MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE, DE LA RURALITE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

MARCHE DGPAAT N°2009-110

ÉVALUATION A MI-PARCOURS DU PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT RURAL HEXAGONAL (PDRH)

Rapport final
Tome I Analyse globale

Avril 2011





Sommaire

1. Contexte de l'évaluation	6
2. Approche méthodologique	14
3. Le référentiel de l'évaluation	17
4. Analyse de la mise en œuvre du PDRH	28
5. Analyse des réalisations à mi-parcours	47
6. Réponse au questionnement transversal	88
7. Conclusions et recommandations	125
8. Annexes	148

Glossaire des sigles utilisés

ADF Association des Départements de France ADCF Assemblée des Communautés de France

AEP Alimentation en Eau Potable

AFOM Atouts Faiblesses Opportunités Menaces
AMF Association des Maires de France
AMRF Association des Maires Ruraux de France
ANEL Association Nationale des Elus du Littoral
ANEM Association Nationale des Elus de Montagne

AOC Appellation d'Origine Contrôlée

APCA Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture APCM Assemblée Permanente des Chambres de Métiers APFP Association de Promotion et de Fédération des Pays

AFCCI Assemblée Nationale des Chambres de Commerce et d'Industrie
ARF Association des Régions de France

ASP Agence de Services et de Paiement
AUP Agence Unique de Paiement

BDRRC Bureau du Développement Rural et des Relations avec les Collectivités

CA Chiffre d'Affaires

CAB Conversion à l'Agriculture Biologique
CAD Contrat d'Agriculture Durable
CCSE Cadre Commun de Suivi et d'Evaluation

CDOA Commission Départementale d'Orientation Agricole

CG Conseil Général

CGP Commissariat Général au Plan CE Commission Européenne

CEMAGREF Centre d'Etudes du Machinisme Agricole, du Génie Rural, des Eaux et Forêts
CESAER Centre d'Economie et Sociologie appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux.
CNASEA Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles

CNPPF Centre National Professionnel de la Propriété Forestière

CPER Contrat de Projets Etat-Région

CR Conseil Régional

CRAE Commission Régionale Agro Environnementale CRPF Centre Régional de la Propriété Forestière

CSH Comité de Suivi Hexagonal
CTE Contrat Territorial d'Exploitation

CUMA Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole

DATAR Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

DDAF Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

DDE Direction Départementale de l'Equipement

DDT(M) Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)
DGER Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche
DGFAR Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales

DGPAAT Direction Générale des politiques Agricoles, Agro-alimentaires et des Territoires
DIACT Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires

DIREN DIrection Régionale de l'Environnement
DJA Dotation aux Jeunes Agriculteurs
DOCUP DOCument Unique de Programmation

DOM Département d'Outre-Mer

DPEI Direction des Politiques Economiques et Internationales (MAP)

DR Délégation Régionale

DRAAF Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt

DRDR Document Régional de Développement Rural
DRE Direction Régionale de l'Equipement

EA Exploitation Agricole

EAE Engagement Agri-Environnemental

ENESAD Etablissement National d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon

EPCI Etablissements Publics de Coopération Intercommunale
ETD Centre de Ressources du développement territorial
FEADER Fonds Européen Agricole pour le Developpement Rural

FEAGA Fonds Européen Agricole de Garantie FEDER Fonds Européen de Developpement Régional

FEOGA Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole

FEOGA-G FEOGA section Garantie

FNAB Fédération Nationale d'Agriculture Biologique FNCOFOR Fédération Nationale des COmmunes FORestières

FNCUMA Fédération Nationale des Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole en commun



FNE France Nature Environnement

FNPNR Fédération Nationale des Parcs Naturels Régionaux FNSEA Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles

FSE Fond Social Européen
GAL Groupe d'Action Locale

GAEC Groupement Agricole d'Exploitation en Commun

HVN Haute Valeur Naturelle
IAA Industries Agro-Alimentaire

ICHN Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel INAO Institut National de l'Origine et la qualité INRA Institut National de la Recherche Agronomique

INSEE Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

JA Jeunes Agriculteurs

LEADER Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale

LOA Loi d'Orientation Agricole

LOADDT Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire

LOLF Loi Organique relative aux Lois de Finances
LPO Ligue pour la Protection des Oiseaux
MAE Mesure Agri-Environnementale
MAET Mesures Agri-Environnementales Territorialisées

MAAP Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche

MAAPRAT Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire

MEEDDM Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer

OCM Organisation Commune de Marché
ODR Observatoire du Développement Rural
ODG Organisme de Défense et de Gestion

OFIVAL Office National Interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture

OMC Organisation Mondiale du Commerce

ONF Office National des Forêts

ONIC Office National Interprofessionnel des Céréales

ONIFLHOR Office National Interprofessionnel des Fuirts, des Légumes et de l'Horticulture

ONIGC Office National Interprofessionnel des Grandes Cultures

OPA Organisation Professionnelle Agricole
PAC Politique Agricole Commune
PACA Provence-Alpes-Côte d'Azur

PDRH Programme de Développement Rural Hexagonal

PDRN Plan de Développement Rural National PHAE Prime Herbagère Agri-Environnementale

Pl Plan d'Investissement

PMBE Plan de Modernisation des Bâtiments d'Elevage

PMPOA Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole

PNR Parc Naturel Régional PO Programme Opérationnel PRN Plan de Restructuration National

PSDR Programme de Recherche Pour et Sur le Développement Régional

PSN Plan Stratégique National
PVE Plan Végétal pour l'Environnement
RAE Rapport Annuel d'Exécution
RDR Règlement de Développement Rural
RGP Recensement général de la Population
RGPP Révision Générale des Politiques Publiques

SARL Société à Responsabilité Limitée

SAU Surface Agricole Utile

SDAGE Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SFEI Système Fourrager Econome en Intrants
SGAR Secrétariat Général pour les Affaires Régionales
SIQO Signe d'Identification de la Qualité et de l'Origine

SOQ Signe Officiel de Qualité
STH Surface Toujours en Herbe
UE Union Européenne
UGB Unité Gros Bétail
UMR Unité Mixte de Recherche

UNADEL Union Nationale des Acteurs et des structures du DEveloppement Local

VA Valeur Ajoutée
WWF World Wide Fund
ZD Zone Défavorisée
ZDS Zone Défavorisée Simple



Introduction

Présentation de la politique évaluée

Le Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH) constitue le programme de mise en œuvre du règlement CE n° 1698/2005 pour la France métropolitaine à l'exclusion de la Corse. Le règlement CE n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concerne le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER, instauré par le règlement (CE) n° 1290/2005) et établit les règles générales pour le soutien communautaire en faveur du développement rural. Communément appelé « RDR II » du fait de sa filiation avec le règlement 1257/99 — « RDR I » — qui portait sur la période 2000/2006, il constitue le « deuxième pilier » de la politique agricole commune (PAC) depuis l'évolution de cette dernière dans le cadre de l'Agenda 2000.

Ce règlement propose dans son titre IV un ensemble de quarante mesures regroupées en quatre axes, les trois premiers thématiques et le dernier méthodologique. Le premier axe concerne l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier, le second vise l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural et le troisième s'attache à la qualité de vie en milieu rural et à la diversification de l'économie rurale. Enfin le quatrième axe introduit dans ce second pilier de la PAC la démarche LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) de développement local intégré, partenarial et ascendant, auparavant programme d'initiative communautaire.

Les Etats-membres peuvent choisir tout ou partie des mesures proposées par le règlement, à l'exception des mesures agro-environnementales qui <u>doivent</u> être ouvertes à la contractualisation, et les mettre en œuvre à travers un ou plusieurs programmes de développement rural couvrant la période du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2013. La répartition de la programmation budgétaire entre les axes du ou des programmes doit respecter les seuils de dépenses du FEADER que le règlement européen fixe pour chacun des quatre axes et qui sont respectivement de 10% pour l'axe 1, 25% pour l'axe 2, 10% pour l'axe 3 et 5% pour l'axe 4. Les réalisations des axes 1, 2 et 3 financées dans le cadre de la démarche LEADER sont comptabilisées en parallèle dans les dépenses effectuées au titre de l'axe 4 (axe méthodologique). Enfin, la participation du FEADER aux différentes mesures est conditionnée à un cofinancement national qui est de 50% pour les axes 1 et 3 et de 45% pour les axes 2 et 4. Ce cofinancement national peut être assuré par des crédits publics provenant soit de l'Etat, soit des collectivités locales, soit d'autres organismes publics tels que les Agences de l'eau.

En matière de programmation, la France a fait le choix de mettre en œuvre le RDR II à travers six programmes de développement rural, dont le PDRH constitue de loin le plus important en termes de masse financière¹. La présente évaluation ne porte que sur ce dernier. Le PDRH comporte un socle national de 6 mesures (installation, ICHN, plan chablis, desserte forestière, amélioration des peuplements forestiers, PHAE et MAE rotationnelle) et 21 volets régionaux incluant tout ou partie des autres mesures retenues par la France (31 au total sur les 40 proposées dans le règlement (CE) n° 1698/2005). Le PDRH a été doté initialement de 5 727 millions d'euros de crédits FEADER, ventilés au démarrage du programme de la façon suivante : 35 % sur l'axe 1, 54 % sur l'axe 2, 10 % sur l'axe 3, le point de pourcentage restant étant consacré à l'assistance technique. Outre les cofinancements nationaux du FEADER prévus dans le cadre du règlement selon les modalités rappelées plus haut, on trouve dans la programmation financière du PDRH, sur certaines mesures, des financements publics nationaux non cofinancés appelés « top up ». Au total la maquette financière initiale du PDRH s'élève donc à plus de 13 milliards d'euros de dépenses publiques sur 7 ans. Elle a été augmentée de plus de 2 milliards d'euros en 2010 à la faveur du bilan de santé de la PAC.

Les cinq autres programmes concernent la Corse et les DOM (Guadeloupe, Martinique, Réunion, Guyane).



_

Ces choix font du PDRH un programme dans la lignée de son prédécesseur — le PDRN, qui portait sur la France hexagonale, ainsi que la Corse, le Hainaut et les quatre DOM pour les quatre mesures d'accompagnement² — du point de vue notamment des mesures retenues, mais avec deux différences majeures :

- le regroupement dans un seul programme de l'ensemble des mesures choisies par la France au sein du RDR II alors que dans la période 2000/2006 la mise en œuvre des mesures retenues se répartissait entre le PDRN, les documents uniques de programmation de l'Objectif 2 et l'initiative communautaire Leader+;
- une « déconcentration » plus marquée avec des volets régionaux portant sur la majorité des mesures retenues, même si certaines mesures du socle national représente une part financière très importante du programme (ICHN, PHAE).

Organisation du rapport d'évaluation

L'organisation de ce rapport est issue de trois volontés : (1) celle de suivre les préconisations générales de l'évaluation de politiques publiques, (2) celle de respecter le canevas indicatif proposé dans les lignes directrices communautaires et (3) celle de rendre compte des priorités rendues nécessaires par une demande évaluative comportant potentiellement plus de 130 questions évaluatives (cf. plus loin la description du processus d'évaluation).

Il est par conséquent organisé en <u>deux tomes</u> :

- un premier tome consacré à l'analyse globale du programme, fournissant une réponse au questionnement national transversal et au questionnement européen ;
- un deuxième tome consacré à l'analyse approfondie des 13 dispositifs sur lesquels portait la demande nationale spécifique, fournissant une réponse au questionnement national relatif à ces dispositifs.

Le premier tome est constitué de <u>sept parties</u>, outre la présente introduction :

- une première partie consacrée au contexte de l'évaluation ;
- une deuxième partie consacrée à une présentation de la méthodologie mise en œuvre;
- une troisième partie consacrée à l'établissement du référentiel d'évaluation;
- une quatrième partie consacrée à l'analyse de la mise en œuvre du programme;
- une cinquième partie consacrée à l'analyse des réalisations à mi-parcours;
- une sixième partie consacrée à la réponse aux cinq questions transversales formulées par le comité d'évaluation national ;
- une septième partie consacrée aux conclusions et aux recommandations.

Ce premier tome est accompagné de plusieurs annexes, dont la principale constitue la réponse au questionnement communautaire.

Préretraite, ICHN, MAE et Boisement des Terres Agricoles.



_

1. Contexte de l'évaluation

1.1. Un contexte global en mutation depuis 2006

Le contexte qui entoure le secteur agricole et les espaces ruraux dans le monde en général et de manière plus spécifique en Europe et en France a profondément changé au cours des dernières années et notamment depuis la conception du Plan Stratégique National et du Programme de Développement Rural Hexagonal. Parmi ces modifications importantes de contexte, citons la volatilité des prix agricoles, la crise économique, l'accélération de la prise de conscience des enjeux environnementaux et la poursuite des évolutions des espaces ruraux

La volatilité des prix agricoles

Depuis 2007, le secteur a été marqué par une volatilité extrême des prix des produits agricoles. Le prix des matières agricoles a globalement fortement augmenté entre mi-2007 et début 2008. Ensuite, les prix agricoles ont accusé une forte décroissance, notamment en lien avec la crise financière et la chute des cours pétroliers. Cette chute des prix pénalise surtout les producteurs les moins performants. Le secteur laitier constitue une bonne illustration de cette fluctuation. Après des décennies de relative stabilité, le prix du lait s'est emballé en 2007/2008 avant de retomber de façon toute aussi brutale en 2008/2009. La hausse moyenne en Europe a été de l'ordre de 40% suivie d'une baisse moyenne de 30% avec des variations nettement plus importantes dans certains pays.

Du point de vue de la gestion de l'exploitation agricole, l'enjeu de la maitrise de la volatilité des prix devient au moins aussi important que le niveau des prix. En effet, les choix de gestion qui impliquent des investissements importants nécessitent un minimum de visibilité sur l'évolution des prix. Les réformes successives de la PAC ont plutôt négligé cet aspect en privilégiant plutôt un objectif d'amélioration des prix par une libéralisation accrue des marchés.

Plus globalement au niveau des politiques agricoles, cette volatilité des prix a rendu plus ouvert le débat sur les spécificités du secteur agricole en matière de libéralisation et de maîtrise des marchés.

La crise financière et la crise économique

La crise financière de l'automne 2008 qui a d'abord été une crise de liquidités et de fonctionnement des systèmes bancaires a débouché sur une crise économique de grande ampleur. Cette crise a des conséquences sur le secteur agricole. La crise économique en contractant fortement la demande de biens et services a entraîné une baisse des prix des matières premières dont les produits agricoles. La crise économique a également des conséquences importantes sur les budgets des pays et réduit leur marge de manœuvre.

L'accélération de la prise de conscience à tous les niveaux des enjeux environnementaux

Les objectifs environnementaux sont intégrés dans les politiques sectorielles depuis longtemps et les réformes successives de la PAC ont renforcé ces orientations. Mais, ces dernières années, la prise de conscience de l'épuisement des ressources naturelles, de l'impact négatif des activités humaines sur les équilibres écologiques et la nécessité de réorienter les politiques se sont imposées dans le débat public. Le Grenelle de l'environnement et le plan « Objectif Terres 2020 » illustrent bien au niveau de la France cette préoccupation. Le Grenelle de l'environnement a réaffirmé le rôle alimentaire du secteur



agricole tout en reconnaissant la nécessité de préserver les écosystèmes. Il débouche sur un champ d'actions spécifiques dont certaines sont financées par des fonds communautaires du premier ou du deuxième pilier de la PAC. De manière plus spécifique, le plan « Objectif Terres 2020 », construit à partir des réflexions menées dans le Grenelle de l'environnement, des assises de la forêt et de celles de l'agriculture, vise à proposer et soutenir un modèle agricole, conciliant performance économique et efficacité écologique autour de démarches innovantes, écologiquement durables et productives. Enfin, au niveau mondial, la mobilisation autour du sommet de Copenhague constitue une autre illustration de l'importance croissante de ces enjeux.

La poursuite des modifications profondes du « monde rural »

Les évolutions des espaces ruraux mises en évidence depuis le début du millénaire confirment la fin de la période d'exode rural : l'essentiel de la population est concentré dans les zones d'influence des villes, au sein desquelles elle croît désormais plus vite dans les espaces ruraux que dans les communes urbaines. Ce phénomène de périurbanisation entraîne une mobilité de plus en plus affirmée dans les déplacements domicile-travail. Les travaux de l'INSEE de 2004 montrent que près de trois salariés sur quatre quittent leur commune de résidence pour aller travailler, ceux résidant dans les couronnes périurbaines étant les plus mobiles (en temps et en distance). Par ailleurs, il existe également d'autres mobilités à l'œuvre qui influencent l'économie des espaces ruraux quand ils savent la capter : les mobilités touristiques, les migrations des retraités... qui font émerger peu à peu ce que l'on appelle une économie « présentielle ». Enfin, ces phénomènes sont à l'origine de mutations des espaces qui s'expriment au travers de la pression périurbaine ou de la déprise agricole, de l'artificialisation des espaces, de tensions environnementales, etc., ainsi que de modifications dans les relations sociales entre urbains, rurbains, ruraux ou encore dans l'évolution des rapports aux espaces (usages traditionnels, affirmation ou recherche d'identité, etc.). Si ces évolutions constituent des tendances lourdes, elles rencontrent néanmoins des terroirs différents sur le plan des identités, des dynamiques territoriales (degré d'organisation des acteurs locaux, stratégies territoriales) ou encore des stratégies de soutien des collectivités territoriales. Ceci aboutit à une ruralité française aux visages multiples, qui a fait l'objet de plusieurs travaux d'analyse et de typologie depuis le début des années 2000.

Par ailleurs, ces transformations des espaces ruraux modifient la manière de « regarder » le monde rural. Ainsi, le récent rapport du groupe de travail Nouvelles ruralités³ encourage à adopter de nouvelles grilles de lecture des espaces ruraux dans un sens qui amène à s'intéresser aux systèmes de relation entre urbain et rural, plutôt que d'envisager l'espace rural sensu stricto. Ces évolutions amènent enfin un changement de perspective pour l'ensemble des acteurs qui vivent dans les territoires ruraux et/ou qui œuvrent en leur faveur : prise en compte de ces enjeux et des nouveaux besoins qu'ils suscitent, solidarités territoriales ville-campagne, articulation des acteurs et des politiques, etc.

1.2. Des évolutions dans les politiques publiques

Au niveau européen

Le 20 novembre 2008, un accord politique sur le **bilan de santé de la PAC** a été conclu par les ministres européens de l'agriculture. Parmi l'éventail de mesures adoptées, l'accord prévoit la suppression des jachères obligatoires et l'augmentation progressive des quotas laitiers, avant leur disparition en 2015, et fait de l'intervention sur les marchés un véritable filet de sécurité. Les ministres ont également décidé d'augmenter la modulation, mécanisme qui consiste à réduire les paiements directs en faveur des agriculteurs pour affecter les fonds correspondants au budget du développement rural. Cette décision vise à permettre aux Etats

³ Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030, juillet 2008, sous la direction de l'INRA.



-

membres de mieux répondre aux nouveaux défis et opportunités auxquels l'agriculture européenne doit faire face, comme le changement climatique, la nécessité d'une meilleure gestion de l'eau, la protection de la biodiversité et la production d'énergie verte. Les Etats membres pourront aussi aider les producteurs laitiers installés dans les régions sensibles à s'adapter aux nouvelles conditions de marché.

A la suite de l'adoption de ces mesures au niveau communautaire, la France a utilisé les marges de manœuvre prévues pour cibler 4 objectifs : (i) soutien à l'élevage à l'herbe, (ii) soutien des productions fragiles ; (iii) instauration d'outils de couverture des risques climatiques et sanitaires et (iv) accompagnement d'un mode de développement durable. Ces mesures concernent directement le premier pilier mais aussi le deuxième pilier avec notamment un impact significatif sur les axes 1 et 2 comme nous l'analyserons dans le cadre de l'évaluation.

Par ailleurs, dans le cadre du volet rural du **plan économique européen de relance**, des mesures spécifiques ont été ajoutées sur une mesure de l'axe 3, en vue de pouvoir répondre au développement des réseaux (infrastructures pour l'internet) à haut débit.

Au niveau national

A l'échelle nationale, les évolutions de politiques publiques susceptibles d'impacter sensiblement le PDRH sont également importantes depuis le lancement du programme en 2007.

LA REVISION GENERALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le premier élément à citer dans cette partie contextuelle est indéniablement la **Révision Générale des Politiques Publiques** (RGPP). La RGPP est un vaste programme de modernisation de l'action de l'Etat touchant l'ensemble des politiques publiques et l'ensemble des ministères, lancée en juin 2007 et toujours à l'œuvre au moment de la présente évaluation à mi-parcours. Au cours de la période 2007/2010, après une phase d'audits approfondis dans l'ensemble des ministères, plus de 300 réformes ont été engagées. Une seconde phase de la RGPP est prévue pour 2011/2012, avec près de 150 nouvelles mesures à engager.

La première phase de la RGPP (2007/2010) a conduit essentiellement à recentrer l'Etat sur ses missions prioritaires et à engager de profondes restructurations, comme notamment la fusion de directions ministérielles ou la fusion de services déconcentrés de l'Etat. Dans un contexte global de crise financière et de forte tension sur les finances publiques, ce mouvement de restructuration s'accompagne globalement d'une réduction des effectifs au sein de l'appareil d'Etat, avec des mesures comme le non renouvellement partiel ou total des fonctionnaires partant à la retraite au cours de cette période.

La RGPP concernant l'ensemble de l'appareil d'Etat — et même dans sa seconde phase les opérateurs publics — les ministères et services déconcentrés en charge de la mise en œuvre du PDRH ont fait l'objet de profondes réorganisations au cours de la période 2007/2010. Citons les principales, en allant de l'échelle nationale à l'échelle départementale en passant par l'échelle régionale :

- création au sein du MAAP de la Direction Générale des Politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires, par fusion des anciennes Direction Générale des Politiques Economiques et Internationales et Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales. Cette fusion se traduit par la gestion des deux piliers de la PAC au sein de la même direction alors que chaque pilier relevait précédemment d'une direction spécifique;
- création d'un vaste Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, au sein duquel l'eau et la biodiversité relèvent d'une même direction alors qu'existait auparavant une direction traitant chacune de ces problématiques (Direction de l'Eau et Direction de la Nature et des Paysages);



- intégration au sein des Directions Régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt des délégations régionales de France Agri Mer, établissement public créé le 1^{er} avril 2009 et issu de la fusion de 5 offices agricoles⁴;
- création des Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, par fusion des anciens services déconcentrés régionaux de l'environnement (DIREN) et de l'équipement (DRE);
- création des Directions Départementales des Territoires, par fusion des anciens services déconcentrés départementaux de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et de l'équipement (DDE).

Il est évident que de telles réorganisations / restructurations ne sauraient être neutres sur la mise en œuvre d'un programme comme le PDRH. Elles sont susceptibles de l'influencer à plusieurs niveaux, comme nous le verrons dans la suite de ce rapport: (1) par le renouvellement du jeu d'acteurs qui en résulte, car la gestion d'un programme de cette importance est un enjeu pour les acteurs concernés, (2) par le ralentissement des effets d'apprentissage qu'elles provoquent du fait des mixités culturelles à mettre en œuvre après chaque fusion, (3) par les réductions d'effectifs qu'elles occasionnent.

LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

Le second élément majeur d'évolution du contexte politique national dans lequel s'inscrit le PDRH au cours de la période évaluée est le **Grenelle de l'environnement**. Lancé par le Président de la République française peu après son élection, le Grenelle de l'environnement est un vaste processus de concertation entre l'Etat et les représentants de la société civile visant à définir une feuille de route en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

La phase de concertation proprement dite a eu lieu entre juillet et septembre 2007 au sein de 6 groupes de travail constitués de représentants de 5 collèges ayant pour vocation de représenter les acteurs du développement durable : l'Etat, les collectivités locales, les ONG, les employeurs et les salariés. Ces groupes de travail ont remis leurs propositions le 27 septembre 2007. Il s'en est suivi une phase de consultation du public, puis une annonce des conclusions par le Président de la République fin octobre 2007, conclusions qui se traduisent par 268 engagements en faveur de l'environnement. A partir de décembre 2007, des comités opérationnels ont été mis en place avec la mission de proposer des actions concrètes pour la mise en œuvre de ces engagements. Cette phase a globalement pris fin en mai 2008, pour laisser la place à l'élaboration et au vote parlementaire de lois dites « lois Grenelle » traduisant législativement les engagements pris à l'issue du Grenelle de l'environnement.

Cet évènement politique majeur de la période 2007/2010 est susceptible d'influencer fortement la mise en œuvre du PDRH sous deux angles :

- le premier est celui de l'accélération de la prise de conscience au sein de l'ensemble des acteurs de la société française de l'importance des enjeux environnementaux, à laquelle le Grenelle de l'environnement a indéniablement contribué, du fait de son retentissement médiatique et politique au cours de la période sur laquelle porte la présente évaluation;
- le second est celui de la mise en conformité des objectifs du PDRH avec les engagements du Grenelle, au sein d'un mouvement d'ensemble de recherche de « compatibilité Grenelle » de toutes les politiques nationales. Suite au Grenelle, le PDRH a en effet été considéré comme un moyen d'atteindre certains des engagements du Grenelle sur lesquels il était susceptible d'avoir une influence. On peut citer en particulier les engagements suivants : rendre l'agriculture durable en maîtrisant les produits phytopharmaceutiques et en développant l'agriculture

⁴ Ofimer, Office de l'Elevage, ONIGC, Onippam et Viniflhor.



.

biologique, protéger les zones humides et les captages d'eau potable ou encore élaborer la trame verte et bleue pour préserver la biodiversité. Ces engagements ont été traduits dans les lois Grenelle I et II par la fixation d'objectifs à atteindre, pour certains quantifiés, comme : « 6% de la SAU nationale en agriculture biologique en 2012 et 20% en 2020 », « retrait d'ici à fin 2010 des 40 substances les plus préoccupantes dans les produits phytosanitaires » ou encore « définir, d'ici à 2012, des plans d'action pour protéger les 500 captages d'eau potable les plus menacés ». Dans la mesure où le PDRH est susceptible de contribuer à l'atteinte de ces objectifs, leur définition et leur portée renforcée par une inscription dans des textes de lois est largement susceptible d'influencer la mise en œuvre du programme.

LA LOI DE MODERNISATION AGRICOLE

Ce troisième élément du contexte politique national dans lequel s'inscrit la mise en œuvre du PDRH est nettement moins influent sur le programme au cours de la période évaluée. En effet, alors que les deux précédents étaient concomitants du programme avec un lancement en 2007, la loi de modernisation agricole a été adoptée mi 2010, soit à la fin de la période sur laquelle porte l'évaluation. Dans la mesure où ils sont susceptibles d'avoir une influence sur la suite du déroulement du programme, rappelons néanmoins les points forts de cette loi : encouragements des circuits courts entre producteur agricole et consommateur, amélioration des relations entre opérateurs d'une même filière (renforcement de l'observatoire des prix et des marges, contrat écrit comme mode de relation commerciale...), amélioration de la gestion des risques, réduction du rythme de consommation des terres agricoles.

1.3. Le processus d'évaluation

La présente évaluation à mi-parcours du PDRH correspond à une obligation européenne stipulée à l'article 84 du RDR II. Par ailleurs le règlement prévoit, dans son article 80, un cadre commun de suivi et d'évaluation qui définit un nombre limité d'indicateurs communs applicables à chaque programme. Enfin l'article 86 du règlement précise certains éléments relatifs à l'évaluation à mi-parcours. Des extraits de ces trois articles dont relève la présente évaluation sont présentés dans l'encadré ci-après.

Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20/9/05 (extraits)

Article 80

Cadre commun de suivi et d'évaluation

Le cadre commun de suivi et d'évaluation est élaboré par la Commission et les Etats membres et est adopté selon la procédure visée à l'article 90, paragraphe 2. Ce cadre définit un nombre limité d'indicateurs communs applicables à chaque programme.

Article 84

Dispositions générales

- 1. La politique et les programmes de développement rural font l'objet d'évaluations ex ante, à mi-parcours et ex post conformément aux dispositions des articles 85, 86 et 87.
- 2. Les évaluations visent à **renforcer la qualité**, **l'efficience et l'efficacité de la mise en œuvre des programmes** de développement rural. Elles évaluent leur impact au regard des orientations stratégiques de la Communauté prévues à l'article 9 et des problèmes de développement rural propres aux États membres et régions concernés, en tenant compte des exigences du développement durable, de l'impact environnemental et des prescriptions de la législation communautaire pertinente. [...]
- 4. Les évaluations visées au paragraphe 1 sont menées par des évaluateurs indépendants. [...]



5. Les États membres se dotent des moyens humains et financiers nécessaires pour effectuer les évaluations, organisent la production et la collecte des données requises et utilisent les différents éléments fournis par le système de suivi. [...]

Article 86

Évaluation à mi-parcours et ex post

- 1. Les États membres **établissent un système d'évaluation in itinere** pour chaque programme de développement rural.
- 2. L'autorité de gestion du programme et le comité de suivi utilisent l'évaluation in itinere pour :
- a) examiner l'état d'avancement du programme par rapport à ses objectifs, au moyen d'indicateurs relatifs aux résultats et, le cas échéant, aux impacts;
- b) améliorer la qualité des programmes et leur mise en œuvre ;
- c) examiner des **propositions de modifications** importantes des programmes ;
- d) préparer l'évaluation à mi-parcours et l'évaluation ex post.
- 3. À partir de 2008, l'autorité de gestion fait rapport chaque année au comité de suivi sur les activités d'évaluation in itinere. Un résumé de ces activités est inclus dans le rapport annuel d'exécution prévu à l'article 82.
- 4. En 2010, l'évaluation in itinere prend la forme d'un rapport d'évaluation à mi-parcours distinct. Elle propose des mesures visant à améliorer la qualité des programmes et leur mise en œuvre. Une synthèse des rapports d'évaluation à mi-parcours est établie sur l'initiative de la Commission. [...]
- 6. Les évaluations à mi-parcours et ex post examinent le degré d'utilisation des ressources, l'efficacité et l'efficience de la programmation du Feader, ses conséquences socio-économiques, ainsi que son impact sur les priorités de la Communauté. Elles couvrent les objectifs du programme et visent à tirer des enseignements concernant la politique de développement rural. Elles recensent les facteurs ayant contribué au succès ou à l'échec de la mise en oeuvre des programmes, y compris en terme de durabilité, et définissent les bonnes pratiques. [...]
- 8. La Commission organise, de sa propre initiative, des actions de formation, des échanges de bonnes pratiques et d'informations pour les évaluateurs in itinere, les experts dans les États membres et les membres des comités de suivi, ainsi que des évaluations thématiques et de synthèse.

Le nouveau concept d'évaluation *in itinere* qui inclut l'ensemble des activités d'évaluation à exécuter tout au long de la période de programmation doit permettre aux autorités de gestion de suivre le programme dans des conditions optimales. Ces nouvelles dispositions lient davantage les exigences de suivi aux exigences d'évaluation en prévoyant un cadre unique simplifié. Ce concept inclut ainsi les interactions entre les activités d'évaluation, de mise au point des indicateurs et de collecte de données. L'évaluation à mi-parcours n'est plus un exercice isolé, mais une étape dans le cadre dynamique et continu de suivi et de l'évaluation. L'article 86 précise ainsi qu'en 2010, l'évaluation *in itinere* prend la forme d'un rapport d'évaluation à mi-parcours distinct, et que ce rapport propose des mesures visant à améliorer la qualité des programmes et leur mise en œuvre.

La présente évaluation s'inscrivant dans ce nouveau concept d'évaluation *in itinere*, le programme à évaluer a déjà fait l'objet d'un certain nombre de travaux évaluatifs, dont les principaux sont :

- l'évaluation ex ante et l'évaluation environnementale stratégique du PDRH;
- une étude sur les indicateurs de performance économique des exploitations agricoles bovines ayant réalisé des investissements (mesure 121) ;



- une étude sur la mise en œuvre des MAE territorialisées « enjeu eau » (dispositif 214I2) et du PVE (dispositif 121B);
- une étude sur la procédure de sélection des GAL LEADER (axe 4).

Par ailleurs, d'importants travaux d'évaluation ont été également menés sur tout ou partie du programme précédent, et constituent également des sources d'informations potentielles pour la présente évaluation à mi-parcours.

Les lignes directrices du cadre commun de suivi et d'évaluation précisent également les questions évaluatives communes à l'ensemble des Etats membres, à instruire à la fois dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours et de l'évaluation ex post. Le CCSE définit des questions évaluatives au niveau de chaque mesure (environ 4 questions par mesure), et des questions d'évaluation transversales (une vingtaine). Pour le PDRH, cette liste s'élève donc à plus d'une centaine de questions évaluatives à instruire. Ce cadre de questionnement évaluatif apparaît donc exigeant et lourd à manipuler. De plus, comme la majorité des questions porte sur l'appréciation de l'efficacité et de l'impact des différentes mesures, il paraît difficile d'apporter des réponses satisfaisantes alors que le programme est à mi-parcours et que pour la plupart des mesures les effets ne se manifesteront que sur le moyen/long terme. Ainsi, l'importance à accorder à ce questionnement évaluatif communautaire dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours a suscité de nombreuses réactions dans différents pays européens.

En termes d'organisation de l'évaluation à mi-parcours, la France a fait le choix de lancer un seul marché d'évaluation, qui fait l'objet de ce rapport. Les travaux d'évaluation ont été suivis par un comité d'évaluation du PDRH mis en place par l'autorité de gestion, présidé par une personnalité externe au Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche⁵, et qui s'est réuni à cinq reprises en séance plénière. Ce comité d'évaluation a fait le choix d'élaborer un questionnement évaluatif propre, et de lui attribuer une place centrale dans l'exécution des travaux du fait (1) de l'adaptation de ce questionnement aux préoccupations spécifiques françaises, (2) des limites du questionnement européen soulignées plus haut. Ce questionnement national est ainsi ciblé autour de (1) cinq grandes questions transversales portant sur l'ensemble du programme et (2) un ensemble de questions spécifiques liées à 13 mesures ou dispositifs du PDRH.

Les cinq questions transversales sont présentées dans le tableau ci-après.

- Q1 Dans quelle mesure le PDRH a-t-il accompagné la capacité d'adaptation et d'innovation des acteurs en vue de répondre aux nouveaux enjeux émergents du développement rural ?
- Q2 Que peut-on dire des effets territoriaux du PDRH?
- Q3 Dans quelle mesure la déclinaison régionale du programme a-t-elle contribué à améliorer la pertinence, l'efficacité et l'efficience du programme ?
- Q4 Quelle est la cohérence du PDRH avec les autres politiques ?
- Q5 Dans quelle mesure les modalités de programmation et de mise en œuvre du PDRH ontelles influé sur l'efficacité du programme ?

Les 13 mesures ou dispositifs faisant l'objet d'un questionnement spécifique sont les suivants :

 Axe 1: 111B (information et diffusion des connaissances scientifiques et des pratiques novatrices), 121A (PMBE), 123A (accroissement de la valeur ajoutée des

⁵ Philippe Perrier-Cornet, INRA.



produits agricoles), 124 (coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole et alimentaire), 125A (soutien à la desserte forestière), 132 (participation des agriculteurs à des régimes de qualité alimentaire) et 133 (activité d'information et de promotion des produits faisant l'objet de régimes de qualité alimentaire);

- Axe 2: 214A (PHAE), 214C (SFEI), 214D (Conversion à l'Agriculture Biologique) et
 214I (mesures agroenvironnementales territorialisées);
- Axe 3: 321 (services de base pour l'économie et la population rurale) et 323 (conservation et mise en valeur du patrimoine rural).

Nous reviendrons dans la deuxième partie du rapport sur l'analyse que l'on peut faire de ce questionnement évaluatif national et sur les critères d'évaluation que l'on peut y associer.

Au total, ce ciblage de la demande sur des enjeux spécifiques à la mise en œuvre du développement rural en France (niveau de déconcentration optimal, mesures et dispositifs particuliers...) souligne l'opérationnalité recherchée de l'évaluation et sa finalité d'aide à la décision. Cette volonté se traduit par la demande de recommandations en articulation avec le questionnement spécifique concernant notamment les adaptations éventuelles à apporter au programme dans le contexte mouvant souligné plus haut. Enfin, la préparation de l'enjeu crucial de l'après 2013 est également présente dans les attendus de l'évaluation.

2. Approche méthodologique

Les travaux d'évaluation ont été articulés dans le temps selon 5 phases, reprises dans le schéma ci-dessous. Le produit de chacune de ces phases a été présenté et débattu au sein du comité d'évaluation.

Phase 1 : Référentiel d'évaluation et cadrage de la mission

- Analyse documentaire
- Analyse budgétaire
- Entretiens nationaux
- Analyse des DRDR
- Analyse du questionnement
- Note sur le référentiel

Phase 2 : Analyse de la mise en œuvre et des réalisations

- Première partie des études de cas: entretiens régionaux et départementaux
- Enquête exhaustive sur les régions non retenues comme études de cas
- Traitement de données
- Rapport d'étape

Phase 3 : Analyse des mesures spécifiques et première synthèse

- Deuxième partie des études de cas: entretiens acteurs locaux et bénéficiaires
- -Actualisation de l'analyse budgétaire et des réalisations
- Réponse aux questions
- -Projet de rapport final

Phase 4 : Finalisation de la synthèse et recommandations

- Réflexion sur les indicateurs d'impact
- Elaboration des recommandations
- Rapport final

Phase 5 : Participation à la valorisation des travaux

 Réunions de présentation nationales et régionales des résultats

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 dans la partie précédente. Ces principes sont les suivants :

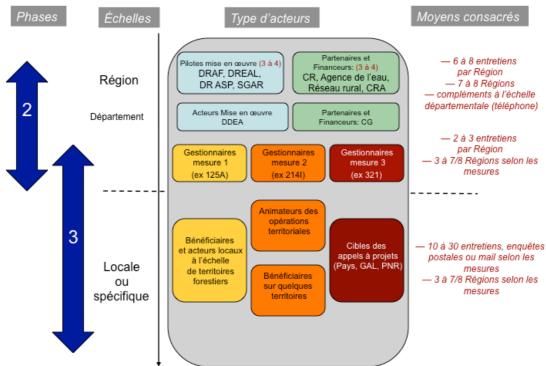
- effectuer un travail important sur le référentiel d'évaluation, avec pour la présente évaluation le souci de constituer ce référentiel à deux échelles, nationale et régionale, compte tenu de la nature largement « déconcentrée » d'un programme néanmoins national;
- mener une analyse approfondie des questions évaluatives, qu'il s'agisse des questions nationales transversales ou spécifiques, ou des questions européennes. Cette analyse approfondie consiste à (1) définir les critères à instruire pour répondre aux différentes questions, (2) préciser les outils à mettre en œuvre pour instruire ces critères, et (3) étudier les liens entre les différentes questions de façon à maximiser les contributions croisées entre types de questionnement (transversal/spécifique et national/européen). Cette analyse approfondie des questions évaluatives était particulièrement nécessaire dans le cadre de cette évaluation au regard du nombre de questions évaluatives à instruire et des priorités à effectuer. Les produits détaillés de cette analyse approfondie des questions évaluatives sont fournis en annexe 1 de ce rapport;
- 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 cartographiques mis à la disposition des évaluateurs. Les approches qualitatives se sont pour leur part appuyées sur des entretiens semi-directifs avec les gestionnaires du programme ou certains bénéficiaires, sur la réalisation de tables rondes ou encore sur la réalisation d'enquêtes par le biais de questionnaires;
- accorder une place centrale aux études de cas régionales, afin de tenir compte du caractère déconcentré du programme dans le cadre d'une évaluation nationale comportant un seul lot. 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. Huit études de cas approfondies ont ainsi été réalisées (soit plus du tiers des régions hexagonales), en croisant pour chacune d'entre elles approche globale de la mise



en œuvre du programme et analyse approfondie de la mise en œuvre de certains dispositifs (voir schéma ci-après) ;

- valoriser les travaux évaluatifs existants, nombreux comme rappelé dans la partie précédente consacrée au contexte de l'évaluation. Les travaux concernant des dispositifs reconduits sans modification importante sur plusieurs générations de programmes ont en particulier été valorisés;
- combiner une approche globale du programme (tous les axes et toutes les mesures) dans certains travaux comme l'analyse de la mise en œuvre ou celle des réalisations et une approche spécifique des 13 dispositifs ciblés par le comité d'évaluation à travers un questionnement évaluatif spécifique. Ces deux approches ont bien été combinées au sens où elles se sont alimentées l'une et l'autre, notamment au sein des études de cas puisque les analyses de dispositifs spécifiques ont été effectuées dans les 8 régions dans lesquelles une analyse globale de la mise en œuvre du programme a été conduite.

Schéma général d'organisation des études de cas régionales



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 peuvent être classées en deux ensembles.

Le premier ensemble est caractéristique d'une évaluation à mi-parcours : (1) développement inégal de certains dispositifs, certains n'ayant au moment de cette évaluation qu'un nombre très limité de bénéficiaires limitant la représentativité de l'analyse que l'on peut en faire, (2) caractère non stabilisé et évolutif de la mise en œuvre et des réalisations du programme nécessitant de consacrer une part des moyens disponibles pour l'évaluation à l'actualisation des analyses formulées au fur et à mesure de la démarche, (3) absence de manifestation de la plupart des effets attendus du programme, rendant plus fragile, voire impossible, la réponse à certains questionnements portant sur l'efficacité ou l'impact des mesures.

Le second ensemble de difficultés résulte des problèmes rencontrés dans la mise à disposition de l'évaluateur de données de suivi actualisées, exhaustives et fiables. Ces difficultés s'expliquent en premier lieu par le déploiement difficile de l'outil de gestion et de suivi du programme (OSIRIS), qui est analysé dans la quatrième partie de ce rapport consacrée à l'analyse de la mise en œuvre du programme. Elles ont été par ailleurs accentuées par une anticipation insuffisante par l'autorité de gestion des besoins de données nécessaires à l'évaluation à mi-parcours du programme.

3. Le référentiel d'évaluation

3.1. Analyse de la logique d'action nationale

a) Conception de la logique d'action nationale

La logique d'action nationale⁶ a été élaborée dans le cadre de la production du Plan Stratégique National de développement rural (PSN) entre 2005 et 2006. Son élaboration, dont nous allons développer le processus ci-après, est fortement contrainte par deux éléments :

- d'une part les grandes orientations du **règlement de développement rural**, finalisé de façon concomitante à l'élaboration de la stratégie française, et notamment son découpage en trois axes stratégiques et un axe méthodologique. Ces axes structurent en effet « en amont » l'ensemble de la réflexion stratégique, et on retrouve cette structuration dans les documents stratégiques (PSN, PDRH), que ce soit dans l'exposé du contexte (diagnostic) ou dans celui de la stratégie (logique d'action). Les Etats membres ayant en revanche obtenus au cours de la négociation avec la Commission des seuils minimaux de financement par axe moins contraignants que ceux proposés initialement, la répartition des financements entre les axes devient de fait un enjeu clé de l'élaboration de la stratégie nationale ;
- d'autre part les **enjeux de continuité de l'action publique**. Ces enjeux sont à la fois politiques (la France défendant historiquement des soutiens forts au secteur agricole au sein de la CE peut difficilement inverser brutalement ses priorités), économiques (certaines filières ou territoires étant dépendants de certains dispositifs, il est difficile de les supprimer brutalement) et financiers (existence de « stocks » importants, c'est-à-dire d'engagements pluriannuels pris sur le programme précédent et nécessitant d'être financés au début de la période 2007/2013).

Une fois ces éléments rappelés, venons-en maintenant au processus mis en place par le MAAP pour élaborer cette logique d'action nationale. Il repose sur la valorisation de certains travaux préalables (évaluation à mi-parcours, diagnostic des espaces ruraux finalisé en 2005) et surtout sur la mise en place dès 2005 de quatre groupes de travail thématiques animés par le MAAP. Ces groupes de travail correspondent peu ou prou aux trois axes stratégiques du RDR 2007/2013 (développement économique, environnement, territoires ruraux) auquel s'ajoute un groupe consacré à la forêt. Chaque groupe est constitué de 30 à 40 personnes appartenant à l'administration centrale, aux services déconcentrés ou aux organisations professionnelles et parties prenantes du développement rural (associations par exemple). Ces groupes se sont réunis 3 à 4 fois de fin 2005 à mi 2006 sur la base d'un cadrage préalable de chaque réunion par le MAAP. Un certain nombre d'orientations stratégiques et de leviers d'action à privilégier ont été discutés dans le cadre de ces groupes et ont alimenté la future logique d'action du programme. Citons par exemple le recentrage de la politique agroenvironnementale sur deux enjeux prioritaires (eau et biodiversité), la mobilisation du bois comme levier d'action à privilégier dans le domaine forestier ou encore le fait de s'appuyer sur les territoires de projet pour mettre en œuvre les actions du futur axe 3. Ces productions des groupes de travail ont ainsi alimenté un important travail de formalisation de la logique d'action proprement dite par les services du MAAP, afin qu'elle prenne la forme voulue (matrice AFOM, arbre des objectifs, forêt intégrée dans les trois axes stratégiques).

Formellement, ce que nous appelons « logique d'action nationale » est le cadre logique reliant objectifs stratégiques du programme et mesures tel qu'on peut le trouver dans les documents officiels (PSN/PDRH) et qui est reproduit dans le point suivant de ce rapport. De façon plus large nous traitons ici de la conception de la stratégie nationale qui sous-tend le PDRH.



RAPPORT FINAL —— AVRIL 11

Au delà de ces approches thématiques, les décisions stratégiques transversales comme l'équilibre entre les axes ou l'échelle de programmation à retenir (nationale ou régionale) ont été débattues au sein du Comité Stratégique National, chargé d'examiner les versions successives du PSN, puis du Comité de Suivi Hexagonal, chargé d'examiner les versions successives du PDRH. Ce sont elles qui ont fait l'objet des plus vives oppositions, entre les représentants du monde agricole globalement partisans d'une pondération importante des axes 1 et 2 et d'un programme national et les représentants des collectivités et des territoires plutôt partisans d'un axe 3 bien doté et d'une programmation régionale. Sur ces deux points essentiels l'arbitrage a été fait au plus haut niveau du pouvoir politique, dans un contexte marqué par la préparation de l'élection présidentielle de 2007.

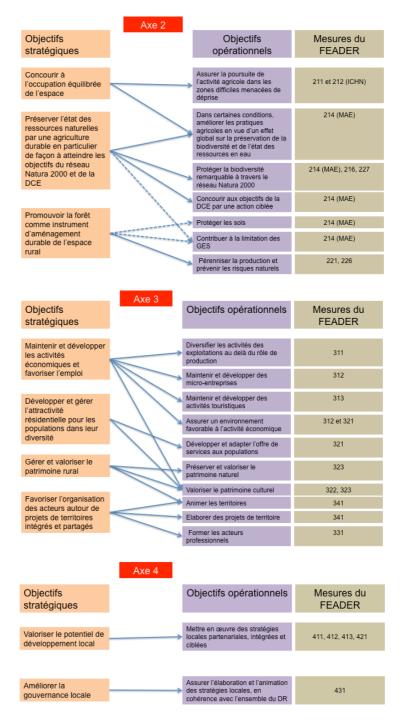
Une fois le cadre logique, les pondérations entre axes et le choix de 6 PDR arrêtés (PDRH, Corse, quatre DOM), la phase d'élaboration s'est poursuivie par une phase plus technique d'élaboration des programmes et des mesures, dans laquelle les services du MAAP ont été plus largement mis à contribution. L'évaluation ex ante, qui s'est déroulée au cours de la seconde moitié de l'année 2006, a permis certaines précisions ou recadrages de mesures pour améliorer la cohérence interne de ce cadre stratégique déjà établi.

Les acteurs nationaux interrogés lors de l'évaluation à mi-parcours ont globalement le sentiment d'avoir été bien associés à cette phase de conception de la logique d'action, qui a été selon eux une véritable phase de concertation. Ils gardent en mémoire les enjeux de discussion pour lesquels le consensus a été le plus difficile à trouver entre les parties prenantes, à savoir la répartition budgétaire entre les axes et l'échelle de mise en œuvre du programme. On notera d'ailleurs à propos des arbitrages sur ces deux points centraux que celui concernant le premier est fortement marqué par la continuité alors que celui concernant le second constitue une évolution notable par rapport au programme précédent. Ceci est sans doute à relier au sentiment mitigé que portent les acteurs interrogés sur l'évolution entre les deux périodes. En effet, pour 60% des avis exprimés, le PDRH est plutôt dans la continuité du programme précédent, alors que 40% des acteurs interrogés qui se sont exprimés sur ce point estiment au contraire qu'il s'agit d'une rupture importante par rapport à la période précédente.

b) Description de la logique d'action nationale

Elément nouveau par rapport au PDRN, la logique d'action nationale a été traduite dans un arbre des objectifs, ce qui constitue un exercice de réflexion stratégique intéressant. En effet ce type de représentation vise à traduire des hiérarchies entre objectifs (finalités, objectifs stratégiques et opérationnels), des liens de causalité entre ces différents niveaux d'objectifs et des choix de leviers d'action pour atteindre ces objectifs. L'arbre des objectifs du PDRH est articulé autour des 4 axes rappelés au point a), les trois axes thématiques et l'axe méthodologique. Au sein de chaque axe, l'arbre relie les objectifs stratégiques aux objectifs opérationnels et fait le lien avec les mesures du FEADER correspondantes.

	Axe 1		
Objectifs stratégiques		Objectifs opérationnels	Mesures du FEADER
Développer la capacité d'innovation des actifs de la chaîne agroalimentaire		Favoriser l'innovation et l'adaptation des actifs de la chaîne agroalimentaire aux nouveaux contextes	111
Adapter la production agricole et agroalimentaire en intégrant les dimensions innovation et qualité		Promouvoir la qualité et l'innovation	124, 131, 132, 133
	\longrightarrow	Soutenir les IAA	123
		Assurer la relève des générations	112
Promouvoir des unités de production agricole modernisées,		Moderniser les exploitations	121
performantes du point de vue énergétique et transmissibles		Favoriser l'adaptation des structures agricoles ou associées à leur milieu économique et physique	125
Améliorer la compétitivité de la filière bois		Mobiliser et valoriser la ressource	111, 122, 123, 125



L'analyse de cet arbre des objectifs amène un certain nombre de commentaires sur la logique d'action.

Tout d'abord, la construction de l'arbre des objectifs du PDRH est clairement inspirée des **quatre piliers du développement durable**: l'axe 1 dédié à la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture (pilier économie), l'axe 2 dédié à l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural (pilier environnement), l'axe 3 dévolu à l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural (pilier social) et l'axe 4 relatif à Leader, c'est à dire à la conception et à la mise en œuvre de stratégies de développement rural par les acteurs locaux (pilier gouvernance). Les quatre piliers sont donc présents dans la logique d'action nationale, même si les poids affichés diffèrent grandement selon les axes (Cf. version 5 validée par la Commission): axe 1 environ 30% de la participation communautaire au PDRH, axe 2 environ 60%, axe 3 environ 10% et axe 4 environ 5%. Par ailleurs, la présentation par axe rend difficilement compte de

l'intégration des objectifs à la stratégie globale du PDRH et à sa logique contributive à une finalité commune qui serait un « développement rural durable ».

Ensuite, l'exercice a amené à afficher un seul objectif opérationnel pour bon nombre de mesures du FEADER qui sont souvent des dispositifs multi objectifs, et donc à prioriser l'objectif auquel le dispositif cherche à contribuer. En revanche, l'arbre apparaît inabouti au regard d'un certain nombre d'éléments de hiérarchisation ou de causalité :

- les objectifs stratégiques et opérationnels ne sont pas toujours hiérarchisés (Cf. certains objectifs stratégiques des axes 1 et 4, déclinés chacun en un seul objectif opérationnel);
- certains liens de causalité manquent (par exemple dans l'axe 1, une flèche entre « Adapter la production agricole et agroalimentaire en intégrant les dimensions innovation et qualité » et « Favoriser l'innovation et l'adaptation des actifs de la chaîne agroalimentaire aux nouveaux contextes »);
- absence de déclinaison (et donc de hiérarchie) à partir des objectifs opérationnels vers les mesures, ce qui donne l'impression d'une construction « en remontant », à partir de la « boîte à outil » des mesures.

Enfin, si le thème de la sylviculture est « éclaté » entre les axes, il est clairement individualisé au sein des axes 1 et 2, ce qui peut traduire une hiérarchie dans les leviers d'action fléchés pour y travailler (économique et environnemental, et moins territorial).

c) Adaptation et appropriation de la logique d'action nationale

L'arbre des objectifs a très peu évolué entre le PSN et les versions successives du PDRH, y compris à l'issue du bilan de santé, ce qui donne le sentiment d'un outil peu utilisé dans le pilotage du programme, contrairement à la maquette financière, et conforte d'ailleurs l'impression d'une construction « en remontant » émise plus haut.

Les seules modifications que l'on peut en effet noter sont les suivantes :

- rajout de « performantes du point de vue énergétique » dans le troisième objectif stratégique de l'axe 1 au moment du bilan de santé de la PAC;
- rajout des mesures 122 et 131 dans l'axe 1 (entre les versions 2 et 5 du PDRH);
- aucune évolution des objectifs stratégiques, objectifs opérationnels et mesures pour les trois autres axes. Seuls les équilibres financiers indicatifs ont évolué.

Les acteurs nationaux interrogés lors de l'évaluation à mi-parcours confirment la **faible appropriation de cet arbre d'objectifs comme outil de pilotage du programme**, puisque seuls 3 interlocuteurs rencontrés disent connaître l'arbre des objectifs, qualifié par ailleurs « d'exercice un peu formel et pas opérationnel ». En revanche, les priorités DCE et Natura 2000, auxquelles se réfère grandement l'axe 2, sont mieux connues et appropriées par les interlocuteurs interrogés.

3.2. Déclinaison régionale : les référentiels régionaux

a) Analyse de la partie objectifs des Documents Régionaux de Développement Rural (DRDR)

Cette analyse a été menée sur les 21 DRDR préalablement aux entretiens et à l'enquête menés auprès des acteurs régionaux. Elle avait pour objectif de mesurer le degré de



déclinaison du cadre national précédemment décrit dans ce qui était donné à voir des stratégies régionales dans cette partie des DRDR. Concrètement, il s'est agit de comparer des logiques d'action déclinées en région (objectifs stratégiques et opérationnels) par rapport à la version nationale (arbre des objectifs national), en recherchant: (1) la part d'objectifs communs (globalement et par axe), (2) la part d'objectifs « en partie communs » et (3) le nombre d'objectifs propres à chaque région. Le tableau suivant présente les résultats de cette analyse et classe ainsi les 21 régions concernées par le PDRH, sur une échelle allant de gauche à droite, de celles qui présentent une stratégie proche du cadre national vers celles qui s'en éloignent le plus avec une stratégie régionale propre (sauf dernière colonne au profil « ni/ni »).

AXE 1	% objectifs communs	100%	33%	17%	6%	6%
AXE 2	% objectifs communs	ommuns 88% 38%		31%		31%
AXE 3	% objectifs communs	71%	43%	43% 7%		14%
	% objectifs communs	84%	36%	30%	6%	18%
DRDR	% objectifs en partie communs	8%	30%	46%	50%	20%
	Nombre objectifs propres	1	3	5		3
	Profils détaillés	Axe 1 : + national Axe 2 : + national Axe 3 : + national DRDR : - originalité	Equilibré	Axe 1 : - national Axe 2 : +- national Axe 3 : +- national DRDR : +- originalité		Axe 1 : - national Axe 2 : +- national Axe 3 : - national DRDR : peu d'objectifs propres
	Profils	"bon élève"	Equilibré	Equilibré et original surtout sur Axe1	Eloigné du national	"ni/ni"
	Régions partageant le même profil	. Basse Normandie . Bretagne . PACA	. Alsace . Champagne Ardenne . Centre . Picardie . Poitou Charente . Languedoc-Roussillon	. Aquitaine . Bourgogne . Ile-de-France . Pays de la Loire . Auvergne . Limousin	. Lorraine . Rhône-Alpes	. Franche-Comté . Haute Normandie . Midi Pyrénée . Nord Pas de Calais

N.B. : les pourcentages présentés dans le tableau constituent les médianes des valeurs de l'échantillon de régions de chaque catégorie.

Cette analyse a été prise en compte dans le choix des 8 régions retenues comme études de cas, qui recoupent donc logiquement les différents profils :

- dans le profil « bon élève », la Bretagne, du fait d'une stratégie « apparente » très proche du cadre national;
- dans le profil « équilibré », l'Alsace et le Languedoc Roussillon, avec des stratégies qui se démarquent autant qu'elles se rapprochent du profil national;
- dans le profil « équilibré et original », l'Aquitaine, l'Ile de France et l'Auvergne, avec notamment, par rapport au profil précédent, un peu plus d'objectifs propres au sein de l'arbre des objectifs du DRDR et une proportion d'objectifs communs beaucoup plus faible sur l'axe 1;
- dans le profil « éloigné du national », la région Rhône Alpes, du fait d'une stratégie apparente très éloignée du cadre national ;
- enfin dans le profil « ni/ni », c'est-à-dire avec peu d'objectifs communs mais aussi peu d'objectifs propres affichés⁷, la région Midi Pyrénées.

b) Conception des référentiels régionaux

Les entretiens menés en région font ressortir l'élaboration des DRDR (Document Régional de Développement Rural) comme un exercice assez fortement impacté par l'échelle nationale, comme en témoignent les interlocuteurs de sept régions sur huit. Ce sont ensuite les différents aspects sur lesquels cet impact a été ressenti qui divergent d'une région à l'autre, mais toujours plutôt globalement dans un sens de contrainte par rapport à la marge de manœuvre régionale :

Situation assez malaisée à expliquer sur la seule base de la comparaison des arbres des objectifs, et pouvant tenir à certains biais de la méthode utilisée pour cette dernière catégorie de régions.



_

- le poids des priorités nationales des Ministères (MAAP et MEEDDM) et des enjeux budgétaires d'affectation des cofinancements d'Etat est souligné par cinq régions (Auvergne, Bretagne, Ile de France, Midi Pyrénées, Rhône Alpes);
- le cadrage national du PDRH (approche top down, boîte à outils) est souligné comme trop contraignant pour maximiser l'expression régionale par cinq régions (Alsace, Bretagne, Ile de France, Languedoc Roussillon, Rhône Alpes). Ce qui n'empêche pas certaines régions d'avoir parfois constaté un certain flou dans les directives nationales;
- le calendrier serré est souligné par deux régions (Aquitaine et Ile de France).

L'élaboration des DRDR s'est déroulée de manière plus ou moins participative dans les régions et dans des formats assez différenciés, notamment :

- la concertation a pris différentes formes: un comité des financeurs en Bretagne, l'animation de réunions avec les départements par le SGAR et la DRAAF en Midi Pyrénées, des groupes de travail en Aquitaine et en Languedoc Roussillon;
- l'implication d'un certain nombre d'acteurs en amont, par exemple :

	Forte ou impliqué	En retrait ou pas impliqué
Agence de l'Eau	Aquitaine, Midi Pyrénées	Alsace, Bretagne, Languedoc Roussillon
ASP	Midi Pyrénées, Ile de France	Aquitaine, Bretagne

Par ailleurs, sur le plan de la conduite du processus de concertation, les entretiens font ressortir les éléments suivants :

- aucune région n'a « utilisé » l'arbre des objectifs national comme référent par rapport à sa propre réflexion stratégique ou comme support pour se prêter à l'exercice en région. Cet arbre des objectifs était plutôt perçu comme un des éléments, parmi d'autres, du cadrage national;
- c'est plus généralement un travail sur la maquette et de négociation financière entre partenaires régionaux qui a précédé ou été concomitant à l'élaboration d'une stratégie régionale qu'un travail sur un arbre des objectifs régional; en ce sens, quand un arbre des objectifs existe dans le DRDR, c'est plutôt un travail de reconstitution a posteriori et de mise en forme par rapport au « modèle » national;
- ainsi l'explication de la diversité des situations régionales est moins à rechercher dans la conduite de l'exercice stratégique régional (méthode) que dans les relations entre les partenaires régionaux/départementaux (négociation dans un cadre contraint par l'échelle nationale).

A partir de ces éléments sur la phase de conception des stratégies régionales formalisées dans les DRDR, on peut identifier dans les propos des interlocuteurs régionaux d'éventuels facteurs explicatifs du classement des DRDR présenté plus haut, comme par exemple :

— En Bretagne, il n'y a pas eu d'animation autour d'une stratégie régionale en terme d'objectifs à définir. La stratégie régionale qui est donnée à voir est un résultat de la négociation des financeurs sur la maquette et les équilibres financiers et d'écriture en cohérence avec le diagnostic, dans un contexte où le binôme Etat/Région était globalement dans une logique d'alliance, même si certains aspects de la négociation ont pu être délicats. En outre, l'écriture régionale ne reprend que le niveau d'objectif général (= objectif stratégique) avant de passer à la déclinaison en mesures/dispositifs, ce qui a impacté probablement la similitude avec l'arbre des objectifs national.



- En Alsace et en Languedoc Roussillon, la négociation sur la maquette et les équilibres financiers semble avoir également dominé. Elle s'est développée dans le cadre d'un processus assez partenarial, avec des débats souvent animés avant de parvenir au consensus, notamment en Alsace du fait de la posture du Conseil Régional souhaitant une forte délégation de gestion, alors qu'en Languedoc Roussillon, on parle plus volontiers de co-écriture du DRDR. Dans cette dernière région, on reconnaît en outre s'être assez fortement adossé à la stratégie nationale.
- En Aquitaine, Ile de France et Auvergne, la plus grande originalité des objectifs peut provenir selon les régions, (1) en Aquitaine, du poids particulièrement fort du Conseil Régional dans la négociation et (2) en Ile de France, du fait de la typicité de cette région, moins « rurale » que les autres, de la mobilisation commune des partenaires régionaux (Etat déconcentré et Conseil Régional) sur des dispositifs ad hoc qu'ils avaient élaborés avant l'arrivée du FEADER.
- En Rhône Alpes, le profil éloigné du national pourrait provenir, dans cette grande région à 8 départements, d'une assez grande présence des conseils généraux dans la négociation, leur mobilisation conduisant à une certaine difficulté technique à intégrer leurs dispositifs spécifiques.

c) Perception régionale sur les référentiels

La perception des acteurs régionaux sur les stratégies élaborées en région est restituée dans ce qui suit, en s'intéressant tout d'abord aux enjeux sur lesquels les acteurs déclarent avoir appuyé leurs stratégies, puis à leur perception du résultat de cette phase de concertation stratégique, c'est-à-dire les stratégies régionales formalisées dans le DRDR.

Le tableau suivant présente les principaux enjeux avancés par les acteurs rencontrés pour appuyer les stratégies régionales :

	Enjeux régionaux			
	Principaux enjeux cités	Variation infrarégionale		
Alsace	Gestion espace ; Eau (qualité) ; Biodiversité ; Circuits courts ; Forêt	Forte		
Aquitaine	Forêt ; Eau (quantité, qualité) ; Gestion espace	Très forte		
Auvergne	Démographie rurale ; Environnement ; Modernisation élevage et intensification agricole	Très forte		
Bretagne	Eau (qualité) ; Agriculture + IAA ; Gestion espace Développement rural en retrait	Assez forte		
Ile de France	Gestion espace ; Relation urbain-rural ; Eau (qualité) ; Circuits courts ; Ingénierie territoriale	Assez forte		
Languedoc Roussillon	Crise viticole ; Gestion espace ; Eau (qualité) ; Ingénieries publique et territoriale	Très forte		
Midi Pyrénées	di Pyrénées Eau (quanti, qualité) ; Développement rural ; Economie agricole Très forte			
Rhône Alpes	Rhône Alpes Pastoralisme ; Eau (qualité) ; Développement rural ; Modernisation élevage ; Tourisme Très forte			

En premier lieu, il ressort des propos des interlocuteurs qu'ils devaient prendre en compte pour l'élaboration de leurs stratégies des enjeux aux variations infrarégionales importantes, puisque 5 régions les considèrent comme très fortes, 1 région comme fortes et deux régions comme assez fortes. On retrouve notamment dans les régions aux fortes disparités infrarégionales celles qui sont composées de nombreux départements (8 pour Midi Pyrénées et Rhône Alpes, 5 pour Aquitaine et Languedoc Roussillon).

Ensuite, parmi les enjeux régionaux cités, on peut distinguer :

— **Des enjeux communs à toutes les régions.** Il s'agit en particulier de l'enjeu eau, même s'il semble un peu plus en retrait en Auvergne. La problématique qualitative



de l'eau domine dans la majeure partie des régions visitées (5) mais prend également un format de gestion quantitative en Midi Pyrénées et Aquitaine.

- Des enjeux partagés par plusieurs régions. La gestion de l'espace, citée de différentes manières, et en particulier en termes d'enjeu foncier dans l'articulation urbain-rural ou encore littoral-arrière pays, préoccupe explicitement 5 régions, se doublant en Ile de France d'une expression d'un enjeu plus qualitatif autour de la relation entre la ville et la campagne. Le développement des circuits courts est un autre enjeu assez partagé, en particulier important pour l'Alsace et l'Ile de France.
- Des enjeux spécifiques à certaines régions. La forêt est un enjeu cité assez logiquement en Aquitaine et en Alsace, de même que le pastoralisme en Rhône Alpes. S'il n'a pas été cité en Midi Pyrénées, cet enjeu du pastoralisme a fortement impacté l'élaboration du DRDR et l'équilibre des axes. Il s'agit également de la viticulture (contexte de crise) en Languedoc Roussillon ou de la démographie rurale (déclin) en Auvergne. Un dernier enjeu cité de façon spécifique est d'une autre nature : il s'agit de l'enjeu lié à l'ingénierie publique (expertise des politiques publiques agricoles et rurales) et à l'ingénierie territoriale (capacité des territoires à répondre à des appels à projet et/ou à faire émerger des projets dans le cadre des dispositifs du PDRH). Cet enjeu est cité par l'Île de France, région où le développement rural est moins un fait régional que dans d'autres régions et par les DDT de Languedoc Roussillon.

Cette analyse souligne une importance relative des enjeux spécifiques et/ou partagés par quelques régions, qui témoigne du besoin ressenti d'une certaine adaptation des stratégies aux contextes régionaux. L'inventaire présenté dans le tableau fait également ressortir un certain équilibre entre les enjeux liés aux cibles « historiques » du programme — agriculture, IAA, forêt — comme la modernisation de l'élevage ou la crise viticole et les enjeux plus typiquement ruraux, comme la gestion de l'espace, la démographie ou encore le tourisme. Enfin, on soulignera qu'hormis les circuits courts deux fois cités, peu d'enjeux nouveaux par rapport aux précédentes périodes de programmation sont mis en avant (l'énergie ou le changement climatique par exemple, ou l'instabilité des marchés, ne sont pas cités).

L'enquête menée exhaustivement auprès des DRAAF et des Conseils régionaux confirme la variabilité inter et intrarégionale des enjeux cités, l'environnement, l'énergie, les relations ville-campagne, l'accès aux services ressortant dans un grand nombre de régions, les difficultés des filières dominantes ou du secteur forestier dans d'autres.

Le tableau suivant synthétise ensuite le regard porté par les acteurs rencontrés en région sur la négociation et son résultat, formalisé dans le DRDR.



	Conception des DRDR			
	Nature des enjeux de négociation	Choix de l'équilibre entre les axes	Regard global sur le DRDR	
Alsace	Impact du partage de l'autorité de gestion Equilibre entre les axes : . Axe 2 (MAET)	Consensus Etat/Région d'un axe 2 fort, mais discussions animées sur son contenu	. Adaptation aux enjeux (+) . Complexité et contrainte du cadre (-) . Cofinancement (-)	
Aquitaine	Equilibre entre les axes : . Poids des axes 2 et 3	Consensus Etat/Région d'un axe 1 fort Axe 2 renforcé à la demande de la DREAL Axe 3 en retrait	Adaptation aux enjeux (+) Complexité et contrainte du cadre (-) Encore « difficile » sur le rural et le territorial (-)	
Auvergne	Equilibre entre les axes : . Agricole/rural	Impact du socle national, axe 1 fort	Adaptation aux enjeux (+) Bon équilibre global (+) Compensation et pas innovation (-)	
Bretagne	Négociation financière dans un cadre contraint Equilibre entre les axes : . Agricole/IAA/rural	Convergence finale Etat/Région sur poids axes 1 et 2 Axe 3 spécifique (Breizh Bocage) Axe 4 : « sortie de crise » par le réabondement national	. Concertation et décentralisation quand même plus fortes que PDRN (+) . Contrainte du cadre diminuant la marge de manœuvre régionale (-) . Adaptation aux enjeux (-)	
Ile de France	Négociation financière Equilibre entre les axes : . Axe 2 (MAET et zonages prioritaires)	Impact fort de l'Etat pour des axes 1 et 3 forts	. Reconnaissance espace rural (+) . Prétexte de concertation agricole/rural (+) . Adaptation aux enjeux (-) . Manque d'outils adaptés (-)	
Languedoc Roussillon	Equilibre entre les axes : . Agricole/IAA/ environnement (MAE) Equilibres entre les filières (viticulture/autres)	Consensus Etat/Région d'axes 1 et 2 forts	. Complexité et contrainte du cadre diminuant la marge de manœuvre régionale (-) . Emiettement du soutien (-)	
Midi Pyrénées	Equilibre entre les axes : . Agricole/rural (pastoralisme, équipements) . Zonages prioritaires	Choix impacté par le choix de la Région de favoriser l'axe 1 par rapport à l'axe 3	. Exploitation marge de manœuvre régionale vis-à-vis d'un cadre contraint (+) . Adaptation aux enjeux (-)	
Rhône Alpes	Négociation financière dans un cadre contraint Equilibre entre les axes : . PMBE	Consensus Etat/Région pour des mesures phares, notamment PMBE, IAA, pastoralisme et diversification	. Exploitation marge de manœuvre régionale vis-à-vis d'un cadre contraint (+) . Adaptation aux enjeux (+) . Complexité et contrainte du cadre (-)	

Les **enjeux de négociation** dans le cadre de l'élaboration des DRDR ont globalement fait écho aux débats à l'échelle nationale, c'est à dire qu'ils ont porté sur l'équilibre entre les axes, mais évidemment à cette échelle déjà impactés par le cadrage national. Comme on l'a vu plus haut et comme cela est confirmé ici dans le regard global sur les DRDR, toutes les régions soulignent le caractère contraignant du niveau national (priorités nationales des Ministères et/ou le cadre du PDRH – contraint et complexe). Néanmoins les acteurs estiment globalement que des consensus satisfaisants ont pu être le plus souvent trouvés entre Etat et Région sur cette question de l'équilibre entre les axes — axe 2 fort en Alsace, axe 1 fort en Aquitaine, Midi-Pyrénées et Auvergne, axes 1 et 2 forts en Bretagne et Languedoc-Roussillon — l'Île de France ressortant comme un des cas les plus difficiles en la matière. Enfin, l'articulation entre FEADER, FEDER et FSE ne ressort pas comme un enjeu important de discussion à la lumière du tableau ci-dessus, ce qui est confirmé par l'enquête exhaustive réalisée auprès de l'ensemble des DRAAF et des Conseils régionaux.

Concernant ensuite la capacité d'adaptation du programme aux spécificités régionales, il ressort une perception différente entre les régions, entre celles qui estiment avoir réussi à exploiter une réelle marge de manœuvre régionale malgré ce cadre contraint (Midi Pyrénées ou Rhône Alpes) de celles qui relatent ce cadre comme « définitivement » limitant (Bretagne ou Languedoc Roussillon). On retrouve d'ailleurs la région Rhône Alpes dans un profil stratégique éloigné du profil national tandis que la Bretagne se situe dans un profil très proche du national. Trois hypothèses sont envisageables pour expliquer ces résultats différenciés: (1) une meilleure saisie par certaines régions des marges de manœuvre exploitables du cadre même contraint du PDRH, (2) une stratégie nationale plus facilement « assimilable » par certaines régions et (3) des jeux d'acteurs régionaux ayant également impacté la conception des DRDR.

On retrouve cette perception régionale variée dans l'énoncé des points forts et faibles ressortant du discours des acteurs régionaux puisque la capacité d'adaptation aux enjeux régionaux est quasiment autant citée comme un point fort que comme un point faible. En effet :

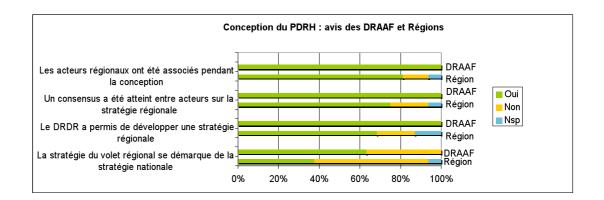
- Les points forts cités sont en premier lieu la capacité d'adaptation aux enjeux régionaux, considérée comme un point fort dans quatre régions (Alsace, Aquitaine, Auvergne, Rhône Alpes). La progression dans la concertation, voire dans la décentralisation, par rapport à la période précédente est soulignée par deux régions.
- Les points faibles cités sont également en premier lieu la capacité d'adaptation aux enjeux régionaux, considérée comme un point faible dans trois régions (Bretagne, Midi Pyrénées, Ile de France). Derrière les termes de complexité et contrainte, il faut entendre notamment : le manque d'outils/dispositifs adaptés ou réellement adaptables, une articulation socle national/volet régional pas toujours évidente en fonction du poids du socle national dans les régions et de ce qui « reste » au volet régional, un recours aux cofinancements différent selon les axes et dans des formats multiples (délégation de gestion, paiement associé/dissocié), qui a aussi contribué à positionner une négociation régionale souvent sur des dimensions de maquette financière plutôt que de stratégie de fond.

Il ressort donc de cette analyse des **points de vue très partagés** sur cette question de la marge de manœuvre pour développer une véritable stratégie régionale, donnant une impression de « milieu du gué » entre un programme national et des programmes régionaux. Par ailleurs, les avis se différencient également fortement en fonction du type d'acteur interrogé (DRAAF ou Conseil Régional), donnant à penser que l'intérêt du programme en terme d'influence dans le jeu d'acteur régional n'est pas neutre sur le fait de considérer le verre à moitié vide ou à moitié plein. Ainsi :

- Les DRAAF sont les acteurs qui ont la plus grande propension à estimer qu'ils sont « grosso modo » parvenus à développer une stratégie régionale, même s'il reste des imperfections (« le volet national nous échappe totalement sur le plan stratégique », «la stratégie n'est pas révolutionnaire », « certaines mesures du socle national devraient être régionalisées », « la stratégie a été bousculée par la réforme de l'OCM viticole »);
- Les conseils régionaux sont beaucoup plus sceptiques ainsi que les acteurs de la profession agricole (chambres régionales d'agriculture).

L'enquête exhaustive confirme globalement ces résultats, et fait nettement apparaître la différence d'appréciation entre DRAAF et Conseils régionaux, comme le montre le graphique ci-après.





Au final, il ressort une perception mitigée de la capacité d'adaptation du programme aux spécificités régionales, fonction essentiellement :

- de l'influence du programme sur le positionnement des acteurs dans le jeu régional : source de renforcement stratégique évident pour les DRAAF, notamment sur le champ du développement rural où elles étaient peu présentes, et plutôt source de contraintes pour les Conseils régionaux, financeurs dans un cadre essentiellement proposé par l'Etat;
- de la capacité régionale à exploiter une marge de manœuvre dans un cadre contraint, fonction de la qualité du partenariat, de la dotation financière affectée à chaque région et de la nature des enjeux régionaux. Concernant ce dernier point, il apparaît en effet clairement que dans des régions comme la Bretagne où les enjeux régionaux sont plus aisément cohérents avec le cadrage national défini en amont (axes 1 et 2 forts), l'élaboration d'une stratégie régionale jugée « adaptée » est plus facile que dans une région où les enjeux sont nettement plus atypiques par rapport à la moyenne nationale (cas de l'Ile de France notamment).

4. Analyse de la mise en œuvre du PDRH

Le PDRH, dans les modalités de sa mise en œuvre, présente un ensemble d'éléments nouveaux par rapport à la période précédente (PDRN, 2000-2006). L'existence d'un socle national et de volets régionaux a entraîné la modification du système de parties prenantes. Le système administratif s'est adapté, avec une formalisation de la fonction d'autorité de gestion, distincte de celle d'organisme payeur. Une fonction de pilotage transversal a été créée au niveau national et au niveau régional, ainsi qu'un ensemble de comités de parties prenantes. Enfin l'information sur le PDRH et la communication auprès des porteurs de projet est devenue une obligation communautaire, et les lignes directrices communautaires en matière de suivi-évaluation se sont enrichies.

Cette partie présente comment ces éléments se sont mis en place, et dans quelle mesure les acteurs nationaux et régionaux les perçoivent comme des aspects susceptibles d'améliorer l'efficacité du programme, c'est à dire l'atteinte de ses objectifs. Les analyses approfondies sur les 13 dispositifs « zooms » (Tome II) accordent également une large place à l'analyse des modalités de mise en œuvre et de leurs conséquences potentielles sur l'atteinte des objectifs. Enfin, la réponse à la question transversale relative à la mise en œuvre fait la synthèse de tous ces éléments dans la sixième partie de ce rapport.

4.1. Système d'acteurs et parties prenantes

4.1.1. A l'échelle nationale

On peut grossièrement distinguer deux grands ensembles au sein du système d'acteurs national intervenant dans la mise en œuvre du PDRH :

- les acteurs qui interviennent directement dans la gestion des mesures, qui sont essentiellement les services du MAAP, quelques services du MEEDDM et certains services de l'ASP. Outre le rôle d'autorité de gestion du MAAP, qui explique son rôle central, ces deux ministères gèrent en effet les lignes de crédit qui constituent la contrepartie « Etat » apportée au programme. L'ASP intervient pour sa part en tant qu'organisme payeur. Ces acteurs sont fortement impliqués dans la mise en œuvre, avec des réunions régulières entre bureaux gestionnaires ;
- les acteurs que l'on pourrait qualifier de parties prenantes non gestionnaires, qui sont essentiellement associés à travers le Comité de Suivi Hexagonal (CSH), qui se réunit environ une fois par an. Il s'agit de services de l'Etat (Ministères du Budget, de l'Emploi, de l'Intérieur...), des associations d'élus des collectivités territoriales (ARF, ADF, AMF et AMRF, ADCF, ANEL, ANEM...), d'organismes de recherche (INRA, CEMAGREF, ENESAD...), d'organisations professionnelles des secteurs agriculture, IAA et forêt (APCA, FNSEA, JA, Confédération Paysanne, Coordination Rurale, Coop de France, CNPPF, FNAB, FNCOFOR, FNCUMA...), d'organisations professionnelles des secteurs artisanat, commerce, tourisme et services (APCM, AFCCI...), d'acteurs intervenant dans le développement local (FNPNR, UNADEL, ETD, APFP, Leader France...) ou encore d'associations de protection de l'environnement ou des consommateurs (FNE, LPO, UFC Que Choisir...). Une bonne partie de ces acteurs ont été rencontrés lors de l'évaluation à mi-parcours et considère que leur implication dans la mise en œuvre du programme à l'échelle nationale est très faible, les réunions du CSH n'étant pas des lieux de débat importants compte tenu de leur fréquence et de leur format ;
- la DATAR constitue un cas assez spécifique car on pourrait la situer entre ces deux ensembles. Elle est en effet invitée par le MAAP aux réunions régulières entre bureaux gestionnaires mais n'étant pas une administration de gestion elle n'y trouve guère sa place. Compte tenu de son implication dans la gestion des enjeux



du développement des territoires ruraux, et ce d'autant plus depuis qu'elle est à la disposition du Ministère de l'Espace Rural et de l'Aménagement du Territoire (MERAT, créé en 2009 et fondu avec le MAAP, devenu MAAPRAT, en novembre 2010), elle appelle de ses vœux l'existence d'une instance permettant de débattre des enjeux stratégiques de la politique nationale de développement des territoires ruraux.

On soulignera à l'issue de cette présentation le caractère resserré du système d'acteurs assurant la mise en œuvre du programme à l'échelle nationale. Toujours à cette échelle, les parties prenantes sont nombreuses mais peu associées⁸. Cette situation contraste avec celle ayant présidé à la phase de conception du programme (voir plus haut) et avec les situations observées en région (voir ci-après).

4.1.2. A l'échelle régionale

Le système d'acteurs à l'échelle régionale est composé en premier lieu des services déconcentrés de l'Etat: la DRAAF et les DDT et dans une moindre mesure la DREAL, le SGAR et dans certains départements des services de la Préfecture⁹. S'y ajoutent et de façon majeure dans certaines régions les collectivités territoriales (Conseils Régionaux (CR), Conseils Généraux (CG)) ainsi que divers autres acteurs, impliqués dans l'ensemble des volets du programme (conception, financement, mise en œuvre, animation etc.). Les principaux acteurs de ce type rencontrés lors des études de cas régionales sont les Agences de l'eau, les Chambres régionales d'agriculture, et dans certains cas des membres du réseau rural. La délégation régionale de l'Agence de Services et de Paiement (ASP), organisme payeur, représente également un acteur important à l'échelle régionale.

La gestion du programme en régions relève de l'autorité du préfet de région qui est le représentant de l'autorité de gestion (MAAP). Il s'appuie, pour la mise en œuvre (réception des dossiers, sélection et instruction des demandes) sur les services déconcentrés de l'Etat et peut, par convention, déléguer la gestion de certaines mesures à d'autres organismes, principalement les Conseils Régionaux. Ces dispositions organisationnelles du PDRH donnent lieu à situations différenciées en régions. Cependant, les services instructeurs sont très majoritairement des services déconcentrés de l'Etat (DDT et DRAAF). Certaines régions se sont cependant largement investies dans la gestion directe du programme :

Critères	Régions		
Nombre de mesures en délégation	11 mesures (37 dispositifs /57) en Alsace, région faisant l'objet d'une « expérimentation » de délégation de gestion « large » du DRDR (axes 3 et 4, certains dispositifs de l'axe 1, réseau rural régional) 4 à 5 mesures : Aquitaine, Languedoc Roussillon, Midi-Pyrénées		
Montant FEADER en délégation	De 20 à 25 M€ : Aquitaine, Midi-Pyrénées		
	Plus de 30 M€ : Languedoc Roussillon		

Signalons néanmoins dans ce domaine, outre les réunions du CSH évoquées plus haut, l'existence de rencontres régulières avec l'ARF, l'ADF et Leader France et les réunions du Réseau Rural Français.

L'implication des services de Préfecture dépend notamment des arbitrages de compétences réalisés dans chaque département lors de la fusion des DDAF et des DDE dans le cadre de la RGPP.



.

Dans les huit régions analysées, le système d'acteurs régional est notamment déterminé par le rôle respectif joué par la DRAAF et le CR lors de la conception des DRDR, et par leur implication respective dans le pilotage du programme. Globalement trois situations « types » se dégagent :

- des régions où la DRAAF joue un rôle « dominant » dans le jeu d'acteurs régional impliqué dans la gestion du programme. C'est le cas en Auvergne, Bretagne, Rhône-Alpes et, dans une moindre mesure, en Midi-Pyrénées (région dans laquelle le Conseil régional joue un rôle très significatif);
- des régions où le jeu d'acteurs semble mené par un « binôme » DRAAF/Conseil régional assez équilibré, comme en Aquitaine, en Languedoc Roussillon ou en Ile de France;
- une région, l'Alsace, dans laquelle le Conseil régional domine le jeu d'acteurs régional.

Ainsi, en Auvergne ou en Rhône Alpes, la vision de la DRAAF s'est « imposée» lors de la programmation du DRDR et elle assure la gestion de toutes les mesures et dispositifs du DRDR avec les DDT. Bien que la DRAAF y joue également un rôle majeur de pilotage de la mise en œuvre du programme, la situation en Midi-Pyrénées est différente dans le sens où le Conseil régional a souhaité gérer en délégation les mesures et/ou dispositifs de l'axe 1 qu'il cofinance, ce qui lui a été accordé.

Le Conseil régional d'Aquitaine gère 4 mesures de l'axe 1 (et six depuis 2010) et souhaitait gérer l'ensemble de l'axe 3, ce qui lui a été refusé. Il s'est très fortement investi dans la conception du programme dans un dialogue constructif avec la DRAAF, les enjeux et les priorités étant partagés par l'Etat et le CR. En Languedoc Roussillon, les acteurs parlent de co-gestion par le binôme DRAAF/CR.

Enfin, en Alsace le Conseil régional a joué un rôle dominant lors de la conception du DRDR et se distingue par le nombre important de mesures et dispositifs qu'il instruit, soit une partie de ceux de l'axe 1, et tous ceux de l'axe 3 (hormis l'élaboration des documents d'objectifs Natura 2000¹⁰) et de l'axe 4.

D'autres services jouent également un rôle en tant que gestionnaires, mais de manière beaucoup plus marginale, tels que les Agences de l'eau ou les DREAL pour l'animation Natura 2000. En effet, la DREAL est un acteur associé et impliqué spécifiquement sur Natura 2000 en Auvergne, Aquitaine et Bretagne.

Les agences de l'eau ont globalement été associées à la réflexion du PDRH au niveau national, par le MEEDDM, en participant à divers groupes de travail nationaux. Il y a eu une volonté nationale d'impliquer les agences de l'eau en particulier sur le volet « Directive cadre sur l'eau ». Ceci étant, les agences de l'eau ont été peu (ou pas) associées à la construction des DRDR en régions. Elles jouent un rôle déterminant en ce qui concerne la problématique « eau » dans le développement rural et interviennent sur certaines MAE, ainsi que sur le PMBE (hors zone vulnérable selon la directive nitrates).

Dans les régions où les DRAAF jouent un rôle important, les chambres d'agriculture ont également été bien associées au processus d'élaboration.

Selon les régions, les délégations régionales de l'ASP ont été associées (dans ce cas sans rôle moteur) ou non aux réunions liées à l'élaboration des DRDR. Elles jouent un rôle fondamental au niveau de la mise en œuvre en tant qu'organisme payeur et sont également en charge de tâches de gestion telles que la mise en place des conventions entre financeurs.

Dispositifs 323A et B, soutien aux actions menées pour l'élaboration et la mise en œuvre des documents d'objectifs Natura 2000 et soutien aux opérations d'entretien et de restauration des sites Natura 2000.



-

Enfin, en dépit de ces différences observées en régions en termes d'implication des acteurs et de leurs rôles respectifs dans les huit régions, le sentiment général sur le partenariat régional est bon, comme le montre le tableau ci-après.

Sentiment général des acteurs sur le partenariat régional

Alsace	Auvergne	Aquitaine	Bretagne	Ile de France	Languedoc Roussillon	Midi- Pyrénées	Rhône Alpes
Bon partenariat région/Etat	Bon partenariat	Bon entre CR/DRAAF, plus difficile avec le niveau national et avec certains CG au niveau départemental	Bon/ fonctionne	Bon selon DRAAF, sentiment mitigé selon CR	Bon binôme DRAAF-CR	Bon à l'exception de l'axe 3	Bon partenariat, les tensions CR / Etat du début ont ensuite fortement diminué

Source: Entretiens en régions (DRAAF, CR, ..)

L'enquête exhaustive par questionnaire auprès des DRAAF et des Conseils régionaux confirme ce sentiment exprimé lors des entretiens puisque le partenariat constitue la principale amélioration par rapport au PDRN citée spontanément. Les témoignages qualitatifs de l'encadré ci-après, extraits de l'enquête, soulignent l'apport de la démarche, tout en décrivant ses limites :

4.1.3. A l'échelle départementale

Rappelons en premier lieu que le MAAP, autorité de gestion du PDRH, s'appuie sur les services déconcentrés de l'Etat à l'échelle départementale, les DDT, pour la gestion des dispositifs du socle national (installation des jeunes agriculteurs, ICHN, desserte forestière, plan chablis, amélioration des peuplements forestiers, PHAE et MAE rotationnelle). Plus généralement, au delà des mesures du socle national, les DDT jouent toujours un rôle important en termes de services instructeurs, hormis la situation particulière en Alsace.

Globalement il ressort des entretiens que les acteurs de l'échelle départementale interviennent peu ou pas sur la stratégie et qu'ils ne sont pratiquement pas en relation avec le niveau national. Les relations entre la région et les départements, ainsi que les concertations lors de l'élaboration des DRDR, sont variables. Le dialogue région – département est qualifié de très bon (Alsace) à difficile (Aquitaine). Les départements ont vécu l'arrivée du PDRH comme une perte de compétences sur le développement rural, accentuée par l'arrêt des DOCUP, les nouvelles orientations du FEDER et, dans certains cas, l'absence dans le CPER d'un volet territorial (cas de l'Aquitaine). Cette « transition » a donné lieu à un partage de compétences variable selon les départements entre les DDT et les Préfectures (services instructeurs du FEDER) concernant l'instruction des mesures des axes 3 et 4.

Le sentiment dominant à l'échelle départementale est celui d'une « régionalisation » de la gestion du programme, surtout au regard du début de la période du programme précédent — période des CTE, 2000 à 2003 — où l'échelon départemental occupait une place centrale. Dans un contexte marqué de surcroît par les recompositions issues de la RGPP, l'implication des acteurs départementaux est aussi fonction des effets d'apprentissage, qui sont très différents selon les axes du programme, puisque si les dispositifs des axes 1 et 2



[«] Le PDRH est une petite avancée vers la régionalisation au prix d'une gestion partagée très complexe ».

[«] Le DRDR permet parfois de fédérer des financeurs autour d'une politique commune, mais pas pour tous les dispositifs ni pour tous les acteurs ».

[«] L'intelligence collective est partagée à l'échelle régionale autour d'un diagnostic, mais les services de l'État doivent continuer à appliquer un cadre national ».

étaient pour la plupart connus des services de la DDT car auparavant gérés par les DDAF, ceux des axes 3 et 4 sont très nouveaux pour ces services.

Enfin, les commissions départementales d'orientation agricole (CDOA) sont maintenues mais leur fonction a changé. Lieux de débat sur la politique agricole et notamment l'agroenvironnement à l'époque des CTE, elles sont devenues un organe de validation des décisions d'éligibilité prises par les services instructeurs. C'est une réponse, décrite par les interlocuteurs comme partielle, à l'obligation communautaire de suivi des dossiers refusés. Dans les départements qui ont des productions spécifiques au sein d'une région, les acteurs apprécient le maintien de cette instance départementale. C'est également le cas pour les secteurs qui ont conservé un fonctionnement parfois départemental comme la forêt ou l'agriculture biologique.

4.1.4. Articulation entre échelles nationale et régionale

Les DRAAF et le MAAP

Les liens entre les services déconcentrés de l'Etat (DRAAF) et l'administration centrale reposent notamment sur les correspondants régionaux du Bureau du développement rural et des relations avec les collectivités (BDRRC) au niveau de la DGPAAT, ainsi que sur les bureaux gestionnaires des mesures du PDRH. La présence d'interlocuteurs spécifiques par région facilite l'articulation et est appréciée en régions. Néanmoins, les régions ont été, et sont encore parfois, confrontées à des questions de mise en œuvre pour lesquelles les réponses de l'administration centrale ont tardé ou tardent encore. Ces points concernent principalement :

- OSIRIS (logiciel de gestion, de paiement et de suivi du FEADER), et l'absence de réponses de l'administration centrale aux divers problèmes soulevés¹¹;
- Les questions détaillées de mise en œuvre pour lesquelles l'administration centrale éprouve des difficultés à fournir des réponses et pour lesquelles les délais de réponse sont parfois très importants.

Les DREAL et le MEEDDM

Les DREAL travaillent avec les DRAAF de manière plus ou moins privilégiée selon les régions pour toutes les questions d'articulation. Dans les cas de fortes collaborations régionales, l'articulation avec le niveau national passe généralement par les DRAAF, les correspondants du MAAP au niveau de l'administration centrale et la discussion MAAP/MEEDDM. Dans les cas d'implication moins étroite de la DREAL dans la gestion du programme, l'articulation avec le MEEDDM se fera plutôt lors des réunions semestrielles des correspondants PDRH à Paris. A signaler que les Agences de l'eau sont associées à ce réseau, qui a pu produire un certain nombre de propositions d'évolution sur les conditions d'accès aux mesures (PVE, MAET...) ayant fait l'objet de discussions au niveau national entre MAAP et MEEDDM.

Les SGAR et la DATAR

Dans l'ensemble, les SGAR n'ont quasiment pas de contact avec la DATAR sur l'articulation du FEADER avec les autres fonds. Certains SGAR considèrent que la DATAR a un problème de positionnement par rapport aux trois fonds, FEADER, FEDER, FSE. Un accompagnement initial léger sur LEADER a été signalé en Bretagne.

Les CR et l'ARF

L'articulation entre les CR et l'ARF est très variable selon les régions. Certains CR sont en dialogue étroit avec l'ARF et participent aux réflexions (Aquitaine, Bretagne, Rhône Alpes),

Nous reviendrons largement sur ce point dans la suite de cette partie.



-

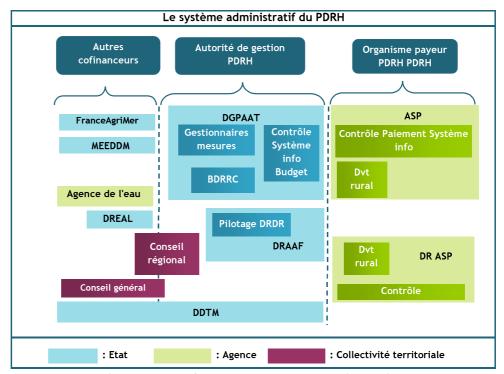
d'autres regrettent le manque d'articulation avec le niveau national et le peu de mise en réseau avec l'ARF.

4.2. Analyse du système administratif

4.2.1. Organisation générale

Le système administratif s'est mis en place autour de trois concepts : l'autorité de gestion et sa délégation ; le service instructeur, fonctionnant en guichet unique ; enfin, le mode de paiement du FEADER, associé ou dissocié.

La figure suivante, reconstituée à partir de l'ensemble des entretiens, propose une représentation visuelle du système administratif en faisant ressortir 3 ensembles (Etat, collectivités territoriales et agences), et en distinguant les financeurs ayant l'autorité de gestion des autres financeurs. La proximité entre éléments reflète l'intensité des contacts administratifs. La surface des éléments traduit de façon qualitative le poids de l'élément dans les décisions de mise en œuvre :

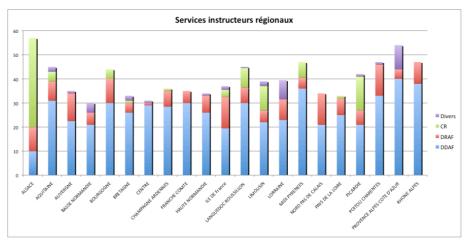


Note : divers autres co-financeurs interviennent sur l'axe 3 du PDRH.

Une analyse des services instructeurs fait fortement ressortir une structuration par axe. L'axe 2 est un axe « Etat », entièrement instruit par les échelons déconcentrés du MAAP dans toutes les régions sauf la Basse-Normandie. Dans l'axe 1, les mesures concernant les entreprises sont gérées par les Conseils régionaux dans toutes les régions ou presque, les DRAAF ayant dans presque tous les cas conservé leur fonction de gestion de la formation (mesure 111) et des entreprises d'exploitation forestière (dispositif 123B).

Ce sont les autres mesures de l'axe 1 et toutes les mesures de l'axe 3 qui présentent une grande variabilité entre régions et une implication plus importante des Conseils généraux. Dès le lancement du programme, une situation différenciée entre régions s'est mise en place. Le graphique ci-après fait ressortir la variabilité des services instructeurs pour l'ensemble des axes.





Divers = Conseil général, DREAL. Il s'agit d'un tableau simplifié, certains Conseils généraux au sein d'une région pouvant assurer l'instruction, d'autres non.

Cette variabilité des services instructeurs résulte conjointement, d'après les entretiens dans les 8 régions analysées, des choix des collectivités et de l'Etat. Les collectivités, dès qu'elles étaient co-financeurs majoritaires, ont demandé à avoir la délégation de l'autorité de gestion et assurent alors l'instruction des mesures concernées. Rappelons que l'ARF avait initialement demandé la délégation pour l'ensemble des axes 1, 3 et 4 des volets régionaux. Parmi les 8 régions des études de cas, les Conseils régionaux de l'Auvergne, de la Bretagne et de l'Île-de-France ont préféré laisser la gestion à l'Etat¹². Les Agences de l'eau et DREAL apportent une compétence technique et leurs co-financements mais elles n'ont pas pris l'autorité de gestion.

L'Etat et l'ASP ont encouragé le paiement associé, et les collectivités l'ont souvent accepté, cette option devant apporter une sécurité juridique vis-à-vis de la Commission européenne. Les paiements de certains Conseils régionaux ou généraux sont cependant restés partiellement ou totalement dissociés lorsque ces collectivités souhaitaient conserver la visibilité de leur financement auprès des bénéficiaires ou pour des raisons initiales de délais de paiement.

L'institution de guichets uniques pour l'instruction en cas de co-financement constitue la principale option retenue, avec l'unification des formulaires et du système d'information, pour simplifier le paysage de ce système administratif. Plusieurs cas de co-instruction ont néanmoins été cités dans les entretiens (PMBE, Leader, Natura 2000...). Le recours préférentiel au financement alternatif, autre option de simplification initialement envisagée, ne répondait pas aux stratégies des collectivités. Le MAAP avait proposé que seul l'organisme guichet unique puisse communiquer auprès des bénéficiaires. Cette option, contradictoire avec le besoin des collectivités de communiquer, a été rejetée.

Les DREAL participent au système administratif sous des formes variables dans les huit régions des études de cas, du simple dialogue technique (Aquitaine) au co-pilotage, par exemple pour les MAE territoriales (Languedoc-Roussillon). Leur champ d'intervention est resserré sur Natura 2000 dans certaines de ces régions. Il couvre les mesures forestières et l'ensemble des aspects de biodiversité dans d'autres. L'Île-de-France est la seule des huit régions avec une relative absence de la DREAL dans la gestion du PDRH.

Les entretiens et l'enquête, réalisés à l'échelle de la région, ne font ressortir aucune opinion négative sur le nombre important de mesures. Le programme est décrit comme une « boîte à outils complète ». Ce sont les DDT(M) qui portent principalement le poids du grand nombre de mesures : « il y a un tableau récapitulatif des gestionnaires car c'est difficile de s'en

Dans le cas de l'Île de France, où le Conseil régional a été signalé plus haut comme assez moteur dans la conception du programme, cette situation s'explique par les faibles ressources humaines disponibles dans les services en charge de l'agriculture et de la forêt.



-

souvenir ». Dans plusieurs régions, les interlocuteurs rencontrés expliquent comment aucun agent n'a de vision exhaustive des mesures. La répartition des aides agricoles entre unités est variable selon les départements.

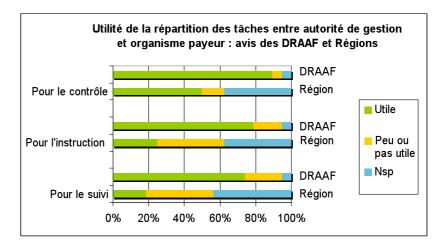
La question du coût public de la mise en œuvre n'était pas explicite dans le questionnement de l'évaluation à mi-parcours. On soulignera néanmoins que tous les programmes européens du MAAP sont suivis ensemble dans l'enquête « mission » du MAAP, et que les ressources humaines affectées au PDRH sont donc difficilement quantifiables. Il en est de même dans les Conseils régionaux et généraux, dans lesquels la mobilisation d'agents va du plein temps de coordinateur à la remise d'avis sur les dossiers de demande de subvention.

A mi-parcours, les avis sur le système administratif sont mitigés. La moitié des DRAAF et des Conseils régionaux ayant répondu à l'enquête sont sans opinion sur le caractère, utile ou pas, de la délégation de gestion. Les interlocuteurs des entretiens ont des avis contrastés allant de la satisfaction au sujet du système actuel à une préférence pour un volet régional entièrement géré en région. L'ARF souligne la lourdeur ressentie et regrettée par les Régions et les autres co-financeurs, qui porte essentiellement sur les contraintes de mise en œuvre. Les acteurs sont en attente d'améliorations du système d'information Osiris, de la confirmation de la sécurisation juridique que le système doit offrir, de la montée en puissance des mesures en retard de programmation et de la fluidification des paiements. Les zooms par mesure examinent si cette association d'un socle national et de volets régionaux a effectivement permis la création des synergies avec les politiques des collectivités autres que le partage de la contribution financière nationale.

4.2.2. Rapports entre autorité de gestion et organisme payeur

Le MAAP exerce l'autorité de gestion, telle que la définit le RDR dans son article 75, l'ASP étant organisme payeur. Sur la période 2000-2006, l'absence dans le RDR, et donc dans le PDRH, de notion d'autorité de gestion avait conduit à des difficultés de prise de décision entre le CNASEA, principal organisme payeur, et le Ministère de l'agriculture. C'est notamment la définition des responsabilités en matière de contrôle qui avait été mise en question.

L'enquête auprès des DRAAF et Conseils régionaux confirme l'utilité pour les DRAAF de cette clarification de la relation entre ASP et MAAP pour le contrôle. Les avis sont légèrement moins positifs pour l'instruction et le suivi. A l'inverse, seuls environ 20% des Conseils régionaux ayant participé à l'enquête sont satisfaits de cette relation pour l'instruction et le suivi. Ils sont, de même que certains Conseils généraux, engagés dans cette relation avec l'organisme payeur s'ils ont délégation de l'autorité de gestion.



L'enquête a apporté de nombreux témoignages qualitatifs sur la relation entre autorité de gestion et organisme payeur. Les témoignages positifs proviennent des DRAAF et ont trait aux nouvelles fonctions qu'elles développent. Les points faibles mentionnés par les DRAAF ont trait à la disponibilité de l'information et de l'expertise. Les Régions mentionnent un



alourdissement structurel de la prise de décision, comme on peut le lire dans l'encadré ciaprès.

Réponses qualitatives issues de l'enquête sur la relation entre autorité de gestion et organisme payeur

Points positifs

- « Le rôle de décision et de suivi de l'Etat est mieux identifié ».
- « La séparation permet aux DRAAF de développer un rôle de pilotage, avec une capacité d'élaboration et de communication ».

Point faible transitoire

« Autorité de gestion et organisme payeur continuent de se renvoyer réciproquement les responsabilités, par exemple en ce qui concerne les difficultés liées à Osiris ».

Points faibles structurels

- « On peut craindre que l'organisme payeur apporte moins de conseils à terme. Sa compétence sur Leader + a été perdue sans qu'il y ait eu de capitalisation ».
- « Les problèmes internes à l'autorité de gestion perdurent : l'environnement réglementaire est beaucoup trop lourd pour les services déconcentrés de l'autorité de gestion et pour les bénéficiaires ».
- « Les systèmes de décision sont alourdis lorsque le financeur est une collectivité ».
- « Avoir des interlocuteurs distincts sur le système d'information et la réglementation, alors que ces deux aspects sont souvent liés, ralentit l'obtention d'information pour les instructeurs ».

Entretiens en région et enquête font ressortir très peu de remarques au sujet du contrôle, contrairement à la période 2000-2006. Cette situation est à nuancer. Le décret national nécessaire à l'application effective de sanctions pour les mesures autres que les mesures surfaciques devrait paraître fin 2010. Dans la chaîne de mise en œuvre du PDRH, l'utilisation du logiciel Osiris apparaît clairement à mi-parcours du programme comme la principale difficulté perçue par les DRAAF et les Conseils régionaux. Les difficultés sont apparues au lancement du programme et sont loin d'être toutes résolues à mi-parcours. Osiris est un outil d'e-administration intégré, conçu pour le pilotage budgétaire, l'instruction, le paiement et le suivi. Le logiciel a été conçu pour remplacer l'ensemble hétérogène formé par les outils qui étaient utilisés dans la programmation 2000-2006. Il forme l'ossature de la relation entre autorité de gestion et organisme payeur.

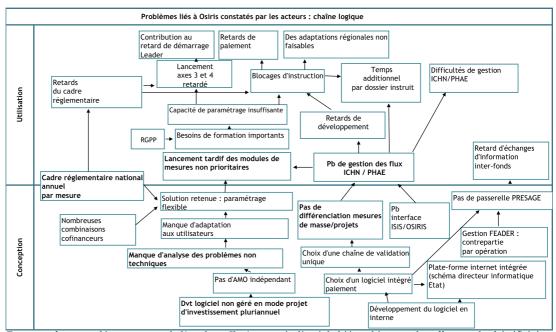
L'évaluation identifie comment ces difficultés ont pu impacter la mise en œuvre. Elle le fait en croisant systématiquement les résultats quantifiés issus de l'enquête exhaustive auprès des DRAAF et Régions et des entretiens avec les décideurs publics (DGPAAT et ASP). Les remarques écrites reçues de l'ARF et de l'ASP ont été intégrées dans cette version finale du rapport. Des difficultés similaires sont signalées dans les huit régions des études de cas comme dans l'enquête, les entretiens nationaux et régionaux ayant fourni des explications sur la genèse des difficultés et les efforts de résolution en cours.

Les difficultés liées à la chaîne de mise en œuvre du PDRH relèvent pour partie de choix d'architecture informatique, et pour une autre partie des options que la France a retenue pour le cadre juridique de mise en œuvre du RDR. Ces éléments relèvent d'une expertise spécifique en informatique et en droit public, aspects qui sortent du cadre de l'évaluation.

La moitié des DRAAF ayant répondu à l'enquête jugent le logiciel utile si on fait abstraction des difficultés actuelles. Elles disent apprécier la fonctionnalité de gestion des enveloppes, que MAAP et DRAAF utilisent non seulement pour le PDRH mais aussi pour l'ensemble des budgets de programme du MAAP concernés. L'engagement budgétaire est dématérialisé. Seul l'un des Conseils régionaux note le logiciel positivement. Les collectivités attendaient d'abord un outil de justification des montants payés vis à vis de la Commission européenne.



Les interlocuteurs en région perçoivent Osiris comme un outil de l'ASP. Contrairement à ce ressenti, l'évaluation a permis de démontrer que les problèmes identifiés, listés dans la figure ci-dessous, résultent¹³ en fait pour partie de facteurs propres au MAAP, l'Etat en général ou à l'ASP, et le plus souvent de facteurs concernant ces divers acteurs de façon conjointe.



En gras : facteurs clés ressortant de l'analyse. Il n'est pas indiqué de hiérarchie entre les effets sur les bénéficiaires et utilisateurs, celle-ci étant propre à chaque ensemble de mesures

Deux ensembles de liens logiques entre les nombreux problèmes cités par les concepteurs et utilisateurs du logiciel ressortent des entretiens. Le premier ensemble concerne <u>l'utilisation du logiciel</u>. Les interlocuteurs, selon leur localisation dans le système administratif, perçoivent d'abord les difficultés rencontrées sur l'axe 3 et l'axe 4, ou celles concernant les mesures surfaciques. Les retards de conception, plus importants sur les mesures de l'axe 3, ont contribué à générer des retards au démarrage sur cet axe et sur les programmes Leader jusqu'à mi-2010. Les délais de mise en œuvre des appels à projet et la phase de conventionnement avec les GAL ont également été générateurs de retard, comme le souligne l'ASP. Les mesures surfaciques ont constitué le principal défi pour la DGPAAT et l'ASP, le logiciel ayant généré des difficultés et retards pour le calcul des ICHN et PHAE.

La répartition des fonctions entre autorité de gestion et organisme payeur arrêtée en début de programme correspond à un transfert de certaines étapes d'instruction sur les DDT(M). L'architecture d'Osiris a effectivement permis des gains de productivité réels au sein de l'ASP, dans un contexte de baisses d'effectifs. Les agents de DDT(M) rencontrés ont de leur côté exprimé des difficultés notables à gérer l'augmentation de leur charge de travail dû à cette nouvelle répartition, dans un contexte de RGPP, avec un logiciel qui ne leur a pas fait gagner beaucoup de temps. Pour l'ASP, le fait que les fonds structurels (FEDER, FSE) restent gérés en «coût total» sur l'actuelle programmation a renforcé les difficultés d'appropriation au niveau régional de la gestion du FEADER en « dépenses publiques », avec obligation de contrepartie par opération.

Des retards de paiement importants découlent conjointement de la chaîne de validation du logiciel et du cadre réglementaire du PDRH. La France continue à encadrer le PDRH par un cadre réglementaire national et régional (circulaires, arrêtés préfectoraux) propre à chaque

Au regard de l'analyse de ce problème complexe qui a pu être faite dans le cadre de cette évaluation, qui ne saurait être exhaustive.



mesure et susceptible d'être modifié chaque année. La chaîne de validation du logiciel est difficilement compatible avec cet environnement réglementaire.

Le deuxième ensemble de problèmes relève des <u>choix initiaux de conception</u> relevant du MAAP et de l'ASP. Les choix techniques ont prédominé, l'option tout internet étant l'une des préconisations du Schéma Directeur Informatique des services de l'Etat. Les utilisateurs ont été insuffisamment pris en compte. Le logiciel, avant ses améliorations de 2010, ne comprenait pas de contrôles embarqués et les entretiens avec les utilisateurs ont indiqué la demande d'une aide en ligne non satisfaite mi-2010. Une analyse des ressources humaines l'ASP souligne que les choix sur l'architecture de mise en œuvre du RDR en France n'ont été pris qu'en début 2006, ce qui n'a pas permis à l'établissement d'anticiper la mise en œuvre du développement de l'outil OSIRIS. Elle rappelle également que la très forte adaptation des modalités de mise en œuvre des mesures dans chaque région et l'implication de divers financeurs a entraîné une complexification des modalités de mise en œuvre.

Un système d'information de cette ampleur méritait d'être géré dès le début comme un projet d'investissement, avec un budget pluriannuel et des responsabilités clarifiées entre DGPAAT, ASP (alors DGFAR et CNASEA) et intervenants. Cela n'a pas été le cas avant la mi-parcours du programme. Le budget (dont 2,6 M EUR d'assistance technique FEADER) et l'avancement ont été gérés sur une base annuelle. La propriété du logiciel restait incertaine à la mi-2010.

Un consensus ressort entre concepteurs, utilisateurs et financeurs : les différences profondes entre les mesures régionales de type projet, en particulier sur les axes 3 et 4, et les grandes mesures nationales justifiaient une approche différente. L'équilibre entre la conception d'un outil simple et transversal et la prise en compte de toutes les spécificités locales dans le calcul de l'aide à verser au bénéficiaire s'est révélé délicat selon l'ASP. La recherche de procédures transversales a conduit à la définition de procédures qui apparaissent aujourd'hui insuffisamment différenciées.

Une partie des problèmes est cependant de nature transitoire. L'ASP a entamé une refonte importante du logiciel en 2009. La nouvelle version est conçue en fonction des besoins des utilisateurs. Les retards liés au paramétrage des mesures non prioritaires ont été résolus début 2010. Les mesures de masse, ICHN et PHAE, vont être entièrement instruites via ISIS en 2010 – ce qui impose le recours à une nouvelle solution pour le pilotage, ISIS n'ayant pas de fonctionnalité de suivi. La formation est renforcée et elle s'adapte à la présence importante dans les DDT(M) d'agents sans expérience préalable de la mesure dont ils assurent l'instruction.

4.3. Analyse du pilotage

4.3.1. Organisation mise en place pour gérer le programme chez les acteurs concernés

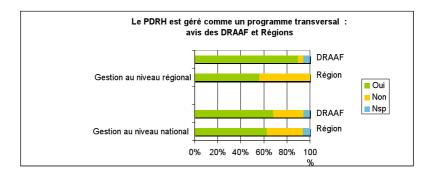
Le PDRN avait été largement mis en œuvre comme un ensemble de dispositifs distincts : les acteurs parlaient de gestion « en tuyau d'orgue ». A mi-parcours, le PDRH apparaît, comme cela a déjà été noté plus haut, « au milieu du gué » à divers points de vue. Une organisation est en place pour gérer l'ensemble des mesures sous la forme d'un même programme, mais en partie seulement. Le volet régional est géré au niveau régional, mais pas tout à fait.

Par exemple sur le fait que les DDT(M) font à la fois appel à des agents qualifiés et à des vacataires saisonniers, ou sur celui que les collectivités et GAL étaient familiers de PRESAGE, logiciel de programmation des fonds structurels.



.

La majorité des DRAAF et Conseils régionaux perçoivent qu'une gestion transversale du programme est en place au niveau national. Pour toutes les DRAAF sauf une, c'est également le cas pour la gestion du PDRH au niveau régional :



Le BDRRC assure effectivement une fonction de pilotage d'ensemble du programme. Les entretiens nationaux avec la DGPAAT et l'ASP indiquent néanmoins le périmètre limité de cette fonction, comme le fait ressortir la figure ci-dessus. Le BDRRC est insuffisamment associé à certains aspects opérationnels de la mise en œuvre, la Sous-direction de la gouvernance — chargée des aspects transversaux pour l'ensemble des fonctions de la DGPAAT et en particulier pour le PDRH — étant directement en lien avec l'ASP. Les bureaux gestionnaires, en charge des politiques nationales relatives aux diverses mesures, produisent un cadre réglementaire par mesure, comme le montre le tableau ci-après.

Pilotage national du PDRH par la DGPAAT : élément pris en charge				
Par le BDRRC	Par la sous-direction de la gouvernance	Par le bureau gestionnaire de la mesure concernée		
Liaison avec la Commission européenne, les gestionnaires par mesure, avec les DRAAF et collectivités territoriales Suivi et évaluation (national) Documents écrits nationaux transversaux	Programmation budgétaire Etat Contrôles Simplification et méthodes : systèmes d'information, manuel de procédures	Cadre réglementaire national		

Bien que ce point ne soit soulevé par aucun des interlocuteurs, nous notons que le PDRH ne constitue une entité de gestion ni en matière d'équilibre budgétaire du co-financement Etat, ni pour l'organisme payeur et le contrôle. C'est soit l'ensemble des aides de la PAC, par exemple pour le contrôle, soit chaque budget opérationnel de programme au sens de la LOLF (agriculture, forêt) qui constitue l'entité de gestion. La programmation, les rapports de suivi et les évaluations constituent ainsi les éléments de gestion propres au PDRH.

Les DRAAF assurent le pilotage d'ensemble du volet régional, y compris les mesures pour lesquelles l'autorité de gestion a été déléguée. Cette fonction de pilotage conduit à la mise en place progressive de coordinateurs transversaux. Dans 16 des 21 DRAAF qui ont répondu à l'enquête, il existe au moins une personne participant à la gestion des 4 axes du PDRH, dans un service régional gérant toutes les mesures du PDRH ou dans un pôle Europe et/ou territoire. Ces personnes, toujours d'après l'enquête, étaient dans la majorité des cas impliquées dans la mise en œuvre du DOCUP Objectif 2 2000-2006 et n'avaient pas participé au PDRN. Parmi les huit régions des études de cas, une seule, la Bretagne, a structuré la coordination par mesure, avec un référent, DRAAF ou non, pour chacune des mesures.

L'attribution à l'échelle régionale d'une fonction de pilotage de la stratégie et des enveloppes budgétaires a eu un aspect précurseur. De par la révision générale des politiques publiques, le niveau régional est depuis début 2009 en charge du pilotage des politiques. Les DRAAF assurent la gestion des enveloppes budgétaires depuis le lancement du programme. Ce transfert de responsabilité avait débuté à la fin du PDRN pour certaines mesures comme le PMBE.



Plusieurs interlocuteurs soulignent néanmoins le caractère descendant du programme. Ce caractère concerne non seulement la conception du programme mais également son adaptation au travers du pilotage. Les mesures prioritaires du socle national ou relevant d'autres plans nationaux, restent pilotées pour tout ou partie au niveau national, à un degré qui varie avec chaque mesure, comme le montre le tableau ci-après.

Mesure	Pilotage national / régional	Priorité effective	
DJA	La seule mesure dont l'enveloppe budgétaire est uniquement gérée au niveau national ¹⁵	Priorité budgétaire, priorité « jeunes agriculteurs » transversale dans les critères d'éligibilité de diverses mesures	
ICHN	Pilotage national	Priorité budgétaire et calendrier de décision avancé dans l'année	
PHAE	Pilotage national avec adaptations départementales	Priorité pour les engagements jusqu'en 2010	
		Calendrier de paiement retardé par les logiciels	
CAB	Mesure du volet régional PDRH, du plan national bio	Enveloppe régionale commune à toutes les MAE, avec arbitrages nationaux	
321	Mesure du volet régional	Appel à projets interministériel TIC 2010,	
	TIC priorité nationale du plan national de relance	piloté nationalement	

CAB = conversion à l'agriculture biologique, 321 = services de base pour l'économie et la population rurales, TIC = technologies de l'information et de la communication.

Les Conseils régionaux mettent en œuvre les mesures dont ils ont la délégation d'autorité de gestion à travers leur service en charge de l'agriculture, ou à travers plusieurs services qui peuvent inclure un pôle Europe et le service en charge des territoires et/ou de l'environnement, chaque service travaillant avec des élus différents. Ces directions se sont concertées dans une partie des régions pour répondre à l'enquête. Tous les Conseils régionaux, sauf un, indiquent dans l'enquête que les collectivités territoriales sont impliquées dans le pilotage du programme. Les participants des Conseils régionaux à l'enquête jugent dans l'ensemble l'intérêt d'un pilotage régional de façon moins positive que les DRAAF. Ce jugement est variable et reflète le partenariat en place entre Etat et Région dans chaque région.

L'évaluation ex post du PDRN avait noté la prédominance d'un pilotage budgétaire : décroissance des cofinancements de l'Etat, nécessité de consommer le FEOGA-G programmé. Ce fonctionnement perdure malgré la montée en puissance d'un pilotage plus stratégique, objet de la présente analyse. C'est en particulier le cas pour les mesures et régions en sous-consommation de FEADER. Les zooms par mesure — Tome 2 — examinent comment les critères de sélection des bénéficiaires, moyen important pour l'orientation stratégique, sont ou non mobilisés, et analysent l'effet de levier pouvant être apporté par le cofinancement FEADER.

4.3.2. Comitologie

Le comité de suivi hexagonal, dédié au PDRH, est en place au niveau national comme le demande le RDR. Le dispositif est léger avec une réunion annuelle. Les entretiens indiquent par ailleurs une forte permanence des canaux de concertation directe entre le MAAP et les parties prenantes nationales. Le fait que le PDRH ne constitue pas le périmètre de gestion politique des mesures apparaît limiter l'importance du suivi du programme comme canal de concertation.

Au cours de la période précédente, seules quelques régions avaient mis en place un comité de suivi du PDRN. Le recours à l'appui de comités d'acteurs régionaux s'est fortement développé pour le PDRH, et d'une façon générale pour les divers programmes que les

¹⁵ Jusqu'en 2009.

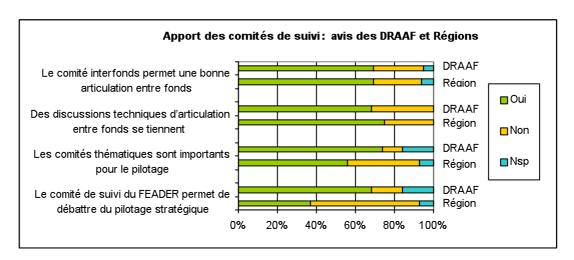


_

DRAAF pilotent. Un comité de suivi propre au FEADER se met en place progressivement dans chaque région. C'est le cas à mi-parcours dans cinq des huit régions des études de cas : l'Alsace, l'Aquitaine, Midi-Pyrénées, l'Ile de France et Rhône-Alpes. Toutes les régions ont eu obligation de mettre en place un comité de suivi interfonds, qui s'est initialement substitué dans les trois autres régions à un comité de suivi spécifique.

La coordination entre co-financeurs impose par ailleurs la tenue de réunions à divers niveaux, complétées par des contacts au quotidien : réunions informelles de coordination, préparation des décisions de co-financement, validation en présence des élus.

Les DRAAF, d'après l'enquête, sont à nouveau plus positives que les Conseils régionaux sur l'apport du comité de suivi du FEADER. Les avis convergent par contre sur l'utilité du comité interfonds et sont positifs dans près des deux tiers des régions.



Un consensus ressort des entretiens dans les huit régions analysées : ces divers comités participant à la mise en œuvre du PDRH sont « inévitables ». Le savoir-faire au sein de chaque DRAAF conduit à un équilibre différent entre « utilité » et « lourdeur », les deux autres termes les plus fréquemment utilisés pour parler de la « comitologie » de chaque région. Les zooms par mesure examinent l'apport spécifique des comités tels que la CRAE. Plusieurs points forts et points faibles de la comitologie cités dans au moins deux régions sont de nature transversale, et sont présentés dans le tableau ci-après.

Points forts	Points faibles	
La gouvernance évolue, les rencontres entre acteurs et financeurs sont régulières.	Le calendrier de réunions entraîne des délais de décision trop brefs.	
Les élus sont mieux informés car ils assistent aux réunions	Les comités de programmation sont techniques, les élus ont une attente de contenu plus politique.	
Les comités interfonds permettent d'avoir une vue d'ensemble des programmes et des évaluations.	Le FEADER est le parent pauvre dans les comités interfonds.	
Les organisations professionnelles régionales ont une participation renforcée.	Les DDT et acteurs départementaux n'ont pas les ressources pour participer à toutes les réunions.	
Le réseau créé entre cofinanceurs et avec certains acteurs professionnels fonctionne de façon informelle entre réunions.	Aucun des interlocuteurs régionaux ne cite spontanément le réseau rural comme l'un élément de la comitologie	

Enfin, le **réseau rural** est créé au niveau national et dans 18 des 20 régions ayant participé à l'enquête. Il est bien en place dans 13 de ces régions, les avis de la DRAAF et des Conseils régionaux à ce sujet étant proches. Mi-2010, au moment où l'enquête a été réalisée, les groupes thématiques avaient commencé à fonctionner dans la moitié environ des régions.



4.3.3. Suivi-évaluation

Conformément au cadre commun de suivi et évaluation de la mise en œuvre du RDR, le MAAP, autorité de gestion, a mis en place un ensemble complet d'outils de suivi et d'évaluation. C'est l'utilisation effective de ces outils qui ressort à mi-parcours comme un point faible. Les avis sur l'utilité du suivi sont mitigés. La moitié des DRAAF ayant répondu à l'enquête juge les rapports de suivi nationaux et régionaux utiles ou tout à fait utiles. Plus de 80% des DRAAF approuvent le choix d'une évaluation nationale incluant l'étude approfondie de plusieurs régions, et la grande majorité des DRAAF comme des Conseils régionaux est intéressée par une mise en débat des résultats de cette évaluation.

Elément du système de suivi-évaluation	Utilisation effective	
Des indicateurs définis, des formulaires de demande d'aide permettant leur recueil. Le partage entre régions des indicateurs et les échanges entre DRAAF animés par le BDRRC permettent de repérer les bonnes pratiques.	Les indicateurs de réalisations des volets régionaux (programmation, engagement, paiement, nombre de bénéficiaires) sont les principaux indicateurs systématiquement disponibles et exploités. Les rapports annuels d'exécution mettent en avant des exemples de réalisation, et non des indicateurs de résultat.	
Le logiciel Osiris inclut une fonctionnalité « valorisation des données ».	Les tableaux de sortie préconçus répondent insuffisamment aux besoins des utilisateurs tels qu'ils sont exprimés mi-2010. La saisie des indicateurs dans Osiris est incomplète.	
Pour la première fois, une évaluation ex-ante avec évaluation stratégique environnementale a été réalisée.	La prise en compte des recommandations est faible, notamment en termes de définition d'indicateurs.	
L'évaluation in itinere a permis de conduire trois études : MAE, Leader, indicateurs de performance économique des exploitations agricoles.	Les études MAE et Leader sont motivées par un retard de programmation demandant une résolution urgente.	
L'observatoire du développement rural, géré par l'INRA également au titre de l'évaluation in itinere, permet une cartographie dynamique des réalisations.	Les acteurs rencontrés n'ont pas connaissance de l'ODR. Les besoins de cartographie des réalisations sont non satisfaits dans plusieurs des 8 régions.	

Osiris posait mi-2010, outre les aspects liés à la chaîne d'instruction et de paiement, des difficultés d'accès aux données pour le pilotage et le suivi. La programmation ne constitue pas une étape de traitement dans Osiris alors que c'est un élément important du suivi. La fonctionnalité « valorisation des données » du logiciel est néanmoins jugée comme utile à terme par 60% environ des DRAAF ayant participé à l'enquête dans leur fonction de pilotage. Mi-2010, selon l'ASP, 20% des agents habilités sur Osiris utilisaient la fonction de valorisation. Les DRAAF et DDT(M) rencontrées soulignent l'inadéquation entre les tableaux de sortie préconçus proposés par cette fonctionnalité et leurs besoins d'accès aux données brutes. Les agents ont aujourd'hui souvent la capacité de traiter de telles données, par exemple sous forme cartographiée. L'ARF souligne que l'outil permettant de générer les tableaux de bord ne restitue pas les montants engagés en mode dissocié et reste incomplet.

Seul l'un des Conseils régionaux juge le suivi au travers d'Osiris utile, et plusieurs des 8 Conseils régionaux des études de cas expliquent qu'ils sont autorité de gestion déléguée mais n'ont pas encore accès au module de valorisation des données d'Osiris¹⁶. L'ARF a mis en place un groupe de travail national à ce sujet. Plusieurs interlocuteurs des Agences de l'eau et de collectivités locales ont indiqué avoir signé une convention de prestation de service avec l'ASP pour avoir accès aux données, et rester dans l'attente mi-2010 de ces données. L'ASP indique que ce point a été résolu fin 2010. De nombreux outils de remplacement, partagés ou propres à un organisme, ont été mis en place en région pour palier le manque de données de suivi. Une possibilité de large partage des informations avec passerelle entre FEADER et FEDER/FSE a été abandonnée dès la conception du logiciel.

Ce point est résolu depuis novembre 2010.



٠

C'est l'option d'un logiciel d'instruction et de paiement, avec un accès à l'information contrôlé, qui a été retenue.

4.4. Interface avec les bénéficiaires

L'interface avec les bénéficiaires finaux comporte plusieurs aspects, dont la communication sur le programme et les mesures ouvertes en régions, les activités d'animation et le réseau rural

LA COMMUNICATION

La communication sur le FEADER est réalisée selon deux plans de communication dont le premier est spécifique au FEADER et est décliné au niveau national ainsi qu'au sein de chacune des 26 régions¹⁷. De 2007 à 2010, le programme de communication national a eu pour objectifs de poursuivre la diffusion d'une information généraliste auprès des publics potentiellement bénéficiaires du FEADER et d'engager des actions de communication orientées vers des acteurs plus ciblés. Ce ciblage vise à informer certaines catégories de bénéficiaires potentiels des possibilités offertes par le FEADER. En outre, le niveau national assure un appui en termes de méthode, de contenu, d'outils et de recommandations pour l'élaboration d'un plan de communication régional spécifique FEADER.

Le second est le plan de communication interministériel commun aux fonds européens (FEDER, FSE, FEADER et FEP) qui est ciblé sur le grand public et est consacré à la valorisation de l'Intervention de l'Union européenne. Parmi les trois volets du plan interministériel (« mobiliser », « transmettre » et « convaincre »), le FEADER est concerné uniquement par le volet « convaincre » qui vise le grand public.

En régions, la communication s'appuie sur une série d'outils spécifiquement développés, à savoir :

- Les sites internet présentant les programmes des fonds européens en région (FEDER, FEADER et FSE), qui sont généralement gérés au niveau de la préfecture de région. Les sites www.europe-en- nom de la région.eu existent ainsi pour les huit régions études de cas, et plus généralement dans toutes les régions sauf une ayant participé à l'enquête;
- Des dépliants/plaquettes d'information ;
- Des articles de presse, revues semestrielles, dossiers de presse;
- Des présentations d'exemples de projets sur le site internet « Europe en régions » ;
- Des séminaires d'informations, réunions d'information;
- Des films/spots TV ...

En outre, certaines DRAAF ont collaboré avec le SGAR pour le développement de ces outils de communication (Auvergne, Alsace). D'autres DRAAF jugent les sites internet de la préfecture trop peu lisibles (Bretagne par exemple). Par ailleurs, la DRAAF de Rhône Alpes est la première à avoir ouvert un site internet avec une possibilité de téléchargement des notices de demande d'aides en 2008. Ce type de service existe aussi sur le site *europe-en-aquitaine*, sur lequel toutes les notices sont téléchargeables. En revanche, le site de Languedoc Roussillon ne présente que les notices des mesures de l'axe 3.

MAAP- DGPAAT, Bilan communication FEADER 2007-2010, février 2011.



En Midi-Pyrénées, la DRAAF a apprécié les documents de communication produits par la délégation à l'information et à la communication (DICOM), cellule spécialisée dans la communication au sein du MAAP. L'Alsace, pour sa part, regrette le manque d'échange avec le MAAP à propos des outils de communication développés à l'attention des régions. En effet, la DRAAF a reçu des brochures de communication générales à l'attention des maires, qui ne pourront pas être utilisées en raison de leur manque d'adaptation à la situation régionale (mesures ouvertes en région non spécifiées, Conseil régional non mentionné alors qu'il est service instructeur sur la plupart des dispositifs concernés par les communes, ...).

Globalement, les acteurs en régions estiment que la communication à l'égard du public agricole est bien assurée et dans la continuité des programmes précédents¹⁸. En revanche, de l'avis de ces mêmes acteurs, la communication vis-à-vis des nouveaux publics et des nouvelles mesures est nettement moins bien assurée.

Les deux publics cibles pour lesquels un réel déficit d'information existe sont :

- les entreprises agro-alimentaires, notamment celles de la deuxième et de la troisième transformation, et/ou celles dont le lien avec l'amont agricole est plus distant que dans les coopératives. La notice du dispositif 123A est ainsi absente de certains sites internet et la cogestion qui existait dans le PDRN avec les organismes professionnels régionaux (FRCA et ARIA) a beaucoup diminuée;
- les porteurs potentiels de projets de l'axe 3, publics cibles relativement nouveaux pour lesquels un effort de structuration de l'information aurait dû être mis en place en début de programmation. Il a pu résulter de ces difficultés de communication, une « récupération » a posteriori de projets éligibles, entraînant une révision du plan de financement pour y inclure du FEADER.

Pour conclure, l'enquête de perception DICOM/DGPAAT¹⁹ auprès des régions met en avant le fait que la communication sur le FEADER en région se fait en grande partie en interfonds, la mesure locale des actions de communications menées fait souvent défaut par manque de temps et de moyens, qu'il existe des problèmes avec l'information relative au cofinancement et l'élaboration des contenus. Toutefois, l'archivage et la conservation des documents produits en régions est établi et les rubriques FEADER des sites Internet et Intranet sont en général connus et appréciés.

L'ANIMATION

Si la communication sur les programmes semble globalement bien assurée pour les publics agricoles des axes 1 et 2 du PDRH, des contraintes diverses et variées sont soulignées par les acteurs à propos de l'animation.

Comme pour la communication, l'animation des mesures qui s'inscrivent dans la continuité (notamment envers les publics agricoles) semble globalement bien assurée, même si des contraintes sont soulignées en raison de la RGPP (indisponibilité des agents et instabilité des équipes en DDT pour assurer l'animation) et de l'absence de budget — ou leur mobilisation complexe sur le plan réglementaire — pour financer des animations spécifiques, auprès des chambres d'agriculture par exemple (Midi-Pyrénées, Rhône Alpes, ..). L'éclatement de la gestion des axes du PDRH dans certains départements entre DDT et Préfecture est également une source de difficultés pour l'accompagnement des porteurs de projet.

Des contraintes d'éligibilité sont également soulignées en régions sur cette question de l'animation pour financer certains opérateurs : par exemple seuls les opérateurs de site Natura 2000 sont éligibles à des financements d'animation, mais il n'est pas possible de

DICOM-DGPAAT, Enquête de perception communication FEADER, août 2010



Ainsi, 90% des DRAAF ayant répondu à l'enquête et 70% environ des Conseil régionaux jugent que les porteurs de projet ont effectivement accès à l'information écrite disponible sur le PDRH.

financer de l'animation transversale pour Natura 2000, sur laquelle interviennent notamment les conservatoires régionaux (Midi-Pyrénées, Rhône Alpes, Alsace).

En outre, un déficit d'animation est patent pour les projets des axes 3 et 4, ainsi que pour les nouvelles mesures (par exemple mesure 124 : coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies). Pour l'axe 3, les relais tels que les chambres consulaires ou les organismes en charge du tourisme ne disposent pas forcément d'expérience en terme de montage de dossiers dans le cadre du FEADER.

Les acteurs perçoivent globalement un manque de fonds pour assurer de l'animation soit en interne par les services déconcentrés de l'Etat (crédits de fonctionnement qui ont existé avant 2007 et qui ne sont plus disponibles actuellement) soit par des contrats d'animation externes, qui sont très limités et ciblés et ne permettraient pas de répondre aux besoins réels.

Néanmoins, des mobilisations originales des possibilités offertes par le programme sont aussi à souligner dans ce domaine de l'animation. L'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée & Corse, par exemple, a mis en place un appel à projets pour financer de l'animation autour des zones de captage pour faire émerger des projets collectifs pouvant le cas échéant déboucher sur des MAET (et autres mesures permettant de réduire les pollutions de l'eau). Par ailleurs, la Région et la DRAAF Rhône Alpes se sont entendues pour financer dorénavant des conseillers de développement rural au sein d'une structure régionale au titre de l'assistance technique, pour accompagner les porteurs de projets (surtout axes 3 et 4).

Ce constat global de défaillance sur l'animation de certaines mesures ou même d'axes entiers (axe 3) est à relier à une mauvaise appréciation des besoins en ressources humaines qu'aurait nécessité une mise en œuvre sereine du programme. La complexité et la structure du PDRH (innovation par rapport au PDRN, instabilité du cadre, importance du nombre de dispositifs ouverts dans certaines régions (jusqu'à 60!), délégation de certaines mesures aux régions) nécessitent de disposer d'équipes stables et importantes dès le lancement du programme.

Sur ces questions de communication et d'animation, les témoignages qualitatifs reçus au travers de l'enquête résument les difficultés rencontrées et certaines initiatives pour y remédier, comme le montre l'encadré ci-après.

Réponses qualitatives issues de l'enquête sur la communication et l'animation des mesures du programme

Difficultés

- « Il y a peu ou pas d'information pour les particuliers et les associations ».
- « Les nouvelles mesures manquent d'animation. Cela dépend de la volonté des cofinanceurs ».
- « Les règles différentes entre cofinanceurs et selon les axes rendent l'information et l'animation difficiles. La compréhension des modalités de calcul du montant de l'aide FEADER est le frein principal ».
- « Des documents nationaux de communication ne correspondaient pas aux mesures ouvertes en région, d'où une confusion chez les destinataires ».

Exemples d'initiatives

- « Un plan de communication interfonds sur internet a été confié à un prestataire ».
- « Les dispositifs étaient méconnus par les chambres consulaires [autres que les chambres d'agriculture], une information spécifique est prévue ».
- « La Région cofinance un animateur chargé de l'accompagnement des porteurs de projets et des territoires pour améliorer l'accès de l'axe 3 aux bénéficiaires ».
- « Le guide pratique du maire, national, résout en partie le manque d'information sur l'axe 3 ».
- « Le comité départemental d'animation des fonds européens organise des réunions d'information sur le terrain ».
- « Les appels à projets facilitent la communication dans les réseaux ».



LE RESEAU RURAL

Dans certaines régions, des membres du réseau de développement rural ont été rencontrés. Le réseau n'a pas de fonction d'animation proprement dite. En revanche, il ressort des entretiens qu'un réseau opérationnel est très complémentaire à l'animation et participe au décloisonnement. Les acteurs apprennent à se connaître, se parlent et se contactent ce qui facilite l'émergence et le montage de projets.

En effet, le réseau rural, dispositif prévu et rendu obligatoire par le règlement de développement rural, est structuré aux niveaux national et régional en France. Au niveau national, le Réseau rural associe environ 130 organismes impliqués dans le développement rural et au niveau régional, on dénombre 26 réseaux²⁰. Ce réseau rural a pour objectifs de permettre aux acteurs impliqués dans des actions de développement rural de comparer leurs pratiques et leurs projets, notamment en identifiant des « bonnes pratiques » au sens communautaire, de mettre à disposition de ces acteurs des ressources (outils, méthodes, exemples) leur permettant d'améliorer leurs pratiques et notamment d'aboutir à des projets plus intégrés, d'analyser les freins à la mise en place de tels projets et d'émettre des propositions pour orienter les politiques publiques, notamment communautaires. Les actions conduites dans le cadre du Réseau rural bénéficient du cofinancement du FEADER en contrepartie des crédits publics nationaux.

A titre d'exemple, lors du séminaire de lancement du réseau rural français en décembre 2008, il s'est avéré que l'attractivité d'un territoire rural ou périurbain reposait pour partie sur sa capacité à créer de la valeur ajoutée économique sur son territoire de façon la plus durable possible²¹. Un groupe de travail national a alors été constitué dans le cadre du réseau rural sur la mise en place de circuits courts alimentaires considérée comme une piste de création de valeur ajoutée pour le territoire et les acteurs du monde agricole et comme une possibilité de retisser des liens entre agriculteurs et consommateurs. Environ la moitié des réseaux régionaux ont choisi cette thématique, ce qui permet de favoriser le brassage des structures impliquées (nationales, régionales, locales), de démultiplier le repérage d'expériences et d'assurer pour certains réseaux régionaux (par exemple Aquitaine, Poitou-Charentes), la mise en place de cycles de formations, assurant aux acteurs locaux le recours à des éléments méthodologiques intéressants pour leurs propres projets. Le travail en cours consiste à repérer les freins, à identifier les expériences/projets ayant permis de surmonter ces freins, à les analyser puis les diffuser, notamment sur le site www.reseaurural.fr et au cours de séminaires. Ces travaux du réseau rural montrent qu'il existe des initiatives intéressantes qui peuvent néanmoins parfois se heurter, en ce qui concerne le FEADER, à des difficultés de prise en charge des actions par ce fonds.

De même, le sous-groupe « biomasse-énergie » du réseau rural s'est intéressé au développement de projets de biomasse-énergie locaux comme un facteur de développement rural, d'autant plus que la valorisation de la biomasse se rapproche de son lieu de production²². L'objectif général de cette action est de faciliter l'accès aux données des gisements de biomasse pour les acteurs locaux par la mise en place d'un socle commun de connaissance, la réunion d'acteurs des gisements de biomasse forestière et agricole ainsi que de propositions de produits de capitalisation.

Réseau Rural, Groupe « Valorisation économique territoriale des ressources locales » Sous-groupe « biomasse-énergie ». Fiche action 2009-2010. Etat des lieux – caractérisation – classification des études de gisement - capitalisation d'expériences sur l'évaluation des gisements de biomasse.



Note de la DGPAAT-SDDRC « Réseau rural » (12/01/2011)

Note du MAAP pour la DGAGRI (non datée) « Réseau rural français : point d'étape sur les travaux en cours concernant la valorisation économique des ressources locales et plus spécifiquement la mise en place de circuits courts alimentaires »

5. Analyse des réalisations à mi-parcours

5.1. Réalisations financières

Cette partie présente les principales réalisations financières du PDRH à mi-parcours de sa mise en œuvre. Elle se penche tout d'abord sur la structure et l'évolution des maquettes financières, rendant compte ainsi de l'ambition initiale et de la volonté des pouvoirs publics concernant l'équilibre du programme. Puis elle présente l'état des lieux des dynamiques à l'œuvre (progression des paiements et des engagements du programme), avant de rendre compte de l'équilibre des financements entre les différents acteurs publics.

Dans l'ensemble de l'analyse qui suit, une importance particulière est accordée à la part FEADER du PDRH, à la fois la plus structurante par rapport à l'architecture d'ensemble du programme et la plus «robuste » au regard des données de suivi disponibles.

CHIFFRES CLE

La présentation synthétique du PDRH sur le site du MAAP permet de rappeler les principaux ordres de grandeur de la programmation du développement rural en France hexagonale sur la période 2007-2013. Selon cette synthèse, le programme prévoit 5,7 milliards d'euros de FEADER²³, 5 Md€ de contreparties nationales et près de 2,8 Md€ de financements nationaux additionnels (top-up), à savoir sans contrepartie européenne. Le programme prévoit donc un total de près de 13,5 Md€ de dépense publique pour le développement rural sur l'ensemble des sept années.

Les chiffres disponibles dans les tableaux financiers de la maquette initiale (19/07/2007) sont rappelés dans le tableau ci-dessous. Ils corroborent dans l'ensemble les ordres de grandeur précédents même si la maquette prévoit dans sa version initiale une participation nationale légèrement supérieure à celle mentionnée ci-dessus. Ces données ont en revanche été sensiblement modifiées en cours de programme à la faveur notamment du bilan de santé de la PAC venant renforcer de près de 900 M€ le budget communautaire.

Maquette initiale du PDRH (19 juillet 2007)

	Total Feader	Total contrepar-ties	Total top-up	Total DP
	(en euros)	nationales	(en euros)	(en euros)
•	5 727 065 109	5 115 089 501	2 919 756 364	13 761 910 974

5.1.1. Données financières initiales et évolutions de la maquette au cours du temps

L'évolution de la maquette du FEADER au cours du temps est intéressante à observer, cette dernière rendant compte des « intentions » des acteurs publics et de leurs attentes par rapport au programme. Cette analyse se justifie d'autant plus que la maquette du PDRH, à la différence de celle du PDRN, est revue régulièrement, servant de ce fait de véritable tableau de bord dynamique pour l'administration centrale et régionale.

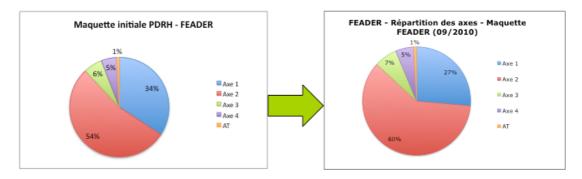
Soit encore un budget de 6,4Md€ de FEADER pour l'ensemble de la programmation en intégrant la Corse et les DOM.



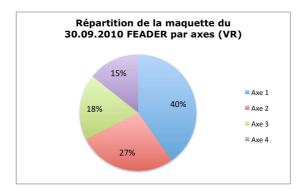
-

STRUCTURE ET EVOLUTION DES MAQUETTES PAR AXES ENTRE 2007 ET SEPTEMBRE 2010

La comparaison des maquettes FEADER de juillet 2007 et de septembre 2010 montre une première série d'évolutions. En effet l'architecture initiale du programme prévoyait un équilibre de 54% pour l'axe 2 suivi de 34% pour l'axe 1, puis, 6 et 5 % pour les axes 3 et 4. La maquette de septembre 2010 se distingue par un accroissement de la part de l'axe 2, au détriment principalement de l'axe 1 qui ne représente plus qu'un quart de l'ensemble des crédits

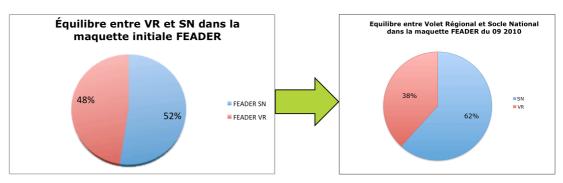


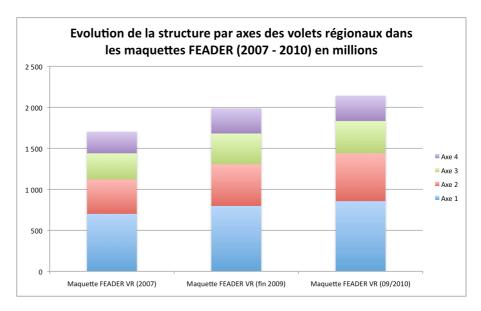
L'équilibre financier entre axes est très différent si on observe le seul volet régional. Ce dernier réserve en effet plus d'un tiers des crédits du FEADER aux axes 3 et 4, et près de 40% à l'axe 1. L'axe 2 est quant à lui réduit à 27% au lieu des 61% dans la maquette globale.



Une proportion decroissante du Volet Regional au sein de la maquette FEADER entre 2007 et septembre 2010

L'évolution de la maquette est également assez marquée si on regarde la part que représentent dans l'image initiale, puis à fin septembre 2010, les mesures du socle national (SN) et celles du volet régional (VR). Alors que la maquette initiale donne une image très équilibrée entre ces deux compartiments du programme, la situation au bout des trois premières années est fortement modifiée, avec un socle national qui représente près des 2/3 des crédits FEADER témoignant d'un programme avec une part nationale renforcée.





L'évolution au cours de la première moitié du programme de la maquette du volet régional laisse apparaître :

- Une relative stabilité du volume global du FEADER dédié à ce volet entre 2007 et 2010;
- Une diminution des montants de l'axe 1 de près d'1/5^{ème} dans le VR;
- Une augmentation des montants de l'axe 2 de près d'1/4 dans le VR²⁴
- Une « ruralisation » du profil du Volet Régional avec une proportion et un volume croissants des axes 3 et 4.

Cette évolution ne tient pas compte des apports spécifiques du bilan de santé détaillés plus loin.

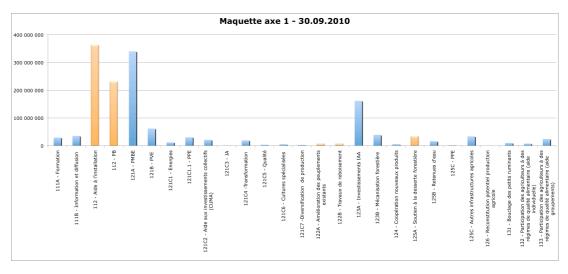
VISION DES MAQUETTES PAR MESURES

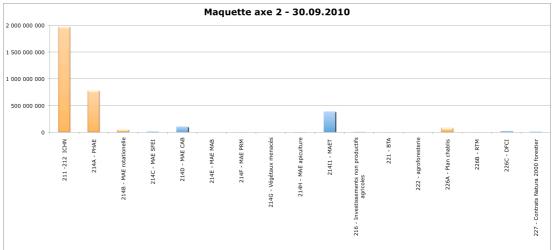
Les graphiques suivants permettent de voir les grands équilibres entre les mesures au sein de chaque axe. Sur ces représentations, on voit apparaître le poids des mesures du socle national qui totalisent près de 43% de l'axe 1 (voire même près de 70% si on intègre des mesures comme le PVE et le PMBE qui se rapprochent de l'esprit « socle » puisqu'il s'agit de plans nationaux), et 83% de la maquette de l'axe 2. En dehors de ces mesures, seuls le dispositif d'aide aux industries agroalimentaires de l'axe 1 et les MAET de l'axe 2 se rapprochent de 10% des volumes financiers pour chacun de ces axes. Par rapport à l'image initiale de 2007, on note assez peu d'évolutions mis à part la forte progression de la proportion PHAE (de 10 à 22% de l'Axe 2) au « détriment » des autres MAE du volet régional, et un plan chablis réduit de 8 à 2 %.

²⁴ Augmentation notamment dû à la croissance des montants FEADER des MAET

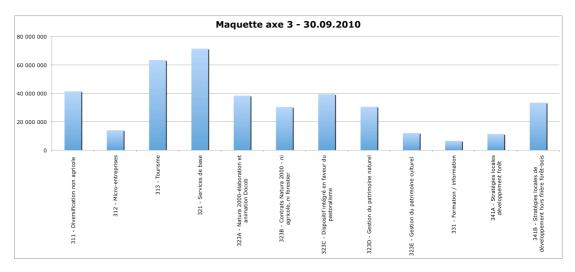


-





Au sein de l'axe 3 ce sont la mesure 323 et ses nombreuses déclinaisons, puis les mesures services de base (321) et tourisme (313) qui sont les plus dotées. Enfin, les approches leader (non représentées ici) mobilisent aux deux tiers des mesures de l'axe 3.



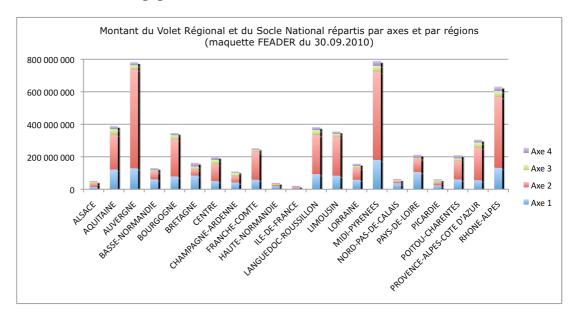
Enfin, au cours de l'année 2010 (jusqu'à fin septembre), ces maquettes FEADER par mesure présentent des variations plus marquées sur les mesures du volet régional des axes 1 et 2. Ces évolutions ne changent cependant pas l'équilibre d'ensemble. Les autres axes ainsi que les mesures du socle national n'ont que très peu bougé. Au sein de l'axe 1, on remarque



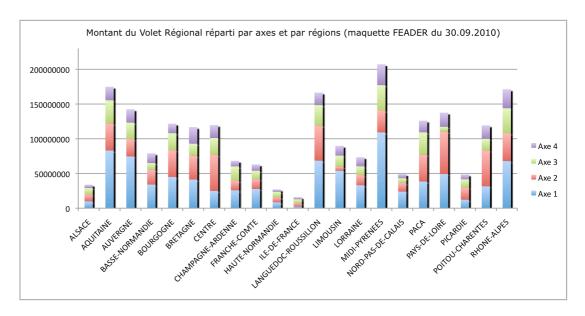
l'ouverture de la mesure 131 (Bouclage des petits ruminants) et une très large augmentation des montants consacrés au PPE (multipliés par 6). Au sein de l'axe 2, on constate une baisse de 61% des montants consacrés à la MAB (passage dans le premier pilier) et une augmentation des montants consacrés aux mesures 216 (Investissements non productifs agricoles) et 222 (agroforesterie) qui ont été multipliées par 2.

DOTATIONS REGIONALES ET EVOLUTIONS

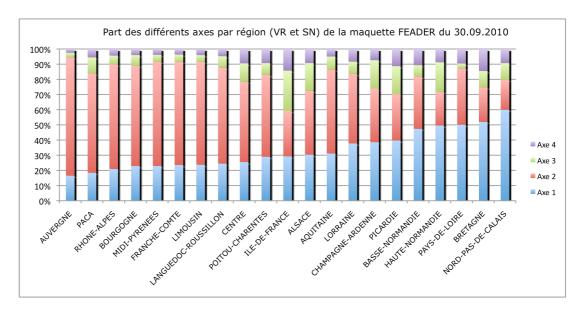
L'analyse des maquettes FEADER à l'échelle régionale laisse apparaître l'importance des aides herbagères et de compensation de handicaps naturels en particulier dans des régions comme l'Auvergne, Midi Pyrénées, Rhône Alpes mais aussi le Limousin, Languedoc Roussillon ou la Bourgogne.



A l'inverse, l'analyse du seul volet régional fait apparaître un équilibre entre axes (voir plus haut), mais aussi entre régions, fortement modifié. Ainsi les régions de taille assez importante et où les zones défavorisées et herbagères ne sont pas majeures au sein de l'espace régional (comme l'Aquitaine, le Languedoc Roussillon, la Bretagne, les Pays de la Loire, ou Poitou Charentes) ressortent de façon beaucoup plus nette par rapport à la vision d'ensemble.

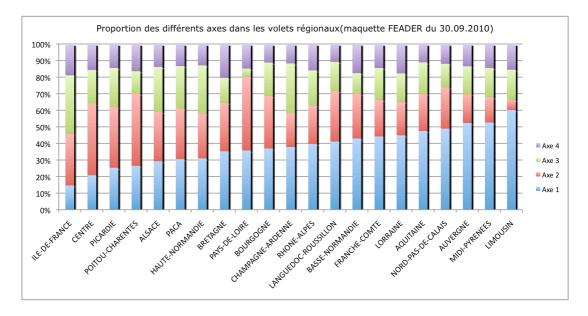


L'analyse des proportions de chaque axe à l'échelle régionale montre aussi des profils très différents. Si on observe le programme dans son ensemble, les régions herbagères sont de loin celles qui concentrent la plus forte proportion d'axe 2 (près de 80% pour l'Auvergne). A l'inverse des régions comme le Nord Pas de Calais ou la Bretagne réservent une place très significative à l'axe 1 (50 à 60%) et l'Île de France, très atypique, prévoit près de 40% sur les axes 3 et 4.



L'analyse des seuls volets régionaux modifie sensiblement ces équilibres. En résonnance avec l'analyse des stratégies régionales présentées dans la partie consacrée au référentiel d'évaluation, on note :

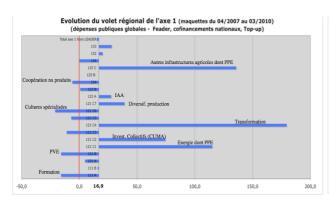
- une proportion des axes « ruraux » (3 et 4) très significative dans les régions de grandes cultures et du bassin parisien (Ile de France, Picardie, Centre, Champagne Ardenne...) mais aussi en Alsace et PACA;
- des régions comme Poitou Charentes et Pays de la Loire qui se caractérisent par une proportion de l'axe 2 très significative dans leurs volets régionaux;
- un poids important de l'axe 1 dans les volets régionaux en Midi-Pyrénées et Limousin.

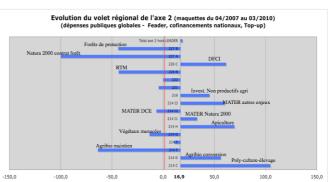


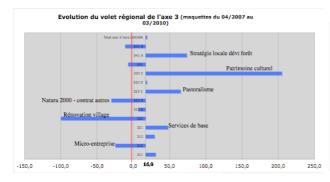
UNE INTEGRATION DU BILAN DE SANTE AVANT TOUT AU PROFIT DU SOCLE NATIONAL

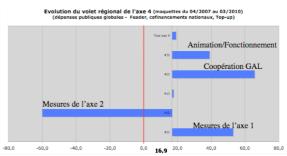
L'analyse budgétaire doit en outre intégrer les dernières évolutions liées au **Bilan de Santé** de la PAC qui vient modifier sensiblement les moyens disponibles en apportant une enveloppe de 910M€ de fonds FEADER pour le programme de développement rural hexagonal. Les orientations effectives de cette enveloppe au sein du PDRH sont notamment à rapprocher de leur raison d'être officielle en lien avec les « nouveaux défis ».

A l'échelle nationale, le budget du Bilan de Santé vient avant tout renforcer le Socle National du PDRH, en prolongeant ainsi la tendance observée depuis le début du programme. En effet, 84% des moyens du bilan de santé viennent renforcer le socle national avec notamment la prise en charge de la PHAE et dans une moindre mesure de dispositifs comme les aides à l'installation, ce pourcentage étant bien supérieur à la proportion que représente le socle au sein des maquettes précédentes (52% en 2007 et 62% en 2010). Les évolutions détaillées mesure par mesure sont présentées dans les graphiques cidessous et rendent compte des « intentions » budgétaires et des priorités administratives début 2010.

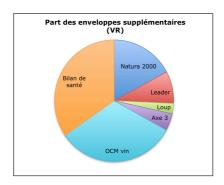




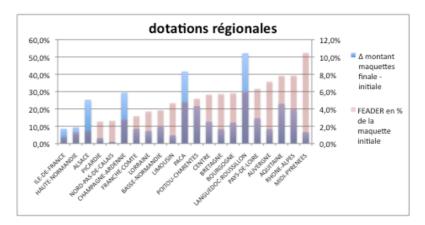




Les 16% du Bilan de Santé réservés aux dispositifs du **volet régional** représentent 145M€ et viennent s'ajouter à un ensemble d'autres abondements budgétaires FEADER complémentaires au cours des premières années du programme (cf graphique ci-après). Ils représentent au total un tiers de l'ensemble de ces abondements.



On peut analyser les évolutions globales des dotations régionales à la lumière de ces nouvelles affectations budgétaires dont le bilan de santé. Le graphique suivant retrace donc à la fois le classement relatif des dotations régionales²⁵, et les évolutions majeures entre maquette initiale et finale.



Il apparaît que dans l'ensemble, les volets régionaux, même corrigés de l'effet « socle » et de l'effet « taille régionale », sont globalement assez favorables aux grandes régions, notamment herbagères. Les régions plus « périurbaines » (Ile de France, Haute Normandie, Alsace, Nord Pas de Calais) ont des dotations nettement inférieures.

Les évolutions entre les maquettes initiales et finales (intégrant le bilan de santé) sont particulièrement notables sur une partie de ces régions dont notamment les régions méditerranéennes, mais aussi Champagne Ardenne ou encore l'Alsace. Ces régions globalement viticoles ont tout particulièrement bénéficié des fonds issus de l'OCM viticole.

En synthèse, on voit apparaître à la lecture des maquettes FEADER du PDRH, une évolution dans le sens d'un renforcement du poids du socle national et de la logique « compensatoire » de l'axe 2 entrainé par des mesures de masse (ICHN, PHAE), ou de modernisation agricole (PMBE, installation). L'effet de la régionalisation partielle du PDRH par rapport au PDRN, se fait de moins en moins sentir dans l'équilibre financier du fait de volets régionaux dont la proportion globale au sein des dotations du programme décroit.

5.1.2. Les dynamiques de consommation par axes et par mesures (SN, VR)

ETAT D'AVANCEMENT GLOBAL – VISION STOCK ET HORS STOCK

Cette partie vise à faire le point sur l'état d'avancement global des réalisations financières en isolant ce qui relève directement du PDRH de ce qui concerne plus spécifiquement les dépenses engagées sous le PDRN. En effet, une partie de "reliquat" de l'ancienne programmation court sur le programme 2007-2013 et constitue les stocks²⁶.

a) L'état d'avancement financier fin septembre 2010

En terme de consommation du FEADER, sur les 5,7Md€ prévus, dont près de 1,1Md€ de stocks, près de 2,8 Md€ ont été engagés et 1,8Md€ ont été payés. Cela représente une consommation de près de 48,5% de la maquette FEADER concernant les engagements et

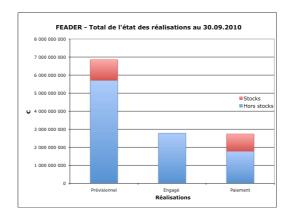
Ils s'expliquent comme les engagements pris au titre de la programmation 2000-2006 et payables sur la future programmation.



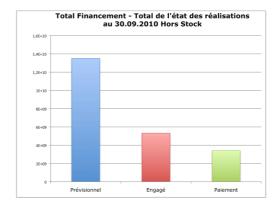
-

En divisant ces dotations par le nombre de départements au sein de chaque région de façon à avoir un ratio partiellement « corrigé » par rapport à la taille régionale

31 % de la maquette pour les paiements. Globalement, cet état d'avancement financier de la consommation du FEADER est correct à mi-parcours de la programmation.



En terme de dépense publique totale, sur un prévisionnel d'environ 13,5 Md€ (5,7Md€ FEADER, 5Md€ de contreparties nationales et 2,8Md€ en top-up), un total de 5,3Md€ a été engagé et 3,4Md€²⁷ a été payé. Cela représente près de 40% du prévisionnel pour les engagements et près du quart du prévisionnel s'agissant des paiements. Par rapport à la consommation du FEADER vue ci-dessus, la consommation en dépense publique totale est moins avancée. Cet écart peut traduire une difficulté d'enregistrement des engagements et des paiements relevant du paiement dissocié et du top-up.



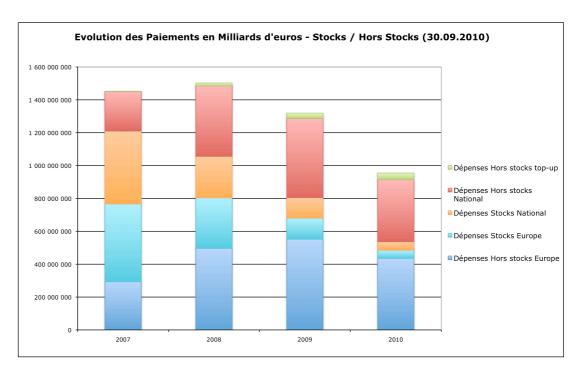
b) Evolution de l'état d'avancement financier entre 2007 et septembre 2010

Cette vision dynamique de l'état d'avancement financier du PDRH laisse apparaître une baisse des paiements globaux entre 2007 et septembre 2010. Cette diminution est très fortement liée à la baisse significative du montant des stocks. En effet, ces dépenses étaient de 0,91Md€ en 2007 pour retomber à 0,1Md€ en septembre 2010. En revanche, indépendamment des stocks, une augmentation progressive des dépenses, tant nationales qu'européennes, traduit une certaine montée en puissance du PDRH dans la consommation de son enveloppe et fait montre d'un programme qui s'est mis en marche.

²⁷ Il faut rajouter 1,83Md€ de stocks

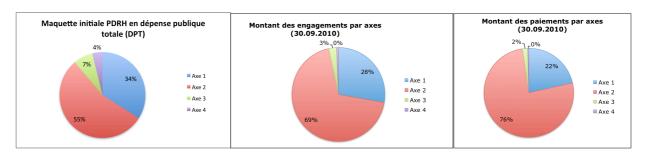


.



ETAT D'AVANCEMENT PAR AXES

Les graphiques ci-dessous comparent la maquette initiale par axes au montant engagé et payé. Parmi les axes ayant le plus contribué à l'évolution globale des financements, l'axe 2 ressort comme le principal contributeur réduisant l'influence de l'axe 1 et dans une grande proportion celle des axes 3 et 4. En effet, même si le PDRH dote l'axe 2 du plus grand volume financier, avec 55% du budget total réservé à sa mise en œuvre, on peut constater sa prééminence au sein des engagements et des paiements de plus en plus « concentrés » sur celui-ci. Le montant des engagements et des paiements sur l'axe 2 culmine respectivement à 69% et 76% du total. Ce résultat s'explique par la présence au sein de l'axe 2 de mesures de "soutien de masse", elles mêmes appartenant au socle national.

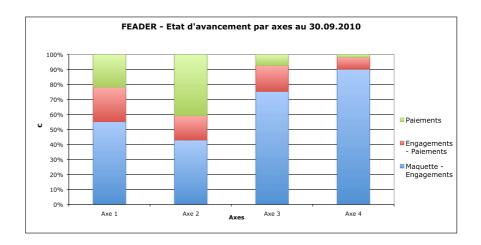


L'état d'avancement financier des axes présenté ci-après apparaît plus équilibré, même si il reste faible pour les axes 3 et 4. L'axe 2 et l'axe 1 sont les axes les plus avancés avec près de 60% d'engagements et 40% de paiements pour l'un puis 45% d'engagements et 22% de paiements pour l'autre. Plus généralement, la forte proportion des engagements de l'axe 1 et de l'axe 3 témoigne d'une accélération de la contractualisation de ces axes. Il est à noter que les 10% d'engagements enregistrés sur l'axe 4 ont été réalisées pendant l'année 2010²⁸.

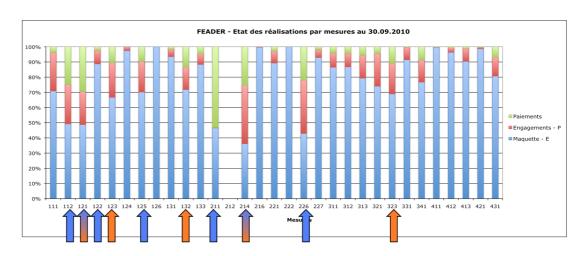
Ce résultat est dû à différents facteurs (sélection des GAL, retard de livraison informatique de la fiche OSIRIS consacrée à l'axe 4 qui a été finalisée courant janvier 2010).



_



ETAT D'AVANCEMENT PAR MESURES



Les mesures les plus contributives à l'avancement global des dépenses appartiennent majoritairement (1) au socle national qui présente un taux d'avancement supérieur à 40 voire 60% des prévisions avec en tête de liste la mesure 214²⁹ (MAE), la 226 (plan chablis), la 211³⁰ (ICHN) et la 112 (aide à l'installation des JA). Ensuite, (2) une mesure intermédiaire, qui se rapproche de l'esprit du « socle » puisqu'elle relève d'un plan national, possède un bon taux d'avancement : la 121 (PMBE). Et enfin, (3) quelques mesures des volets régionaux présentent un taux d'avancement d'environ 30% des prévisions engagées comme la 123 (IAA), 132 (qualité) et la 323 (conservation du patrimoine rural). Dans l'ensemble, on constate avant tout une forte progression de la consommation financière "des mesures de masse" des axes 1 et 2.

ETAT D'AVANCEMENT REGIONAL

Globalement, le taux d'avancement des réalisations financières par régions varie entre 25 et quasiment 60% avec comme têtes de liste l'Auvergne, la Bourgogne, la Franche-Comté et le Limousin et des régions plus en retard comme l'Ile-de-France et la Picardie qui sont par ailleurs des régions ayant reçu le moins de financement FEADER. Cet écart tient probablement à la proportion relative du socle national et des "mesures de masse" qui sont plus importantes pour les régions en tête de liste.

Les moindres engagements constatés sur les mesures ICHN s'expliquent par le caractère annuel de son financement.



La très forte progression des engagements des MAE s'explique par le caractère pluriannuel de cet engagement correspondant aux montants contractualisés pour les cinq années consécutives.