail interne au ministère, nous nous sommes orientés vers la seconde.

La typologie retenue, présentée dans le tableau ci-dessous, croise donc deux dimensions à savoir :

- le **secteur d'activité** du projet qui comprend (1) les activités de **production** qui concernent la collecte et l'exploitation directe de ressources naturelles comme le font l'exploitant agricole ou forestier, (2) les activités de **transformation** d'un produit du secteur primaire qui regroupent par exemple les entreprises de boulangerie ou de transformation du bois et (3) les activités **tertiaires** qui regroupent les entreprises de services avec notamment des commerces de détail variés ;
- la **valorisation des produits agricoles et forestiers du territoire** qui comprend (1) les **activités en lien avec les produits agricoles du territoire** lorsque l'activité

valorise dans son système de production des produits agricoles issus du territoire³⁹, (2) les **activités en lien avec la forêt du territoire** lorsque l'activité valorise dans son système de production du bois issu du territoire et (3) les **activités non agricoles et non forestières** qui ne valorisent pas dans leur système de production les produits agricoles et forestiers du territoire.

Typologie de la nature des projets de la mesure 312 selon le secteur d'activité et la valorisation des produits agricoles et forestiers du territoire

312		
Activité de production en lien avec les produits agricoles du territoire	Activité de production en lien avec la forêt du territoire	Activité de production de produits non agricoles et non forestiers
Activité de transformation en lien avec les produits agricoles du territoire	Activité de transformation en lien avec la forêt du territoire	Activité de transformation de produits non agricoles et non forestiers
Activité tertiaire en lien avec les produits agricoles du territoire	Activité tertiaire en lien avec la forêt	Activité tertiaire non agricole et non forestière

Source : ÉPICES – TERCIA consultants

Le codage de la valorisation des produits agricoles et forestiers du territoire des projets des régions « études de cas » a été réalisé à partir du descriptif des projets. Le lien d'un projet avec les produits agricoles ou forestiers du territoire est qualifié si l'intitulé de ce projet fait explicitement référence à la valorisation de produits agricoles ou forestiers locaux ou lorsqu'il est estimé que l'exercice de l'activité aidée ne peut que valoriser des produits agricoles ou forestiers du territoire. Ce critère est principalement indicatif, les données disponibles fournissant peu d'éléments permettant de confirmer la présence ou l'absence de valorisation de produits locaux et le terme de « local » posant un problème de définition.

LA NATURE DES PROJETS DE LA MESURE 313

Le tableau ci-dessous montre la multiplicité de nature des projets financés via la mesure 313. Il peut s'agir de :

- Développer la capacité d'**hébergement** et de **restauration** d'une zone rurale en proposant des gîtes (éventuellement labellisés), des chambres d'hôtes, des hôtels, des restaurants, la commercialisation de produits locaux ou bien des aires de camping ;
- Développer l'**offre d'activité de loisir** ou **pédagogique** en développant des équipements de loisirs (bases de loisirs), des équipements pédagogiques (sentiers pédagogiques), des aménagements de site (vélo-route, circuit touristique) ou des infrastructures de signalisation (panneaux de signalisation) ;
- **Promouvoir le territoire** en développant les outils de communication et de promotion (internet, salon).

³⁹ Bien que faisant l'objet de définitions variables, le territoire ici considéré correspond à une dimension « locale » des produits, soit une échelle allant de la commune à un territoire infra-départemental de type Pays.

Typologie de la nature des projets de la mesure 313

313	
Gîte classique	Équipement de loisir
Gîte label environnemental	Équipement pédagogique
Chambre d'hôte	Aménagement de site
Camping	Infrastructure d'information / signalisation
Hôtel	Communication / Promotion
Hôtel labellisé	Évènementiel
Restauration	Commercialisation de produits locaux

Source : ÉPICES – TERCIA consultants

Comme pour la mesure 311, au moment du codage des projets des régions « étude de cas » de la mesure 313, il est apparu que certains projets pouvaient présenter une dimension **multithématique**. Ces projets multithématiques représentent près de 15% des opérations des régions « études de cas » relevant de la mesure 313. Il s'agit par exemple d'hôtels présentant une activité de restauration ou bien de gîtes intégrant une dimension d'accueil de personnes handicapées. Les projets oenotouristiques présentent à la fois une dimension de communication-promotion et une activité de commercialisation de produits locaux. Pour prendre en compte cette diversité, la nature des projets est renseignée par le codage d'un « thème principal » et éventuellement d'un « thème secondaire ».

LA NATURE DES PROJETS DE LA MESURE 341B

La mesure 341B est une mesure qui permet l'acquisition de compétences et l'animation pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies locales de développement. La réflexion a donc été de qualifier la nature de l'animation soutenue qui peut être de trois ordres :

- une **animation thématique**. Autrement dit, le soutien d'une animation sur un champ particulier ou la mise en place d'un projet particulier ;
- une **animation généraliste** qui porte par exemple sur la mise en œuvre de la stratégie d'un Pays ;
- une **animation en création d'activité**. Cette catégorie a été constituée spécifiquement pour qualifier l'animation des sites de proximité de la région Rhône-Alpes, qui ont une forte orientation vers la création d'emploi, soit une dimension transversale mais non généraliste.

S'agissant de l'animation thématique, on a également cherché à caractériser si cette animation portait sur des thématiques de diversification. Il s'est donc constitué deux thèmes secondaires qualifiant le lien avec la diversification de l'animation thématique : **diversification** et **hors diversification**.

Typologie de la nature des projets de la mesure 341B

341B	
Animation thématique	Diversification
Animation généraliste	Hors diversification
Animation création d'activité	

Source : ÉPICES – TERCIA consultants

LES LEVIERS D' ACTIONS

Comme annoncé ci-dessus, la typologie des leviers d'actions s'inspire des 6 leviers de l'étude CESAER qui sont :

- le **capital financier** qui consiste en une aide financière individuelle pour acquérir un matériel, un équipement, etc. ;
- le **capital humain** qui consiste en une aide financière individuelle pour réaliser des études, formations, sites internet, etc. ;
- les **relations verticales entre entreprises** qui consistent en un appui financier aux structures d'animation en vue de favoriser les relations entre entreprises ;
- les **relations horizontales entre acteurs d'un territoire** qui consistent en un appui financier aux structures d'animation en vue de favoriser les relations entre les acteurs d'un territoire ;
- la **ressource patrimoniale** qui consiste à valoriser le patrimoine naturel ou culturel propre à un territoire ;
- les **biens et services pour les acteurs économiques** qui consistent en une aide aux acteurs publics ou privés pour la production d'infrastructures collectives d'accès aux TIC pour les entreprises ou d'infrastructures récréatives collectives. Autrement dit, ce levier d'action porte sur la dimension de bien public.

Au moment du codage des leviers d'action des projets des régions « études de cas », il a été constaté que des projets pouvaient combiner plusieurs leviers. Il peut s'agir par exemple d'un projet combinant à la fois le levier capital financier et le levier capital humain dans le cas d'un projet d'investissement pour lequel il a été également financé une étude de faisabilité. Le levier « ressource patrimoniale » est un levier d'action qui se croise généralement avec un autre levier d'action. Ce levier qualifie donc d'autres leviers d'action comme par exemple un projet de construction d'un espace œnotouristique qui combine à la fois une dimension investissement (levier capital financier) et une dimension liée au terroir viticole (levier ressource patrimoniale). Le choix a donc été d'un double codage possible avec un levier principal et éventuellement un levier secondaire dont la ressource patrimoniale.

4.3.2. Analyse des projets financés dans les 4 régions « étude de cas »

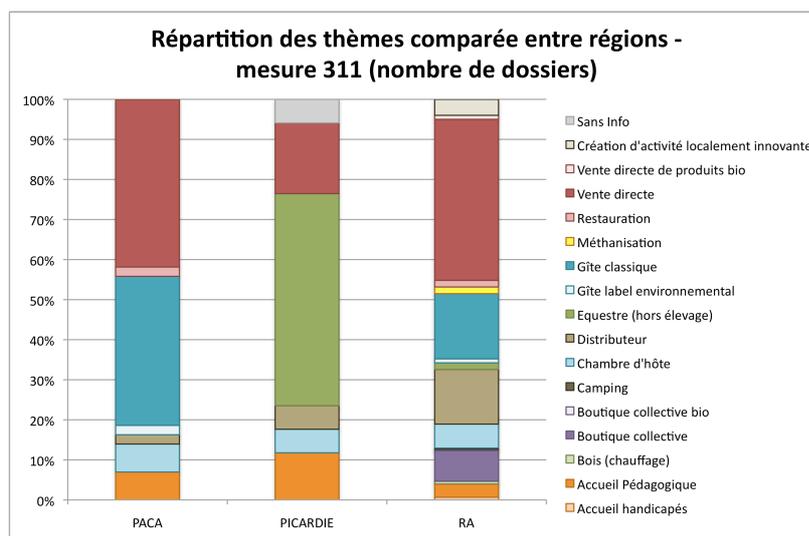
LES PRINCIPAUX RESULTATS POUR LA MESURE 311

DES PROFILS THEMATIQUES DIFFERENCIES SELON LES REGIONS

Le graphique ci-dessous qui présente la répartition des thématiques renseignées à partir du codage de la typologie sur la nature des projets des régions « étude de cas » pour la mesure 311, montre des profils thématiques assez différenciés selon les régions :

- la région PACA présente une large part de projets orientés autour des gîtes (37%) et de la vente directe (41%). La part importante des projets de vente directe reflète la forte dynamique de ces modalités de commercialisation dans la région ;
- la région Picardie présente plus de la moitié de projets équestres. Cette forte proportion de projets équestres peut rendre compte d'un choix régional autour de cette thématique mais qui peut être qualifié de "a posteriori" dans le sens où le DRDR de la région Picardie ne fait pas référence à une priorité équestre sur les projets ;
- la région Rhône-Alpes présente un profil de projets plus diversifié (vente directe, gîte, distributeur de lait, boutique collective, etc.) avec cependant une prédominance de la vente directe (40%). C'est la principale région parmi les 4 étudiées à présenter des projets de méthanisation et des boutiques collectives. Cette diversité en direction de ces thématiques a notamment été permise par un déplaçonnement pour des projets collectifs et l'inscription de la méthanisation dans le DRDR.

Il est à noter que 20% des projets des régions « étude de cas » présentent un thème secondaire qui concerne généralement les projets de vente directe, de gîte et de chambre d'hôte. Parmi les thématiques secondaires les plus présentes, on peut citer la création d'activité localement innovante (45%), l'accueil de personnes handicapées (26%) et l'accueil pédagogique (10%).



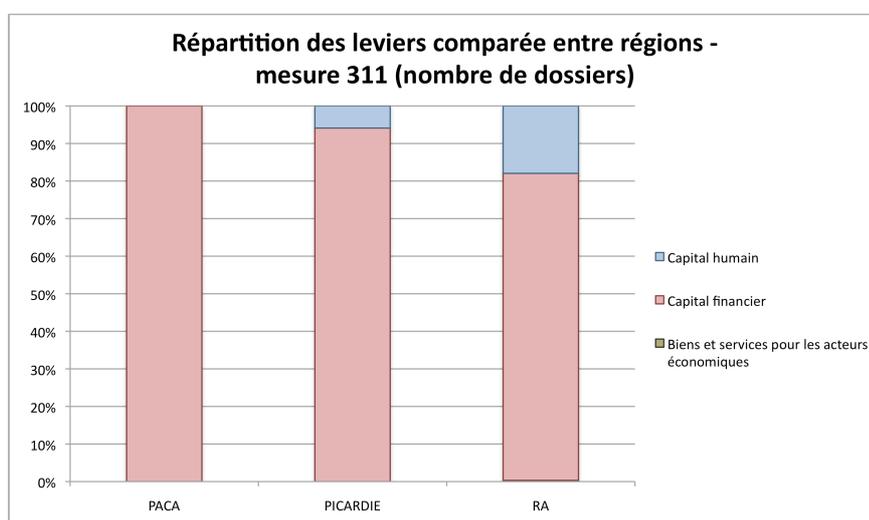
Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après données OSIRIS

Pour rappel, la région Basse Normandie n'a pas été représentée car c'est la seule région française à avoir fait le choix de ne pas ouvrir la mesure 311 dans son DRDR.

UNE MAJORITE DE PROJETS D'INVESTISSEMENT MATERIEL

Le graphique ci-dessous qui présente la répartition des leviers renseignés à partir du codage de la typologie sur les leviers d'action des projets des régions « étude de cas » pour la mesure 311, montre qu'une majorité de projets financés via la mesure 311 sont des projets d'investissement matériel. Cette situation se retrouve dans l'ensemble des régions « étude de cas » mais particulièrement dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (100%) et Picardie (95%). La région Rhône-Alpes présente quant à elle près de 20% de projets mobilisant le levier capital humain qui concerne principalement des études de faisabilité. Cette proportion peut s'expliquer par la démarche de la région Rhône-Alpes s'agissant des conditions de financement des études d'une part et des Entreprises Localement Innovante (ELI) d'autre part. Une étude de faisabilité préalable aux investissements a été systématiquement réalisée. Le DRDR de la région Rhône Alpes permet un financement de près de 80% pour les investissements immatériels comme le prévoyait le PDRH ou propose un financement de 60% lorsque des investissements immatériels et matériels sont combinés sur un même projet. S'agissant des ELI, des études de faisabilité préalable aux investissements sont obligatoires.

Un très faible nombre de projets (2,7%) présente un levier secondaire, ce qui renforce la constatation d'une très faible utilisation du levier capital humain, même de façon secondaire, et pose question sur la valorisation des ressources patrimoniales dans le cadre de cette mesure.



Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après données OSIRIS

LES PRINCIPAUX RESULTATS POUR LA MESURE 312

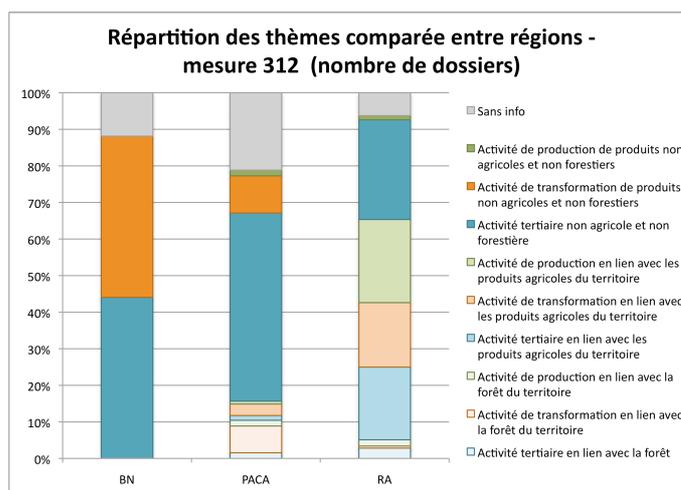
UN FAIBLE LIEN AVEC LES PRODUITS AGRICOLES ET FORESTIERS DU TERRITOIRE

Le graphique ci-dessous présente la répartition des thématiques renseignées à partir du codage de la typologie sur la nature des projets des régions « études de cas » pour la mesure 312. Il montre une valorisation des produits agricoles et forestiers du territoire globalement faible mais différenciée selon les régions :

- la région Basse Normandie présente pour l'essentiel des opérations issues des activités de transformation (44%) et de services (44%) qui ne présentent pas de lien avec les produits agricoles et forestiers du territoire ;
- la région Provence-Alpes-Côte d'Azur présente une majorité de projets d'activités tertiaires sans lien avec les produits agricoles et forestiers du territoire (51%). On peut cependant noter une proportion non négligeable d'activités, le plus souvent

de transformation, valorisant les produits agricoles et forestiers du territoire (16%);

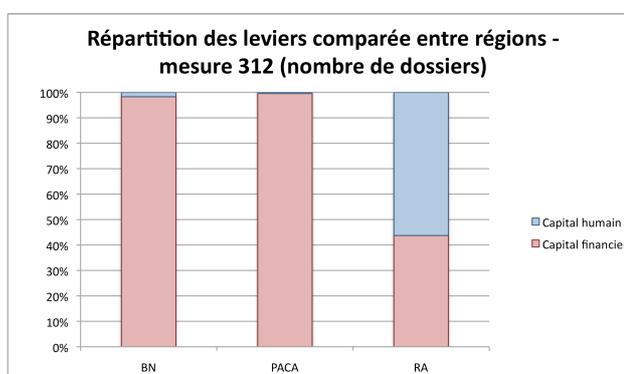
- la région Rhône-Alpes présente un profil plus diversifié avec une majorité de projets présentant un lien avec les produits agricoles du territoire (60%) ainsi qu'un peu plus du quart de projets issus de l'activité tertiaire sans lien avec la production agricole et forestière du territoire. La forte part de valorisation des produits agricoles du territoire peut en partie s'expliquer par le fait d'avoir privilégié, dans cette région, la mobilisation de la mesure 312 pour les créations d'activités innovantes. En effet, parmi les critères appréciant l'innovation, la combinaison d'activités et les types de partenariat envisagés sont des critères qui ont pu favoriser la valorisation de produits agricoles du territoire.



Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après données OSIRIS

LA REGION RHONE-ALPES SE DISTINGUE DES AUTRES REGIONS EN TERMES DE LEVIERS MOBILISES

Le graphique ci-dessous qui présente la répartition des leviers renseignés à partir du codage de la typologie sur les leviers d'action des projets des régions « études de cas » pour la mesure 312, montre qu'une large part de projets financés via la mesure 312 sont des projets d'investissement. Cette proportion approche les 100 % pour les projets de la Basse Normandie et Provence-Alpes-Côte d'Azur. La région Rhône-Alpes présente quant à elle plus de la moitié (56%) des projets mobilisant le levier capital humain. Comme pour la mesure 311, cette proportion peut s'expliquer par le dispositif dans cette région d'aide Entreprises Localement Innovantes (ELI).



Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après données OSIRIS

On peut noter que, là encore, une très faible proportion de projets (3,2%) présente un levier secondaire.

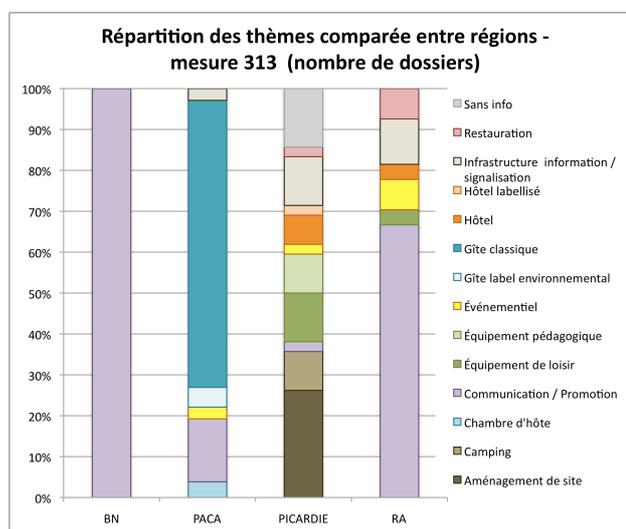
LES PRINCIPAUX RESULTATS POUR LA MESURE 313

DES PROFILS THEMATIQUES QUI RELEVANT DE CHOIX REGIONAUX

Le graphique ci-dessous présente la répartition des thématiques renseignées à partir du codage de la typologie sur la nature des projets des régions « études de cas » pour la mesure 313. Il montre des profils thématiques assez différenciés selon les régions :

- La région Provence-Alpes-Côte d’Azur présente des projets majoritairement axés sur les gîtes (70%). Le DRDR de la région explicite d’ailleurs cette stratégie axée sur les gîtes ;
- La région Basse Normandie présente des projets exclusivement orientés sur de la promotion/communication. Cette orientation exclusive a été clairement définie dans le DRDR de la région. En effet, il a été prévu un dispositif 313.1 « Soutien aux réseaux pour le développement du tourisme en milieu rural et à la création de nouveaux produits touristiques » qui exclut les dépenses d’hébergement ;
- La région Rhône-Alpes présente également des projets orientés vers la promotion/communication (66%). Comme pour la région Basse Normandie, la région Rhône-Alpes a fait le choix d’exclure l’amélioration des hébergements touristiques dans son DRDR. La stratégie de la mesure 313 est axée sur l’oenotourisme (« Promotion des activités touristiques – Programme spécifique viticole ») ;
- La région Picardie quant à elle présente une grande diversité de projets avec une faible part d’hébergements (quelques hôtels et pas de gîtes ni de chambres d’hôtes), ce qui s’explique par des choix de mise en œuvre pas forcément apparents dans le DRDR.

À noter que 15% des projets des régions « étude de cas » présentent un thème secondaire qui concerne des thématiques diverses. Parmi les thématiques secondaires les plus présentes, on peut citer la commercialisation de produits locaux (30%) et la restauration (19%).



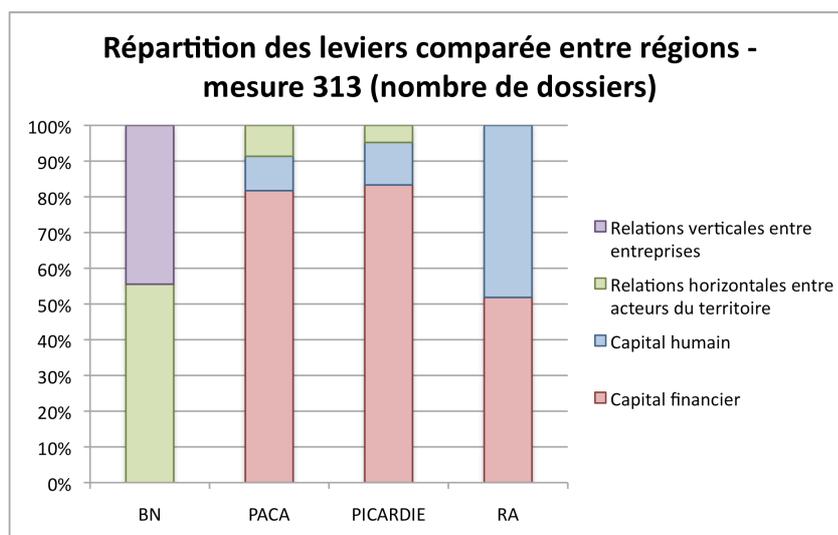
Source : ÉPICES – TERCIA consultants d’après données OSIRIS

DES LEVIERS LIES A LA NATURE DES PROJETS

Le graphique ci-dessous présente la répartition des leviers renseignés à partir du codage de la typologie sur les leviers d’action des projets des régions « étude de cas » pour la mesure 313. Il montre des leviers variables selon les régions mais essentiellement liés à la nature des projets :

- Les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Picardie présentent un profil identique. En effet, la majorité des projets (80%) mobilise le levier du capital financier ;
- La région Rhône-Alpes présente pour moitié des projets mobilisant du capital financier et l'autre moitié du capital humain. Ce dernier levier est principalement mobilisé par des opérations de communication et de promotion ;
- La région Basse Normandie présente un ensemble de projets mobilisant des leviers de nature différente, avec 55% de projets qui favorisent les relations horizontales entre acteurs du territoire et 45% de projets qui favorisent les relations verticales entre entreprises.

On peut noter qu'un nombre non négligeable de projets (28%) présente un levier secondaire qui, le plus souvent, se trouve être le levier ressource patrimoniale (75%).



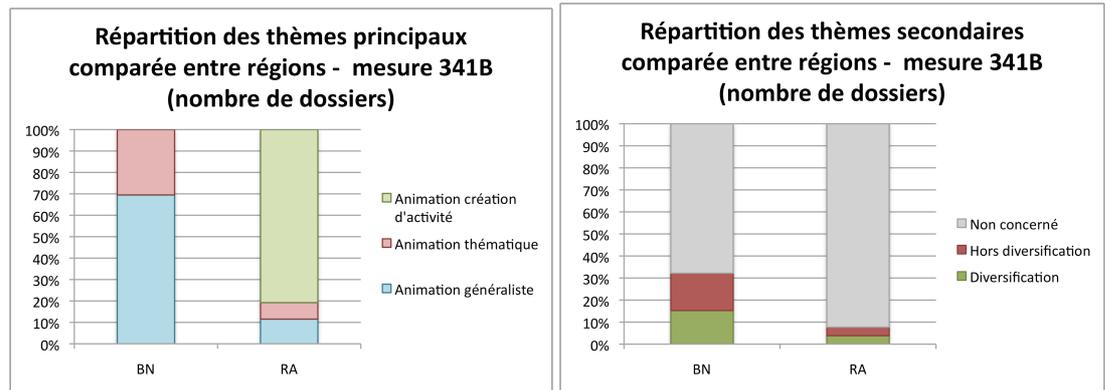
Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après données OSIRIS

LES PRINCIPAUX RESULTATS DE LA MESURE 341B

DES PROFILS THEMATIQUES SPECIFIQUE SELON LES REGIONS

Le graphique ci-dessous qui présente la répartition des thématiques renseignées à partir du codage de la typologie sur la nature des projets des régions « étude de cas » pour la mesure 341B, montre des profils thématiques assez spécifiques selon les régions :

- La région Basse Normandie présente 70% d'opérations d'animation généraliste et 30% d'animation thématique. Les thématiques afférentes à l'animation thématique concernent pour moitié l'animation de projets de diversification (cf. graphique ci-après sur la répartition des thèmes secondaires comparée entre régions) ;
- La région Rhône-Alpes présente 80% d'opérations d'animation pour la création d'activité, le reste des opérations se partageant entre de l'animation thématique (8%) et généraliste (12%). L'animation pour la création d'activité correspond à une politique spécifique à la région Rhône-Alpes pour le financement de plateformes régionales de développement rural. Comme pour la région Basse Normandie, les thématiques afférentes à l'animation thématique concernent pour moitié l'animation de projets de diversification (cf. graphique sur la répartition des thèmes secondaires comparée entre régions).

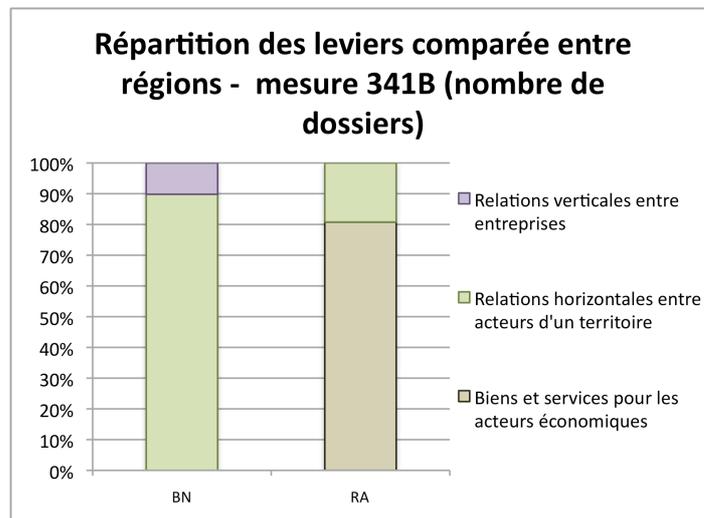


Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après données OSIRIS

DES LEVIERS DE NATURE COLLECTIVE MAIS DIFFERENTS DANS LES DEUX REGIONS

Le graphique ci-dessous qui présente la répartition des leviers renseignés à partir du codage de la typologie sur les leviers d'action des projets des régions « étude de cas » pour la mesure 341B, montre des leviers variables selon les régions :

- La région Basse Normandie présente majoritairement de l'animation permettant les relations horizontales entre acteurs d'un territoire (90%) ;
- La région Rhône-Alpes présente principalement de l'animation avec une dimension biens et services pour les acteurs économiques (80%). Ce levier concerne spécifiquement l'animation pour la création d'activité, qui mobilise également comme levier secondaire les relations horizontales entre acteurs d'un territoire.

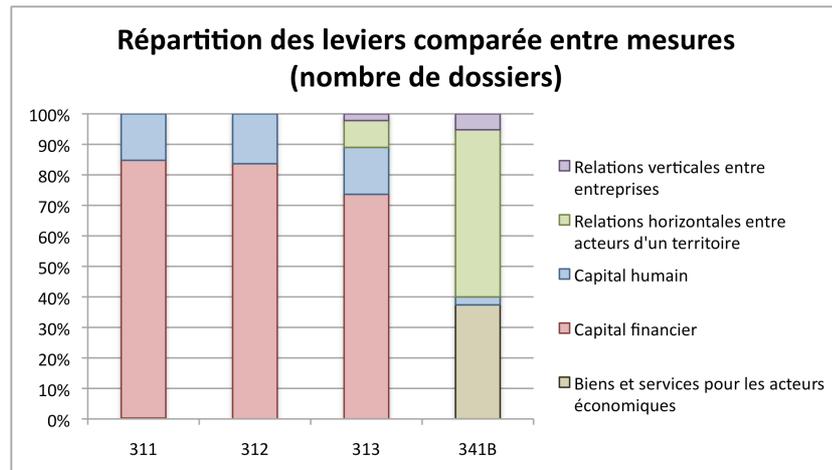


Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après données OSIRIS

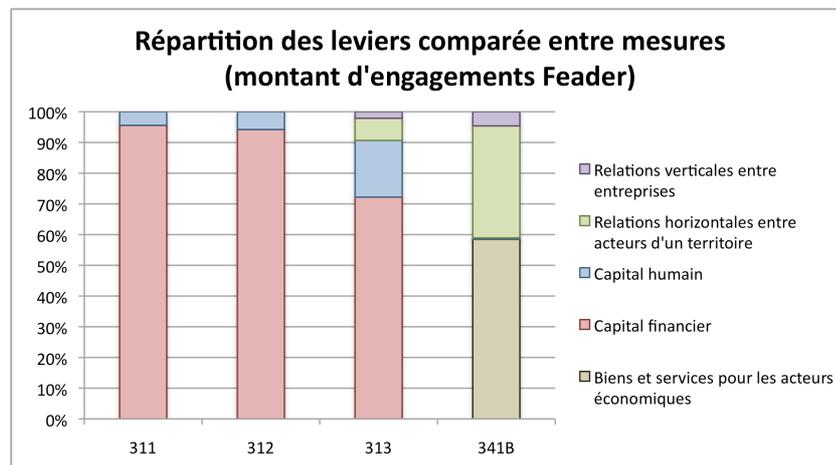
LA COMPARAISON DES LEVIERS MOBILISES SELON LES MESURES

À titre de synthèse, la répartition des leviers entre les mesures montre une forte mobilisation du levier du capital financier par les mesures dédiées à la diversification (311, 312, 313). C'est principalement la région Rhône-Alpes qui mobilise également le levier du capital humain. A contrario, la principale mesure d'appui à la diversification (341B) mobilise des leviers favorisant la mise en réseau d'acteurs du territoire, le levier « biens et services pour les acteurs économiques » concernant principalement la région Rhône-Alpes. Ces résultats sont

sensiblement identiques que l'on prenne en compte le nombre de dossiers ou les montants de FEADER engagés.



Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après données OSIRIS



Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après données OSIRIS

LE CROISEMENT DE LA TYPOLOGIE AVEC LES TYPES DE TERRITOIRES RURAUX

Comme pour l'analyse des réalisations par types de territoires ruraux à l'échelle de la France à partir du « thème principal » renseigné sur OSIRIS (voir ci-avant), on peut réaliser cette même analyse à partir des nouvelles typologies qui viennent d'être présentées⁴⁰. Ce croisement mériterait d'être réalisé au niveau national et pas seulement sur les régions « étude de cas » pour en tirer des enseignements d'ensemble.

⁴⁰ Voir une illustration en annexe 8.5.

4.4. Panorama des réalisations des 4 régions études de cas

BASSE NORMANDIE

La maquette dédiée à l'axe 3 est de 13 M€ de FEADER en 2012, dont 5 M€ dédiés aux mesures de diversification. La mesure 312 a été ouverte, elle est adossée au FISAC comme unique cofinancement et gérée par la DIRECCTE. Les difficultés de mobilisation du FISAC au niveau national ont entraîné des difficultés de consommation de la 312 et la maquette a été revue à la baisse en 2012. La mesure 313 a également été ouverte, elle est gérée par la DRAAF, majoritairement cofinancée par le CR et concerne les projets d'envergure régionale (surtout communication) tandis que les projets d'investissement à une échelle plus locale passent préférentiellement par LEADER. C'est la seule région métropolitaine à ne pas avoir ouvert la mesure 311. La mesure 341B est également ouverte, elle est très fortement dotée et gérée par le Conseil régional qui met en œuvre une politique de soutien aux territoires de projets (aides aux Pays et au CREAN).

Les principales caractéristiques des réalisations pour les deux mesures plus particulièrement étudiées en Basse Normandie (c'est-à-dire ayant fait l'objet d'entretiens avec des bénéficiaires) sont résumées dans le tableau ci-après.

Mesure	312	341B
Maquette FEADER initiale et évolution	800 000 €, diminuée à 600 000 €	3M€, augmentée à 3,8 M€
Nombre de dossiers engagés mi-2012	49 dossiers engagés	50 dossiers engagés
Montants FEADER engagés mi-2012 et % avancement	255 000 € - 42%	2 M€ - 52 %
Montant moyen de FEADER par dossier	Environ 5 200 €	39 300 €
Type de bénéficiaires	Entreprises variées de commerce ou d'artisanat (épiceries, boulangeries, traiteurs, coiffeurs, BTP, garages...)	Pays et le centre de ressource du CREAN (avec la plupart du temps plusieurs dossiers par bénéficiaires – projets annuels)
Objet de l'aide	Investissements matériels (acquisition de matériel, modernisation des locaux...),	Animation/ingénierie (poste à plein temps ou partie, un ou plusieurs poste)
Remarques		Une animation au service la plupart du temps de stratégies généralistes (70%) et dans une moindre mesure thématiques (agriculture, accueil, services...)

PICARDIE

La maquette dédiée à l'axe 3 est de 13 M€ de FEADER en 2012, dont 8 M€ dédiés aux mesures de diversification. La mesure 311 a été ouverte, elle est cofinancée et gérée par le Conseil régional qui avait une forte ambition concernant la diversification des exploitations agricoles mais qui a revu la maquette à la baisse en 2012 au vu du faible nombre de porteurs de projets qui ont sollicité cette aide. Au regard de la faible enveloppe de FEADER disponible, la 312 n'a pas été ouverte (comme la 321), les investissements concernant les micro-entreprises en milieu rural étant pris en charge par le FEDER. La mesure 313 a été ouverte, elle est cofinancée par différents financeurs (CR, CG et autres) et gérée par le Conseil régional et a été légèrement réabondée en cours de programmation.

Les principales caractéristiques des réalisations pour les deux mesures plus particulièrement étudiées en Picardie (c'est-à-dire ayant fait l'objet d'entretiens avec des bénéficiaires) sont résumées dans le tableau ci-après.

Mesure	311	313
Maquette FEADER initiale et évolution	1 M€ diminuée à 100 000 €	6,3 M€ augmentée à 6,8 M€
Nombre de dossiers engagés mi-2012	14 dossiers engagés	31 dossiers engagés
Montants engagés mi-2012 et % avancement	Environ 78 000€ - 79 %	3,3 Millions € - 49%
Montant moyen de FEADER par dossier	5 500 €	107 000 €
Type de bénéficiaires	Une majorité d'entreprises individuelles et des SARL Nombreux bénéficiaires équestres	Une majorité de communes et des EPCI
Objet de l'aide	Investissements matériels : acquisition de matériel, aménagement de locaux,...	Investissements matériels : projets d'infrastructure information/signalisation, d'aménagement de site et d'équipement de loisirs
Remarques		Près d'1/4 des bénéficiaires ont mobilisé plus d'une fois des financements FEADER

RHONE-ALPES

Les mesures de diversification constituent 13 M€ en 2012, soit 36% de la maquette totale de 35 M€ dédiée à l'axe 3. Le dispositif ELI mobilise la mesure 311 ou la mesure 312 selon le statut, agricole ou non, du porteur de projet. Le projet régional sur l'oenotourisme mobilise

la mesure 313 pour les projets collectifs (investissement, communication et promotion) et la mesure 311 pour les projets individuels. Plusieurs conseils généraux mobilisent la mesure 311 pour financer gîtes et chambres d'hôte. Les distributeurs de lait ont fait l'objet de plusieurs initiatives départementales. La méthanisation concerne un très petit nombre de projets. La mesure 341B a été principalement mobilisée pour l'animation des sites de proximité de la plate-forme régionale de développement rural. L'appel à projets ville-campagne a également été financé par cette mesure. En fin de période, la mesure 341 B finance les études de qualification des produits des circuits de proximité.

Les principales caractéristiques des réalisations pour les deux mesures plus particulièrement étudiées en Rhône-Alpes (c'est-à-dire ayant fait l'objet d'entretiens avec des bénéficiaires) sont résumées dans le tableau ci-après.

Mesure	311	341B
Maquette FEADER initiale et évolution	2 M€ augmentée à 4,3 M€	7,3 M€ diminuée à 6,2M€
Nombre de dossiers engagés mi-2012	206 dossiers engagés	43 dossiers engagés
Montants engagés mi-2012 et % avancement	1,7 M€	3,3 M€
Montant moyen de FEADER par dossier	8 300 €	75 900 €
Type de bénéficiaires	Dispositif régional ELI (entreprises localement innovantes) : statut agricole Oenotourisme : projets régionaux Distributeurs de lait pour vente directe Gîtes ruraux et chambres d'hôte Méthanisation (4 opérations dont 1 étude) Création d'activité après étude de faisabilité	Financement annuel des sites de proximité Appel à projets ville-campagne 2013 : Qualification des produits des circuits de proximité, ingénierie des territoires organisés
Objet de l'aide	Investissement matériel et études oenotourisme Régimes d'aide des Départements : gîtes, filières agricoles	Animateurs sites de proximité Mise en œuvre de projets ville-campagne de territoires organisés 2013 : études circuits de proximité, ingénierie

PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Cette région a une maquette totale pour l'axe 3 proche de celle de la région Rhône-Alpes, avec 33 M€, mais les mesures évaluées en constituent seulement 24% (8 M€). Les régimes d'aide départementaux mobilisent les mesures 311 ou 313 pour les projets individuels de gîtes ou chambres d'hôte selon le statut du bénéficiaire, la mesure 312 pour le commerce-artisanat ou d'autres microentreprises, dont des entreprises du secteur bois (exploitation et transformation). La mesure 313 a également financé des projets de territoire dans le champ du tourisme de pleine nature. La mesure 311 devait également être mobilisée sur des projets relatifs aux circuits courts financés par le Conseil régional.

Les principales caractéristiques des réalisations pour les deux mesures plus particulièrement étudiées en PACA (c'est-à-dire ayant fait l'objet d'entretiens avec des bénéficiaires) sont résumées dans le tableau ci-après.

Mesure	312	313
Maquette FEADER initiale et évolution	1,6 M augmentée à 2,2 M€	2 M€ augmentée à 2,7 M€
Nombre de dossiers engagés mi-2012	231 dossiers engagés	75 dossiers engagés
Montants engagés mi-2012 et % avancement	1,3 M€	1,1 M€
Montant moyen de FEADER par dossier	5 600 €	14 700 €
Type de bénéficiaires	Plus de 300 commerces ruraux, forte présence des boulangeries-pâtisseries et stations service. Microentreprises créées en territoire rural hors secteur commerce-artisanat (exemple : informatique) Exploitations et entreprises du secteur bois-forêt	Environ 80 propriétaires non agricoles de gîte/chambre d'hôte (contre seulement 25 propriétaires agricoles financés via la 311) PNR, comités régional et départemental du tourisme
Objet de l'aide	Investissement matériel (aménagement, équipement)	Investissement matériel (aménagement) Quelques opérations ponctuelles de promotion
Remarques	Nombreuses opérations ne permettant pas d'identifier le type de projet et donc de quantifier les bénéficiaires par catégorie	

5. Analyse des effets

L'analyse des effets a été réalisée sur la base (1) de l'analyse des réalisations, (2) des entretiens auprès des bénéficiaires, et (3) de la mobilisation d'autres travaux (enquête réalisée dans le cadre de l'étude sur les indicateurs de résultat du PDRH⁴¹). Les entretiens bénéficiaires ont concerné 46 porteurs de projets répartis entre les quatre régions « étude de cas », avec deux mesures approfondies dans chaque région⁴². Comme souligné dans la première partie de ce rapport consacrée à l'approche méthodologique, ce nombre de bénéficiaires interrogés est faible au regard de la diversité des mesures et des projets du champ évalué. L'analyse des effets qui en découle doit donc être considérée à l'aune de cette limite méthodologique. Enfin, en termes de structuration, cette partie reprend les types d'effets identifiés comme critères d'évaluation à instruire dans la partie consacrée au référentiel d'évaluation. Ces types d'effets renvoient aux objectifs stratégiques de l'axe 3 du PDRH auxquels les mesures de diversification contribuent, et non aux objectifs spécifiques de chaque mesure. Ces derniers, abordés dans le questionnement européen, font néanmoins l'objet d'un encadré à la fin de cette partie.

5.1. Effet de levier

Les bénéficiaires ont été interrogés sur l'impact du financement FEADER sur la réalisation de leur projet. Il a été demandé aux porteurs de projets si le financement FEADER avait été utile dans la réalisation de leur projet et s'ils auraient réalisé ce projet de la même façon sans l'aide européenne. Cette approche de l'effet de levier peut être considérée comme le symétrique de l'effet d'aubaine⁴³.

5.1.1. Un effet de levier global plutôt mitigé

Le graphique ci-dessous montre l'effet de levier des aides FEADER sur la réalisation des projets des bénéficiaires. On constate que :

- près de 31% des porteurs de projets ou bénéficiaires estiment que les financements du FEADER présentent un effet de levier plutôt élevé sur la réalisation de leur projet. Autrement dit, ils assurent que les aides du FEADER leur ont permis de réaliser leur projet (311, 312, 313) ou bien de renforcer une capacité d'animation (341B) et qu'ils ne l'auraient pas réalisé sans ces financements ;
- près de 51% des porteurs de projets ou bénéficiaires estiment que les aides FEADER présentent un effet de levier partiel sur la réalisation de leur projet. Certains d'entre eux précisent qu'ils auraient revu les ambitions du projet à la baisse avec par exemple, le choix de matériaux moins onéreux mais de moins bonne qualité, l'achat de matériels d'occasion, la construction de locaux moins grands que prévu initialement, la réalisation d'une étude moins approfondie ou

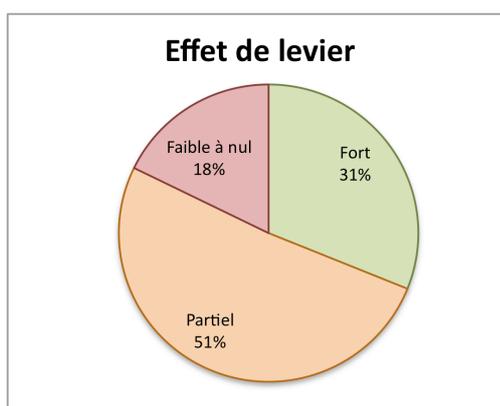
⁴¹ « Etude sur les indicateurs de résultat du cadre commun de suivi et d'évaluation et leur mise en œuvre dans le cadre de la programmation 2007/2013 de développement rural » - Ernst & Young, 2012.

⁴² 311 en Picardie et Rhône Alpes, 312 en Basse Normandie et PACA, 313 en Picardie et PACA, 341B en Basse Normandie et Rhône Alpes.

⁴³ Il existe un effet d'aubaine si le porteur de projets ou le bénéficiaire qui bénéficie du financement du FEADER déclare avoir eu l'intention de réaliser son projet à l'identique même si l'aide n'avait pas été accordée.

bien un étalement du calendrier de réalisation du projet (c'est notamment le cas pour les projets découpés en tranche comme les vélo-routes) ;

- près de 18% des porteurs de projets ou bénéficiaires estiment que les financements du FEADER présentent un effet de levier plutôt faible voire nul sur la réalisation de leur projet. En effet, certains d'entre eux soutiennent qu'ils auraient réalisé leur projet même sans les aides européennes. Cet effet d'aubaine est cependant variable entre les porteurs de projets. En effet, certains soutiennent que leur projet était un élément important de leur activité (diversification pour pallier la saisonnalité de l'activité principale) et donc que sa réalisation n'était pas soumise à l'obtention de l'aide FEADER. D'autres précisent que le versement du FEADER intervenant au cours ou à la fin de la réalisation effective de l'opération ne permet pas son utilisation directe dans le financement. Enfin, pour certains bénéficiaires, les aides FEADER peuvent être considérées comme de l'aubaine "pure" au sens où « il existe une aide donc je la prends ».



Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après l'enquête auprès des bénéficiaires

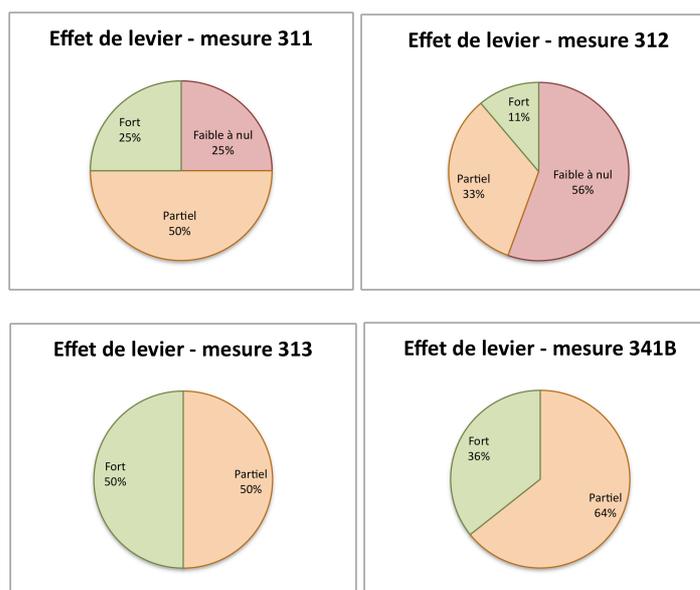
Au final, l'effet de levier global des financements du FEADER via les mesures de diversification (311, 312, 313) et d'appui aux investissements dans la diversification (341B) est plutôt mitigé⁴⁴.

5.1.2. Un effet de levier variable entre les mesures

L'analyse de l'effet de levier pour chacune des mesures étudiées (graphes ci-dessous) montre des différences notables entre les mesures. Effectivement, l'effet de levier est :

- plus élevé pour les mesures 313 et 341B. En effet, la moitié des porteurs de projets ou des bénéficiaires de la mesure 313 estime que les aides FEADER présentent un fort effet de levier sur la réalisation de leur projet, et aucun un effet faible à nul. Ces proportions sont presque semblables pour la mesure 341B ;
- plus faible pour la mesure 312. En effet, plus de la moitié des porteurs de projets ou des bénéficiaires de la mesure 312 précise que les financements FEADER présentent un très faible effet de levier sur la réalisation de leur projet ;
- plus variable pour la mesure 311. En effet, autant de porteurs de projets ou bénéficiaires estime que les aides FEADER présentent un effet de levier faible qu'un fort effet de levier.

⁴⁴ Ce résultat semble assez robuste même si certains membres du comité de pilotage font valoir la possibilité d'une surestimation de l'effet de levier lorsqu'on interroge directement des bénéficiaires du programme.



Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après l'enquête auprès des bénéficiaires

Ces différences peuvent au moins en partie s'expliquer par la proportion de FEADER par rapport au coût total du projet. L'hypothèse peut être avancée que l'effet de levier varie positivement avec la proportion de FEADER dans le coût total du projet. En effet, si on compare les montants d'aide rapportés aux dépenses prévisionnelles (voir tableau ci-dessous), on constate que la mesure qui présente le plus d'effet de levier, la mesure 313, est celle qui possède la proportion de FEADER dans le coût total du projet la plus élevée. Notons toutefois que cette proportion est en partie conditionnée par la nature des porteurs de projets. En effet, les porteurs de projets publics peuvent mobiliser une part de subventions plus importante que les porteurs de projets privés, ce qui peut aussi expliquer le ratio plus élevé de la mesure 313.

La proportion de FEADER par rapport au montant total de la subvention semble être relativement homogène entre les différentes mesures. Elle s'approche du taux de cofinancement du FEADER de l'axe 3, fixé à 50% dans les règlements communautaires (avec 50% de « contrepartie publique nationale »). Ces ratios sont légèrement inférieurs pour la mesure 311 en Rhône-Alpes, 312 en PACA et 313 en Picardie, pour lesquelles des financements complémentaires doivent intervenir en « top-up » (sans contrepartie européenne), ce qui pourrait être interprété comme un effet de levier légèrement supérieur du FEADER sur la mobilisation des autres fonds publics.

Dispositif - Région	Montant moyen FEADER par dossier	Montant moyen subvention par dossier	Ratio moyen FEADER / subvention par dossier	Montant moyen dépense prévisionnelle par dossier	Ratio moyen FEADER /dépense prévisionnelle totale
311 - Picardie	5 975	11 951	50%	61 184	10%
311 - Rhone-Alpes	8 139	18 981	43%	62 160	13%
312 - Basse-Normandie	5 363	10 725	50%	38 826	14%
312 - PACA	5 582	12 160	46%	34 718	16%
313 - Picardie	105 229	226 073	47%	372 089	28%
313 - PACA	14 739	29 934	49%	66 769	22%

Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après données OSIRIS

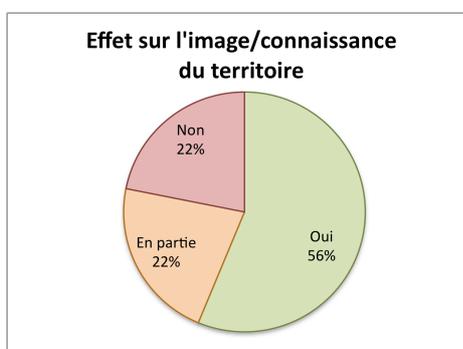
5.2. Effets sur la structuration des acteurs autour de projets de territoires partagés

Les effets sur la structuration des acteurs autour de projets de territoires partagés peuvent s'apprécier à l'aune de deux dimensions sur lesquels les porteurs de projets ou bénéficiaires ont été interrogés : (1) la contribution du projet à la valorisation de l'image et de la connaissance du territoire et (2) l'inscription du projet dans une dynamique plus large (projet de territoire, équipe technique d'un Pays, réseau d'acteurs portant des projets du même type, etc.).

5.2.1. Des projets qui participent à l'image et à la connaissance du territoire

Le graphique ci-dessous présente la participation du projet à l'image et à la connaissance du territoire. On constate que :

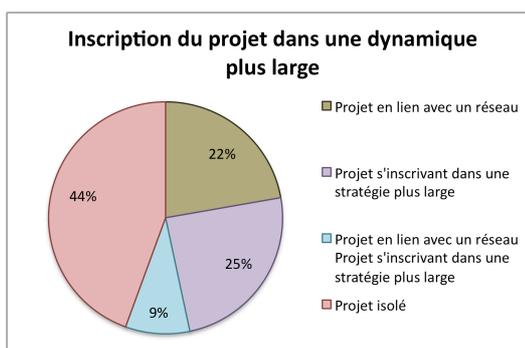
- 56% des porteurs de projets ou bénéficiaires estiment que leur projet a participé à valoriser l'image et/ou la connaissance du territoire. C'est surtout le cas pour la mesure 313 qui présente des projets touristiques (circuits touristiques, gîtes, etc.) et dans une moindre mesure pour la mesure 311 qui compte une bonne part de projets valorisant les produits locaux ;
- 22% des porteurs de projets ou bénéficiaires estiment que leur projet n'a que partiellement participé à valoriser l'image et/ou la connaissance du territoire. C'est notamment le cas pour certains projets de la mesure 312 qui valorisent indirectement l'image du territoire (rénovation d'une vitrine, etc.) ;
- 22% des porteurs de projets ou bénéficiaires estiment que leur projet n'a pas participé à valoriser l'image et/ou la connaissance du territoire. C'est notamment le cas pour certains projets de la mesure 312 comme l'achat de matériels, etc.



Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après l'enquête auprès des bénéficiaires

5.2.2. Une inscription des projets dans une dynamique plus large qui varie selon les mesures

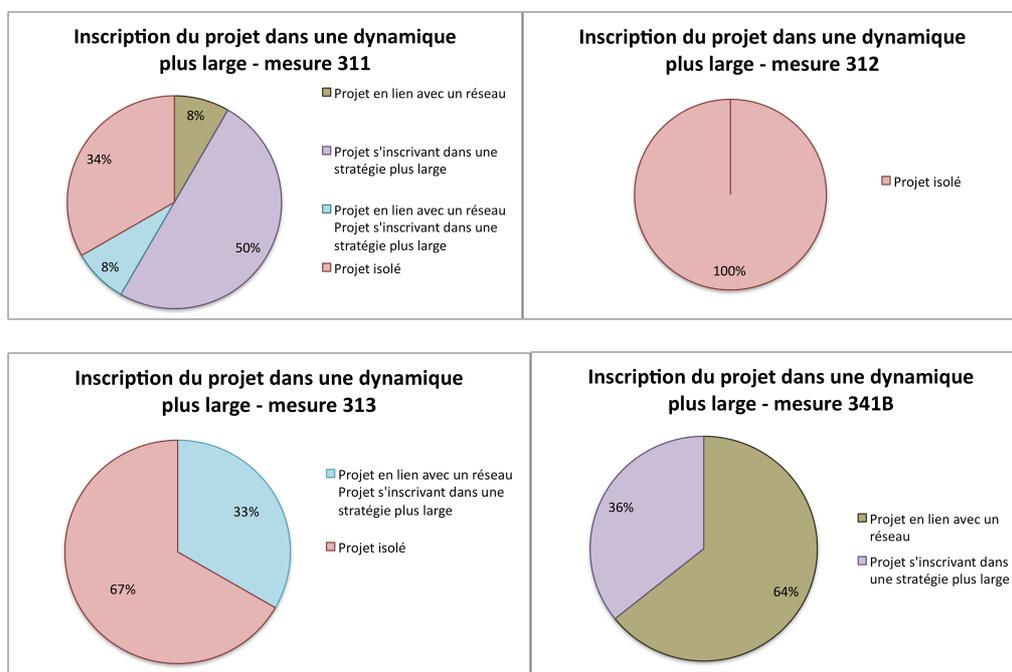
Le graphique ci-dessous qui présente l'inscription du projet dans une dynamique plus large montre que les projets de diversification s'inscrivent pour la plupart dans une dynamique de réseau, qu'elle concerne une filière ou des territoires (56%). Cette dynamique est, dans certain cas, confortée par la forte implication des territoires de projet (ex en Basse Normandie). Cependant, une large part de projets sont "isolés" ou ne s'inscrivent pas dans une dynamique plus large (44%).



Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après l'enquête auprès des bénéficiaires

Cette analyse globale masque des différences entre mesures (voir graphiques ci-dessous) :

- les projets financés via la mesure 311 présentent un profil assez diversifié mais 66% s'inscrivent dans un réseau comme le réseau "bienvenue à la ferme" ou une stratégie plus large à l'échelle régionale (contrat de progrès de la Région Picardie, etc.) ;
- les projets financés via la mesure 312 sont unanimement des projets isolés, ou bien des projets qui ne concernent qu'une entreprise ou société prise individuellement ;
- les projets financés via la mesure 313 sont majoritairement des projets isolés qui concerne des projets de gîtes ou des projets communaux ou intercommunaux sans lien véritable avec un Pays ;
- les projets financés via la mesure 341B sont majoritairement des projets en lien avec un réseau ou une stratégie plus large.



Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après l'enquête auprès des bénéficiaires

5.3. Effets sur la diversification des activités économiques

Les effets sur la diversification des activités économiques peuvent être appréciés à deux niveaux : celui de chaque mesure, et celui plus global de l'ensemble du champ d'évaluation.

Au niveau des quatre principales mesures, tout d'abord :

- les projets de la mesure 311 portent quasiment par définition sur la création de nouvelles activités au sein d'exploitations agricoles existantes. Toutefois, à l'échelle territoriale et/ou régionale ces nouvelles activités peuvent être plus ou moins innovantes par rapport à la situation existante. Ainsi, la vente directe constitue une diversification territoriale plus forte en Picardie qu'en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Par ailleurs, au delà de ces facteurs de contexte, l'existence ou non d'une stratégie régionale orientée vers la création d'activités localement innovantes (exemple de Rhône-Alpes) est également un facteur clé de l'importance de l'effet sur la diversification des activités économiques par rapport à l'existant ;
- les projets de la mesure 312 portent essentiellement, dans deux régions étudiées, sur le maintien ou la reprise de commerces ou d'activités artisanales en milieu rural, ce qui ne constitue pas à proprement parler une diversification des activités économiques. Cette situation contraste avec le cas de Rhône-Alpes, où la mesure 312 est utilisée pour financer la politique ELI (Entreprises Localement Innovantes), avec des créations d'activités plus innovantes mais aussi de très importantes réductions à la baisse de la maquette initialement prévue ;
- on retrouve pour la mesure 313 les éléments de contexte évoqués plus haut, à savoir que le développement du tourisme rural peut être considéré comme une diversification plus importante dans les espaces ruraux où il est encore peu développé (Picardie non littorale). Dans les régions plus avancées dans ce domaine, comme Provence-Alpes Côte d'Azur, le caractère plus « diversifiant » des projets dépend alors des critères de ciblage (gîtes labellisés ou répondant à une demande spécifique mal satisfaite comme par exemple l'accueil de personnes handicapées ou de groupes) ;
- enfin, concernant la mesure 341B, on peut considérer qu'une animation orientée vers la création d'activités ou une thématique directement liée à la diversification aura des effets plus directs sur la diversification des activités.

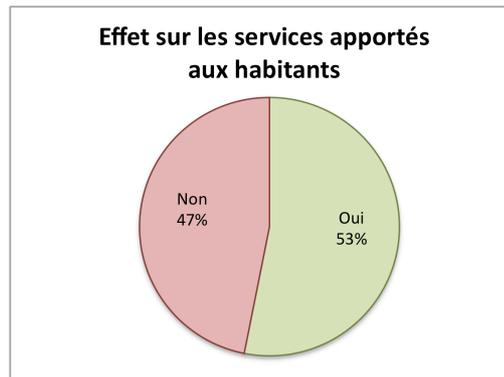
Concernant ensuite une appréciation plus globale au niveau de l'ensemble du champ d'évaluation, il apparaît tout d'abord que l'effet sur la diversification des activités économiques dépend en premier lieu de la traduction ou non de cette thématique comme un « objet stratégique régional ». En la matière, l'évaluation a mis en évidence que c'était rarement le cas, hormis en région Rhône Alpes. Cette absence d'une véritable stratégie « intégrée » à l'échelle régionale diminue nécessairement l'effet potentiel sur la diversification des activités économiques. L'effet global dépend ensuite des moyens affectés et de leur effet de levier. Sur ces deux éléments, l'évaluation souligne certaines bonnes pratiques (dispositif d'animation organisé et financé, financement de projets structurants), mais aussi un certain nombre de difficultés : le bon dimensionnement des moyens (voir les nombreuses réaffectations de maquettes) et le risque de saupoudrage sont les principales.

5.4. Effets sur la qualité de vie en milieu rural

Les bénéficiaires ont été interrogés sur l'apport de leur projet comme service supplémentaire aux habitants du territoire. Cet apport contribue de manière systémique à améliorer la qualité de vie en milieu rural.

Le graphique ci-dessous montre que plus de la moitié des bénéficiaires estiment que leur projet de diversification apporte un service supplémentaire aux habitants du territoire. En

effet, les projets qui mobilisent les mesures de diversification, particulièrement les mesures 311 et 313, permettent assez souvent de proposer des services supplémentaires, (distributeurs de lait, service de loisirs, gîtes, service culturel, etc.) ce qui participe à développer la qualité de vie en milieu rural. Par ailleurs, si l'autre moitié des bénéficiaires estiment que leur projet n'apporte pas nécessairement un service supplémentaire — ce qui est le cas notamment des bénéficiaires de la mesure 312 en cas de maintien ou reprise d'un commerce existant —, les aides à la diversification contribuent dans ce cas de figure à maintenir l'activité commerciale ou artisanale existante et donc participent à la qualité de vie en milieu rural. Ces effets soulignent donc le caractère systémique de la qualité de vie et de l'attractivité en milieu rural, et la contribution qu'y apportent potentiellement non seulement les mesures de diversification mais l'ensemble des mesures de l'axe 3. La question centrale n'est donc pas tant celle de la contribution des mesures à la qualité de vie que celle, nettement plus complexe, de l'effet de levier global de cette contribution.



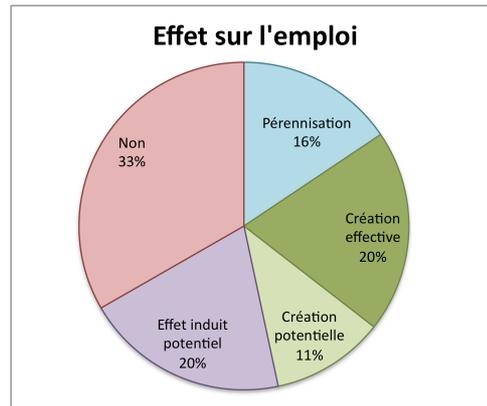
Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après l'enquête auprès des bénéficiaires

5.5. Effets sur la pérennisation et la création d'emploi

5.5.1. Des projets qui participent au maintien et à la création d'emploi

Les bénéficiaires ont été interrogés sur l'effet de leur projet en matière de création ou de pérennisation de l'emploi. L'effet des mesures de diversification sur l'emploi qui en ressort est globalement assez variable (voir graphique ci-dessous) :

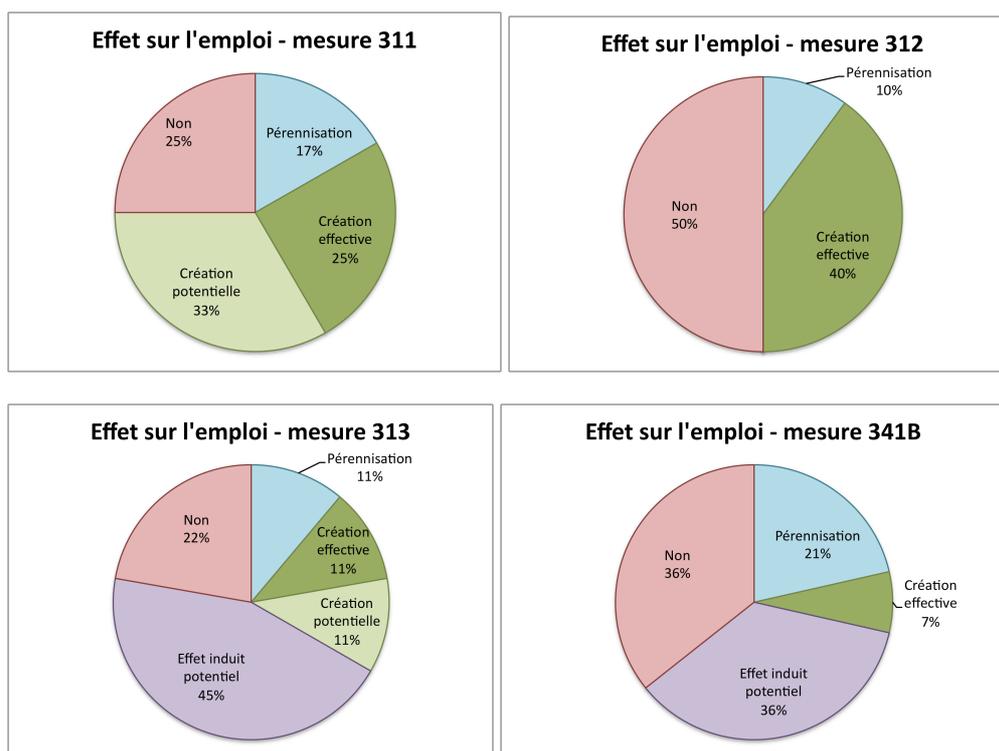
- 1/3 des bénéficiaires estime que leur projet va pérenniser ou créer des emplois. C'est notamment le cas pour des projets d'investissement développant l'activité principale ou une activité secondaire au sein d'une exploitation agricole, ou des projets de reprise d'activité et d'amélioration de la productivité ;
- un autre tiers estime que la réalisation de leur projet ne nécessite pas la création d'un emploi. Cependant, elle peut contribuer à améliorer les conditions de travail de la structure bénéficiant de l'aide. Cet effet est corroboré par « l'étude sur les indicateurs de résultats du cadre commun de suivi et d'évaluation et leur mise en œuvre dans le cadre de la programmation 2007-2013 de développement rural » ;
- 20% des bénéficiaires estiment que leur projet va produire des effets plus indirects sur l'emploi. Ceci est notamment le cas pour les projets portés par des maîtres d'ouvrage publics financés via la mesure 313. En effet, la construction d'un circuit touristique, si elle ne crée pas d'emploi direct, peut maintenir voire générer des emplois (hôtels, gîtes, restaurants etc.) via l'attractivité touristique que peut procurer sa réalisation.



Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après l'enquête auprès des bénéficiaires

Cette analyse globale masque des différences importantes entre mesures (voir graphiques ci-dessous) :

- la majorité des bénéficiaires de la mesure 311 estiment que leur projet va pérenniser ou créer des emplois (42%) et 1/3 estime que leur projet va potentiellement créer des emplois. D'un autre côté, le quart des bénéficiaires assure que leur projet ne va pas nécessiter la création d'un emploi. Ce résultat des entretiens menés auprès des bénéficiaires va dans le sens de celui de l'enquête réalisée dans le cadre de l'étude sur les indicateurs de résultats qui fait ressortir que plus du quart des bénéficiaires de la mesure 311 a créé ou prévoit de créer un emploi permanent ou saisonnier (la notion de pérennisation n'était pas abordée dans cette enquête) ;
- les bénéficiaires de la mesure 312 se partagent entre ceux qui assurent que leur projet ne va pas nécessiter la création d'un emploi et d'autres qui, à l'inverse, estiment que leur projet va pérenniser ou créer des emplois. Ce résultat des entretiens menés auprès des bénéficiaires n'est pas contradictoire avec celui de l'enquête réalisée dans le cadre de l'étude sur les indicateurs de résultats qui fait ressortir qu'environ 20 à 25% des bénéficiaires de la mesure 312 a créé ou prévoit de créer un emploi permanent ou saisonnier (la notion de pérennisation n'était pas abordée dans cette enquête) ;
- La majorité des bénéficiaires de la mesure 313 estiment que la réalisation de leur projet va produire des effets indirects sur l'emploi (45%). Dans le même sens, les résultats de l'enquête menée à l'occasion de l'étude sur les indicateurs de résultats font ressortir une augmentation des nuitées pour les projets d'hébergement, des couverts pour les projets de restauration et de fréquentation touristique pour les projets d'équipements de loisir et des routes thématiques, ce qui peut avoir un impact sur la création d'emploi et la génération d'emplois indirects ;
- Les bénéficiaires de la mesure 341B se partagent principalement entre ceux qui estiment que leur projet va produire des effets indirects sur l'emploi et d'autres qui estiment que leur projet ne va pas nécessiter la création d'un emploi.



Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après l'enquête auprès des bénéficiaires

Les bénéficiaires se sont également prononcés lors des entretiens sur le nombre d'emplois créés (création effective et potentielle). Le calcul du ratio entre le nombre d'emplois créés et le nombre de répondants (ou de projets) montre que pour la mesure 311, 0,6 ETP a été créé par projet, ce ratio est de 0,5 ETP pour la mesure 312 et de 0,22 ETP pour la mesure 313. Ces éléments corroborent les résultats de l'enquête menée à l'occasion de « l'étude sur les indicateurs de résultats du cadre commun de suivi et d'évaluation et leur mise en œuvre dans le cadre de la programmation 2007-2013 de développement rural ». En effet, dans les résultats de cette enquête, ces ratios sont respectivement de 0,5 ETP, 0,4 ETP et 0,3 ETP pour les mesures 311, 312 et 313.

D'autres résultats de cette enquête, sur l'effet sur l'emploi des principales mesures de diversification peuvent enfin être soulignés :

- Sur l'ensemble des projets de la mesure 311 ayant répondu à l'enquête, 1 ETP est créé par tranche de 281k€ d'investissement. Les projets de diversification vers l'agritourisme créent en moyenne plus facilement des emplois (1 ETP pour 28k€) que les projets de commercialisation / vente (1 ETP pour 110k€) ou bien la création d'une nouvelle activité (1 ETP pour 343k€) ;
- Sur l'ensemble des projets de la mesure 312 ayant répondu à l'enquête, 1 ETP est créé pour environ 154k€ d'investissement ;
- Sur l'ensemble des projets de la mesure 313 ayant répondu à l'enquête, 1 ETP est créé par tranche de 660k€ d'investissement. Les investissements relatifs à des activités existantes créent 1 emploi par tranche de 527k€. Celle-ci monte à 712k€ pour des investissements relatifs à des nouvelles activités.

5.5.2. Une interprétation de l'effet des mesures de diversification sur l'emploi qui présente d'importantes limites

Si l'analyse présentée ci-dessus souligne un certain effet des mesures de diversification sur la création et la pérennisation d'emploi, ses résultats doivent être interprétés avec précaution,

pour les trois raisons suivantes :

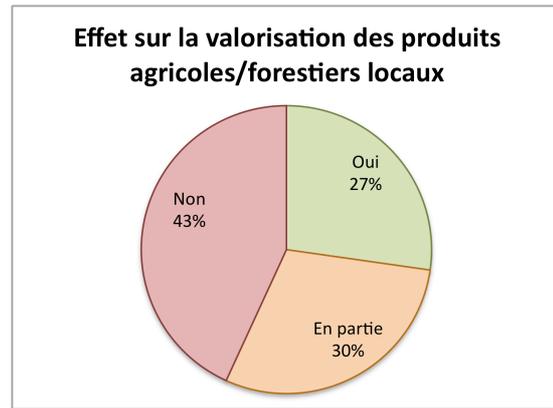
- Les effets mesurés par entretien ou enquête ne prennent pas en compte les éventuels effets de déplacement des emplois (on parle d'effet de déplacement lorsqu'un emploi créé dans une zone donnée se traduit par la destruction d'un emploi ailleurs, par exemple lorsque l'on capte un marché auparavant couvert par d'autres fournisseurs) ;
- Les effets induits des projets financés ne peuvent être quantifiés en termes d'emplois. On parle d'effet induit sur l'emploi lorsque l'activité subventionnée génère des emplois au sein d'autres activités non subventionnées (par exemple davantage de nuitées touristiques dans les hôtels à proximité d'une voie verte subventionnée) ;
- Enfin, la difficulté d'isoler l'effet propre du FEADER sur l'emploi pérennisé ou créé. En effet, on a vu plus haut que l'effet de levier du FEADER était plutôt mitigé sur la réalisation des projets et il en va donc logiquement de même sur les emplois créés ou pérennisés à l'occasion de la mise en œuvre de ces projets.

5.6. Effets sur les liens entre les acteurs de l'agriculture/forêt/IAA et les autres acteurs

Rappelons à propos de cette catégorie d'effet qu'elle n'apparaît pas directement comme un objectif des mesures de diversification, mais qu'elle semblait opportune à examiner dans le cadre du débat à venir sur la place du rural non agricole dans le second pilier (voir partie référentiel). Pour approcher ces effets, les bénéficiaires ont été interrogés sur l'existence d'une valorisation des produits agricoles et forestiers du territoire dans le cadre de leur projet.

Il en ressort un effet des mesures de diversification sur les liens entre les acteurs de l'agriculture et la forêt et les autres acteurs du territoire assez mitigé (voir graphique ci-dessous) mais qui varie là-encore selon les mesures :

- Les projets financés via la mesure 311 valorisent globalement davantage les produits agricoles et forestiers du territoire ;
- Les projets financés via la mesure 312 valorisent très peu les produits agricoles et forestiers du territoire ;
- Les projets financés via la mesure 313 et 341B valorisent plus ou moins les produits agricoles et forestiers selon la nature des projets. S'agissant de la mesure 313, les projets touristiques tel que les circuits touristiques peuvent indirectement valoriser les produits locaux du territoire. Pour la 341B, la valorisation des produits locaux dépend du thème de la stratégie de développement.



Source : ÉPICES – TERCIA consultants d'après l'enquête auprès des bénéficiaires

Ces effets en demi-teinte peuvent s'expliquer par le fait que ces liens ont très peu été pris en compte dans les critères d'éligibilité ou l'accompagnement des projets. Ils apparaissent en revanche favorisés par l'implication des territoires de projet ou les approches de « projet intégré » telles qu'elles peuvent exister dans la région Rhône-Alpes.

REPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION EUROPEENNES

Comme souligné dans la première partie, ces questions sont issues des lignes directrices européennes pour l'évaluation des programmes de développement rural 2007-2013. Dans la mesure où elles portent essentiellement sur les effets des mesures, elles font l'objet de cet encadré à l'issue de cette partie du rapport.

Le questionnement européen comporte 3 questions transversales aux différents mesures et une ou deux questions spécifiques à l'atteinte de l'objectif spécifique/opérationnel de chaque mesure (voir partie 2.3. sur l'analyse du questionnement évaluatif).

Questions communes aux mesures 311, 312 et 313

Dans quelle mesure l'aide a-t-elle encouragé les possibilités d'emploi supplémentaires dans les zones rurales ?

Cette question est traitée dans le chapitre 5.5 ci-dessus.

Dans quelle mesure le soutien a-t-il contribué à améliorer la diversification et le développement de l'économie rurale ?

Cette question est traitée dans les chapitres 5.3 et 5.5 ci-dessus.

Dans quelle mesure le soutien a-t-il contribué à améliorer la qualité de la vie dans les zones rurales ? (question posée également pour la mesure 341).

Cette question est traitée dans le chapitre 5.4 ci-dessus.

Question spécifique mesure 311

Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils encouragé la diversification des activités des ménages agricoles envers les activités non agricoles ?

La mesure 311 a permis à environ 1300 bénéficiaires agricoles de diversifier leurs activités, principalement vers la commercialisation/vente (notamment des projets de vente directe individuels ou collectifs) ou l'hébergement (voir partie 4. sur l'analyse des réalisations). Les activités développées varient selon les régions (voir chapitre 4.3.2.).

Le FEADER est perçu par les bénéficiaires de la mesure 311 comme une aide indispensable au démarrage de leur activité de diversification. Il a eu un effet positif sur le chiffre d'affaire des bénéficiaires (87% des répondants à l'enquête menée par Ernst and Young) même si l'activité de diversification soutenue reste toujours minoritaire dans l'économie de l'exploitation (moins de 50% du chiffre d'affaires pour 83% des répondants et même moins de 10% pour 1/3 des répondants à cette même enquête).

Des limites sont cependant énoncées par les bénéficiaires : les exigences administratives lourdes de ce type de financement, la contribution relativement marginale du FEADER à l'ensemble du projet (cf. chapitre 5.1 sur les effets de levier), les délais de versement des aides et la difficulté à obtenir des renseignements sont des facteurs limitant pour ces projets. L'émergence de projets de diversification non agricole nécessite en outre une animation proactive spécifique en particulier dans des contextes agricoles moins propices à ce type d'activités, comme en Picardie par exemple.

Question spécifique mesure 312

Dans quelle mesure l'aide a-t-elle contribué à promouvoir la diversification et l'entrepreneuriat ?

La mesure 312 a permis de soutenir 989 entreprises dans des secteurs très variés, notamment dans le secteur de l'artisanat et des services. Elle a participé à la création (parfois suite à des reprises) et au développement de micro entreprises existantes, en permettant notamment de renouveler du matériel technique ou de moderniser des locaux.

Selon les sources, l'effet du FEADER sur le démarrage de l'activité est perçu comme indispensable ou comme relativement marginal (voir également chapitre 5.5. sur les effets sur l'emploi). Les bénéficiaires reconnaissent cependant presque systématiquement un effet positif de cette aide sur l'amélioration de leurs conditions de travail, ainsi que sur la pérennisation de leur entreprise et sa transmissibilité. Les deux tiers des bénéficiaires perçoivent un effet positif de l'aide sur le chiffre d'affaire de leur entreprise.

Les exigences administratives lourdes et des délais de versement trop longs représentent cependant des freins importants pour les bénéficiaires de la mesure 312.

Question spécifique mesure 313

Dans quelle mesure le soutien a-t-il contribué à accroître les activités touristiques ? Établissez une distinction entre les activités qui se déroulent au sein des exploitations agricoles et les autres.

Avec 1225 projets aidés, la mesure 313 a largement contribué à la création de dispositifs d'hébergement (gîtes, hôtels) mais aussi des projets de restauration, d'équipement de loisirs et de circuits (véloroutes), de routes thématiques ou autres (oenotourisme). Certaines régions ont choisi de soutenir davantage des projets d'envergure régionale (communication) comme la Basse-Normandie ou des projets structurants (infrastructures, signalisation, aménagement de sites) comme la Picardie.

Une augmentation de la fréquentation touristique a été observée par la plupart des bénéficiaires suite à leur projet (avec notamment une augmentation significative du nombre de nuitées annuelles pour les projets d'hébergement) (source Ernst and Young).

Un effet positif du FEADER sur le chiffre d'affaires est perçu par deux tiers des bénéficiaires (source Ernst and Young).

Questions spécifiques mesure 341

Dans quelle mesure les activités soutenues ont-elles amélioré les capacités des acteurs ruraux à préparer, développer et améliorer les stratégies et mesures de développement local dans le domaine du développement rural ?

La qualité et la cohérence des projets apparaît plus forte sur les territoires qui bénéficie d'une animation locale. Les projets soutenus s'inscrivent davantage dans une stratégie plus large, ils bénéficient plus souvent d'une mise en réseau.

Le soutien à l'animation de stratégies thématiques montre des effets plus directs sur le nombre et la qualité des projets tandis que l'effet du soutien à l'animation généraliste est plus difficile à mesurer.

Dans quelle mesure les activités soutenues ont-elles **contribué à renforcer la cohérence et les synergies territoriales entre les mesures destinées à soutenir l'économie rurale plus large et celles destinées à soutenir la population plus large ?**

Les territoires bénéficiant d'une animation locale via LEADER mobilisent significativement plus les dispositifs de l'axe 3 que les territoires hors LEADER (voir partie 6).

L'animation locale au sens large semble avoir un effet bénéfique sur l'émergence et l'aboutissement de projets de diversification de l'économie rurale mais aussi de projets d'amélioration de la qualité de vie des populations rurales.

6. Conclusions

6.1. Réponses aux questions nationales

Compte tenu de leur caractère transversal, il est logique de placer dans le chapitre conclusif la réponse aux questions nationales spécifiquement élaborées dans le cadre de cette évaluation. Les réponses formulées ci-après s'appuient sur l'instruction des critères définis dans le référentiel d'évaluation (cf. chapitre 2.3.).

6.1.1. PERTINENCE DES STRATEGIES NATIONALES ET REGIONALES

UN CADRAGE STRATEGIQUE RENVOYE AU NIVEAU REGIONAL

Afin de préparer l'élaboration des stratégies nationales et régionales, un diagnostic des espaces ruraux a été spécifiquement élaboré par le CESAER en novembre 2005. Il apporte des éléments de diagnostic sur la situation des espaces ruraux en mettant en avant l'hétérogénéité spatiale de leurs atouts, faiblesses et perspectives de développement mais il semble qu'il ait été très peu utilisé, à l'échelle nationale comme régionale (d'après les entretiens nationaux et régionaux). A l'échelle nationale, la partie « état des lieux » du PDRH propose un cadrage des enjeux par type d'espace rural assez limité. A l'échelle régionale, alors que les acteurs rencontrés lors des entretiens réalisés dans les 4 régions études de cas témoignent d'une grande diversité des enjeux, cette diversité apparaît peu prise en compte dans les DRDR.

Il n'y a pas de véritable stratégie nationale, car la lecture du PDRH et les entretiens nationaux révèlent que le cadrage stratégique est clairement renvoyé à l'échelle régionale. Les mesures de l'axe 3 apparaissent souvent définies « par défaut », par rapport à d'autres mesures du FEADER ou d'autres fonds (FEDER).

Le thème de la « diversification » fait rarement l'objet d'une politique régionale en tant que telle, même si les champs qu'il recouvre peuvent eux faire l'objet de différentes politiques territoriales et sectorielles. La notion de « diversification » semble aujourd'hui peu adaptée à certaines situations territoriales par rapport à la notion de « création d'activité » (économie résidentielle notamment, dans quart sud est de la France par exemple).

L'analyse des DRDR montre qu'au delà de certaines justifications de choix de mesures, les adaptations des stratégies régionales en fonction de la diversité des situations sont peu apparentes. Ces adaptations régionales sont cependant plus marquées dans les discours des acteurs régionaux et dans les profils de projets effectivement financés que dans les documents de programmation. Au sein de chaque région, la prise en compte des différents types de territoires ruraux semblent en revanche très peu présente.

Les enjeux et la stratégie semblent relativement partagés par les différents acteurs nationaux et régionaux, avec des nuances en fonction du jeu d'acteurs régional et de la qualité du partenariat. Enfin, la pertinence et la stratégie sont des thèmes en général peu traités dans les comités de suivi.

UNE RELATIVEMENT FAIBLE SELECTIVITE DES PROJETS

Concernant la sélection des projets, on relève peu de critères de ciblage spécifiques dans les DRDR, hormis ceux liés aux dispositifs des cofinanceurs sur lesquels les mesures s'appuient. Les enjeux de consommation des enveloppes FEADER sont souvent prégnants, pouvant entraîner une faible sélectivité vis-à-vis des projets. Lorsqu'ils existent, les critères de ciblage portent davantage sur la nature des projets ou des bénéficiaires que sur les types d'espaces ruraux.

Les projets retenus sont plus ou moins intégrés dans des stratégies existantes, en fonction des mesures, des régions, ainsi que des modalités retenues pour la mise en œuvre (appel à

projet, modalités d'animation et d'accompagnement des porteurs de projets,...). Dans certaines régions, le manque de cohérence entre différentes approches territoriales (EPCI/Pays, PSADER/Sites de proximité,...), ou le manque de chef de file parmi les différents acteurs peuvent limiter cette intégration.

Le levier d'action « aide à l'investissement » est largement dominant dans les projets aidés. L'exemple de Rhône-Alpes montre l'intérêt du couplage des leviers d'action (investissement matériels et immatériels, animation,...) pour favoriser l'accès des bénéficiaires au dispositif et la pérennité des projets financés, mais ce couplage semble avoir été peu réalisé à l'échelle de l'ensemble des régions.

6.1.2. COHERENCE INTERNE DE LA STRATEGIE ET DE LA MISE EN ŒUVRE

DES DIFFICULTES D'ACCES AU PROGRAMME QUI SEMBLENT PLUS LIMITANTES QUE LES ENVELOPPES FINANCIERES

Les choix de ciblage sur certaines mesures et de lignes de partage avec le FEDER semblent plus présents dans les « petites » régions du deuxième pilier. Les objectifs de consommation sont atteints pour quelques mesures dans certaines régions, mais de nombreuses maquettes ont été revues à la baisse en cours de programmation, on peut donc se demander si les moyens financiers étaient surdimensionnés du fait d'une analyse insuffisante des besoins en début de programme, ou si d'autres aspects de mise en œuvre ont fait défaut. Les dispositifs d'animation ne semblent par exemple pas toujours être à la hauteur des ambitions affichées, l'émergence et le repérage des projets ne pouvant pas dans ce cas être optimisés. Les contraintes de gestion sont aussi mentionnées comme un facteur limitant l'accès aux dispositifs ou leur intérêt pour certains types de bénéficiaires (avance de trésorerie, contrepartie publique,...). Le « saupoudrage » est encore assez largement présent, motivé entre autre par une logique de consommation budgétaire des fonds FEADER.

UNE ORGANISATION TRES VARIABLE D'UNE REGION A L'AUTRE POUR LA MISE EN ŒUVRE

Les organisations retenues sont très variables d'une région à l'autre, on observe notamment différents choix de répartition entre Etat et Conseil régional. L'implication et la place des Conseil généraux est également très variable. Ces organisations ne semblent pas toujours optimisées, on observe des situations de « conflit », d'absence de stratégie partagée et /ou de chef de file, les interfaces entre niveau régional et niveau départemental sont parfois peu « pensées ». La place accordée aux territoires de projets (à la fois en tant que bénéficiaire et que relais pour la mise en œuvre) est aussi très contrastée d'une région l'autre.

UN PILOTAGE STRATEGIQUE PEU DEVELOPPE

La gestion par mesure est très présente, souvent au détriment d'une vision et d'un pilotage plus transversal. Ce pilotage par mesure est dans bien des cas renforcé par le système de mise en œuvre, des acteurs différents gérant souvent les différentes mesures. Le format du PDRH, avec des mesures correspondant souvent à des entrées par publics cibles, pose un certain nombre de difficultés pour accompagner les projets, qui ne « rentrent pas toujours dans ces boîtes » relativement cloisonnées. La Région Rhône-Alpes fait figure de contre exemple, en réussissant à utiliser le PDRH comme un outil au service de sa politique régionale et à y inscrire ses différents projets.

Concernant le système de suivi, il a été mis en place tardivement pour ces mesures de diversification et ne paraît pas suffisamment opérationnel pour un pilotage stratégique. Les indicateurs de résultats, reflétant souvent uniquement les réalisations, sont inopérants. L'axe 3 se retrouve en outre souvent « parent pauvre » des ordres du jour de la comitologie nationale comme régionale.

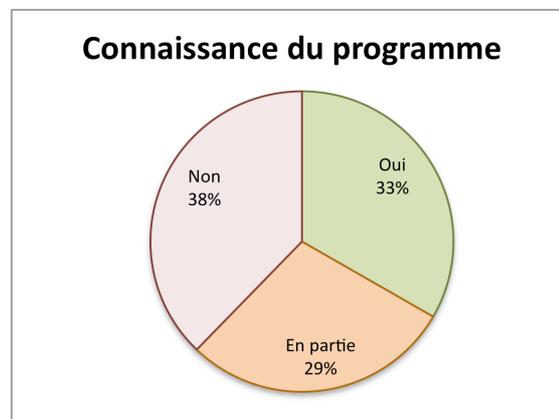
Au delà de cette complémentarité en matière de consommation des fonds, des formes de concurrence sont également observées entre les dispositifs de l'axe 3 et ceux de LEADER. En effet, l'axe 3 « classique » est parfois plus facile à mobiliser car mieux articulé avec les politiques des collectivités tandis que la recherche de cofinancements n'est pas toujours aisée pour mobiliser les dispositifs LEADER. Enfin, la volonté éventuelle de « territorialiser » l'axe 3 à travers LEADER présente des limites : les gros projets ne peuvent pas s'intégrer dans les enveloppes réduites de LEADER et les territoires non GAL sont exclus de cette modalité.

DES LIGNES DE PARTAGE AVEC LES AUTRES FONDS EUROPEENS CLAIREMENT DEFINIES MAIS PEU DE SYNERGIES

Les lignes de partage entre le FEADER et les autres fonds européens (FEDER et FSE) sont assez clairement établies dans le domaine des services ou du tourisme, surtout dans les régions plus faiblement dotées en matière de second pilier (qui ont alors parfois choisi de financer certains domaines uniquement par du FEDER). Des modifications de ligne de partage ont pu avoir lieu en cours de programmation, ou des précisions ont pu être apportées sur certains types de projets, entraînant des changements (comme par exemple pour les voies vertes qui sont éligibles dans les 2 fonds). Il semble que cette articulation ne permettent cependant pas de construire des vraies synergies entre les fonds, à l'instar de l'ensemble de la période 2007-2013, alors que les objectifs stratégiques de l'axe 3 les auraient largement justifiées (attractivité, création d'activités économiques pérennes,...).

DES MESURES FEADER TRES COUPLEES AVEC LES POLITIQUES DES REGIONS ET DES DEPARTEMENTS

Les mesures de diversification de l'axe 3 sont souvent très couplées avec des dispositifs régionaux ou départementaux. Cette articulation facilite la recherche de cofinancements et la lisibilité du dispositif. Elle diminue en revanche la lisibilité du programme et du cofinancement européen. Parmi les bénéficiaires interrogés, deux tiers reconnaissent ne pas avoir connaissance du programme dans lequel s'inscrit l'aide qu'ils ont reçu ou le connaissent partiellement.



Source : entretiens bénéficiaires

Par ailleurs, la mobilisation de financements FEADER en appui des dispositifs existants dans les collectivités semble se faire le plus souvent sans renouvellement de la réflexion stratégique sur le ciblage et les critères d'accès à ces dispositifs.

PEU D'ARTICULATIONS AVEC LES POLITIQUES NATIONALES

Il semble qu'il y ait peu d'articulations recherchées avec les politiques nationales. En Basse Normandie, le choix de s'appuyer sur le FISAC comme unique cofinancier de la mesure 312 paraissait original et intéressant mais s'est avéré contre productif (les difficultés du dispositif national du FISAC entraînant un blocage de cette mesure du FEADER). Cette situation pose la question des réadaptations stratégiques en cours de programme.

6.1.4. EFFICACITE DES MESURES DE DIVERSIFICATION

Cette question a été traitée dans la partie 5 concernant l'analyse des effets.

6.2. Conclusions générales

Au delà des réponses apportées aux questions nationales, une dizaine de points clés ressortent de l'évaluation. Nous les présentons ci-après.

a) La diversification des activités en milieu rural n'est généralement pas un « objet » de politique publique

Tout d'abord, le terme lui-même de « diversification » est historiquement daté par rapport à la réalité des territoires ruraux en France, puisque (1) il apparaît dans les propositions de la Commission Européenne dès la fin des années 1980, (2) il est défini par rapport aux activités historiquement dominantes dans les territoires ruraux — agriculture, transformation alimentaire, exploitation forestière — qui n'occupent plus aujourd'hui qu'une part très faible des emplois dans bon nombre d'espaces ruraux français. Ensuite, ce n'est pas un « objet » de politique publique parce qu'à l'échelle régionale comme nationale, la diversification renvoie à un ensemble de mesures souvent gérées par des acteurs différents, ou à un ensemble de politiques sectorielles (tourisme, commerce et artisanat, services, ...), « cohabitant » éventuellement avec des politiques territoriales dont les objectifs sont plus larges que la diversification des activités. Enfin, les stratégies éventuellement affichées dans le cadre du PDRH en matière de diversification apparaissent peu systémiques entre création d'activités économiques et amélioration de la qualité de vie, alors qu'il est de plus en plus démontré que le développement des territoires repose à la fois sur l'économie productive et sur l'économie résidentielle, voire « présenteielle ».

b) Une différenciation régionale assez marquée des projets financés

Cette différenciation s'explique en premier lieu par l'adossement des fonds européens à des politiques/projets régionaux généralement pré-existants. Elle s'explique également par une articulation des fonds « à façon », notamment dans les régions peu dotées en termes de deuxième pilier de la PAC, et par un certain nombre de choix stratégiques de mise en œuvre.

c) Mais la différenciation stratégique par type d'espace rural apparaît très limitée, voire absente

En effet, elle est peu présente dans les documents de programme et les discours des acteurs et elle apparaît pas ou peu lisible dans la répartition spatiale des réalisations.

d) L'adaptation des stratégies en cours de programme est insuffisante

Ce constat souvent fait dans les évaluations de programmes européens est particulièrement prégnant dans le cas des mesures de diversification. Il résulte notamment de l'emboîtement des échelles de mise en œuvre (vertical au sens national, régional, départemental, territoire et horizontal au sens Etat et collectivités) et s'explique également par la faiblesse des outils de pilotage stratégique (système de suivi, indicateurs de résultats, gouvernance).

e) Des mesures déjà en grande partie déléguées aux collectivités

Cette délégation ne semble pas avoir occasionné de problèmes majeurs de mise en œuvre ou de cofinancements, mais la question du chef de file/de la cohérence stratégique entre régions et départements reste prégnante dans de nombreuses régions et a affaibli dans nombre de cas la qualité de la mise en œuvre et les résultats des mesures de diversification.

f) Des difficultés à programmer et à dépenser des enveloppes pourtant considérées comme « faibles »

Alors même que l'axe 3 était considéré, plutôt à juste titre⁴⁵, comme le « parent pauvre » du PDRH par ses défenseurs, on constate que bon nombre d'enveloppes ont dû être réduites, notamment concernant les mesures de diversification (312 en particulier). L'évaluation permet d'affirmer que ce n'est pas en raison de problèmes de recherche/mobilisation de cofinancements nationaux, à quelques exceptions près (mesure 312 en Basse Normandie). Il semble que ce ne soit pas non plus une question de besoins surévalués, car les enjeux des territoires ruraux en matière de diversification de leurs activités sont nombreux et divers, tout comme les attentes sociétales vis-à-vis de ces territoires et de leurs productions / aménités⁴⁶. L'évaluation semble montrer que ces problèmes de sous consommation résultent plutôt de problèmes de mise en œuvre limitant l'accès au FEADER et/ou l'émergence de projets auprès de bénéficiaires pour la plupart historiquement peu présents dans ce type de programme (mauvaise image, saupoudrage, animation insuffisante, manque d'accès à l'information), et de la difficile adaptation de ce fonds européen à plusieurs types de besoins (projets isolés, de faible montant, portés par des privés).

g) La combinaison des leviers d'actions (matériel/immatériel et individuel/collectif) est globalement bénéfique

Cette combinaison de différents leviers d'actions pour atteindre les objectifs avait été préconisée dans les études préalables à la conception du programme, mais peu mobilisée dans les faits. Les exemples analysés dans l'évaluation montrent cependant que lorsqu'elle est mise en œuvre, cette combinaison de leviers d'actions favorise d'une part la consommation des fonds (l'animation territoriale permet notamment d'avoir plus de projets) et d'autre part la qualité des projets (en termes de pérennité et d'insertion territoriale notamment).

h) Un intérêt de l'appui sur les territoires organisés confirmé mais des modalités propres à chaque région

L'évaluation confirme assez largement l'intérêt de s'appuyer sur les territoires organisés pour la mise en œuvre des mesures de diversification car, d'une part, la valeur ajoutée de l'ingénierie territoriale ressort clairement (cf. point précédent)⁴⁷ et, d'autre part, les projets participent à la connaissance des territoires et valorisent leur image, contribuant de ce fait à la structuration des territoires organisés. Toutefois, les modalités d'organisation de cet appui sont très variables selon les régions en fonction de l'historique des politiques territoriales, qui est un facteur important à prendre en compte. Il ressort par ailleurs de l'évaluation que le manque de cohérence entre acteurs régionaux au sujet des territoires sur lesquels s'appuyer est un frein important à la valeur ajoutée de la mise en œuvre « territorialisée ».

i) Des effets sur l'emploi qui semblent positifs mais très difficiles à apprécier

L'évaluation comme d'autres travaux semblent mettre en évidence un effet positif des mesures de diversification sur la création et la pérennisation d'emplois (même si cet effet n'est pas présent sur chaque projet). Toutefois, l'appréciation précise de cet effet reste très difficile à réaliser dans le cadre des outils mobilisés dans cette évaluation, compte tenu de la difficulté de cerner certains effets (effets de déplacement, emplois induits).

⁴⁵ Puisque le financement de l'axe 3 a été placé au minimum imposé par le règlement européen (10% de la maquette totale du programme).

⁴⁶ Même si certaines régions ont des besoins sans doute plus nombreux/larges que d'autres en la matière.

⁴⁷ Même si elle reste évidemment très variable selon les situations territoriales et très difficile à quantifier en l'absence d'indicateurs de suivi spécifiques (caractérisation des tâches effectuées par les animateurs).

7. Recommandations

Les recommandations issues de l'évaluation sont produites en mai 2013. Les évolutions du cadre de programmation prévues pour 2014-2020 à l'échelle européenne et en France sont en cours de confirmation. Il est d'ores et déjà acquis que la gestion du FEADER sera régionalisée, sous la forme de programmes de développement rural (PDR) régionaux.

Selon les éléments transmis par le MAAF au comité d'évaluation au moment où la présente évaluation se termine, « les Conseils régionaux reprendront à leur compte les missions dévolues à l'autorité de gestion du programme : le pilotage général et transversal de la programmation et la gestion des mesures, en associant les services de l'Etat ; [l'Etat à l'échelon national aura un rôle notamment pour :

- la définition d'un cadre réglementaire commun en conformité avec le cadre réglementaire communautaire, via un décret qui portera uniquement sur l'éligibilité des dépenses pour tous els fonds européens concernés, et non sur l'intervention des différents fonds ;
- l'élaboration d'un document de cadrage national, qui concernera certaines mesures répondant à la nécessité d'assurer une égalité de traitement vis à vis de certains publics cibles, une solidarité nationale vis à vis de certains territoire, la nécessité de répondre avec cohérence à certains enjeux environnementaux imposés par l'Union européenne ;
- l'instrumentation en lien avec l'organisme payeur, et le suivi-évaluation des PDR ;
- la facilitation des échanges de bonnes pratiques et la mutualisation entre autorités de gestion ».

Dans ce contexte et à la demande du comité d'évaluation, les recommandations constituent une « boîte à outils » à l'intention des acteurs nationaux et régionaux, utilisable dès la conception des PDR. Elles sont indépendantes des futures fonctions des divers acteurs institutionnels et niveaux d'intervention. Les acteurs du « niveau national » auxquelles elles s'adressent sont à la fois le MAAF et l'ARF, les autres associations nationales de collectivités territoriales ou le réseau rural français pouvant également être concernés. Les acteurs du « niveau régional » sont aussi bien les Conseils régionaux que l'Etat en région, les recommandations à ce niveau s'adressant également aux Conseils généraux.

7.1 Contexte : une programmation en évolution

Le projet de règlement rural (RDR) 2014-2020, rédigé fin 2011, s'inscrit dans le cadre du cadre commun stratégique européen et de la politique agricole commune. Six priorités européennes pour le développement rural sont définies, chaque programme de développement rural pouvant mobiliser les mesures dans une architecture qui lui est propre, en cohérence avec ces priorités. Ces priorités sont déclinées en sous-domaines prioritaires. Les axes de la période 2007-2013 n'ont pas vocation à être repris. Le règlement comporte plusieurs nouvelles mesures, ainsi que la possibilité de sous-programmes thématiques. Enfin, chaque Etat membre doit démontrer la satisfaction d'un ensemble de conditionnalités ex ante qui relèvent du cadre juridique ou stratégique, principalement au niveau national.

Le terme de « diversification » est employé dans le projet de RDR mais presque uniquement au sens de la **diversification agricole**. C'est le terme de « **nouvelles activités** » qui est désormais employé de préférence pour désigner le champ de la présente évaluation alors que le texte du RDR de la période 2007-2013 utilisait le terme « activité » presque exclusivement au sens d'activité agricole ou sylvicole.

Plusieurs des évolutions soulignées ci-dessus concernent directement cette création de nouvelles activités et sont prises en compte dans la formulation des recommandations :

- L'une des nouvelles mesures préconisées dans le RDR, intitulée « **développement des exploitations agricoles et des entreprises** » regroupe la DJA, la mesure 311 et la mesure 312 de la période 2007-2013 ; c'est ainsi l'ensemble des activités économiques des territoires ruraux qui est couvert en une seule mesure, avec l'idée que le décloisonnement entre secteurs ait potentiellement des effets positifs ;

Inversement le champ du soutien aux entreprises s'élargit puisque ce ne sont plus seulement les TPE mais également les petites entreprises qui peuvent faire l'objet d'un soutien ;

- Trois des quatre exemples de **sous-programmes thématiques** cités dans le texte recoupent plus ou moins le champ de l'évaluation. Il s'agit des petites exploitations, des zones de montagne et des circuits d'approvisionnement courts ;

- Plusieurs priorités européennes pour le développement rural sont potentiellement concernées :

- La sixième (**DR6**), intitulée « promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales » est particulièrement en lien avec le champ des nouvelles activités, avec les sous-priorités 6A « faciliter la diversification, la création de petites entreprises et la création d'emplois » et 6B « promouvoir le développement local dans les zones rurales » ;

- La DGPAAT souligne que la priorité 3 est également concernée, avec le domaine prioritaire 3A « une meilleure intégration des producteurs primaires dans la chaîne alimentaire au moyen des programmes de qualité, de la promotion sur les marchés locaux et des circuits d'approvisionnement courts, des groupements de producteurs et des organisations interprofessionnelles » ; rappelons que ce point est bien celui qui a fait l'objet de débats au cours de la période 2007-2013, le rapport de la Cour des comptes questionnant la nature automatique de « création d'activité » dans les projets de commercialisation par une exploitation agricole ;

- La DGPAAT souligne également que le domaine prioritaire 5C est concerné en partie pour ce qui est des énergies renouvelables ;

- Le champ de la création d'activité est directement cohérent avec l'objectif général de la PAC intitulé « **développement territorial équilibré** » ;

- Enfin, parmi les conditionnalités ex-ante qui devront être respectées par la France, la conditionnalité 6.1, intitulée « **accès au FEADER** », fait directement référence aux problèmes d'accès constatés pour les mesures de diversification 2007-2013.

Deux évolutions plus générales du cadre de programmation du FEADER entrent dans le champ du questionnement évaluatif. D'une part, les programmes devront démontrer le lien entre les financements et les éléments **identifiés dans la stratégie**. D'autre part, le FEADER et les **autres fonds européens** devront être mieux articulés, au service de la stratégie UE 2020.

Enfin, un **système de suivi-évaluation** et des indicateurs communs est en cours de définition. L'évaluation d'impact se développerait, un indicateur « emploi » étant sans doute conservé. Les démarches participatives de suivi-évaluation pourraient être encouragées.

7.2. Structure des recommandations

Les résultats de l'évaluation conduisent à formuler 4 recommandations. Pour chacune, il est successivement présenté au chapitre 7.3 : (1) un rappel des principaux résultats justifiant cette recommandation, (2) une formulation de l'importance des enjeux, tenant compte du nouveau cadre de programmation européen, (3) une approche générale et (4) les implications de cette approche à l'échelle nationale et à l'échelle régionale. Ce dernier élément concerne à la fois la période de conception des PDR régionaux et leur mise en œuvre.

Les recommandations sont ainsi basées sur un préalable : la création d'activités dans les territoires ruraux, de par (1) la diversité des enjeux auxquelles elle renvoie et (2) les spécificités de sa mise en œuvre future présente de forts enjeux d'articulation d'échelles (cohérence, équité, pertinence, efficience). A minima sont à articuler un niveau national et un niveau régional. Un niveau inter-régional pourrait également être mobilisé selon le MAAF. Les départements et territoires sont également des niveaux concernés par l'articulation. Les recommandations précisent ainsi un certain nombre d'éléments pour gérer ces enjeux, en distinguant ce qu'il est utile de coordonner ou de traiter au niveau national et au niveau régional.

En effet, l'un des principaux résultats de l'évaluation concerne l'interaction entre le niveau national d'intervention et le niveau régional. Pendant la période de programmation qui s'achève en 2013, une diversité des pratiques dans la mise en œuvre des mesures de diversification du PDRH est constatée, en lien avec le faible degré de cadrage national retenu pour la mise en œuvre de ces mesures. Certaines de ces pratiques constituent des acquis, d'autres n'ont pas donné satisfaction aux acteurs régionaux concernés. L'enjeu de la généralisation des facteurs de succès et de la non reproduction des pratiques insatisfaisantes est donc clairement posé, le niveau national ayant à jouer un rôle dans ce domaine, et la contribution de l'Etat à cette fonction de capitalisation restant à définir. Parmi les éléments relevant du niveau national, certains pourront s'inscrire dans un cadrage national formel tel qu'il est en cours de mise en place entre le MAAF et l'ARF, et d'autres hors d'un tel cadre, cette distinction restant à préciser par les parties prenantes lors de l'élaboration des programmes.

Enfin, compte tenu du choix de programmes régionaux à partir de 2014, ce qui incombe au niveau régional pour gérer ces enjeux est développé en premier dans l'énoncé des recommandations.

7.3 Quatre recommandations issues de l'évaluation

R1. Définir le cadre stratégique de la création d'activités

Rappel des conclusions de l'évaluation : la diversification des activités en milieu rural n'est généralement pas un « objet » de politique publique, le terme lui-même étant historiquement daté par rapport à la réalité des territoires ruraux. Les mesures ont été souvent plus définies dans la continuité des politiques régionales et départementales existantes que sur la base d'un diagnostic stratégique. Devant des besoins importants et divers en termes de création d'activités dans les territoires ruraux, les ambitions affichées n'ont pas toujours été réalisées. Les dotations très variables allouées aux mesures de diversification étaient peu en rapport avec les besoins constatés. La définition de critères de mise en œuvre spécifiques au DRDR a souvent manqué. Enfin le recours à des leviers d'intervention complémentaires de l'investissement matériel individuel est resté très minoritaire.

Enjeu pour les futurs programmes : concevoir des mesures prenant en compte les spécificités régionales afin d'œuvrer effectivement aux priorités de développement rural concernées et donc de permettre à la France de remplir les engagements du contrat de

partenariat. En particulier, permettre la pleine prise en compte de la DR6 dont l'intitulé est « promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales ».

Approche générale : le terme générique de diversification mérite d'être remplacé par celui de « création d'activités », la diversification des revenus agricoles en constituant un sous-ensemble. Les activités de création d'activités sont à inclure pleinement dans la conception de la logique d'intervention de chaque PDR. Le dimensionnement des mesures de soutien sera en phase avec les opportunités et menaces constatées.

Conditions pour la bonne conception des programmes – niveau régional :

Construire nécessairement la stratégie de soutien à la diversification agricole, et/ou aux circuits de proximité, et/ou à la création d'activités en général, sur la base du diagnostic régional mis à jour des enjeux, et en particulier des besoins ou menaces :

- Réaliser ce diagnostic avec un angle d'entrée « développement des territoires » ;
- S'assurer que le diagnostic couvre l'ensemble des priorités stratégiques européennes du développement rural relatives à la création d'activité, afin d'identifier un équilibre notamment entre la DR3 (champ principalement agricole) et la DR6 (champ principalement non agricole) ;
- Conserver le champ de la création d'activités rurales dans le PDR sauf si le diagnostic conduit à identifier d'autres voies pour prendre en compte la DR6 (exemple : un soutien aux petites exploitations agricoles) ;
- Inclure dans l'évaluation ex-ante un examen des politiques régionales et départementales existantes : critères d'éligibilité et de ciblage, plafonds, accès ; cet exercice conduira à des modifications des politiques existantes autant que de besoin ;
- Donner une forte préférence à une combinaison de leviers d'action : investissement matériel et immatériel, projet individuel et projet collectif (prévoir une mise à jour des fiches de synthèse de l'étude CESAER 2005 pour prendre en compte le nouveau cadre européen, dont l'innovation) ;
- Examiner soigneusement l'opportunité fournie par une mesure intégrant la création d'activités agricoles et la création d'activités non agricoles, dans le cadre de l'article 20 du RDR ;
- Examiner également la possibilité de sous-programmes thématiques (exemple : circuits de proximité) à condition qu'ils soient justifiés par le diagnostic régional ;
- Si le diagnostic conduit à définir des opportunités justifiant le soutien à des opérations exemplaires, préciser les critères de cette exemplarité et les modalités de diffusion de l'expérience ;
- Définir soigneusement l'intitulé de la ou des mesures relative(s) à la création d'activités, cet intitulé ayant vocation à être le vecteur d'une communication large sur la stratégie poursuivie.

Conditions pour la bonne conception des programmes – niveau national :

Préconiser une prise en compte des enjeux de création d'activités par type d'espace rural, notamment sur la base des travaux existants sur le sujet à l'échelle nationale (DATAR, INSEE,...) et faciliter la mise à disposition de ces travaux au niveau régional.

Diffuser les bonnes pratiques de création d'un cadre régional incluant la création d'activités dans les territoires ruraux :

- Encourager le réexamen des dispositifs régionaux et départementaux existants, afin d'adapter leurs critères de ciblage aux résultats du diagnostic ;
- Rechercher des bonnes pratiques relatives aux cadres stratégiques interfonds, par lesquelles le risque de dilution de la création d'activité a été évité ;
- Mettre en avant l'intérêt des pratiques de combinaison de leviers d'action (matériel et immatériel, individuel et collectif) dans la stratégie à élaborer et à mettre en œuvre.

Conditions pour la bonne mise en œuvre des programmes – niveau régional :

Intégrer des réseaux de capitalisation afin d'échanger les bonnes pratiques.

En cas d'évolution du contexte ou de difficultés importantes dans la mise en œuvre, faire évoluer le programme, y compris dans ses dimensions stratégiques, après avoir mis à jour le document de définition de cette stratégie (R2).

Conditions pour la bonne mise en œuvre des programmes – niveau national :

Suivre les indicateurs régionaux (R4). Encourager sur la base de ce suivi les évolutions qui apparaîtraient nécessaires (R2).

R2. Mieux piloter afin d'optimiser l'accès au FEADER

Rappel des conclusions de l'évaluation : la consommation de FEADER et la qualité des projets financés ont souffert d'une absence de pilotage stratégique. Les réorientations en cours de programme ont été limitées. La gestion de la maquette a été difficile, avec à la fois un surdimensionnement de certaines enveloppes et une sous-consommation. Dans la mise en œuvre des DRDR, il a manqué la définition d'une interface entre acteurs, en particulier entre région et départements dans les régions comprenant un nombre de départements important. Malgré une très faible sélectivité, les conditions d'accès au FEADER ont continué à constituer une difficulté pour la grande majorité des publics concernés, des dispositions spécifiques au-delà d'un plan de communication sur l'ensemble du FEADER étant généralement absentes. Enfin, en dépit de ces difficultés, les ajustements réalisés en cours de programme ont été très peu nombreux.

Enjeu pour les futurs programmes : optimiser à la fois la consommation de FEADER et la qualité des projets financés. Satisfaire la conditionnalité « accès au FEADER ».

Approche générale : à la différence des mesures nécessitant une régulation du volume de demandes de subvention, piloter les mesures relatives à la création d'activités ou à la DR6 de façon proactive, afin de générer plus de projets de qualité. Accorder une attention spécifique aux porteurs de projet isolés afin d'améliorer leur accès au FEADER par divers moyens, y compris des modalités innovantes tels que des forfaits ou avances. Mobiliser le levier « investissement immatériel » aux côtés de l'investissement matériel. Accorder une attention équilibrée à l'étape de la conception des PDR et à celle de leur mise en œuvre.

Conditions pour la bonne conception des programmes – niveau régional :

Organiser l'interface entre région et départements sur un mode adapté aux acteurs impliqués dans le champ de la création d'activités. Définir une comitologie adaptée aux thématiques de la création d'activités – associer cofinanceurs et organismes relais.

Maintenir ou renforcer un nombre suffisant d'organismes relais intervenant dans le champ de la création d'activités (en cohérence avec l'approche territoriale – R3).

Organiser l'appui à l'accès aux financements, en ciblant les porteurs de projet isolés.

Eviter aussi bien le surdimensionnement des maquettes que le choix d'une enveloppe minimale qui ne permettrait pas d'ajustement ultérieur.

Encourager de façon proactive les projets collectifs – à l'échelle du territoire ou du secteur d'activité régional ou départemental – dès lors qu'ils s'inscrivent dans la stratégie régionale.

Conditions pour la bonne conception des programmes – niveau national :

Structurer les échanges entre régions dès le stade de la conception sur la base des points cités pour le niveau régional.

Conditions pour la bonne mise en œuvre des programmes – niveau régional :

Dans la mise en œuvre du plan de communication relatif au FEADER, s'assurer que les candidats individuels, privés et/ou avec un projet de petite taille sont effectivement ciblés.

Inciter à la qualité des projets par la recherche d'un flux de candidats légèrement supérieur aux objectifs de réalisation, en cohérence avec le nouveau cadre européen en cours de discussion. Appuyer la définition des projets avant candidature soit par l'ingénierie de projet collectif, soit par des appels à projets. Suivre le nombre de candidats total, de candidats éligibles et de candidats retenus (R4).

Faire de l'analyse des besoins d'évolution l'un des éléments du pilotage stratégique ; permettre cette évolution après mise à jour du diagnostic stratégique.

Conditions pour la bonne mise en œuvre des programmes – niveau national :

En cas d'évolution importante du contexte ou dans l'hypothèse où les acteurs régionaux éprouveraient des difficultés à faire évoluer le programme au cours de la période 2014-2020, produire une version révisée des bonnes pratiques et recommandations.

R3. Mobiliser les territoires

Rappel des conclusions de l'évaluation : l'appui sur les territoires organisés présente un intérêt confirmé pour la création d'activités. Les spécificités de chaque région rendent inévitable une grande diversité des démarches territorialisées.

Enjeu pour les futurs programmes : mobiliser le levier « organisation collective » au service des finalités des PDR régionaux dans les territoires ruraux, dont la création d'emploi.

Approche générale : favoriser le soutien de la création d'activités à travers des stratégies territoriales, en cohérence avec les approches sectorielles à travers les organismes relais (R2). Ceci demande le maintien ou le développement du financement de l'ingénierie de territoire pour développer et mettre en œuvre ces stratégies, tout en prêtant attention à l'efficacité de ce financement. Chaque région retiendra l'option de structuration en territoires la plus pertinente dans le contexte qui lui est propre.

Conditions pour la bonne conception des programmes – niveau régional :

Conserver une mesure incluant une action de type 341B pour financer l'ingénierie dans les territoires, et bien définir les champs de compétence de cette ingénierie financés par le programme (compétences spécifiques ou transversales).

En cas de sélection d'une entrée préférentielle « DLAL » (développement local mené par les acteurs locaux), assurer l'accès au FEADER des territoires éventuellement non couverts dès lors que le diagnostic régional a confirmé les besoins de ces territoires.

Dans le diagnostic régional, analyser spécifiquement avec les organismes consulaires et les autres relais concernés les angles d'entrée pertinents pour le commerce-artisanat et les autres microentreprises : entrée territoriale et/ou par catégorie de métier et/ou chaîne de valeur.

Conditions pour la bonne conception des programmes – niveau national :

Dans le cadrage national relatif aux PDR :

- Inciter à ce qu'une part plus importante des fonds passe par les approches territoriales intégrées (ATI).
- Conserver une certaine souplesse dans les types de territoires recommandés (Leader ou non, Pays, PNR, EPCI ou autre).

Conditions pour la bonne mise en œuvre des programmes – niveau régional :

En cas de désaccord entre acteurs sur l'option la plus pertinente pour le financement de l'ingénierie de projet territorial, un compromis sera identifié dès la phase de conception du programme.

Conditions pour la bonne mise en œuvre des programmes – niveau national :

Inciter au suivi-évaluation de l'ingénierie de projet, avec en particulier un indicateur relatif aux moyens en temps d'animation mobilisés, et à la nature des tâches effectuées (appui à l'émergence de projets, montage de dossiers d'aides,...), afin de mieux approcher la valeur ajoutée et l'efficacité de l'ingénierie financée (voir R4).

Inciter les réseaux de capitalisation à échanger les bonnes pratiques régionales en termes d'ingénierie territoriale.

R4. Suivre et évaluer la création d'activités

Rappel des conclusions de l'évaluation : le suivi-évaluation de la « diversification » présente des difficultés particulières découlant de la diversité des projets soutenus et de la large gamme des secteurs concernés. Le suivi d'un indicateur « emploi » pose un problème de méthode, et le recours à une approche participative semble avoir un potentiel limité. Ces difficultés, combinées avec la faiblesse des outils de pilotage stratégique du PDRH et des DRDR (système de suivi, indicateurs de résultat), ont contribué au manque de réorientation des stratégies en cours de programme. Actuellement, les modalités de suivi ne répondent pas à la demande de suivi des résultats formulée par le niveau européen.

Enjeu pour les futurs programmes : mettre en œuvre, de façon utile aux divers acteurs en région et aux bénéficiaires, la gestion par les résultats demandée par le cadre de suivi-évaluation européen, afin d'optimiser le pilotage stratégique (R2). Prévenir les difficultés rencontrées dans les années 2000 pour créer un système de suivi-évaluation cohérent du FEDER, difficultés largement liées à l'hétérogénéité des indicateurs identifiés par chaque région.

Approche générale : combiner tout en les distinguant suivi-évaluation d'une part, et capitalisation de l'expérience d'autre part. Mobiliser pour ce faire à la fois le niveau national, fournisseur d'appui méthodologique, le niveau régional autorité de gestion et les niveaux départemental ou local utilisateurs des données de suivi. S'assurer au travers de l'appui méthodologique qui va être organisé au niveau national qu'outre le bon assemblage de l'ensemble minimum d'indicateurs européens réglementaires, des indicateurs utiles au pilotage et cohérents entre régions permettent d'informer le pilotage du programme.

Conditions pour la bonne conception des programmes – niveau régional :

Prévoir en amont l'accès de tous les acteurs concernés (Région, mais aussi départements) à un système de suivi partagé, le système prévu étant OSIRIS. Organiser également la mise à disposition des données de suivi auprès des comités de suivi régionaux afin d'alimenter le pilotage stratégique.

Inclure dans le cadre logique du PDR les éléments de la logique d'intervention relatifs à la politique de création d'activités et/ou la DR6 (R1). Identifier sur la base des indicateurs demandés par le cadre européen des indicateurs utiles à la région, avec :

- Des indicateurs simples des réalisations opérationnelles, mobilisant les typologies définies pour la présente évaluation : par catégorie de réalisations, et par type de levier (ex : nombre d'études de faisabilité préalables à un investissement matériel, nombre d'ETP d'animation territoriale) ;
- Des indicateurs simples décrivant les entreprises/exploitations et les territoires bénéficiaires (ex : nombre d'exploitations agricoles, d'exploitations forestières, de TPE, de PME bénéficiaires, nombre de bénéficiaires par catégorie de territoire) ; le cadre européen impose également le suivi du nombre de candidats éligibles et non éligibles ;
- Des indicateurs de résultats décrivant l'amélioration attendue dans la région à l'horizon 2020 en lien avec les principales menaces du diagnostic (exemple : si la stratégie retient une approche « dernier commerce dans les communes rurales isolées », suivre le nombre de communes avec amélioration de la distance moyenne aux commerces de base).

Confirmer les indicateurs retenus en recherchant une cohérence avec les autres régions, via le cadre méthodologique national.

Mobiliser la méthodologie conseillée par le niveau national pour l'assemblage de l'indicateur « emploi ».

Conditions pour la bonne conception des programmes – niveau national :

S'assurer dès que possible que l'architecture du système d'information renouvelé (OSIRIS) permet l'assemblage d'indicateurs par bénéficiaire et leur définition dans chaque région.

Dans le cadre de l'appui méthodologique pour la mise en œuvre du cadre de suivi-évaluation demandé par la Commission européenne (voir 7.2) :

- Le niveau européen ayant actuellement confirmé la demande d'un indicateur « emplois créés » (et non « emplois maintenus »), s'assurer en participant aux groupes de travail européens sur le suivi-évaluation du développement rural que cet indicateur décrit la contribution à une finalité à moyen terme et non un résultat à court terme. Distinguer l'impact de la création d'activité sur l'emploi de celui du maintien d'activités existantes. Programmer des travaux (évaluation externe, recherche) permettant effectivement d'obtenir et d'utiliser cet indicateur ;
- Préconiser les modalités et un calendrier d'assemblage des indicateurs. Dans la définition de ces modalités, recommander la combinaison entre suivi participatif basé sur des données transmises par les bénéficiaires, et d'autres modalités de suivi ;
- Définir avec les acteurs régionaux les modalités et un calendrier de transmission des indicateurs.

Piloter à un niveau stratégique les échanges de bonnes pratiques entre régions/départements. Eviter toute approche descendante et tout doublon avec les réseaux de capitalisation existants. Bien distinguer deux niveaux dans la capitalisation, les deux étant utiles :

- Les échanges de bonnes pratiques entre autorités de gestion sur le pilotage du programme, y compris son suivi-évaluation ;
- La capitalisation entre réseaux d'appui sur les réalisations et résultats dans le champ de la création de nouvelles activités.

Conditions pour la bonne mise en œuvre des programmes – niveau régional :

Mettre en œuvre le système de suivi :

- Assembler annuellement les indicateurs de la logique d'intervention ;
- Mettre l'information à disposition des acteurs et comités en région.

Participer à la coordination entre régions :

- Partager les indicateurs avec le niveau national ;
- Partager les études de cas dans les réseaux de capitalisation

Conditions pour la bonne mise en œuvre des programmes – niveau national :

Mettre en œuvre la coordination entre régions du suivi-évaluation :

- Définir avec les acteurs du PDR en région des modalités d'appropriation adaptées aux besoins (fourniture d'un guide adapté aux utilisateurs, formation, forum...);
- Participer à la programmation des évaluations et à la mobilisation de leurs résultats afin de favoriser la coordination entre travaux régionaux.

8. Annexes

- Liste des personnes rencontrées ou interrogées
- Liste des membres du comité de pilotage
- Choix des études de cas régionales
- Analyse détaillée des réalisations
- Exemple d'utilisation des typologies élaborées dans le cadre de l'étude pour analyser la territorialisation éventuelle de la stratégie par types d'espaces ruraux

Annexe 8.1 - Liste des personnes rencontrées ou interrogées

ENTRETIENS NATIONAUX

Entretiens nationaux		
Noms	Fonction	Organismes
Pierre SCHWARTZ	Sous-directeur du développement rural et du cheval	MAAF DGPAAT
Karine SERREC	Chef du bureau du développement rural et des relations avec les collectivités	
Marie VERNAY	Chargée de mission axe 3 Feader	
Sébastien BLANCHET	Chargé du suivi de l'axe 3 au BDRRC	
Brigitte MIDOUX	Chargée de mission réseau rural et CASDAR	
Catherine MARCELLIN	Chef du bureau de l'aménagement des territoires et du développement agricole	
Ghislaine URBANO	Chargée de mission CASDAR	DATAR
Nathalie PROUHEZE	Chargée de mission politiques rurales européennes	DATAR
Pascal GRUSELLE	Conseiller Europe	ARF
Christine COTE	Conseillère au service Europe, relations internationales, culture, éducation, jeunesse, sports	ADF
Sophie BREHIN	Chargée de mission Affaires européennes et contrats avec les territoires, CG Sarthe	
Dominique METAYER	Chef du service agriculture, CG 79	
Nathalie GALIRI	Responsable service territoires et forêt	APCA
Marianne VILLERET	chargée de mission politique territoriale, Direction des Actions Economiques	APCMA
Christine URIBARRI	Directrice des Actions Economiques	
Philippe VRIGNAUD	Chargé de mission à la création d'entreprises	Ministère du Redressement productif DGCIS
Philippe MAUD'HUI	Directeur Ingénierie et Développement	Atout France

ENTRETIENS REGION PICARDIE

Noms	Fonction	Organismes
Jacques PITON	Chef du service économie agricole, forêt et environnement	DRAAF Picardie
Julien VIAU	Adjoint chef SREAF, chef cellule Europe - Référent DRAAF réseau rural régional	
Bérengère BOUGUE	Chargée de mission au service Europe et territoire, instruction axe 3	
Murielle CADIOU	Chargée de mission, Direction de l'Agriculture et du Développement Rural - Référente CR réseau rural régional	CR Picardie
Hubert FLEURY	Direction de l'Action Economique	
Nadège DUMET	Chargée de mission FEADER	
Gaétan COUPLLET	Chargé de mission aménagement et développement durable	SGAR Picardie

ENTRETIENS REGION BASSE-NORMANDIE

Noms	Fonction	Organismes
Franck VERGNE	Responsable bureau Europe et programmes, Service Agriculture, Forêt et Territoires	DRAAF Basse-Normandie
Alain DEFFONTAINE	Chef du service animation territoriale et politique contractuelle, direction de l'aménagement et du développement durable	CR Basse-Normandie
Stéphane CAMPAIN	Chargée de mission développement rural et fonds européens	
Fabrice SAINT	Chef du Service Fonds Structurels	
Benjamin PIAUDEL	Instructeur gestionnaire FEDER et FEADER, Direction des affaires européenne et des relations internationales	
Brigitte KEROMNES	Chef du service développement local	DIRECCTE Basse-Normandie
Sylvie GUICHARD	Chargée de mission Commerce et artisanat	
Carole FOUCRIER	Chargée de mission FISAC	
Catherine PLOUX	Directrice régionale des affaires économique et territoriale, programmes européens	CMAR Basse-Normandie
Jérôme BOULIERE	Responsable unité accompagnement des projets locaux et LEADER, Bureau Développement Rural	DDT 61
Geneviève SANNER	Chef du service économie des territoire	
Catherine CHAPELLE	Chargé instruction des dossiers axe 3	
Maryline VINOT	Chef du bureau développement rural	

ENTRETIENS REGION RHONE-ALPES

Noms	Fonction	Organismes
Emmanuel GIUSIPELLI	Suivi des financements européens	Chambre régionale d'agriculture Rhône-Alpes
Patricia PICARD	Chargée de mission comité de pilotage viti-vinicole	
Robin FREYCENON	En charge des négociations PAC et CASDAR	
Laurent JOYET	Responsable filières qualité alimentation	CG 69
Marie-Christine LAVAL	Chef de projet financements européens et chef du bureau agriculture.	
Véronique BERNARD	Chargée de mission coordination de la viticulture et chargée de l'instruction de la mesure 313	DRAAF Rhône-Alpes
Michel CAZENAVE	Chargé de mission ELI, coordinateur de la 311, instructeur de la 312	
Hélène GIBERT	Chargée de mission, en particulier sur la 341B	
Emmanuel ESTOUR	Responsable du pôles territoires, en charge du suivi de la plate-forme rurale	
Charlène NICOLAY	Chargée de mission agriruralité et entreprises locales innovantes	Plate-forme régionale développement rural Rhône-Alpes
Patrick GRIMAU	Co-chef de projet, animateur des sites de proximité	
Anne CARTON	Co-chef de projet	
Alexis MORRIER	Responsable du développement rural	CR Rhône-Alpes

ENTRETIENS REGION PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Noms	Fonction	Organismes
Jean-Marie MOYON	Responsable Service Développement Economique	Chambre des Métiers et de l'Artisanat des Hautes-Alpes
Sébastien BELLUE	Chef du service Développement économique , agricole et forestier	CG 05
Sylvie PIFFARETTI	Chef de bureau Europe et développement des territoires	Préfecture 05
Line DORCHE	Chargée mesure 312	
Christine BROCHIER	Chargée mesure 313 et 321	
Christine RICHEFORT	Chargée mesure 323E et 341B	
Olivier PONS	Responsable du service agriculture, chargé mesure 311	DDT 05
Jean-Charles BERTRAND	Chargé de mission	Hautes-Alpes Développement
Muriel PASTOR-CHASSAIN	Adjointe au responsable du Service de l'Aménagement et du Développement Rural, responsable du service développement rural.	CG 06
Alexandra BOUTIER	Adjointe au chef de service gestion des fonds européens	CR Provence-Alpes Côte d'azur
Marlise TOURNOUX	Adjointe au chef du service agriculture	
Claude BALMELLE	Chef du Service Régional de l'Économie et du Développement Durable des Territoires	DRAAF Provence-Alpes Côte d'azur

Annexe 8.2 - Composition du comité de pilotage

Nom	Organismes
Marielle BERRIET SOLLIEC	AgroSup Dijon, Présidente du Comité d'évaluation
Pierre SCHWARTZ	MAAF / SDDRC
Florent GUHL	MAAF / SDDRC
Sébastien BLANCHET	MAAF / SDDRC
Thierry BONNAUD	MAAF / BATDA
Florence BALKE	MAAF / BATDA
Catherine MARCELLIN	MAAF / BATDA
Marie VERNAY	MAAF / BATDA
Clément VILLIEN	MAAF / CEP
Frédéric COURLEUX	MAAF / CEP
Nathalie PROUHEZE	DATAR
Claire HALLEGOUET	DATAR
Nicolas AURY	DRAAF Bourgogne
Franck VERGNE	DRAAF Basse Normandie
Fabien METERY	DRAAF Franche Comté
Christelle POUCHIN	CR Languedoc-Roussillon
David BUCHET	CR Limousin
Eric ADRIEN	CG Gard, ADF
Vincent ARIBAUD	CG Aude, ADF
Christophe BERNARD	ACF
Gwenaël DORE	APFP
Nathalie GALLIRI	APCA
Marianne VILLERET	APCMA
Gilles ALLAIRE	INRA/ODR
Laurent VIGNAUD	ASP
Olivier MASSOUNIE	ASP
Gersende DIERICKX	ASP
Cédric GENDRE	INRA/ODR
Philippe PERRIET CORNET	AgroSup Montpellier
Dominique VOLLET	IRSTEA

Annexe 8.3 – Choix des études de cas régionales

Dans le cadre de l'évaluation des mesures de diversification des activités économiques en zone rurale du deuxième pilier de la politique agricole commune, une sélection de 4 régions « étude de cas » a été réalisée parmi les 21 régions de l'hexagone.

Deux types de critères ont guidé le choix de ces régions « étude de cas ». Il s'agit de critères principaux ou de premier ordre issus d'analyses spécifiques des mesures de diversification (analyse des DRDR, analyse des réalisations) et de critères secondaires ou de deuxième ordre issus de caractéristiques liées au contexte de l'étude d'évaluation.

1) Étape de typologisation

Critères principaux

Une analyse approfondie des données relatives aux mesures de diversification a été conduite afin de produire une caractérisation de l'ensemble des régions de l'hexagone. Cinq critères spécifiques ont été analysés :

- la **stratégie régionale**. Ce critère a été constitué à partir de la prise en compte de l'ouverture des mesures de diversification et de l'analyse de la rédaction de la stratégie régionale dans les DRDR. Il a conduit à un classement des régions en cinq groupes :

Ouverture (311, 312, 313) ET Quelques éléments stratégiques apparents	Ouverture (311, 312, 313) ET Aucune stratégie apparente	Ouverture (311 et 313) ET Accent sur le tourisme	Ouverture (312 et 313) ET Pas de précisions	Ouverture (311) ET Stratégie clairement définie
---	--	---	--	--

- la **dotation** des mesures de diversification **ramenée à la population des communes rurales** (définition INSEE). Les régions ont été classées en trois groupes selon les fourchettes suivantes : plus de 15 000 euros pour 1 000 habitants (mesures diversification bien dotées), entre 15 000 et 5 000 euros pour 1 000 habitants (mesures diversification moyennement dotées) et moins de 5 000 euros pour 1 000 habitants (mesures diversification faiblement dotées) :

Mesures diversification bien dotées	Mesures diversification moyennement dotées	Mesures diversification faiblement dotées
--	---	--

- le **taux d'avancement** des mesures de diversification (en engagement). Les régions ont été classées en trois groupes selon les fourchettes suivantes : plus de 70% (mesures diversification bien avancées), entre 70% et 40% (mesures diversification moyennement avancées) et moins de 40% (mesures diversification faiblement avancées) :

Mesures diversification bien avancées	Mesures diversification moyennement avancées	Mesures diversification faiblement avancées
--	---	--

- les **cofinancements** des mesures de diversification. Ce critère consiste à classer les régions par cofinancier majoritaire des mesures 311, 312 et 313 : Région (Conseil régional majoritaire), Département (Conseils généraux majoritaires), Mixte (pas de cofinanciers majoritaires) et Atypique (inclassable) :

Région	Département	Mixte	Atypique
--------	-------------	-------	----------

- les **principaux thèmes** des mesures 311 et 313. Ces thèmes proviennent de la codification du thème principal des projets sous Osiris. Les régions ont été classées en six grands groupes :

Hébergement	Mixte / hébergement	Mixte	Vente directe		Photovoltaïque	Autres			
			311 Vente directe 313 Hébergement	Vente directe		Communication	Mixte / Equipements circuits	Cheval / hebergement	Cheval / Equipement

Critères de deuxième ordre

Les critères de deuxième ordre permettent d'intégrer des éléments de contexte au choix des régions « étude de cas ». Ils sont au nombre de quatre :

- l'intérêt de certaines régions à s'engager dans l'étude d'évaluation. Les régions qui ont manifesté un intérêt sont la Basse-Normandie, la Haute-Normandie, Rhône-Alpes et la Picardie ;
- la situation géographique des régions ;
- le lien régional avec les territoires de projet ;
- l'articulation entre les mesures de l'axe 3 et Leader.

2) Étape de regroupement

Les typologies constituées à partir des critères principaux ont ensuite été croisées pour former des ensembles homogènes de régions. De par son caractère déterminant, le critère de la stratégie régionale structure le regroupement des régions.

Au final nous obtenons un regroupement de régions dans quatre « paquets » relativement homogènes vis à vis des différentes typologies :

- 3 régions ayant ouverte les trois principales mesures de diversification avec l'explicitation de quelques éléments stratégiques. Des mesures faiblement dotées, moyennement avancées avec un cofinancement régional pour deux régions et mixte pour l'autre région, et une orientation thématique spécifique à chaque région : Aquitaine, Bourgogne et Rhône-Alpes ;

	Aquitaine	Bourgogne	Rhône-Alpes
Stratégie régionale	Ouverture (311, 312, 313) ET Quelques éléments stratégiques apparants	Ouverture (311, 312, 313) ET Quelques éléments stratégiques apparants	Ouverture (311, 312, 313) ET Quelques éléments stratégiques apparants
Dotation des mesures par population rurale	14 404	2 392	5 869
Taux d'avancement	41%	59%	44%
Cofinancement	Région	Région	Mixte
Thèmes 311 et 313	Mixte	Mixte / hébergement	311 Vente directe 313 Hébergement

— 6 régions ayant ouvert les trois principales mesures de diversification mais sans stratégie apparente dans les DRDR, dont :

- 1 région avec des mesures moyennement dotées, fortement avancées avec un cofinancement départemental, et thématiquement orientées "mixte/hébergement" : Auvergne ;
- 2 régions avec des mesures fortement dotées, moyennement à faiblement avancées avec un cofinancement plutôt départemental, et thématiquement orientées "mixte/hébergement" : Languedoc-Roussillon et PACA ;
- 3 régions avec des mesures moyennement à faiblement dotées, moyennement avancées avec un cofinancement « atypique », et une orientation thématique spécifique à chaque région : Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes et Champagne-Ardenne ;

	Auvergne	Languedoc-Roussillon	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Midi-Pyrénées	Poitou-Charentes	Champagne-Ardenne
Stratégie régionale	Ouverture (311, 312, 313) ET Aucune stratégie apparente	Ouverture (311, 312, 313) ET Aucune stratégie apparente	Ouverture (311, 312, 313) ET Aucune stratégie apparente	Ouverture (311, 312, 313) ET Aucune stratégie apparente	Ouverture (311, 312, 313) ET Aucune stratégie apparente	Ouverture (311, 312, 313) ET Aucune stratégie apparente
Dotation des mesures par population rurale	14 151	24 870	26 008	7 817	3 607	10 298
Taux d'avancement	94%	49%	35%	55%	61%	47%
Cofinancement	Département	Département	Département	Atypique	Atypique	Atypique
Thèmes 311 et 313	Mixte / hébergement	Mixte / hébergement	Mixte / hébergement	Mixte	Mixte / hébergement	Hébergement

— 7 régions ayant ouverte les mesures 311 et 313 avec une stratégie orientée vers le tourisme :

- 3 régions avec des mesures moyennement dotées et avancées avec un cofinancement régional, et thématiquement orientées "cheval/équipement" pour une région et "hébergement" pour deux régions : Picardie, Limousin et Centre ;
- 4 régions avec des mesures faiblement dotées avec un taux d'avancement variable selon la région avec un cofinancement départemental pour deux régions et mixte pour les deux autres, et une orientation thématique spécifique à chaque région : Franche-Comté, Haute-Normandie, Bretagne et Lorraine ;

	Picardie	Limousin	Centre	Franche-Comté	Haute-Normandie	Bretagne	Lorraine
Stratégie régionale	Ouverture (311 et 313) ET Accent sur le tourisme	Ouverture (311 et 313) ET Accent sur le tourisme	Ouverture (311 et 313) ET Accent sur le tourisme	Ouverture (311 et 313) ET Accent sur le tourisme	Ouverture (311 et 313) ET Accent sur le tourisme	Ouverture (311 et 313) ET Accent sur le tourisme	Ouverture (311 et 313) ET Accent sur le tourisme
Dotation des mesures par population rurale	9 108	9 964	11 451	1 598	3 115	2 361	1 048
Taux d'avancement	49%	41%	61%	24%	74%	2%	25%
Cofinancement	Région	Région	Région	Département	Département	Mixte	Mixte
Thèmes 311 et 313	Cheval / Equipement	Hébergement	Hébergement	Mixte / Equipements circuits	Hébergement	Vente directe	Cheval / Hébergement

— 5 régions présentant des caractéristiques originales :

- 1 région ayant ouverte les mesures 312 et 313 sans stratégie apparente. Des mesures faiblement dotées, moyennement avancées avec un cofinancement "atypique", et thématiquement orientées sur la "communication" : Basse-Normandie ;
- 3 régions ayant ouverte la mesure 311 avec une stratégie clairement définie. Une mesure faiblement dotée avec un taux d'avancement variable selon la région et un cofinancement régional pour deux régions et départemental pour l'autre région, et thématiquement orientée sur le "photovoltaïque" pour deux régions et "hébergement" pour l'autre région : Nord-Pas-de-Calais, Ile de France et Pays de la Loire ;
- 1 région avec une stratégie de diversification difficile à circonscrire à la lecture du DRDR. Des mesures moyennement dotées, faiblement avancées avec un cofinancement régional, et thématiquement orientées sur la "vente directe" et « l'hébergement » : Alsace.

	Basse-Normandie	Nord-Pas-de-Calais	Ile de France	Pays de la Loire	Alsace
Stratégie régionale	Ouverture (312 et 313) ET pas précision	Ouverture (311) ET stratégie clairement définit	Ouverture (311) ET stratégie clairement définit	Ouverture (311) ET stratégie clairement définit	?
Dotation des mesures par population rurale	1 426	7 380	4 687	531	14 081
Taux d'avancement	57%	71%	46%	34%	37%
Cofinancement	Atypique	Région	Région	Département	Région
Thèmes 311 et 313	Communication	Photovoltaïque	Photovoltaïque	Hébergement	311 Vente directe 313 Hébergement

3) Étapes de sélection et de choix

Au sein de chaque « paquet » décrit précédemment, on a effectué le « tirage » d'une région par « paquet » en utilisant principalement les critères de deuxième ordre liés à la géographie et à la motivation des régions.

Sur cette base, quatre options d'échantillon de régions sont proposées :

— 2 options d'échantillon avec le critère de la **motivation** prépondérant :

Option 1 :

	Rhône-Alpes	Auvergne	Picardie	Basse-Normandie
Stratégie régionale	Ouverture (311, 312, 313) ET Quelques éléments stratégiques apparantes	Ouverture (311, 312, 313) ET Aucune stratégie apparente	Ouverture (311 et 313) ET Accent sur le tourisme	Ouverture (312 et 313) ET pas précision
Dotation des mesures par population rurale	5 869	14 151	9 108	1 426
Taux d'avancement	44%	94%	49%	57%
Cofinancement	Mixte	Département	Région	Atypique
Thèmes 311 et 313	311 Vente directe 313 Hébergement	Mixte / hébergement	Cheval / Equipement	Communication

Option 2 :

	Rhône-Alpes	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Picardie	Basse-Normandie
Stratégie régionale	Ouverture (311, 312, 313) ET Quelques éléments stratégiques apparantes	Ouverture (311, 312, 313) ET Aucune stratégie apparente	Ouverture (311 et 313) ET Accent sur le tourisme	Ouverture (312 et 313) ET pas précision
Dotation des mesures par population rurale	5 869	26 008	9 108	1 426
Taux d'avancement	44%	35%	49%	57%
Cofinancement	Mixte	Département	Région	Atypique
Thèmes 311 et 313	311 Vente directe 313 Hébergement	Mixte / hébergement	Cheval / Equipement	Communication

— 2 options d'échantillon avec le critère **géographique** davantage pris en compte :

Option 3 :

	Aquitaine	Auvergne	Centre	Basse-Normandie
Stratégie régionale	Ouverture (311, 312, 313) ET Quelques éléments stratégiques apparantes	Ouverture (311, 312, 313) ET Aucune stratégie apparente	Ouverture (311 et 313) ET Accent sur le tourisme	Ouverture (312 et 313) ET pas précision
Dotation des mesures par population rurale	14 404	14 151	11 451	1 426
Taux d'avancement	41%	94%	61%	57%
Cofinancement	Région	Département	Région	Atypique
Thèmes 311 et 313	Mixte	Mixte / hébergement	Hébergement	Communication

Option 4 :

	Aquitaine	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Limousin	Ile de France
Stratégie régionale	Ouverture (311, 312, 313) ET Quelques éléments stratégiques apparantes	Ouverture (311, 312, 313) ET Aucune stratégie apparente	Ouverture (311 et 313) ET Accent sur le tourisme	Ouverture (311) ET stratégie clairement définit
Dotation des mesures par population rurale	14 404	26 008	9 964	4 687
Taux d'avancement	41%	35%	41%	46%
Cofinancement	Région	Département	Région	Région
Thèmes 311 et 313	Mixte	Mixte / hébergement	Hébergement	Photovoltaïque

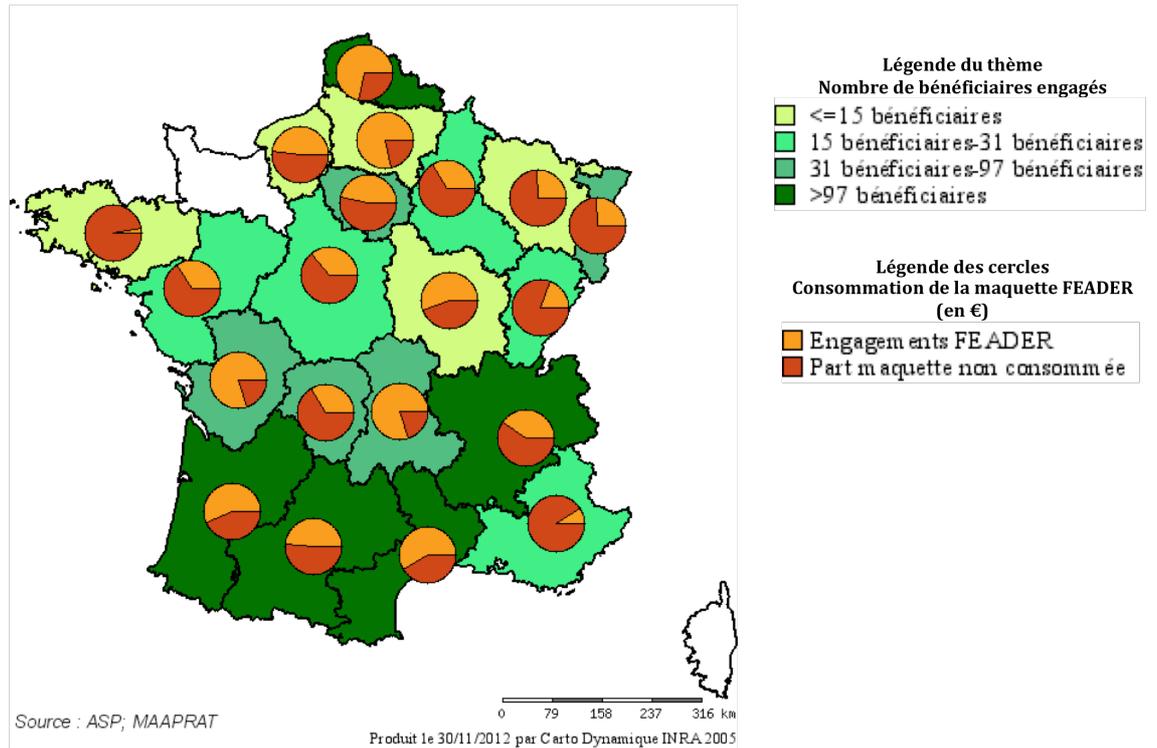
L'option qui a été choisie par le comité de pilotage est la **deuxième option**. Elle présentait à la fois des régions manifestant leur intérêt de prendre part à la présente évaluation et une très bonne diversité de cas régionaux : une diversité dans les stratégies régionales, dans la dotation des mesures par population située dans les zones rurales, dans l'avancement de la consommation du FEADER, dans les types de cofinancement et dans les thématiques abordées par les projets mobilisant de la 311 et de la 313.

Annexe 8.4 – Analyse détaillée des réalisations

REALISATIONS FINANCIERES

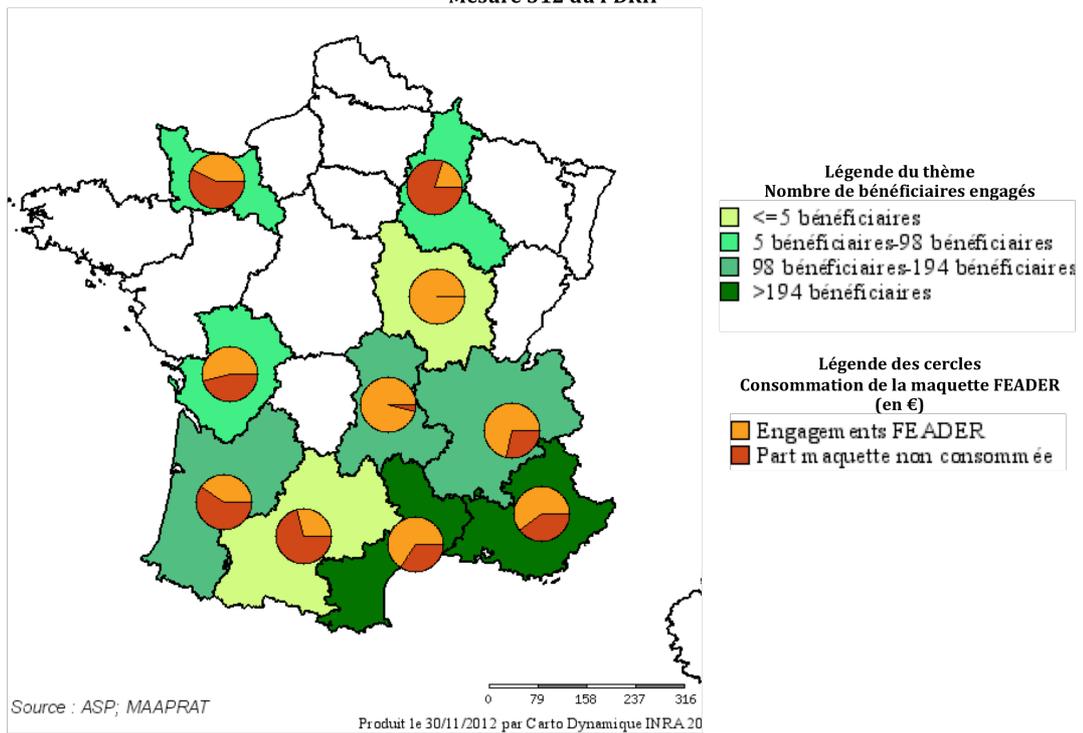
MAQUETTES ET NIVEAU D'AVANCEMENT SELON LES MESURES ET LES REGIONS

Maquette et avancement des engagements FEADER et nombre de bénéficiaires engagés par région Mesure 311 du PDRH



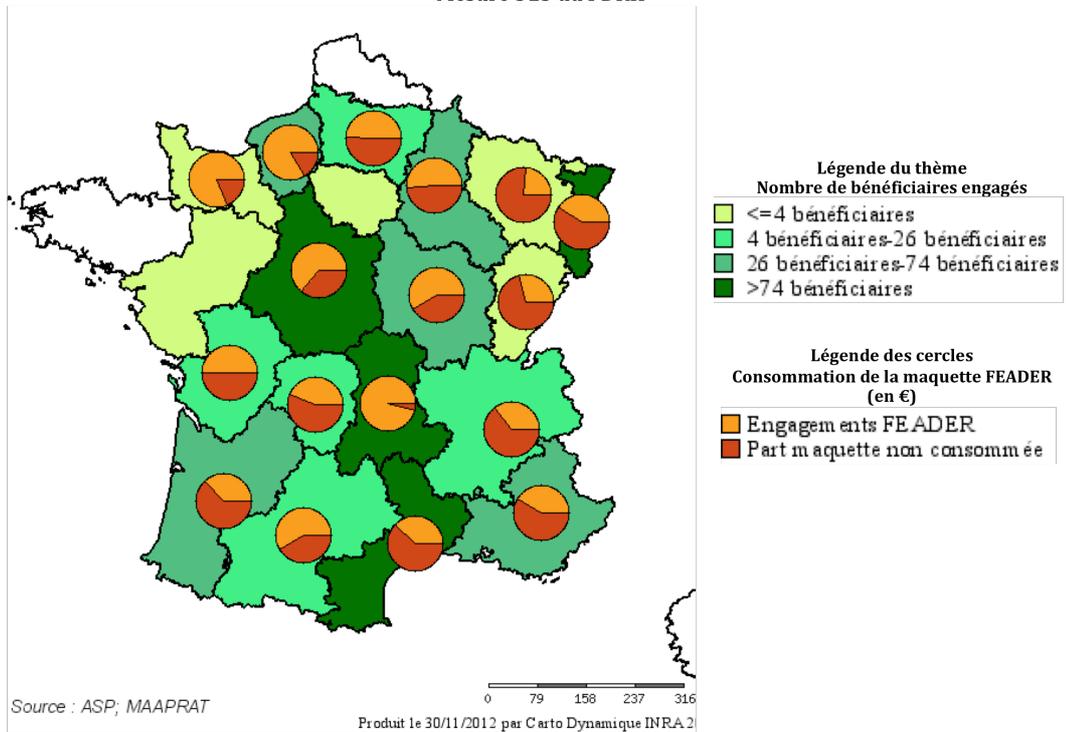
Source : ODR d'après les données OSIRIS

**Maquette et avancement des engagements FEADER
et nombre de bénéficiaires engagés par région
Mesure 312 du PDRH**



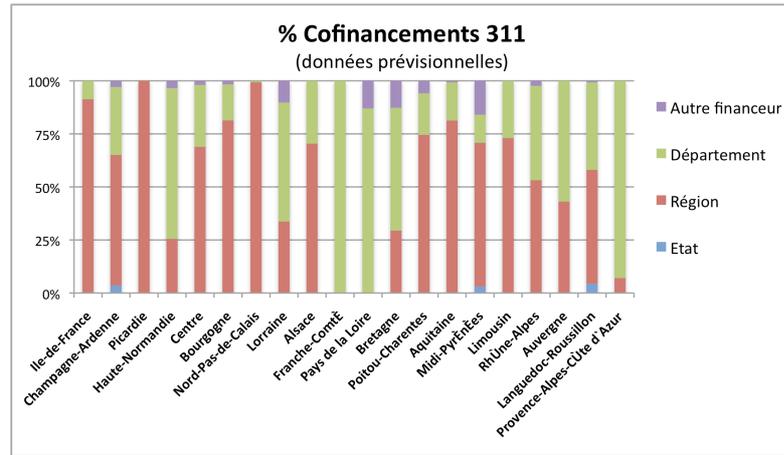
Source : ODR d'après les données OSIRIS

**Maquette et avancement des engagements FEADER
et nombre de bénéficiaires engagés par région
Mesure 313 du PDRH**

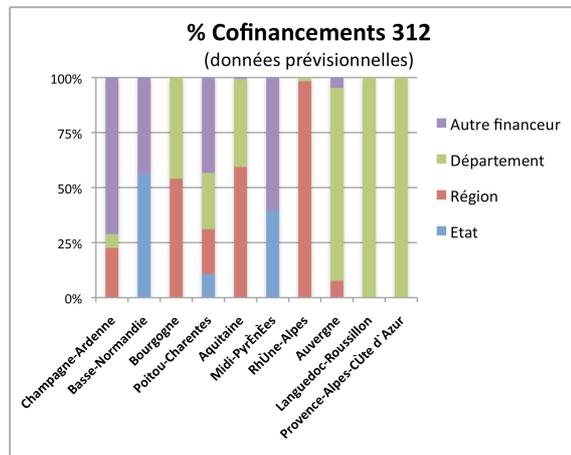


Source : ODR d'après les données OSIRIS

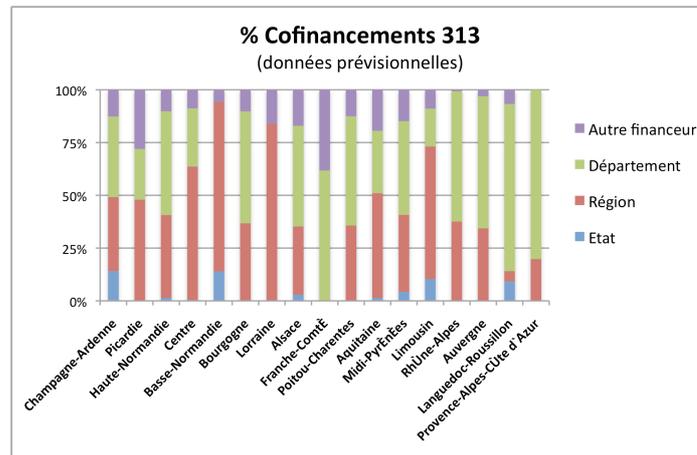
COFINANCEMENTS PAR MESURE ET PAR REGION



Source : ODR d'après les données OSIRIS



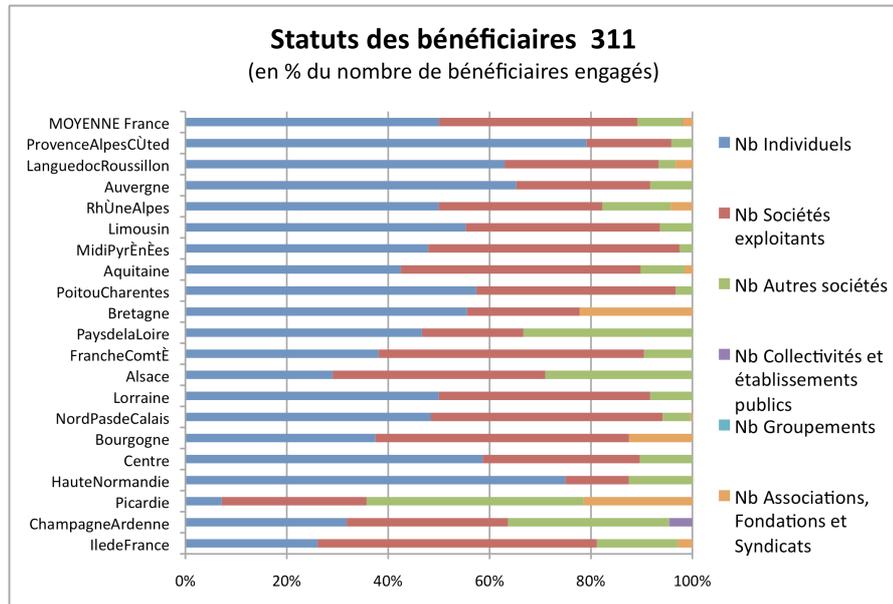
Source : ODR d'après les données OSIRIS



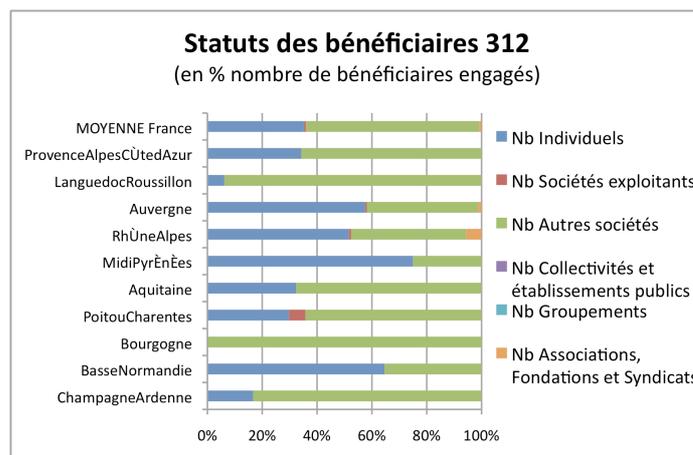
Source : ODR d'après les données OSIRIS

REALISATIONS PHYSIQUES

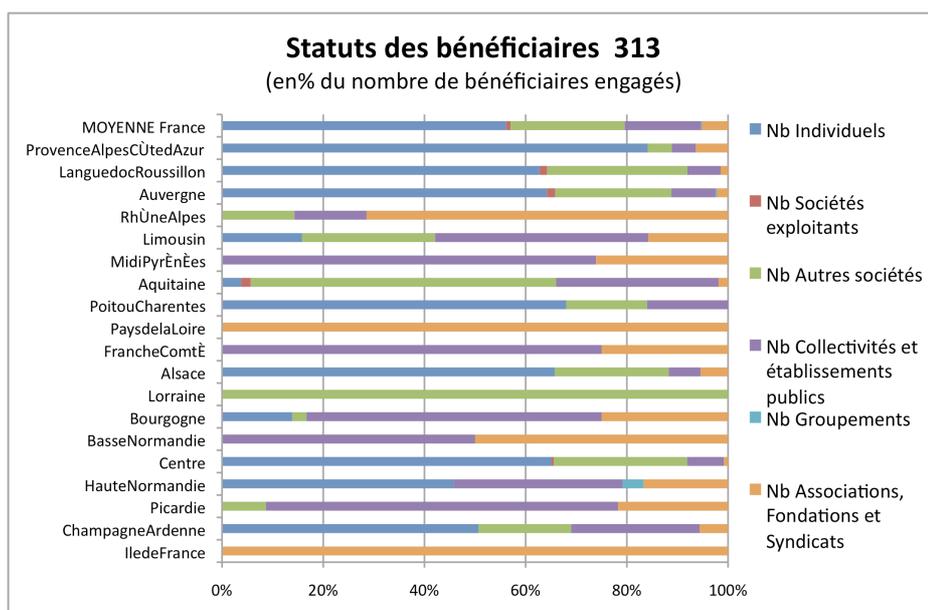
NATURE DES BENEFICIAIRES PAR MESURE ET PAR REGION



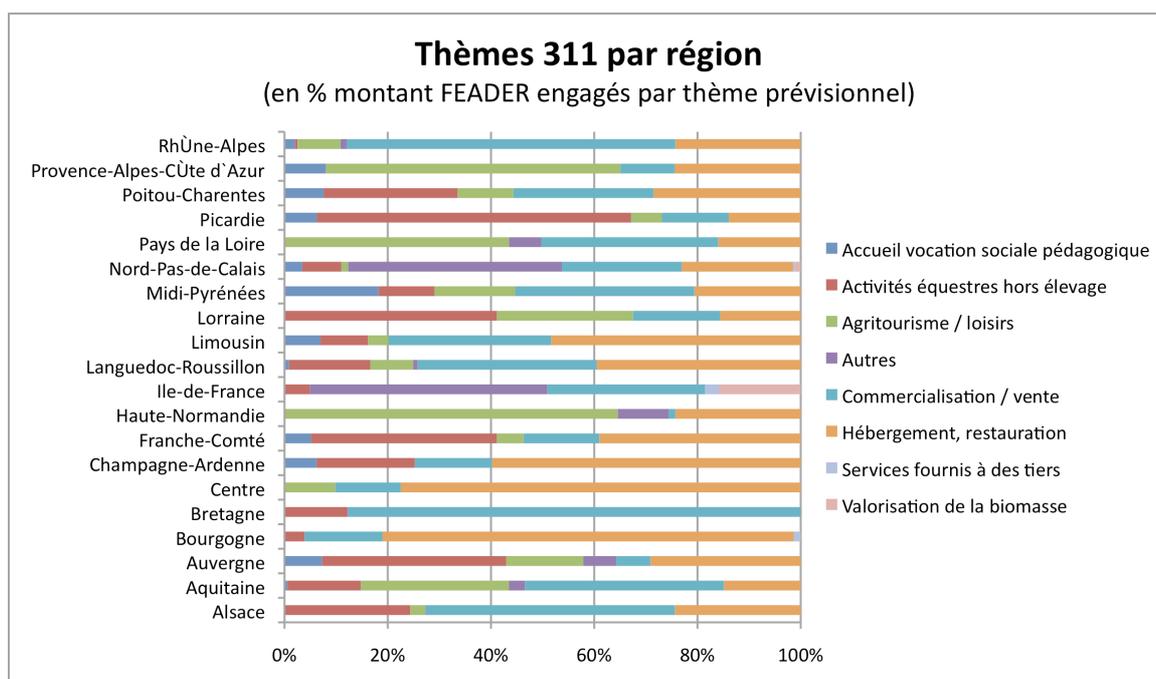
Source : ODR d'après les données OSIRIS

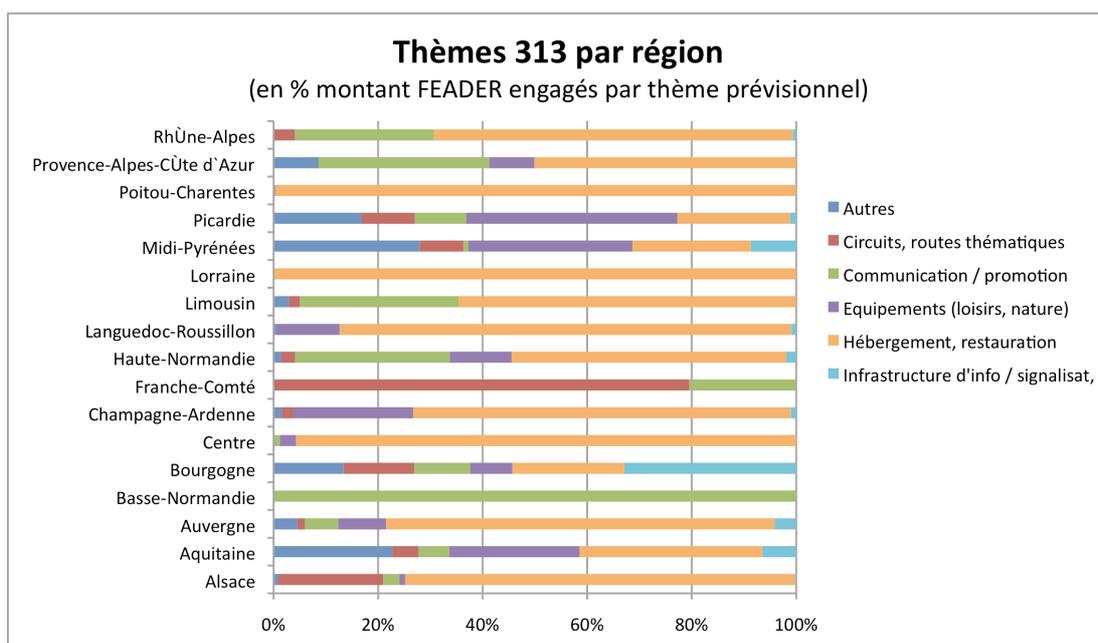


Source : ODR d'après les données OSIRIS



THEMES DES PROJETS PAR MESURE ET PAR REGION





Source : ODR d'après les données OSIRIS

Annexe 8.5 – Exemples d’utilisation des typologies élaborées dans le cadre de l’étude pour analyser la territorialisation de la stratégie par types d’espaces ruraux

Ces exemples sont développés en deux étapes :

- une première étape de simplification des typologies élaborées pour décrire les réalisations de façon la plus précise possible. En effet, dans une optique de spatialisation des réalisations par types de territoires, il convient de simplifier ces typologies (par regroupement de types) pour plus de lisibilité dans une approche bidimensionnelle (types de projets x types de territoires) ;
- une deuxième étape de croisement en utilisant le classement des communes selon la typologie des espaces ruraux produite par la DATAR.

ETAPE 1 : SIMPLIFICATION DE LA TYPOLOGIE DE LA NATURE DES PROJETS

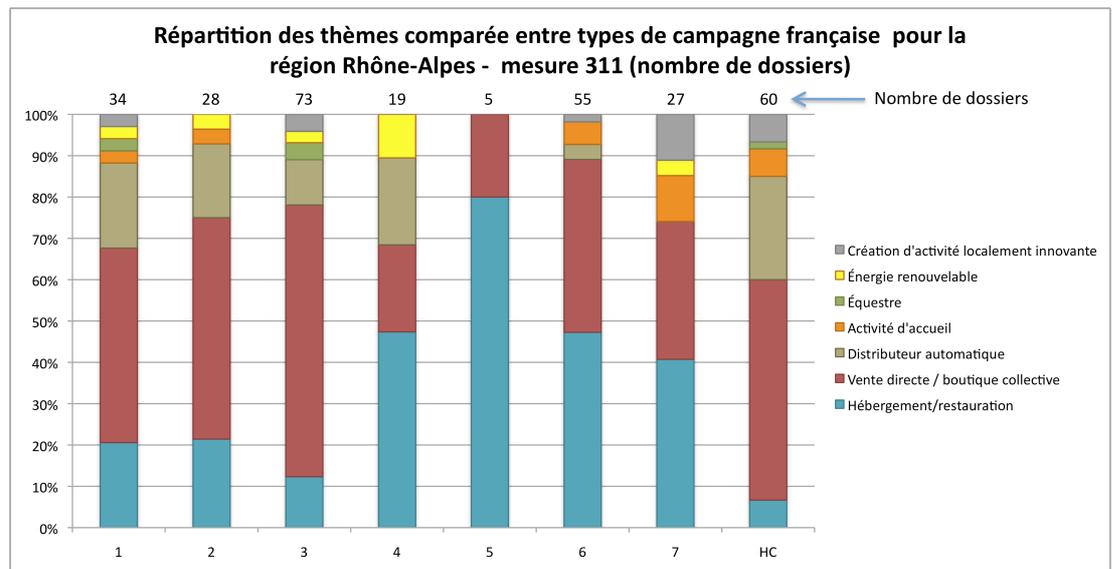
Pour une meilleure visibilité des résultats, la typologie sur la nature des projets a fait l’objet de regroupements thématiques pour les mesures 311 et 313. Ainsi, pour la 311, nous avons une typologie qui présente les thématiques suivantes :

- **hébergement/restauration** qui regroupe les gîtes « classiques », les gîtes sous label environnemental, les chambres d’hôtes, la restauration et les campings ;
- **vente directe** qui regroupe la vente directe, la vente directe de produits biologiques, les boutiques collectives ainsi que les boutiques collectives bio ;
- **distributeur automatique** qui regroupe les distributeurs automatiques et les distributeurs automatiques bio ;
- **activités d’accueil** qui regroupe l’accueil pédagogique et l’accueil pour les handicapés ;
- **équestre** ;
- **loisir ludique** ;
- **énergie renouvelable** qui regroupe le bois de chauffage, la méthanisation et le photovoltaïque ;
- **prestation d’entretien** ;
- **création d’activité localement innovante.**

S’agissant de la mesure 313, nous avons une typologie qui présente les thématiques suivantes :

- **hébergement/restauration** qui regroupe les gîtes « classiques », les gîtes avec un label, les chambres d’hôtes, les hôtels labellisés et la restauration ;
- **équipement de loisir** ;
- **équipement pédagogique** ;
- **aménagement de site** ;
- **infrastructure d’information et signalisation** ;
- **communication/promotion** ;
- **évènementiel** ;
- **commercialisation de produits locaux.**

ETAPE 2 : REPRESENTATION CROISEE ENTRE L'ANALYSE TYPOLOGIQUE DE LA NATURE DES PROJETS DE LA MESURE 311 AVEC LES TYPES DE TERRITOIRES RURAUX DANS LA REGION RHONE-ALPES



Campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées

- 1 ■ densifiées, en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique
- 2 ■ diffuses, en périphérie des villes, à croissance résidentielle et dynamique économique diversifiée
- 3 ■ du littoral et des vallées, à forte croissance résidentielle et à forte économie présentielle

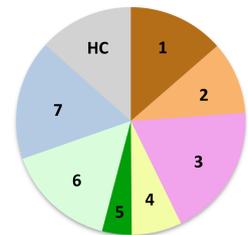
Campagnes agricoles et industrielles

- 4 ■ Camp. agricoles et industrielles sous faible influence urbaine

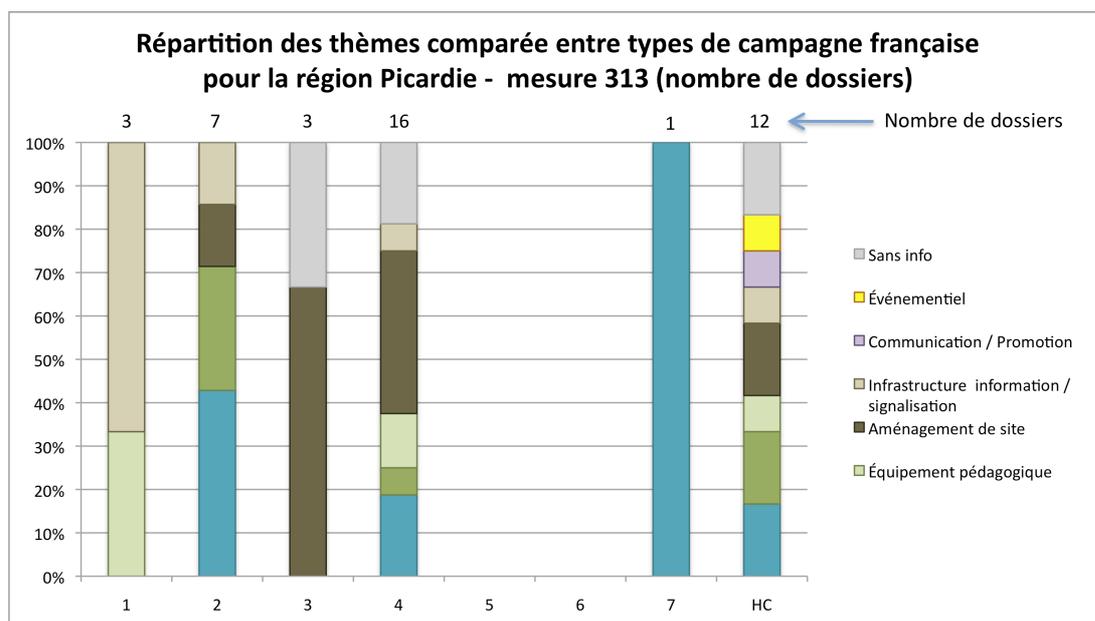
Campagnes vieilles à très faible densité

- 5 ■ à faible revenus, économie présentielle et agricole
- 6 ■ à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique
- 7 ■ à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique dynamique, avec éloignement des services d'usage courant

Profil territorial de la région Rhone-Alpes



ETAPE 2 : REPRESENTATION CROISEE ENTRE L'ANALYSE TYPOLOGIQUE DE LA NATURE DES PROJETS DE LA MESURE 313 AVEC LES TYPES DE TERRITOIRES RURAUX DANS LA REGION PICARDIE



Campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées

- 1 ■ densifiées, en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique
- 2 ■ diffuses, en périphérie des villes, à croissance résidentielle et dynamique économique diversifiée
- 3 ■ du littoral et des vallées, à forte croissance résidentielle et à forte économie présente

Campagnes agricoles et industrielles

- 4 ■ Camp. agricoles et industrielles sous faible influence urbaine

Campagnes vieilles à très faible densité

- 5 ■ à faibles revenus, économie présente et agricole
- 6 ■ à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présente et touristique
- 7 ■ à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présente et touristique dynamique, avec éloignement des services d'usage courant

