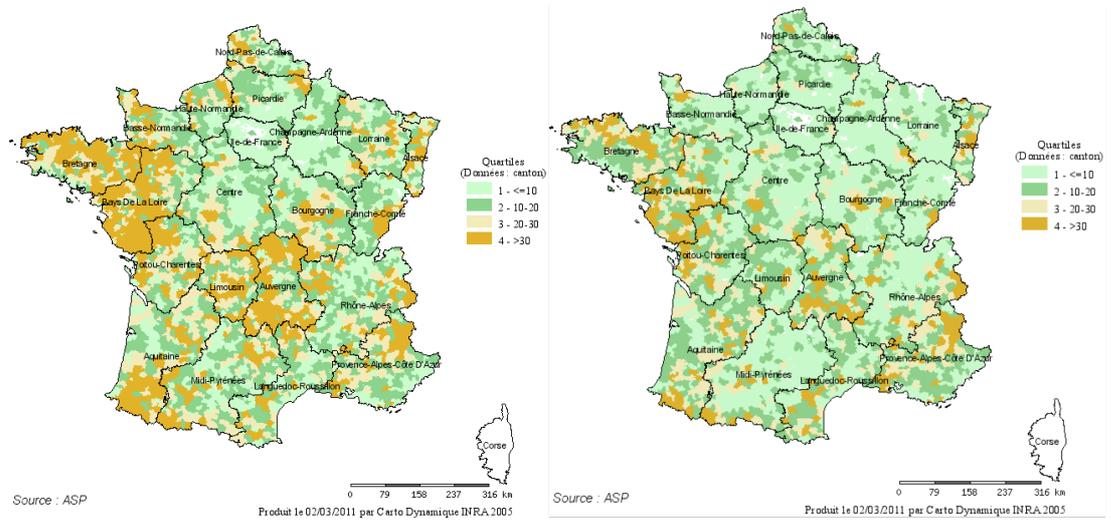


Enfin, si l'on observe en priorité les mesures du volet régional hors PMBE (ce dernier se rapprochant de « l'esprit » du socle national en tant que programme national), on voit apparaître une géographie en « tâches » peu corrélée aux systèmes agraires ou massifs forestiers mais se rapprochant dans une certaine mesure d'une logique de territoires de projet ou de zonages environnementaux.



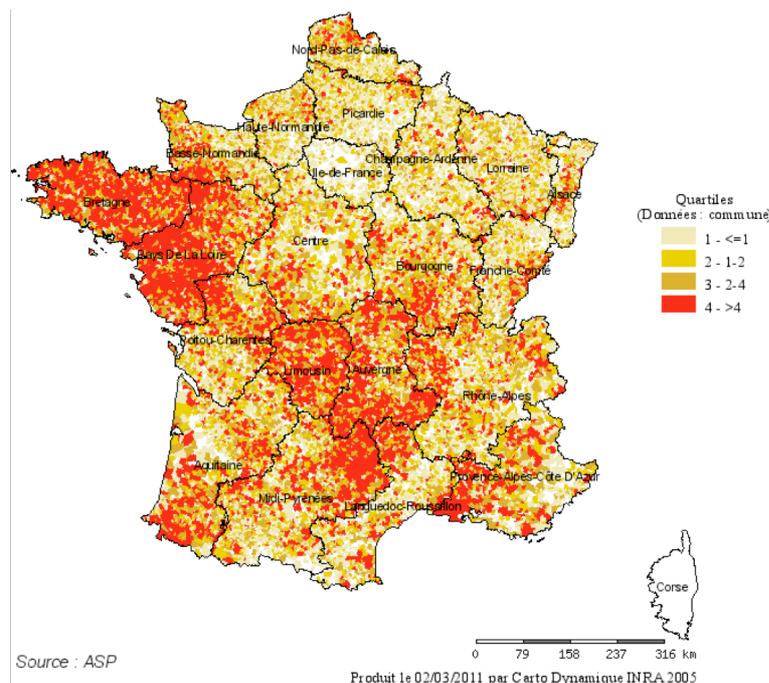
Bénéficiaires engagés
Volet régional PDRH 2007-2010

Bénéficiaires engagés
Volet régional PDRH - hors PMBE - 2007-2010

GEOGRAPHIE DES AXES ET DES DISPOSITIFS ET PREMIERS FACTEURS EXPLICATIFS

Différents facteurs semblent expliquer le degré de mise en œuvre des dispositifs, la nature et la localisation des bénéficiaires. Ces facteurs entraînent des résultats variables selon les axes.

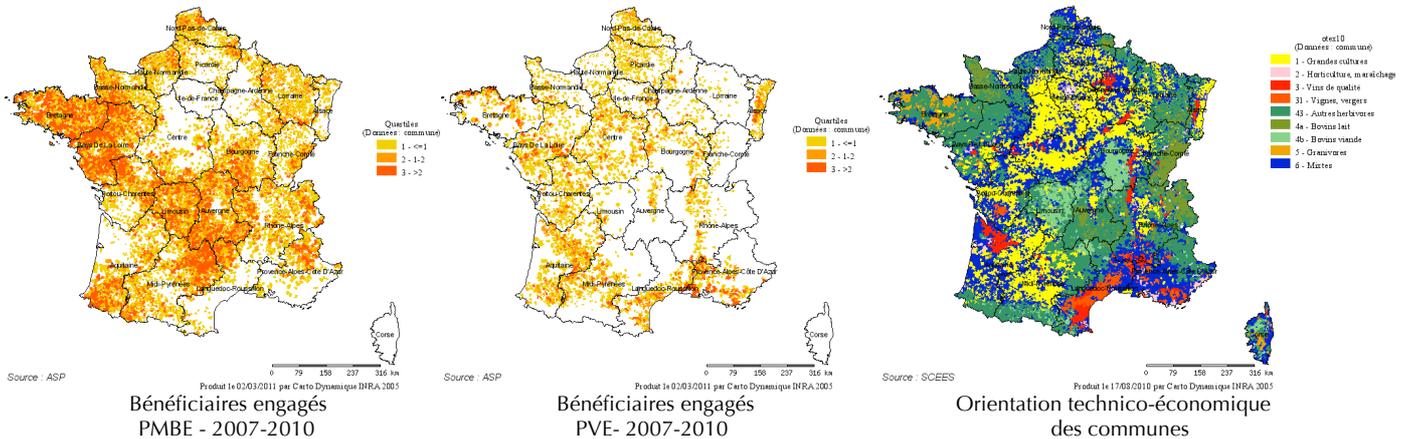
AXE 1 : UNE DISTRIBUTION LIEE AUX SYSTEMES DE PRODUCTION AGRICOLE ET EN PARTICULIER AUX ZONES D'ELEVAGE



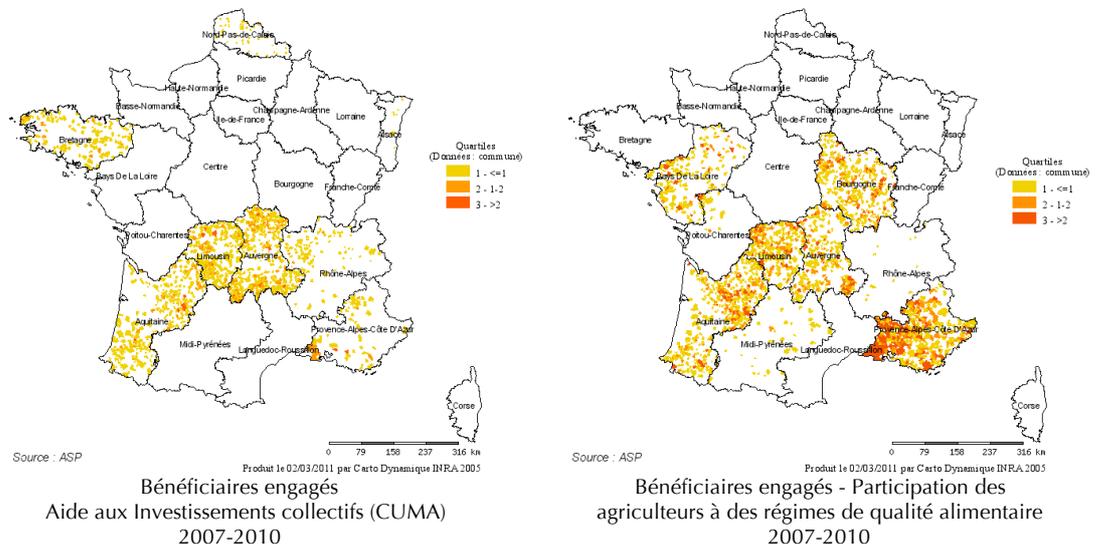
Nombre de bénéficiaires de l'AXE 1 – 2007-2010

Dans une vue d'ensemble, les bénéficiaires de l'axe 1 (constitués en grande partie par les bénéficiaires des aides à la modernisation agricole et au renouvellement des générations) se répartissent avant tout dans les régions d'élevage du grand ouest et du centre de la France, avec cependant un maillage assez régulier sur les autres territoires métropolitains, sans que les zones de montagne de l'est et les Pyrénées ne ressortent de façon très marquée.

Certains dispositifs se concentrent sur des systèmes agricoles particuliers. Les aides à l'installation (112) et le PMBE (121A) sont concentrés dans les zones d'élevages tandis que le PVE (121B) touche les zones de grandes cultures et de viticulture.



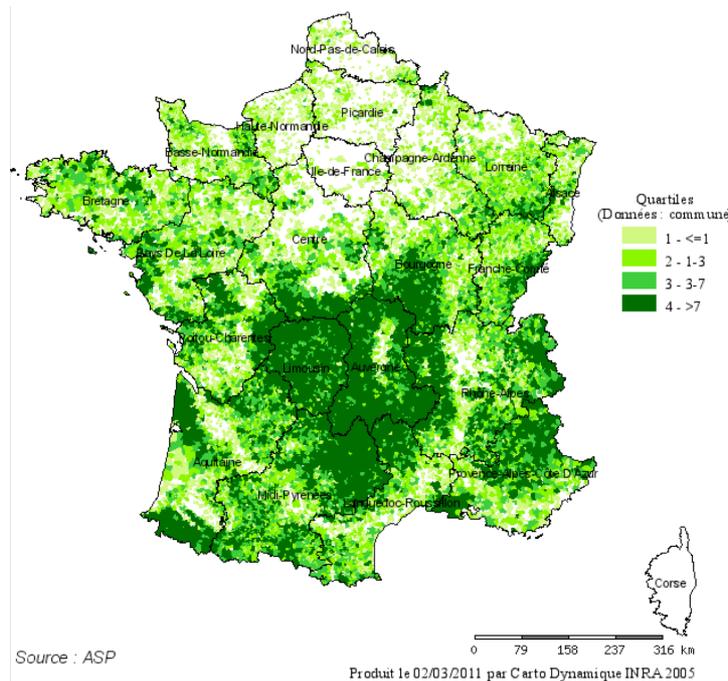
D'autres dispositifs semblent concentrés dans certaines régions administratives. Il s'agit des dispositifs d'aide aux investissements collectifs (121 C2), aux investissements de transformation à la ferme (121 C4), aux cultures spécialisées (121 C6) ou encore de soutien de la participation des agriculteurs à des régimes de qualité (132).



Les dispositifs visant l'amélioration de la valeur économique des forêts (122), l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles (123 B) et le soutien à la desserte forestière (125 A) se concentrent sur les zones forestières françaises.

Dans l'ensemble, les systèmes de productions semblent être le facteur majoritaire pour expliquer les réalisations des dispositifs de l'axe 1 du PDRH de même que la distribution des exploitations professionnelles les plus sensibles aux aides à la modernisation. Les facteurs explicatifs « régions administratives » et « forêt » sont perceptibles dans une moindre mesure.

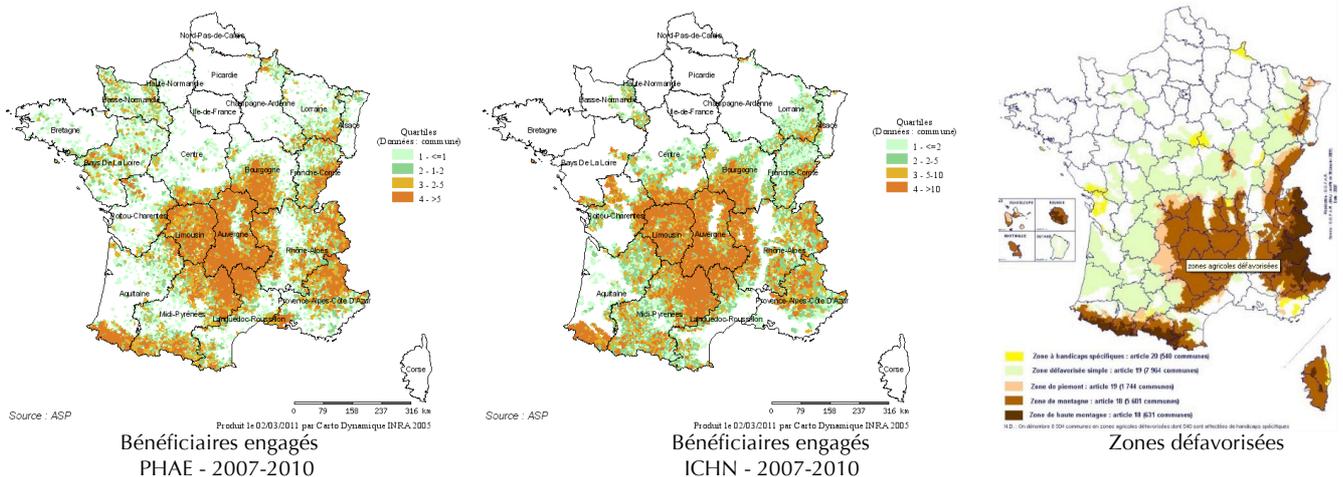
AXE 2 : UNE DISTRIBUTION DOMINEE PAR LA GEOGRAPHIE DES « ZONES DEFAVORISEES »



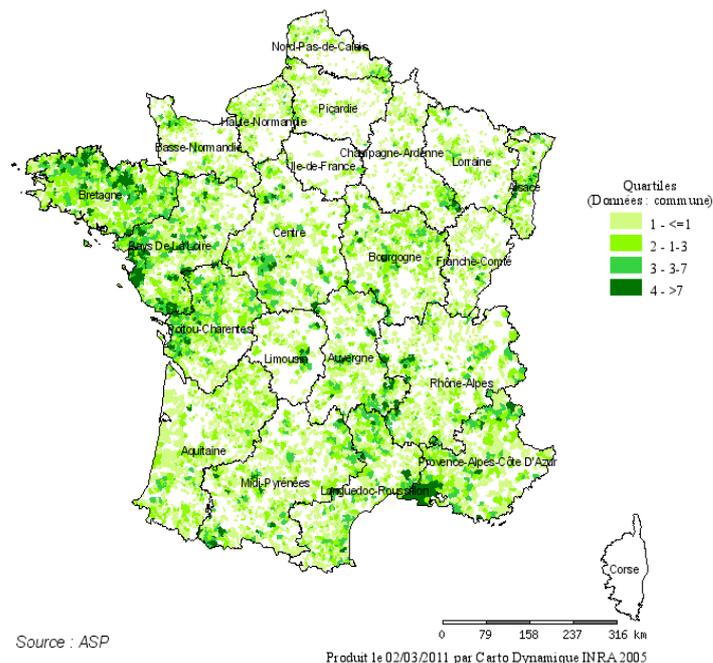
Nombre de bénéficiaires de l'AXE 2 – 2007-2010

La distribution des bénéficiaires de l'axe 2 recoupe globalement les zones de montagne et leurs périphéries. On y voit aussi quelques enclaves dans l'ouest de la France et une très faible concentration dans les zones du bassin parisien.

Cette situation s'explique tout naturellement par la distribution des principales mesures de masse de l'axe 2 dont l'ICHN et la PHAE qui se concentrent dans les zones défavorisées dédiées aux systèmes d'élevage herbagers mais aussi dans une moindre mesure sur quelques zones d'élevage de l'ouest de la France (Basse Normandie et Pays de la Loire).

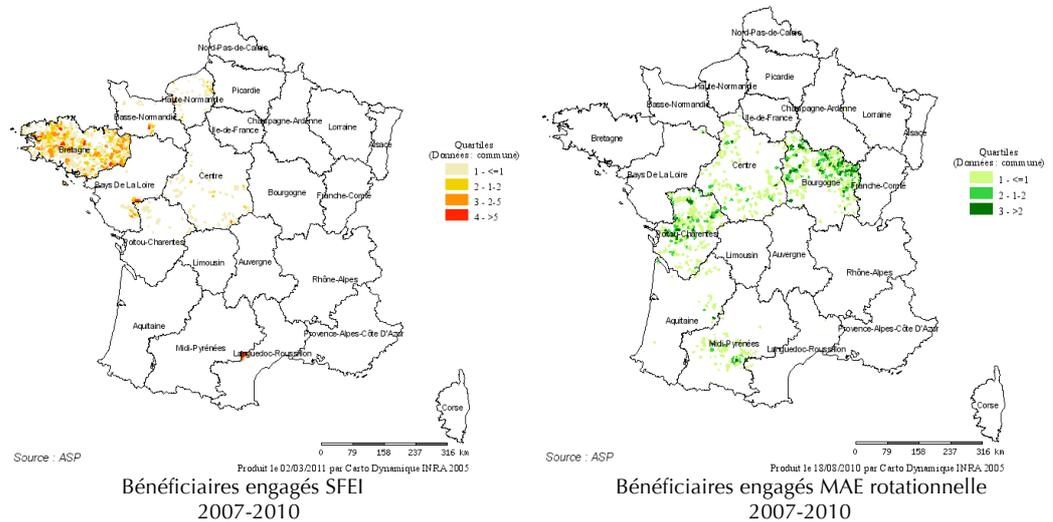


La distribution des bénéficiaires des dispositifs de l'axe 2 hors socle national (ICHN, PHAE, MAE rotationnelle, plan Chablis) apparaît plus « répartie » sur l'ensemble du territoire hexagonal, à l'exception des zones de grandes cultures du grand bassin parisien, nettement moins touchées. On peut corréler cette distribution à l'importance des zones Natura 2000 (sud est notamment, marais de l'ouest) et des zones humides. La Bretagne ressort également fortement, du fait de l'importance de la SFEI dans cette région.



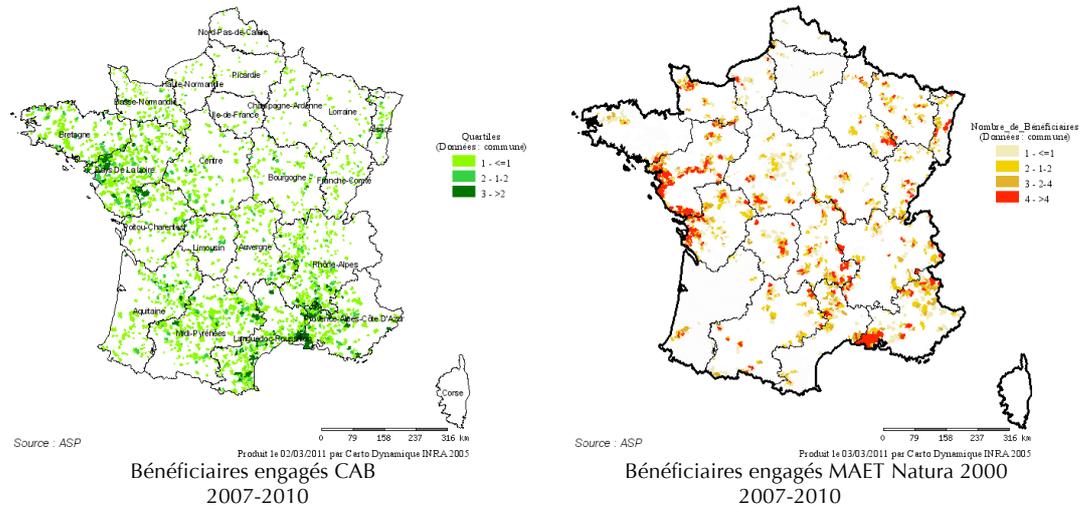
Nombre de bénéficiaires de l'AXE 2 volet régional – 2007-2010

Les paiements agroenvironnementaux destinés aux surfaces fourragères économes en intrants (SFEI, 214C) ou à la diversification des assolements en cultures arables (rotationnelle, 214B) se concentrent dans certaines régions administratives (la Bretagne concentre 70 % des bénéficiaires engagés en SFEI et les régions Bourgogne, Poitou-Charentes, Centre et Midi-Pyrénées concentrent plus de 95% des bénéficiaires de la MAE rotationnelle). Là encore la logique des systèmes de production explique en amont les choix opérés par ces régions pour ouvrir des mesures systémiques adaptées (1) d'un côté aux systèmes de polyculture élevage bretons et de l'autre (2) aux zones intermédiaires.



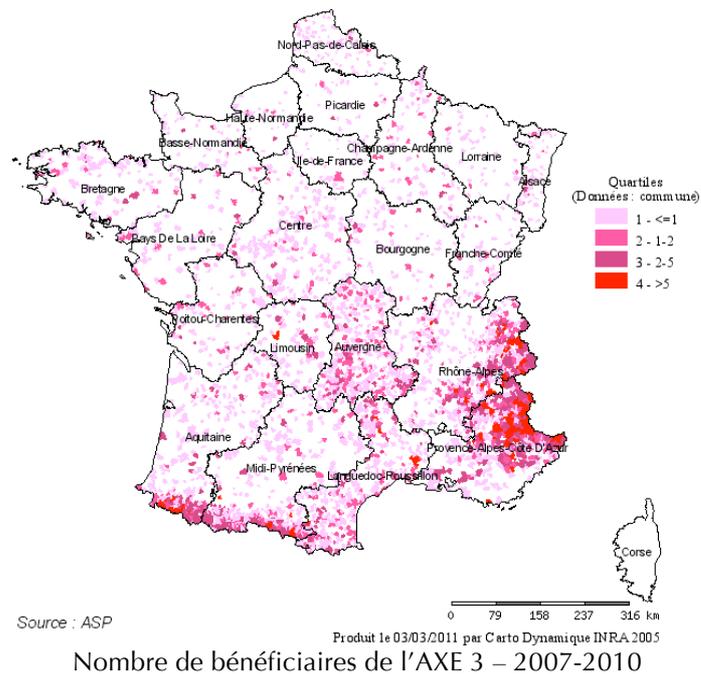
Le dispositif de conversion à l'agriculture biologique (CAB, 214D) se répartit selon des logiques de filières et en lien avec des politiques locales et l'engagement des acteurs en faveur de l'agriculture biologique. On y voit apparaître une forte concentration dans des régions du grand ouest et dans le couloir du Rhône et la zone méditerranéenne. Les zones du nord-est de la France et du grand bassin parisien sont dans l'ensemble moins concernées.

Les mesures agro-environnementales territorialisées se répartissent quant à elles selon des logiques de zonages environnementaux (Zonages Natura 2000 et zonages AEP en lien avec les bassins d'alimentation de captages Grenelle, et/ou des bassins versants à enjeux eau).



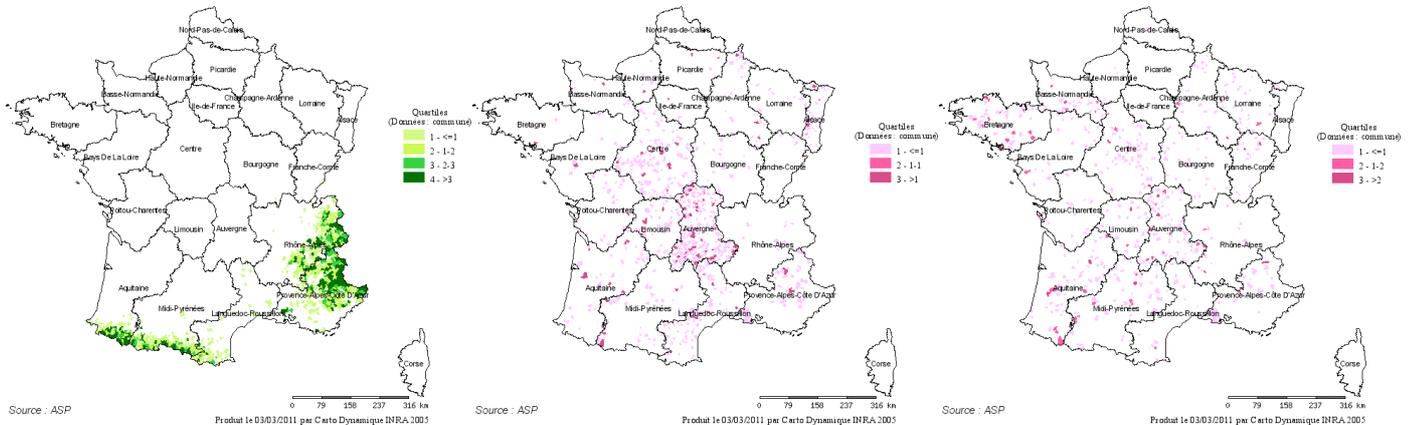
AXE 3 : UNE DISTRIBUTION COMPOSITE

La distribution des bénéficiaires de l'axe 3 fait ressortir fortement les zones de montagne mais avec une place de choix pour les territoires de haute montagne en général moins bien représentés dans les soutiens de l'axe 1 ou de l'axe 2.



Cette distribution correspond avant tout à une logique composite entre des aides au pastoralisme qui se retrouvent très naturellement dans les secteurs de haute montagne mais aussi des aides en faveur des services ruraux ou des activités touristiques, particulièrement bien mobilisées par les territoires des zones de montagne, dont le massif central. Le dispositif en faveur de la promotion des activités touristiques semble se concentrer dans certaines régions administratives comme l'Auvergne, le Centre et le Languedoc-Roussillon.

Ces 3 régions regroupent en effet plus des trois quarts des bénéficiaires engagés à ce stade. La mesure de soutien aux services de base pour l'économie et la population rurale (321) se concentre quant à lui préférentiellement dans les campagnes fragiles (rural agricole vieilli et peu dense et rural ouvrier) et dans les campagnes en transition au sens des caractérisations de la DATAR (voir carte des zones rurales plus loin).



Bénéficiaires engagés
Pastoralisme - 2007-2010

Bénéficiaires engagés
Promotion des activités touristiques
2007-2010

Bénéficiaires engagés - Services de base
pour la population et l'économie rurale
2007-2010

5.2.3. Analyse des réalisations au regard des cibles potentielles de la programmation

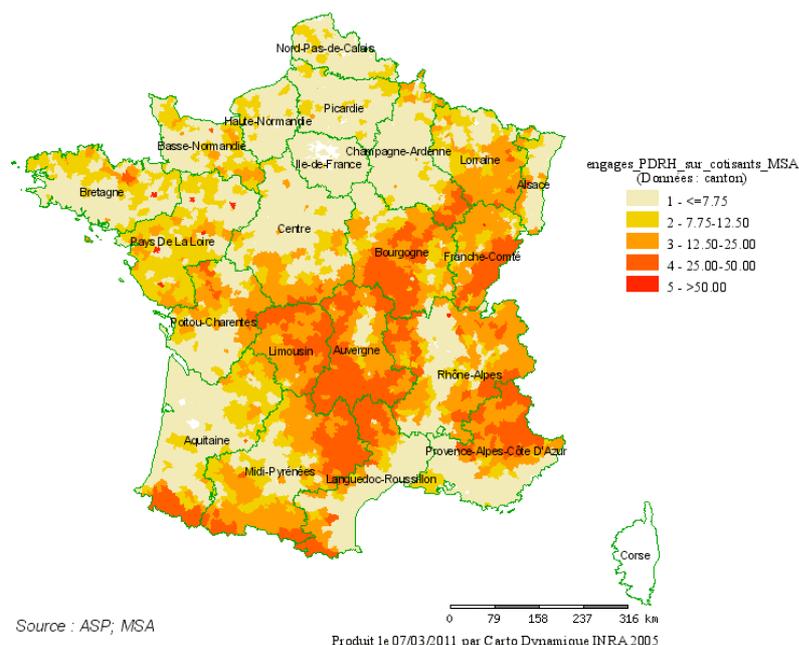
Les dispositifs du PDRH s'adressent a priori à plusieurs familles de bénéficiaires ou « cibles » potentielles, à savoir : (1) des acteurs agricoles (exploitants et structures d'accompagnement), (2) des opérateurs forestiers, (3) des industries agro-alimentaires et enfin, (4) d'autres acteurs du développement rural (artisans, acteurs associatifs, collectivités,...). Cette partie essaie de rapprocher les réalisations observées de leurs cibles sectorielles.

DISPOSITIFS AGRICOLES

Le PDRH contient 24 dispositifs qui visent spécifiquement des acteurs agricoles⁴³ et touchent fin septembre 2010 plus de 175 800 bénéficiaires, soit à peu de chose près un ordre de grandeur proche de celui des exploitations agricoles, auxquelles viennent s'ajouter un certain nombre de CUMA ou de structures de développement agricole (Chambres consulaires, coopératives, ...) et de groupements (groupements pastoraux...). La géographie de ces réalisations est très proche de celle de l'ensemble du programme. En revanche, le « taux de pénétration » du PDRH, estimé ici au regard du nombre de cotisants MSA en 2007⁴⁴, est relativement différent dans la mesure où le PDRH touche une grande majorité des exploitants des zones de montagne, en Aquitaine, Bourgogne et Lorraine mais une proportion moindre dans les autres territoires.

⁴³ Au sens de bénéficiaires concernés par les dispositifs suivants : 112, 121 (A, B et C), 125B, 125C, 131, 132, 133, 211, 212, 214 (A, B, C, D, E, F, G, H et I), 216, 221, 311, 323C.

⁴⁴ A défaut d'autre référentiel local plus fin.



Pourcentage de bénéficiaires PDRH / nombre de cotisants MSA – 2007-2010

Ces dispositifs agricoles engagent 4,89 milliards d'euros soit un montant moyen proche de 27 800 € par bénéficiaire qui correspond à des soutiens au revenu à hauteur d'environ 6 000 €/an/bénéficiaire en moyenne et à une « subvention d'investissement » d'environ 20 000 €/par bénéficiaire si on regarde les dispositifs de soutien à l'investissement.

Le rapprochement de ces réalisations des grands zonages des systèmes agraires montre que 72 % des montants engagés se situent dans des zones spécialisées en élevage et 10% dans les zones spécialisées en grandes cultures.

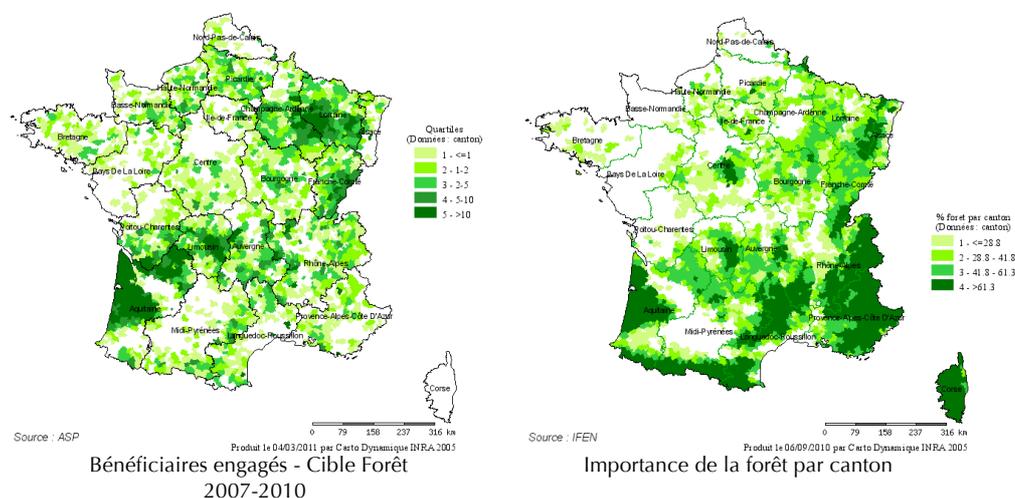
OTEX communales	Montants engagés en €	% engagements
Bovins lait	638 049 760	13%
Bovins viande	626 644 043	13%
Autres herbivores	2 237 834 578	46%
Granivores	52 969 254	1%
Mixtes ou vides	750 018 179	15%
Grandes cultures	473 762 379	10%
Horticulture, maraîchage	16 581 401	0%
Vignes, vergers	38 379 903	1%
Vins de qualité	56 087 904	1%
Total	4 890 327 401	100%

DISPOSITIFS DESTINES AUX ACTEURS FORESTIERS

Dix dispositifs du PDRH visent spécifiquement des acteurs forestiers. Il s'agit de dispositifs à destination des communes ou des propriétaires forestiers (desserte -125A-, reconstitution -226A- et amélioration -122- des peuplements, mesure de prévention, d'entretien et de protection -226B et C, 227-), de dispositifs de soutien à l'investissement à vocation des entreprises forestières (123B) et des dispositifs de soutien à l'élaboration de stratégies locales de développement de la filière forêt bois (341A).

Ces dispositifs touchent 6 900 bénéficiaires, pour un montant total proche de 200 millions d'euros engagés (soit une moyenne de 29 000 €/bénéficiaire).

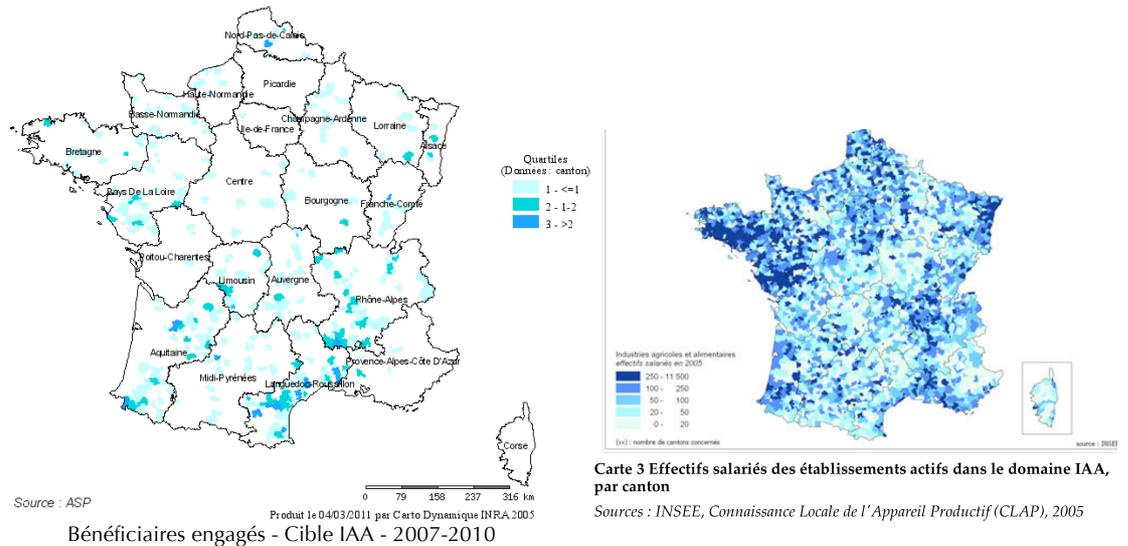
La distribution de ces bénéficiaires reprend en revanche que très partiellement la géographie des grands massifs forestiers avec un bon recoupement sur le massif du Jura, des Landes et des Vosges-Lorraine, mais une très faible concordance dans une grande partie des zones forestières de montagne ou de haute montagne notamment en zones sèches (massifs des Alpes, Pyrénées, Sud du massif central,...). Les régions globalement assez peu forestières de l'ouest et du nord-ouest de la France sont à l'inverse plutôt bien représentées au sein des bénéficiaires forestiers.



DISPOSITIFS DESTINES AUX INDUSTRIES AGROALIMENTAIRES

Deux dispositifs du PDRH visent les acteurs des industries agro-alimentaires à savoir les aides aux investissements dans les IAA (123A) et la coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies (mesure 124). Fin septembre 2010, les dispositifs en faveur des IAA touchent 436 bénéficiaires pour un montant total de 70,4 M€ engagés (soit un montant moyen de l'ordre de 162 000 €/bénéficiaire). Le nombre de bénéficiaires est très semblable à celui des trois premières années de programmation de la POA au sein du PDRN (339 bénéficiaires fin 2002, 545 fin 2003).

L'analyse de la géographie des réalisations montre une faible concordance entre le tissu des industries agroalimentaires et la localisation des bénéficiaires. En effet ce sont principalement les régions du sud méditerranéen, de l'Aquitaine, du Massif central et dans une moindre mesure les Pays de la Loire qui ressortent sur la carte des bénéficiaires. Des régions comme la Bretagne, l'Alsace, ou encore le nord de la France mobilisent peu ces dispositifs par rapport à la densité de leurs structures agroalimentaires (mesurée en nombre d'emplois salariés dans ce secteur).

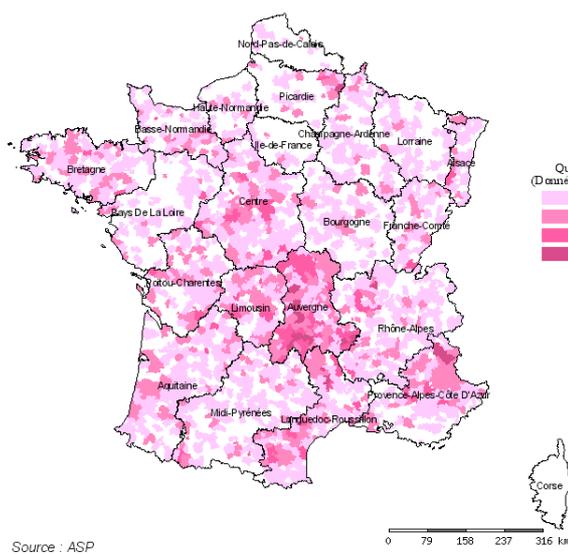
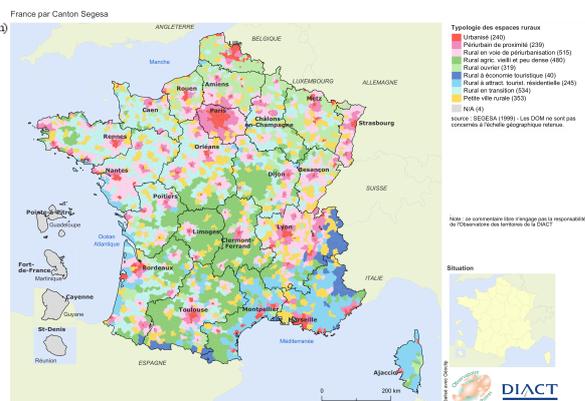


DISPOSITIFS DESTINES AUX ACTEURS RURAUX (COLLECTIVITES, ASSOCIATIONS,...)

Neuf dispositifs du PDRH sont plus spécifiquement ciblés sur les autres catégories d'acteurs ruraux à savoir des collectivités locales, des structures associatives, des entreprises en zone rurale... Ces dispositifs de l'axe 3 visent à promouvoir la création et le développement des entreprises (312) et des services en zone rurale (321), la promotion des activités touristiques (313), la conservation et mise en valeur du patrimoine (323A, B, D et E), la formation et l'acquisition de compétences (331 et 341B) et l'accompagnement de stratégies locales de développement. Il s'agit à la fois de soutiens « immatériels » et d'aides à l'investissement.

Ces dispositifs touchent fin septembre 2010 un peu plus de 3 350 bénéficiaires, pour un montant total de 128 M € (soit un montant moyen de 38 200 €/bénéficiaire).

L'analyse de la géographie de ces réalisations montre une assez forte concentration dans les territoires du massif central et plus largement une certaine correspondance avec les territoires du « rural agricole vieilli et peu dense » au sens des caractérisations de la DATAR.

Bénéficiaires engagés - Cible Autres acteurs ruraux
2007-2010

Typologie des espaces ruraux - DATAR

Type de zone DATAR	Montants engagés en €	% montants engagés	Proportion de cantons par type de zone
Campagnes des villes (périurbain proche, en voie de périurbanisation et petites villes)	27 674 095	22%	27%
Campagnes fragiles (agricoles peu denses)	29 100 129	23%	12%
Campagnes fragiles (rural ouvrier)	9 171 071	7%	8%
En transition (en transition)	23 935 737	19%	12%
Nouvelles campagnes (économie touristique, touristique et résidentiel)	11 369 546	9%	6%
Zones urbaines SEGESA	26 580 633	21%	35%
Code rural absent	499 191	0%	
Total	128 330 402	100%	100%

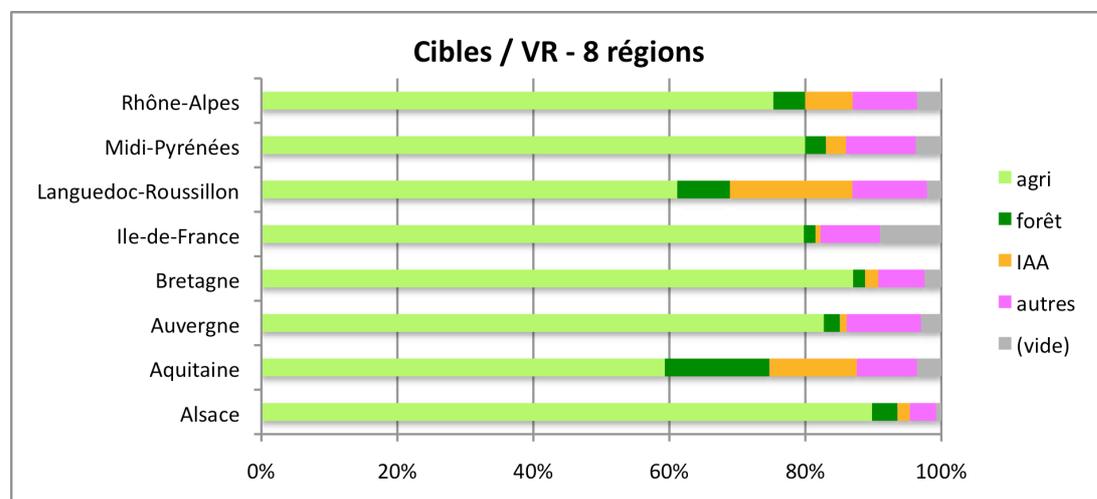
SYNTHESE DE L'ANALYSE PAR CIBLES

Le tableau suivant récapitule les principaux ordres de grandeur des réalisations du PDRH par catégories de bénéficiaires. Il fait apparaître la nette prédominance des bénéficiaires agricoles (en nombre et en montant global) suivis de très loin par les acteurs du domaine forestier. Les IAA et les autres acteurs ruraux sont concernés dans des proportions moindres mais avec des montants moyens de dossiers nettement plus significatifs.

Nature des dispositifs	Nombre de bénéficiaires	Montants globaux millions €	Montant moyen / bénéficiaire milliers d€
Agricoles	175 826	4 890	27,8
Forestiers	6 867	200	29,1
IAA	436	70	161,6
Autres acteurs	3 357	128	38,2

Ces résultats se retrouvent dans les 8 régions support des études de cas, avec quelques différenciations. L'Aquitaine et le Languedoc-Roussillon consacrent en effet une part plus

importante de leur volet régional aux acteurs forestiers et aux IAA⁴⁵. L'Alsace semble consacrer la quasi totalité de son volet régional aux agriculteurs mais ces résultats sont à prendre avec précaution car les données concernant les réalisations des volets régionaux ne sont peut-être pas exhaustives. L'Ile-de-France semble privilégier les cibles agricoles ce qui peut paraître étonnant car l'axe 3 qui regroupe des dispositifs ciblant d'autres acteurs ruraux y est plus développé qu'ailleurs.



5.2.4. Analyse des modalités d'intervention du programme

Afin de conclure cette analyse globale des réalisations, une approche typologique des modalités d'intervention mobilisées par le programme permet de croiser à la fois :

- la nature des aides (aides à l'investissement, aides annuelles « revenu », aides immatérielles d'animation/ sensibilisation) ;
- et leur mode de fonctionnement (individuels, collectifs ...).

Le tableau ci-dessous propose un classement des 56 dispositifs du PDRH selon cette grille.

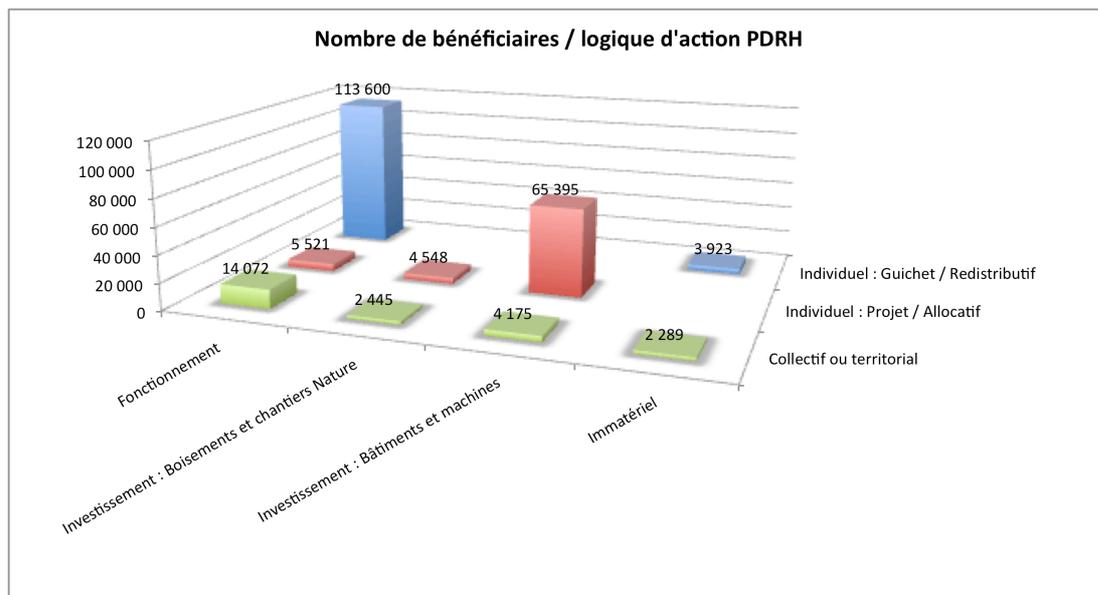
On voit apparaître tout d'abord un certain déséquilibre entre les colonnes de gauche (type individuel) concentrant un nombre plus restreint de dispositifs⁴⁶ et celles de droite (dispositifs collectifs ou territoriaux) en apparence plus fournies. La case relative aux dispositifs projets individuels de type investissements agricoles concentre elle aussi un grand nombre de dispositifs. A l'inverse, il n'y a visiblement quasiment aucun dispositif de type redistributif/ guichet dans le champ de l'investissement agricole ou du chantier nature, et par ailleurs très peu de dispositifs de nature immatérielle et à vocation individuelle.

⁴⁵ Ce qui est cohérent avec l'analyse par statut réalisée précédemment

⁴⁶ Le niveau auquel se fait la déclinaison des dispositifs par l'administration (échelle des mesure ou sous mesure – ex des MAET) influence cette perception

Fonctionnement	Aide au revenu	PDRH		PDRN		
		Individuel Guichet Redistributif	Projet Allocatif	Collectif ou territorial	Individuel Guichet Redistributif	Collectif ou territorial
Investissement	Boisements et chantiers Nature	Identification Ovins Caprins (131) ICHN (211) PHAE (214A) MAE rotationnelle (214B) MAB (214E)	CAB (214D) SFEI (214 C) Races menacées (214F) Végétaux menacés (214G) Apiculture (214H)	PHAE collective (214A) MAET (N2000, DCE, Autres enjeux) (214I)	d - prétraite e - zones défavorisées f - PMSEE- PHAE/Rota/tournesol u - catastrophes naturelles i - autres mesures forêt	l - services remplacement
	Bâtiments et machines		Amélioration valeur éco. Forêt (122A et B) Plan Chablis (226A)	Desserte forêt (125A) Retenues d'eau (125B) Autres infra agri (125C) Invest. non productifs agri (216) BTA (221) RTM (226B) DFCI (226C) Forêt de protection (227A) Invest. non productifs forêt N2000 (227B) Invest. N2000 hors agri hors forêt (323B)	j - amélioration terres h - boisement terres agricoles	k - remembrement r - infrastructures t - protection environnement
Immatériel			Instal. JA (112) (DJA/PB) ? PMBE (121A) PVE (121B) Energie (121C1) Invest. JA (121C3) Transfo. (121 C4) Invest qualité (121C5) Cultures spécialisées (121C6) Diversification produits (121C7) IAA (123A) Mécanisation récolte bois (123B) Diversification non agricole (311) Micro-entreprise (312)	Invest. CUMA (121C2) Tourisme (313) Services de base (321) Pastoralisme (323C) Patrimoine culturel (323E)	a - invest expl agri b - instal JA g - transformation p - diversification s - tourisme et artisanat	o - rénovation village q - gestion ressource en eau n - services population rurale
		Qualité indiv. (132)		Formation (111A) Information & diffusion (111B) Coopération nouveaux produits (124) Qualité groupements (133) Elaboration & animation DOCOB N2000 (323A) Patrimoine naturel (323D) Formation & information éco (331) Stratégies locales de dvp filières bois et hors filière bois (341 A et B) LEADER Réseau rural (511-1) Plan communication (511-2) Autres actions ass. tech. (511-3)		c - formation v - ingénierie tourisme et artisanat m - qualité ?

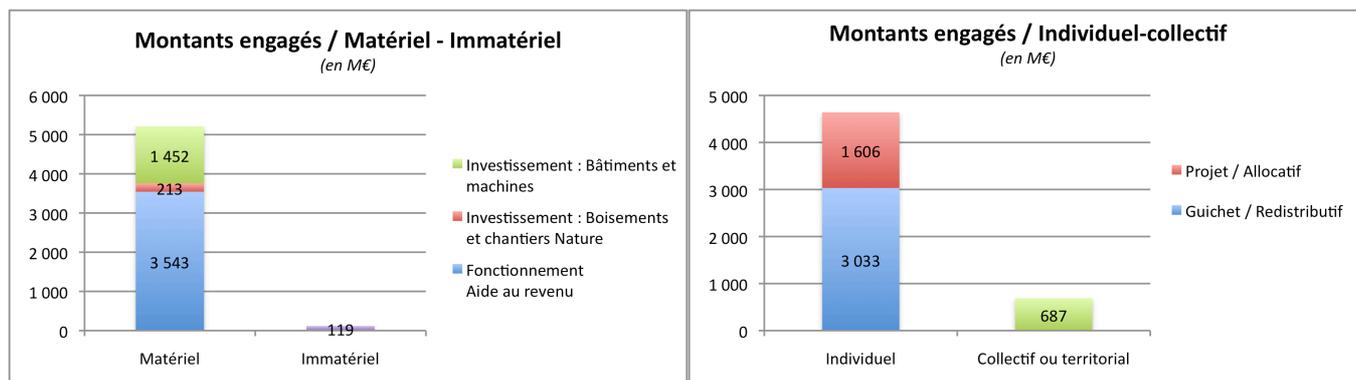
L'analyse du nombre de bénéficiaires⁴⁷ pour chaque catégorie de dispositifs modifie fortement cette perception, l'essentiel des agriculteurs bénéficiaires étant concernés par les dispositifs de masse — aides individuelles de type « revenu » — ou par des dispositifs « projet / investissement » comme le PMBE et le PVE.



⁴⁷ Avec doubles-comptes

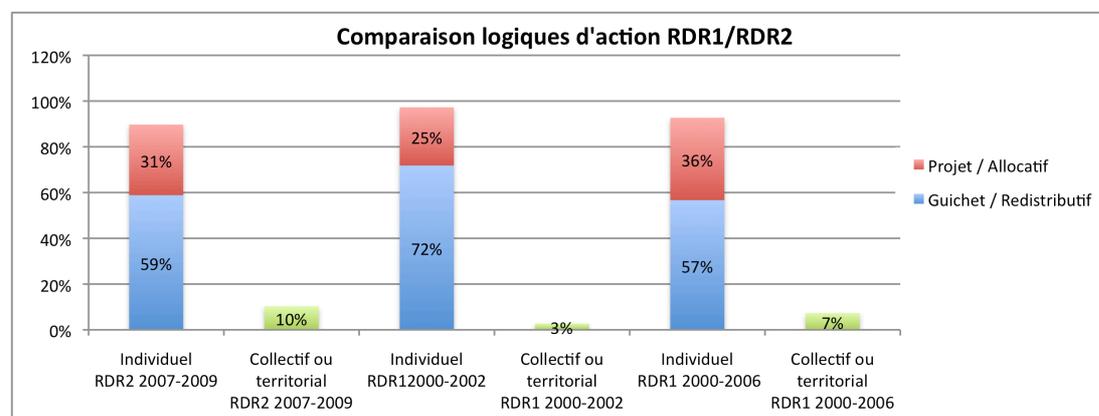
La grande majorité des aides sont individuelles (87% des montants engagés⁴⁸), avec parmi celles-ci, une prédominance des aides de type « guichet » qui représentent 60 % des montants totaux⁴⁹.

Les aides au revenu représentent 67% des montants engagés. Les aides à l'investissement concernent 31% des montants avec une majorité d'investissements dans des bâtiments et machines. Les aides « immatérielles » (formation, animation, études, stratégies) représentent seulement 2% du total des montants (elles sont cependant sans doute un peu sous estimées car les projets comportant une phase d'étude et une phase d'investissement ont été classés comme « matériels »).



A titre de comparaison, nous avons tenté de classer les dispositifs du PDRN et des DOCUP dans la même typologie. Cet exercice est intéressant mais délicat compte tenu du fait qu'une mesure peut regrouper différents types d'aides et présenter des caractéristiques différentes d'une région à l'autre. Ces résultats sont donc à interpréter avec précaution.

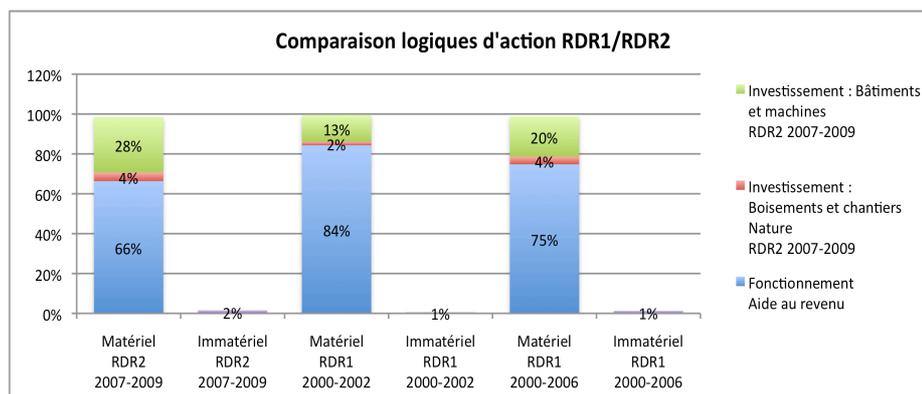
La part des dispositifs collectifs ou territoriaux semble plus importante que dans la programmation précédente. En outre, ces dispositifs avaient pris de l'ampleur en fin de programmation et on peut donc espérer une évolution similaire pour le RDR2.



La part des dispositifs de « soutien au revenu » a régressé dans la programmation actuelle au profit des soutiens aux investissements (notamment en faveur des bâtiments et machines). La part des dispositifs « immatériels » était déjà faible dans la programmation précédente et semble avoir peu progressé.

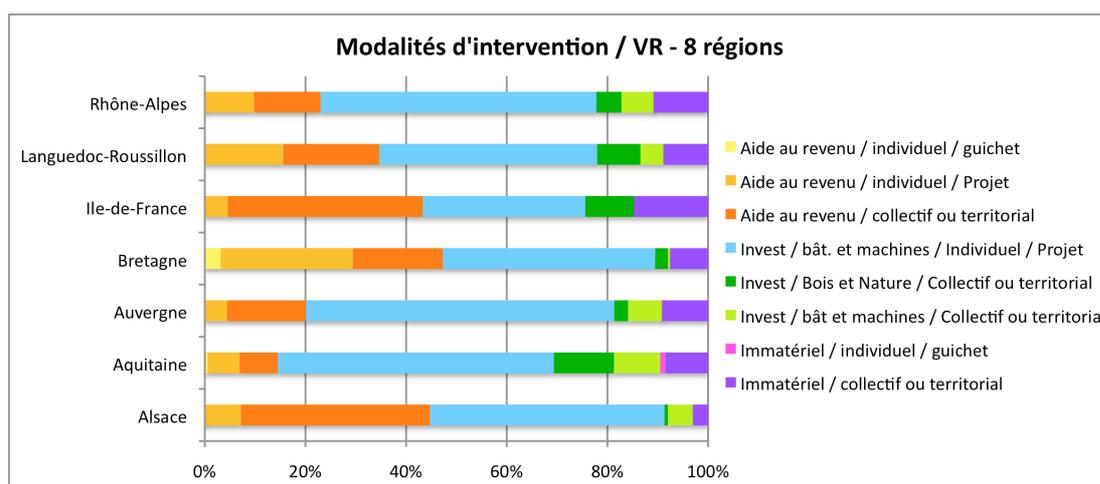
⁴⁸ 86 % si l'on ne considère que 3/5^{ème} des engagements quinquennaux

⁴⁹ 51 % si l'on ne considère que 3/5^{ème} des engagements quinquennaux



Dans les volets régionaux des 8 régions support des études de cas, les modalités d'intervention présentent fin septembre 2010 une certaine différenciation :

- les aides individuelles à l'investissement dans des bâtiments et machines restent prédominantes dans la plupart des régions mais sont réduites dans le volet régional par rapport à l'ensemble du programme (la 112 faisant notamment partie du socle national) ;
- la part des aides individuelles au revenu est très réduite voire absente dans le volet régional (211, 214A et 214B faisant partie du socle national) ;
- la Bretagne et le Languedoc-Roussillon consacrent une part plus importante aux soutiens individuels au revenu inscrits dans une démarche de projet (principalement SFEI et CAB) ;
- L'Aquitaine, le Languedoc-Roussillon et l'Ile-de-France consacrent une part relativement importante aux soutien aux investissement de type chantiers bois et nature ;
- L'Alsace et l'Ile-de-France consacrent une part importante aux aides au revenu territoriales (MAET) ;
- Les aides immatérielles représentent de moins de 5 % des montants du volet régional (Alsace) à 15% des montants (Ile de France).



6. Réponse au questionnement transversal

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 ?

Les transformations du contexte font apparaître de nouveaux enjeux : (1) évolution des structures avec développement de nouvelles formes d'exploitation, (2) évolution des circuits commerciaux, (3) apparition de nouveaux systèmes de production pour mieux intégrer l'environnement, (4) évolution des fonctions de l'espace rural : fonctions résidentielle et environnementale.

Par rapport à ces préoccupations, quatre sous questions sont posées :

- en quoi les mesures retenues dans le PDRH permettent-elles de faire émerger et de diffuser des technologies, des modes d'organisation et des modes de commercialisation innovants et adaptés aux nouveaux enjeux (environnement, lien urbain-rural) ? (SQ1)
- en quoi le mode d'organisation du PDRH (découpe en axes et mesures) est-il un facteur favorable ou défavorable au soutien des actions innovantes ? L'existence de mesures plus spécifiquement ciblées sur ces questions est-elle un frein ou un atout de ce point de vue ? (SQ2)
- comment ont été pris en compte les différents acteurs autres que les agriculteurs ? (SQ3)
- les mesures du PDRH visant les exploitations à deux unités de main d'œuvre sont-elles toujours bien adaptées ? (SQ4)

Ces sous questions ont fait l'objet d'un travail d'interprétation qui a permis d'identifier un certain nombre de critères (voire plus avant d'indicateurs) qui ont été instruits à partir de l'ensemble des matériaux de l'évaluation à mi-parcours, de manière à nourrir une réponse à chaque sous question puis à la question directrice⁵⁰.

⁵⁰ Voir annexe 1 pour plus de détail sur cette analyse.

La relation entre les sous questions, les critères et les sources internes à l'évaluation sont précisées dans le tableau suivant.

Sous question	Critères	Sources
SQ1	<ul style="list-style-type: none"> Perception de nouveaux enjeux par les acteurs de la mise en œuvre du programme Capacité du programme à les prendre en compte 	<ul style="list-style-type: none"> Entretiens phases 1 & 2
SQ2	<ul style="list-style-type: none"> Possibilité d'apporter un soutien à des projets innovants (ex : distributeurs de lait frais aux abords des GMS) Analyse des mesures perçues comme innovantes Perception de l'innovation dans les programmes Capacité à soutenir l'innovation dans les programmes LEADER 	<ul style="list-style-type: none"> Entretiens phases 1 & 2 Analyse des réalisations Zooms mesure 124, 111B Entretiens phases 1 & 2 Entretiens phases 1 & 2 Zooms axe 3
SQ3	<ul style="list-style-type: none"> Implication des associations environnementales et/ou de consommateurs dans la mise en œuvre du programme Implication des acteurs territoriaux dans le programme Implication des acteurs ruraux non agricoles dans le programme (artisans, TPE...) Implication d'acteurs apportant une vision sectorielle (Santé, culture...) 	<ul style="list-style-type: none"> Entretiens phases 1 & 2 Zooms axe 2 Analyse des réalisations (statut des bénéficiaires) Zooms axe 3 Analyse des réalisations (statut des bénéficiaires) Zooms axe 3 Analyse des réalisations (statut des bénéficiaires) Zooms axe 3
SQ4	<ul style="list-style-type: none"> Certaines formes d'organisation nouvelles des agriculteurs sont elles exclues du programme ? 	<ul style="list-style-type: none"> Zooms axe 1 et 2 Analyse des réalisations (statut des bénéficiaires)

En quoi les mesures retenues dans le PDRH permettent-elles de faire émerger et de diffuser des technologies, des modes d'organisation et des modes de commercialisation innovants et adaptés aux nouveaux enjeux (environnement, lien urbain-rural) ? (SQ1)

En dehors des trois dispositifs plus spécifiquement ciblés sur l'innovation (111B, 124 et Leader), d'autres mesures permettent potentiellement de diffuser des innovations. Au niveau de l'axe 1, la mesure 121 (modernisation des exploitations agricoles) et le dispositif 123 A (investissement dans les industries agroalimentaires), les marges de manœuvre au niveau régional permettent de cibler dans certains dispositifs des thématiques potentiellement innovantes (le plan végétal pour l'environnement (PVE), le plan de performance énergétique (121 C1-1), la transformation à la ferme 121 C4, la diversification 121 C7, ..). Au niveau de l'axe 2, plusieurs mesures présentent un potentiel de support à l'innovation. Il s'agit des mesures agro-environnementales, « systèmes fourragers économes en intrants » 214 C, « conversion vers l'agriculture biologique » 214 D, MAET 214 I. Enfin, au niveau de l'axe 3, la mesure 321 « services de base en milieu ruraux » concerne bien la prise en compte des nouveaux enjeux en termes d'organisation et de lien urbain-rural.

Le tableau ci-dessous présente de manière qualitative, les effets potentiels des mesures ou dispositifs ayant fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de cette évaluation sur les trois aspects de la sous question : la diffusion des technologies, les modes d'organisation et les modes de commercialisation innovants et adaptés aux nouveaux enjeux (environnement, lien urbain-rural).

A la lecture horizontale du tableau, on constate que les 3 mesures ou dispositifs qui couvrent **potentiellement** le plus d'enjeux sont assez logiquement les mesures spécifiquement destinées à soutenir l'innovation, la 111B, la 124 et LEADER.

Une lecture verticale des neuf mesures ou dispositifs du zoom (les autres dispositifs du zoom n'ont aucun effet potentiel par rapport à ces enjeux) ainsi que LEADER, montre que la diffusion de nouvelles technologies et les nouveaux enjeux environnementaux sont potentiellement les mieux couverts, avec environ la moitié des mesures du zoom permettant d'y répondre. En revanche, les modes d'organisation innovants et surtout les modes de commercialisation innovants sont nettement moins couverts. L'effet potentiel de LEADER repose sur la capacité théorique de l'approche LEADER, qui ne tient pas compte des contraintes opérationnelles imposées par l'intégration au PDRH, à savoir l'exigence de lier les projets à des mesures spécifiques.

Potentiels des mesures du PDRH en terme de				
Mesures/dispositifs		Diffusion de technologies	Modes d'organisation innovants	Modes de commercialisation innovants
		Innovants et adaptés aux nouveaux enjeux environnement – (lien urbain rural)		
111 B	Information et diffusion connaissances scientifiques et pratiques novatrices	3	2	2
121 A	PMBE	2	NC	NC
123 A	IAA	2	NC	NC
124	Coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés, technologies...	3	2	2
125 A	Desserte forestière	NC	2	NC
214 C	SFEI	2	NC	NC
214 D	CAB	1	1	NC
214 I	MAET	1	1	NC
321	Services de base	1	1	NC
LEADER		2	3	3
Légende			Pas d'effet potentiel	
		NC	Non concerné, le dispositif n'a pas d'effet potentiel à ce propos	
		1	Effet potentiel faible	
		2	Effet potentiel moyen	
		3	Effet potentiel fort	

Nouveaux enjeux non couverts par les mesures du PDRH

Certains agriculteurs mettent en commun des moyens pour effectuer la transformation de produits agricoles. Par exemple, de l'immobilier pour un atelier de découpe pour fournir des produits transformés. Dans ce contexte, chaque agriculteur reste propriétaire de la matière première et de la commercialisation des produits transformés. Ce type d'association qui met en commun une partie de la « transformation » n'est éligible à aucune mesure du PDRH :

- Pour la mesure 123A, IAA, il faudrait que le projet soit porté par une entité unique ayant une existence juridique d'acteur économique
- Pour le dispositif 121C4 (transformation à la ferme) ou C7 (diversification de la production agricole) les agriculteurs seraient obligés de créer une SARL
- La mesure 311 microentreprises exigerait également un statut juridique particulier

Les agriculteurs seraient obligés de créer une SARL pour l'ensemble de l'activité de transformation, alors que pour l'instant ils ne souhaitent que mutualiser une partie de l'investissement.

Il y a 3 projets de ce type en Auvergne qui ne sont pas finançables par le PDRH (Source : entretiens menées en Auvergne)

Si on s'intéresse maintenant à certaines mesures spécifiques, les constats suivants peuvent être posés.

Le dispositif 111B intitulé « information et diffusion des connaissances scientifiques et des pratiques novatrices » vise précisément l'innovation, le transfert et la diffusion des connaissances. Cependant, il n'a été ouvert de manière significative que dans 5 régions avec des retards de mise en œuvre (complexité du règlement, ouverture tardive dans OSIRIS, développement progressif de l'appel à projets, ...). Les montants alloués correspondent à 0.06% du PDRH.

Au niveau du PMBE (121A), qui a un effet potentiel de diffusion de technologies avérées et/ou disponibles, la notion d'innovations technologiques a été circonscrite aux biomatériaux, aux effluents d'élevages et à l'énergie. Ces dispositifs et systèmes bien identifiés sont de manière générale peu répandus dans les élevages français avec peu d'utilisation de biomatériaux dont le facteur déterminant serait le coût et très peu de recours à des dispositifs de traitement des eaux souillées alternatifs aux solutions classiques. Il semblerait que ce type d'innovation n'a déjà pas été promu lors du PMPOA qui a tracé la voie au PMBE en terme de gestion des effluents. L'enjeu de l'économie d'énergie des principaux types de bénéficiaires (élevage bovin) se retrouve moins dans les investissements (faisant d'ailleurs l'objet d'un autre dispositif) qu'au niveau d'une maîtrise des techniques et des pratiques d'élevage qui sont la première étape pour réduire les consommations énergétiques.

La mesure 123A. La mesure d'aide à l'investissement dans les IAA présente un potentiel important de soutien aux nouvelles technologies et à l'innovation. Cette question a été traitée (Voir le tome 2) et la conclusion qui en ressort est que la thématique « innovation » n'a pas été privilégiée dans les grilles d'analyse des projets servant à définir le niveau de soutien accordé. Les raisons évoquées pour expliquer cette faible priorité mise sur l'innovation sont d'une part la structure du réseau des acteurs en région en charge de l'innovation qui dispose de fonds dédiés plus opérationnels que les mesures du PDRH (123A et 124) et d'autre part le fait que le premier facteur limitant ne semble pas être la disponibilité de la ressource financière mais plutôt l'émergence de l'innovation au sein des entreprises des IAA de taille modeste (micro entreprises ou PME) devenues dans le PDRH la cible principale du dispositif 123A. Enfin, selon l'ARF, ce choix de faiblement prioriser

l'innovation dans les critères d'attribution des aides résulte d'une définition initiale des innovations attendues insuffisamment travaillée, dans le PDRH comme dans les DRDR⁵¹.

La mesure 124 intitulée « coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans le secteur agricole et agro-alimentaire » a un effet potentiel important sur l'émergence de nouvelles technologies et sur des modes d'organisation innovants. Cependant, la mesure a été peu dotée (0.09% des dépenses du PDRH) et est très peu utilisée, notamment en raison de la complexité de la réglementation (entre autres la notion de partenariat, la propriété intellectuelle).

La mesure 125 A. La mesure desserte forestière est importante pour la mobilisation du bois. Elle est également potentiellement porteuse de modes d'organisation innovants, dans la mesure où elle mobilise les divers acteurs concernés par une desserte (propriétaires privés, communes, CRPF, ONF, élus et porteurs de projets, CG et CR, services déconcentrés de l'Etat) et elle contribue à soutenir des dynamiques de gestion intégrées de l'espace forestier à travers notamment les stratégies locales de développement (charte forestières, plans de développement de massif, schémas directeurs de desserte...). Ce potentiel est cependant diversement mis en œuvre dans les régions où la mesure a été étudiée.

Etonnamment, il n'est pas fait référence aux dispositifs de l'axe 2 en termes d'innovation dans les objectifs du PDRH. Pourtant, plusieurs dispositifs méritent d'être mentionnés.

Le dispositif 214 C – Systèmes fourragers économes en intrants (SFEI) repose sur une approche globale innovante du système de production. Soulignons néanmoins que ce dispositif est bien adapté à une seule région (Bretagne), et qu'il est géré dans cette dernière comme une mesure « de masse » ce qui en atténue les effets (bénéficiaires « opportunistes », méconnaissance du cahier des charges par une partie des bénéficiaires...).

En ce qui concerne les **MAET, dispositif 214 I**, les mesures à obligation de résultats sont perçues comme innovantes par les acteurs locaux : (1) mesures IFT (indice de fréquence de traitement), qui permettent la diffusion d'un indicateur utile au raisonnement agronomique des agriculteurs mais sans forte garantie d'efficacité environnementale et (2) mesures herbagères à obligation de résultat, également considérés comme très innovants dans leur approche mais pas très contraignants à ce jour (voir Tome 2).

Le passage à l'agriculture biologique avec la **mesure 214 D (CAB)** s'inscrit bien dans une dynamique de diffusion d'innovation en matière de pratiques agricoles avec un impact environnemental sur la qualité des eaux notamment (mais pas uniquement) mais également sur les modes d'organisation du secteur. La mesure a rencontré un certain succès et devrait atteindre ses objectifs si les rythmes actuels de conversion se poursuivent. Mais la poursuite de la dynamique de manière durable des exploitations en conversion reste liée à une amélioration globale de l'efficacité de la mise en marché depuis le producteur jusqu'au consommateur.

La mesure 321, services de base à l'économie et aux populations rurales, présente par définition un effet potentiel sur les nouvelles fonctions de l'espace rural et donc sur des modes d'organisation innovants. Dans les régions visitées, à part l'Auvergne dont l'objectif principal est l'accueil et la fixation de nouvelles populations, les enjeux de mise à niveau des services liés à l'installation de population en zone périurbaine sont très présents dans les discours ou les stratégies. Toutefois il n'est pas apparu que le caractère innovant du mode d'organisation des projets était prioritaire dans l'attribution des financements, contrairement à leur justification au regard des besoins locaux. Ceci peut s'expliquer par le démarrage assez lent de cette mesure, ayant conduit en premier lieu à chercher des projets à financer. Il est donc difficile à ce stade de juger du potentiel de la mesure en matière de génération de nouvelles approches en termes d'organisation et de relations ville campagne.

⁵¹ La région Aquitaine fait exception à ce constat avec pratiquement 17% des dossiers présentant un caractère innovant.

Le programme LEADER est par nature un processus destiné à générer des projets innovants. Les réalisations du programme n'ont pas été étudiées en détail mais en comparant la nature des projets relevant de l'axe 3 sous LEADER avec les autres projets de l'axe 3, les différences suivantes apparaissent : (i) deux fois plus de projets via LEADER, (ii) des projets avec un montant de subvention FEADER 3 à 10 fois plus faible, (iii) des thèmes spécifiques (jeunesse, culture et sports), (iv) des projets LEADER avec de plus fortes composantes immatérielles.

A côté de ces mesures analysées plus précisément dans le cadre de cette évaluation à mi-parcours, d'autres mesures du PDRH sont susceptibles de répondre aux nouveaux enjeux. Il s'agit par exemple de la mesure 121C4 utilisée pour soutenir des modes de commercialisation innovants ou de la mesure 341A pour soutenir les stratégies locales et dynamiques intégrées de gestion des forêts (type charte forestière). A ce stade de la mise en œuvre du programme, la mobilisation sur ces mesures reste relativement marginale.

Sur la base des mesures / dispositifs analysés de façon approfondie, il existe donc bien des outils pour diffuser des technologies innovantes, soit à travers des mesures spécifiques (dispositif 111B, mesure 124) soit à travers des mesures non spécifiques (121, 123A - IAA). Les liens urbain-rural sont abordés par quelques mesures de l'axe 3 (voire l'axe 4) mais finalement assez peu couverts contrairement à la thématique « environnement » couverte directement ou indirectement par pratiquement toutes les mesures. Par contre, **il y a peu de moyens pour soutenir des modes d'organisation et de commercialisation innovants.**

Le constat à mi-parcours du programme est que les outils existants ont été soit peu mobilisés pour les mesures spécifiques soit peu utilisés par rapport aux enjeux pour les autres mesures. En d'autres termes, l'existence des mesures est une condition nécessaire mais pas suffisante pour assurer l'émergence de solutions innovantes.

En quoi le mode d'organisation du PDRH (découpe en axes et mesures) est-il un facteur favorable ou défavorable au soutien des actions innovantes ? L'existence de mesures plus spécifiquement ciblées sur ces questions est-elle un frein ou un atout de ce point de vue ? (SQ2)

L'architecture du PDRH avec sa découpe en axes et mesures correspond au règlement européen (CE) N°1698/2005 qui repose sur cette structure.

Le découpage en axes et en mesures est perçu comme une contrainte à l'émergence d'actions innovantes. L'hypothèse implicite est que ce découpage ne permet pas facilement d'appuyer une approche filière permettant d'aborder tous les aspects d'une démarche innovante. Comment à travers le programme favoriser l'émergence de nouvelles filières innovantes impliquant par exemple un mode de production respectueux de l'environnement, une nouvelle production, un nouveau processus et/ou un nouveau procédé ?

Cette hypothèse a été vérifiée à plusieurs niveaux au sein du PDRH :

Le soutien à l'agriculture biologique : Le PDRH apporte un soutien important à la conversion vers l'agriculture biologique mais ce soutien n'est pas intégré (au moins au sein du PDRH). Concernant l'agriculture biologique, sa découpe en différents dispositifs, relevant de divers axes et aujourd'hui des deux piliers de la PAC ne facilite pas une approche globale (dispositifs 214 CAB et MAB passés sous le 1^{er} pilier (respectivement en 2011 et 2010), et les mesures 111B, 132, 123A, et 133 qui permettent d'agir à différents maillons de la filière avec la diffusion de connaissances, la certification, la transformation et la promotion). Certaines régions semblent cependant s'être appropriées la boîte à outils de manière à « la faire fonctionner » de manière cohérente pour l'agriculture biologique (notamment Rhône-Alpes), qui fait également intervenir une série de financements des collectivités (voir Tome 2 sur les ensembles de dispositifs en faveur de l'agriculture biologique).

Filières bois : Plusieurs mesures favorisent l'utilisation du bois (mesures PMBE comme biomatériau, dessertes forestières 125A, 123B – mécanisation forestière, le dispositif 341 A stratégies locales de développement des filières forêt-bois) mais la dispersion de ces mesures entre les axes et les volets nationaux et régionaux constituent un obstacle évident à une mobilisation cohérente permettant par exemple de structurer une utilisation des essences locales ou de développement d'une filière innovante bois-énergie.

Filière vitivinicole : La difficulté rencontrée par les acteurs concernés pour comprendre le programme et y inscrire leur stratégie témoigne également des contraintes pour traduire une approche filière dans le PDRH. Il convient de noter que cette difficulté n'est pas spécifique à la filière vitivinicole, mais relève plutôt d'une confrontation entre une OCM gérée par l'Etat et un conseil spécialisé dirigé par des professionnels au sein de FranceAgrimer par rapport à un PDRH régionalisé et non décliné par filière.

Le découpage par axe et mesure constitue donc bien un frein à l'émergence d'actions innovantes impliquant une vision globale.

Les mesures spécifiques pour financer des démarches et plus particulièrement la mesure 124, qui permet le soutien d'une approche plus transversale est une réponse à ce découpage par axes et mesures. Cependant, comme on l'a montré au point précédent elle a été très peu utilisée. Plusieurs facteurs expliquent cette situation :

- La mesure a souffert d'un déficit de mobilisation en début de PDRH portant sur l'interprétation du texte communautaire et des modalités de sa mise en œuvre. Du fait de ces attermoissements, elle a été peu dotée dans les DRDR, les régions attendant logiquement d'y voir plus clair ;
- Comme déjà indiqué, la plupart des régions ne souffrent ni d'un déficit de structures ni de sources de financement opérationnelles pour soutenir l'innovation ; **la mesure 124 du PDRH souffre d'une absence de cohérence externe**, à certains égards elle est redondante avec ce qui existe par ailleurs.

Dans les rares cas où elle a été utilisée (Auvergne ; Rhône Alpes), les projets, même de taille modeste, conduisent à des résultats prometteurs.

En conclusion, soit des approches globales ou par filières porteuses d'innovation existent et sont développées en dehors du PDRH, **ce dernier étant simplement utilisé comme instrument financier des parties finançables en fonction des critères d'utilisation des différentes mesures**, soit ces approches filières restent à construire et le PDRH ne permet pas de le faire. La mesure 124 constituait une réponse intéressante mais n'a pas été mobilisée essentiellement pour des raisons de complexité et de concurrence d'autres outils de financement (FEDER, Fonds nationaux (OSEO, FUI), Fonds régionaux spécifiques).

Comment ont été pris en compte les différents acteurs autres que les agriculteurs ? (SQ3)

Les différents acteurs autres que les agriculteurs couvrent globalement les catégories suivantes : les acteurs ruraux non agricoles (artisans, microentreprises, IAA, ...), les acteurs de la forêt, les acteurs de l'environnement, les acteurs des territoires (pays, parcs, ...) les acteurs « sectoriels » (culture, santé, ...) ou encore les associations de consommateurs.

Lors de la conception et de la mise en œuvre du PDRH au **niveau national**, les **représentants d'autres acteurs** ont été associés au sein de groupes de travail (notamment de l'axe 3) et ensuite depuis la mise en œuvre, au niveau du CSH (Comité de suivi hexagonal). Au **niveau régional**, les principaux acteurs de la mise en œuvre sont les services déconcentrés de l'Etat (DRAAF, DDT) ainsi que les collectivités territoriales (CR, CG). En outre, les Agences de l'eau, qui ont déjà été associées à divers groupes de travail nationaux lors de la conception du PDRH, en particulier sur le volet « Directive cadre eau » jouent un rôle déterminant en ce qui concerne la problématique eau dans le développement rural. Elles interviennent sur certaines MAE ainsi que sur le financement de la gestion des effluents

d'élevage dans le cadre du PMBE hors zones vulnérables (voir partie sur l'analyse de la mise en œuvre).

Au niveau régional, il est important de souligner que de nombreux « autres acteurs » sont associés directement à l'un ou l'autre comité thématique ou comité de suivi FEADER ou plurifonds. A titre d'exemple, les acteurs environnementaux à travers les associations environnementales participent à la Commission régionale agro-environnementale (CRAE) qui traite notamment des mesures agro-environnementales.

Malgré cette meilleure intégration des représentants d'autres acteurs en particulier au sein de la « comitologie » régionale, les principaux bénéficiaires du PDRH restent les agriculteurs (voir tableau ci-après, avec cependant toutes les réserves liées à la précision et à la qualité du bilan des réalisations disponibles à mi-parcours). Il y a d'ailleurs une grande similitude de ce profil avec celui des acteurs du PDRN à mi-parcours. Toutefois, la part de bénéficiaires « non-agricoles » devrait progresser au cours de la seconde moitié du PDRH, puisque le taux de contractualisation des axes 3 et 4 couvrant ces acteurs est encore peu avancé⁵² (voir partie sur l'analyse des réalisations).

	Acteurs			
	Agricoles	Forestiers	IAA	Autres catégories d'acteurs ruraux
Nombre de dispositifs	24	10	2	9
Nombre bénéficiaires	175 826	6 867	436	3 357
Montant engagé	4 890 M €	200 M €	70 M €	128 M €
Montant engagé / bénéficiaire	27 800 €	29 100 €	161 600 €	38 200 €

Les mesures du PDRH visant les exploitations à deux unités de main d'œuvre sont-elles toujours bien adaptées ? (SQ4)

Les nouveaux enjeux émergents évoquent l'évolution des **structures** avec le développement de **nouvelles formes d'exploitation**. Certaines formes d'organisation nouvelles des agriculteurs seraient-elles exclues du programme ?

Il convient de souligner que cette question a été peu comprise lors des études de cas régionales par l'ensemble des acteurs. Elle a suscité des interrogations sur l'éventualité d'une remise en question du soutien à l'agriculture familiale et du souhait de favoriser les exploitations à plus de deux unités de main d'œuvre.

Force est de constater qu'au niveau des exploitations agricoles, principaux bénéficiaires du PDRH, la structure de GAEC est favorisée (notamment JA, modernisation, ICHN) contrairement aux autres statuts : EARL, SCL (société civile laitière), SARL,... . En effet, les GAEC disposent d'une multiplication des plafonds d'aide par le nombre de membres avec un maximum de 2 ou 3 selon les dispositifs ou mesures. Comme l'on sait que 90% des GAEC sont des exploitations familiales, c'est clairement ce type d'exploitation qui reste au cœur des dispositifs de soutien.

En ce qui concerne les formes d'organisations nouvelles, les regroupements partiels de moyens en vue de la transformation de produits agricoles ne sont pas éligibles comme l'exemple en Auvergne l'a montré.

⁵² Cette évolution semble déjà perceptible sur l'année 2010 (données au 30 septembre 2010).

Conclusion globale

En conclusion globale, malgré l'inscription explicite de l'innovation dans certains objectifs stratégiques du programme (limitée néanmoins à l'axe 1), les résultats apparaissent décevants. Une certaine prudence reste cependant de mise sur cette conclusion compte tenu des limites existantes sur l'absence de données précises concernant la typologie de projets aidés pour certaines mesures ou dispositifs (ex 123A).

Les possibilités de soutenir l'innovation au sein du PDRH existent pourtant bien soit à travers des mesures spécifiques (mesure 111 et mesure 124, Leader), soit à travers la mobilisation de mesures dont l'innovation n'est pas l'objectif premier, mais globalement elles sont peu mobilisées et peu utilisées.

Le découpage par axe et par mesure est imposé par le règlement européen. L'hypothèse que ce découpage soit un frein à l'innovation au niveau du PDRH a été vérifiée à plusieurs niveaux. Globalement l'approche par axe et par mesure ne permet pas (facilement) de soutenir une approche filière ou globale. Le PDRH dans le meilleur des cas est un instrument de financement d'une dynamique développée par ailleurs dans des entités susceptibles de le mobiliser pour compléter les financements des projets. La mesure 124 favorisant spécifiquement la coopération entre acteurs a été une réponse à ce cloisonnement mais a été peu mobilisée principalement en raison de sa complexité et de la concurrence d'autres formes de soutien à ce type d'initiative.

En termes d'acteurs impliqués, la situation a évolué depuis le PDRN pour ce qui concerne la conception et le suivi du programme, les acteurs non agricoles ont été et sont beaucoup plus impliqués au niveau national et au niveau régional. Ceci étant, les agriculteurs restent très largement les principaux bénéficiaires du programme même si un très léger rééquilibrage a été opéré.

Les autres formes d'organisations (EARL, SCEA, SARL,...) dont des formes émergentes (Société civile laitière) sont défavorisées par rapport au GAEC qui reste essentiellement un modèle d'exploitation agricole familial.

Q2 Que peut-on dire des effets territoriaux du PDRH ?

Cette deuxième question vise à caractériser les effets territoriaux du programme, en particulier à l'échelle infrarégionale (territoires de projets, zones d'enjeux environnementaux, etc.).

Elle se décline en cinq sous questions :

- Quelle a été la participation des acteurs des territoires ? (SQ1)
- Dans quelle mesure le PDRH a-t-il conduit à une meilleure prise en compte par les acteurs des enjeux du territoire ? (SQ2)
- Dans quelle mesure les dispositifs du PDRH permettent-ils d'agir sur la morphologie des territoires (paysage, déprise, périurbanisation) ? (SQ3)
- Dans quelle mesure le PDRH permet-il d'améliorer l'emploi et les conditions de travail à travers une bonne valorisation des ressources territoriales ? (SQ4)
- Quel lien le PDRH a-t-il avec les PER, les PNR, les Pays et les autres structures intercommunales ? (SQ5)

Ces dernières ont fait l'objet d'un travail d'interprétation qui a permis d'identifier un certain nombre de critères (voire plus avant d'indicateurs) qui ont été instruits à partir de

l'ensemble des matériaux de l'évaluation à mi-parcours, de manière à nourrir une réponse aux sous question puis à la question directrice⁵³.

La relation entre les sous questions, les critères et les sources internes à l'évaluation sont précisées dans le tableau suivant.

Sous Question	Critères	Sources
SQ1, SQ5	<ul style="list-style-type: none"> Participation des acteurs des territoires à la conception du programme Participation des acteurs des territoires à la mise en œuvre du programme 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse des réalisations Analyse conception et mise en œuvre Zooms axes 2 et 3
SQ2	<ul style="list-style-type: none"> Pertinence des actions menées par rapport aux enjeux des territoires Evolution de la prise en compte des enjeux par les acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse des DRDR Analyse des réalisations Analyse conception et mise en œuvre Zooms IAA, Desserte, MAET, 321, 323
SQ3	<ul style="list-style-type: none"> Effet potentiel du programme sur le paysage Effet potentiel du programme sur la déprise rurale Effet potentiel du programme sur la périurbanisation 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse des réalisations Analyse conception et mise en œuvre Zooms PMBE, SFEI, MAET, 321, 323
SQ4	<ul style="list-style-type: none"> Activation de la valorisation des ressources territoriales Inscription des réalisations dans une démarche territoriale Valeur ajoutée emploi de l'approche territoriale ? Effets sur les conditions de travail 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse conception et mise en œuvre Zooms PMBE, Desserte, Qualité, MAET, 321, 323

A noter que les « acteurs des territoires » dont on parle ici sont les communes, les EPCI, les pays, les parcs naturels régionaux, les agglomérations, les syndicats de bassins versants, voire les acteurs privés non agricoles des territoires ruraux.

Quelle a été la participation des acteurs des territoires (SQ1) ? Quel lien le PDRH a-t-il avec les PER, les PNR, les Pays et les autres structures intercommunales (SQ5) ?

D'une manière générale, l'analyse des cibles du programme (cf. partie analyse des réalisations) a mis en évidence que les acteurs ruraux non agricoles, non forestiers et non IAA représentent une part très faible des bénéficiaires du PDRH, puisqu'ils correspondent à environ 1% du nombre total de bénéficiaires et 2% des montants engagés à mi-parcours. Cependant, au regard du potentiel d'acteurs des territoires, le taux de pénétration de ce public cible s'avère sans doute moins négligeable. Par exemple, environ 20% des 46 PNR du territoire hexagonal sont bénéficiaires du programme à mi-parcours. Les données disponibles ne permettent pas de savoir quelle est la proportion des 2611 EPCI et 370 pays recensés début 2010 qui sont bénéficiaires du programme, mais cette proportion est vraisemblablement nettement supérieure aux 1 à 2% évoqués ci-dessus.

⁵³ Voir annexe 1 pour plus de détail sur cette analyse.

D'après les entretiens menés dans le cadre des études de cas régionales, ces acteurs de territoire ont faiblement participé à la conception des DRDR. En effet, ils ont été impliqués de manière rarissime aux réunions et aux instances tenues durant cette période de conception. En revanche, ils ont été tenus informés par des canaux assez différenciés selon le type d'acteurs de territoires concernés. Notamment, les territoires organisés (pays et PNR) ont souvent été invités à des réunions animées par les DRAAF et/ou les DDT et les GAL ont été informés plutôt par le réseau Leader. Les autres acteurs (EPCI, communes, acteurs privés ou associatifs) ont été informés à leur tour soit par les territoires organisés ou de manière plus informelle par d'autres acteurs de proximité (un autre EPCI, une autre commune, etc.), ou encore se sont informés eux-mêmes en cherchant l'information sur internet par exemple.

La participation des acteurs de territoire est devenue plus active sur la phase de mise en œuvre des DRDR, où ils constituaient potentiellement des acteurs relais de la mise en œuvre sur un certain nombre de dispositifs du PDRH. On peut néanmoins identifier une certaine variabilité entre les dispositifs et/ou entre les régions :

- Leur participation est importante dans la mise en œuvre des mesures des axes 3 et 4, que ce soit les territoires organisés (pays, PNR, GAL) dans le cadre de leur projet de territoire (charte, contrat territorial, programme Leader, etc.) et de leur rôle de coordination/animation des collectivités locales, acteurs socio-économiques et associatifs ou que ce soit ces derniers en tant que maîtres d'ouvrage des dispositifs du PDRH. Cependant, hormis dans Leader qui bénéficie d'un comité de programmation spécifique, le rôle des territoires organisés se positionne plutôt en amont (mise en place de schéma thématique sur le territoire, aide au montage des projets, recherche de financement, etc.) que dans le suivi des projets.
- Leur participation dans la mise en œuvre des MAE territorialisées est variable selon les régions. D'une part, les CRAE permettent l'expression d'une grande diversité d'acteurs globalement peu représentés à la génération précédente (associations environnementales « institutionnelles », PNR ou collectivités locales), même si une forte variabilité régionale demeure. D'autre part, le type d'opérateurs locaux impliqués dans l'animation des MAET (entre opérateurs agricoles – chambre d'agriculture ou ADASEA, collectivités locales – syndicats de communes – et opérateurs environnementaux spécialisés) varie très fortement entre les régions (collectivités locales très présentes en Bretagne, au travers les syndicats de bassin versant, et pas du tout en Midi Pyrénées par exemple). Enfin, lorsque les collectivités locales sont présentes sur l'animation des MAET, ce ne sont pas forcément les mêmes acteurs entre la problématique eau (plutôt des collectivités de bassin) et la problématique Natura 2000 (plutôt des PNR, des communes ou des EPCI opérateurs).
- La mobilisation des acteurs de territoire sur les projets de desserte forestière est parfois faible, alors qu'une animation est fondamentale pour faire émerger de tels projets, notamment dans un contexte de morcellement prononcé de la forêt privée. Selon les régions, voire les départements, les Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF), les communes forestières, les parcs naturels et les pays peuvent jouer un rôle important d'animation autour des dessertes forestières. Mais dans des secteurs pertinents, où les acteurs locaux ne se mobilisent pas, l'Etat prend l'initiative sur les schémas de desserte et cherche à mobiliser les EPCI sur l'animation.

Enfin, il convient de noter que les entretiens à l'échelle territoriale ont pu révéler la recherche d'une articulation plus poussée du PDRH avec la politique des PER.

Dans quelle mesure le PDRH a-t-il conduit à une meilleure prise en compte par les acteurs des enjeux du territoire ? (SQ2)

Les acteurs auxquels on s'intéresse dans cette question sont ceux de la chaîne de mise en œuvre des DRDR, à savoir les acteurs régionaux, départementaux et acteurs des territoires tels que définis plus haut.

D'une manière globale, les discours des acteurs régionaux impliqués dans la conception des DRDR révèlent des enjeux de territoire relativement différenciés, du fait de la diversité des situations régionales et des types de problématiques en présence, cette différenciation se décuplant à l'échelle infrarégionale par combinaison de ces éléments. La prise en compte de cette relative diversité d'enjeux va de pair avec le besoin ressenti d'une certaine adaptation des stratégies aux contextes régionaux. Dans cette expression des enjeux, on note également (1) un certain équilibre entre les enjeux liés aux cibles « historiques » du programme (modernisation de l'élevage, crise viticole, mobilisation de la ressource forestière) et les enjeux plus typiquement ruraux (gestion de l'espace, démographie, tourisme) et (2) peu d'enjeux nouveaux (l'énergie, le changement climatique, l'instabilité des marchés ne sont pas cités).

La réponse à la sous question 2 est ensuite grandement liée à l'analyse de la capacité d'adaptation du PDRH et à l'exploitation de ces marges de manœuvre par les acteurs de la chaîne de mise en œuvre du DRDR, d'autant plus qu'on s'intéresse à des dispositifs particulièrement sensibles à la territorialisation des enjeux.

Le dispositif des MAET est propice à conclusions en la matière. Concernant les MAE « eau », la perception générale est celle d'un Etat qui « reste souple » dans les régions, pris en tension entre (1) une volonté de cadrage et d'harmonisation nationale qui ont amené à une circulaire de 400 pages et (2) un besoin de souplesse et d'adaptabilité au niveau régional, augmenté par la faible contractualisation en début de programme et la difficulté à trouver des opérateurs locaux adéquats. Ainsi, les acteurs (régionaux, départementaux et locaux) ont pu exploiter une marge de manœuvre importante dans la construction des MAE « eau » ; quant à la territorialisation, elle résulte le plus souvent d'une combinaison d'une logique descendante (« demande » des acteurs régionaux et départementaux) et d'une logique ascendante (« offre » des opérateurs locaux – existence, volonté). Dans ce contexte de conception et de mise en œuvre des MAE « eau », la pertinence des zones sélectionnées (au sens territoires MAE « eau » ouverts) reste faible et ne correspond que très partiellement à la géographie des pressions agricoles. Plus largement l'évaluation montre l'absence de référentiel stabilisé sur l'eau qui nuit à la priorisation de l'action, oscillant entre logiques historiques, priorités Grenelle et logiques DCE/SDAGE. Concernant les MAE « Natura 2000 », le processus s'est inscrit dans une continuité historique dont l'enjeu de territorialisation se situait plutôt dans une « logique de tri » au sein des zonages Natura 2000 préétablis. L'évaluation montre un ciblage territorial pertinent a priori mais pas assez fin pour prioriser la gestion sur les grands territoires.

Sur le dispositif de la PHAE 2, on peut conclure que cette dernière prend assez mal en compte les différents contextes herbagers. D'une part, le cahier des charges étant national, les régions n'ont pas d'adaptation particulière lors de la mise en œuvre de la mesure. L'évaluation montre que la PHAE2 n'est pas très adaptée au maintien de l'herbe dans les zones les plus sensibles : (1) dans les zones avec des surfaces en herbe résiduelles du nord ou du sud-ouest de la France, qui présentent un intérêt environnemental majeur, la contractualisation en PHAE a fortement régressée, (2) dans des zones où l'herbe est « concurrencée » par la mise en cultures ou dans les zones extensives (montagne sèche) où l'herbe est menacée par la déprise, le dispositif ne semble pas suffisamment attractif.

Concernant les dispositifs étudiés de l'axe 3 (321 et 323), la pertinence est amoindrie par l'absence d'analyse des besoins à l'échelle régionale, menée préalablement à la mise en œuvre de ces dispositifs. En effet, dans les régions étudiées, cette analyse des besoins est au mieux renvoyé à l'échelle territoriale (ex. conditionnalité de schéma de services en Aquitaine), ce qui ne permet pas de comparer les dynamiques territoriales entre elles pour identifier en amont les territoires aux enjeux les plus forts.

Dans quelle mesure les dispositifs du PDRH permettent-ils d'agir sur la morphologie des territoires (paysage, déprise, périurbanisation) ? (SQ3)

Parmi les dispositifs étudiés de façon approfondie, on peut identifier ceux susceptibles d'avoir des effets directs sur le paysage, dans la mesure où le PDRH souligne ce thème comme objectif, champ d'intervention, conditions d'éligibilité, etc. Il s'agit notamment du

PMBE, de la desserte forestière, de la PHAE, de la SFEI, des MAET, et de la conservation et mise en valeur du patrimoine naturel.

Concernant le PMBE, l'évaluation ex ante et l'évaluation stratégique environnementale avaient attiré l'attention sur les risques potentiels au niveau de l'intégration paysagère si des précautions d'usage n'étaient pas prises dans le cadrage régional du PMBE. L'évaluation souligne que la portée environnementale du PMBE concerne surtout l'eau, pour laquelle les bénéficiaires doivent respecter les normes (un préalable en zone vulnérable). L'intégration paysagère concerne en moyenne un tiers des exploitations avec des différences marquées entre régions (75% des bâtiments en Bourgogne, 61% en Franche Comté, 55-56% en Picardie et Haute Normandie, et moins de 10% dans les autres régions - Aquitaine, Ile de France, Champagne Ardenne).

Concernant la desserte forestière, l'impact sur le paysage de la création d'une piste forestière est évidemment important. L'introduction dans le dossier de sélection des projets d'une annexe environnementale renforce l'attention portée sur les impacts environnementaux. Toutefois, pour les acteurs interrogés, l'impact paysager résulte en grande partie d'une logique du « tout ou rien » (faire la piste pour des raisons économiques et avoir un impact, ou ne pas la faire), même si des logiques de minimisation des impacts paysagers peuvent exister dans le choix du tracé, et sont pris en compte dans le cadre des visites d'opportunité effectuées.

Concernant la SFEI, l'effet régional potentiel sur le paysage peut être qualifié de faible dans la région « phare », la Bretagne, et de nul ailleurs. En effet, même si la SFEI est une MAE système destinée en théorie à préserver la qualité de l'eau et à améliorer le paysage, le choix de son ouverture relève plus d'arbitrage budgétaire que de sa pertinence ou de son utilité potentielle vis-à-vis des besoins environnementaux. Ainsi, la SFEI ne se retrouve pas spécialement concentrée sur les zones à enjeux environnementaux, qui en outre, en Bretagne, s'avèrent être plus l'eau que le paysage.

Concernant les MAET et la PHAE, la question de l'effet potentiel sur le paysage a été peu abordée dans l'évaluation. Pour les MAET, cela est lié au fait que le paysage n'est plus une priorité nationale affichée des MAET, qui se concentrent sur deux autres priorités, l'eau et la biodiversité.

Concernant la mesure 323D (conservation et mise en valeur du patrimoine naturel), lorsque le paysage était un élément de la théorie d'action des acteurs régionaux, il l'était souvent de manière très généraliste. Néanmoins, la préservation du paysage reste bien un mécanisme important cité par les acteurs locaux des projets pour atteindre l'objectif ultime d'amélioration de la qualité de vie ou le confortement de l'attractivité des territoires.

Sur les deux autres aspects de la morphologie des territoires (déprise, périurbanisation), il y a peu de dispositifs qui les flèchent spécifiquement comme objectif ou champ d'intervention. Hormis un peu plus l'ICHN et la PHAE sur la déprise et Leader sur la périurbanisation, c'est surtout le cumul et l'articulation de l'ensemble des dispositifs du PDRH qui est susceptible d'avoir un effet sur ces dimensions de la morphologie des territoires. On peut souligner en la matière à titre d'illustration que :

- La PHAE 2 est probablement moins efficace contre la déprise que les mesures herbagères 19 de la période 2000/2006. Notamment, elle propose des montants fortement à la baisse par rapport à la génération précédente dans les zones extensives des montagnes sèches ;
- Le soutien aux services à la population n'est pas priorisé sur les zones périurbaines, et c'est également ce type de territoire rural qui reçoit le moins de FEDER/habitant⁵⁴.

⁵⁴ Source : « Analyse de la contribution des programmes opérationnels FEDER 2007/2013 au développement des territoires ruraux », DATAR, 2010.

Dans quelle mesure le PDRH permet-il d'améliorer l'emploi et les conditions de travail à travers une bonne valorisation des ressources territoriales ? (SQ4)

Cette sous question est potentiellement très vaste si on considère qu'elle concerne les « effets emploi » du PDRH. Pour cerner le sujet, l'analyse des questions transversales effectuée en début d'évaluation nous a amené à nous intéresser plus spécifiquement aux dispositifs fléchant l'emploi ou les conditions de travail comme un objectif ainsi que la valorisation des ressources territoriales comme un moyen de parvenir à des effets économiques territoriaux.

Au sein des dispositifs étudiés en zoom, il s'agit donc en particulier :

- pour l'emploi, du dispositif de soutien aux IAA. En effet, les autres dispositifs qui flèchent l'emploi comme objectif sont en dehors des dispositifs ayant fait l'objet d'analyses approfondies : l'économie et la valorisation des forêts, la diversification agricole, les micro entreprises, le tourisme, etc. D'une manière générale, le PDRH a une plus faible préoccupation « emploi » que son prédécesseur, le PDRN.
- pour les conditions de travail, les dispositifs PMBE et IAA.
- pour la valorisation des ressources territoriales, des dispositifs ayant trait à la ressource forestière (125A), à la valorisation des patrimoines naturels et culturels (323D et E), à la valorisation alimentaire des produits agricoles par les signes de qualité (132).

Globalement, les effets potentiels du PDRH sur ces thèmes (emploi, conditions de travail, valorisation des ressources) risquent d'être relativement faibles car amoindris par un certain nombre de facteurs observés au travers des dispositifs zoom qui ont servi à l'analyse.

Contrairement à la mesure g du PDRN (amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles) dont l'évaluation ex post avait montré l'impact probant sur le critère « emplois concernés par les projets aidés » au sein de certains territoires ruraux, le ciblage de la mesure IAA sur les PME et les entreprises médianes n'est pas forcément favorable à l'emploi. En effet, au sein des territoires ruraux, ce sont les établissements de plus de 250 salariés qui jouent un rôle prépondérant sur l'emploi, or ils sont devenus marginaux dans la cible du PDRH.

Parmi les effets socioéconomiques du PMBE, l'amélioration des conditions de travail, et en particulier les gains significatifs de productivité du travail, sont soulignés comme les effets majeurs de la mesure. De ce point de vue, le PMBE semble remplir cet objectif important. Cependant, en parallèle, la question du raisonnement économique ne semble pas toujours posée (gestion du risque de l'investissement face à la volatilité des prix, amélioration de la performance des exploitations – volume de production, valeur ajoutée -) et cela pourrait venir fragiliser certaines exploitations, même si de ne pas investir serait également susceptible d'avoir un impact sur la viabilité des exploitations.

Enfin, les dispositifs travaillant plus spécifiquement sur la valorisation des ressources territoriales apportent un premier niveau de réponse sur la plus ou moins forte capacité à mobiliser ces ressources, mais ensuite le lien aux effets indirects sur l'emploi ou sur les retombées économiques locales devient beaucoup plus difficile à appréhender. Ainsi :

- La desserte forestière est un facteur favorable, mais pas suffisant, pour améliorer la mobilisation du bois. D'autres contraintes existent : (1) sociologiques (morcellement des parcelles, motivation de petits propriétaires), (2) règlementaires (essentiel de la réglementation bâti autour de la notion de préservation) et (3) économiques (rentabilité et correspondance à la demande des marchés).
- La mesure 132 (qualité) n'est pas adaptée à « l'émiettement » de nombreux SOQ français, et donc très peu mobilisée sur le soutien des ODG « territoriaux » (voir Tome 2). Par ailleurs, il existe une articulation forte entre l'encouragement des agriculteurs à participer à des régimes de qualité alimentaire et l'agriculture

biologique (orientations régionales vers ce public cible). Cependant, contrairement aux autres appellations éligibles à la mesure 132 (l'appellation d'origine contrôlée, l'appellation d'origine protégée et l'indication géographique protégée, et à l'exception de la spécialité traditionnelle garantie), le soutien à l'agriculture biologique n'est pas territorialisé et donc le lien à la valorisation de ressources territoriales spécifiques n'existe pas.

- Les mesures de préservation et de valorisation des patrimoines naturel et culturel (323 D et E) devraient logiquement avoir un effet sur la valorisation des ressources patrimoniales, mais la portée en est probablement limitée dans un certain nombre de régions par une mise en œuvre peu stratégique. En effet, si certaines régions comme l'Auvergne laissent apparaître des réalisations en lien avec des patrimoines territoriaux typiques (toiture en Lauze, burons), c'est plus un résultat du jeu d'acteurs dans la mise en œuvre (importance des départements) que d'une stratégie fléchée en amont par les partenaires régionaux. En outre, ces mesures étant mise en œuvre beaucoup via Leader, on change de niveau sur l'impulsion de l'action (échelle pays au mieux) et on est souvent dans la valorisation d'un patrimoine assez « commun », ce qui amoindrit la portée territoriale et spécifique à attendre de la somme de ces réalisations.

Conclusion globale

Deux leviers sont utilisés dans le programme pour territorialiser la mise en œuvre des mesures : les zonages (mesures Etat de l'axe 2) et la participation des acteurs de territoires (mesures collectivités des axes 1, 3 et 4), ces deux leviers se cumulant pour les MAET.

Cependant, les zonages sont pour certains anciens (ICHN) et pour d'autres pas assez mobilisés (SCOT par exemple) alors qu'ils pourraient utilement servir la gestion d'enjeux comme le paysage ou la gestion de l'eau. Concernant par ailleurs le second levier de territorialisation, la participation des acteurs de territoires, sa mobilisation reste limitée à l'échelle de l'ensemble du programme, même si on note un rôle assez structurant des territoires organisés (pays, PNR) en ce qui concerne l'animation des mesures vis-à-vis des autres acteurs de territoires maîtres d'ouvrage des projets. En outre, cette participation des acteurs de territoires s'observe surtout pour les mesures déléguées aux collectivités territoriales, qui ne sont pas nécessairement les mieux placées pour prioriser les besoins à l'échelle régionale. En effet, les régions et les départements ont souvent leur propre logique d'intervention territoriale (à travers leurs politiques territoriales) dont les objectifs d'équité territoriale, de rattrapage de développement ou encore de cohésion territoriale peuvent être pour partie seulement en phase avec les objectifs du programme de répondre à des besoins différenciés selon les territoires. Et comme il y a rarement, pour guider la mise en œuvre des différents dispositifs ouverts du DRDR, d'orientations stratégiques communes appuyées sur des analyses de besoins partagées par les acteurs partenaires, la sélection des projets se fait moins sur cette base que sur des tours de table des financeurs, ayant chacun ses propres objectifs.

Ainsi, malgré l'avancée réelle que constituent, dans la nouvelle génération de programme de développement rural, (1) l'association des collectivités territoriales au programme, (2) la participation des acteurs de territoires, et en particulier l'articulation avec les territoires de projet, et (3) le retour à la territorialisation des MAE, les effets territoriaux du PDRH apparaissent limités à mi-parcours.

De fait, le poids des tendances « historiques » reste encore très prégnant (programme favorable à la montagne par exemple) et un certain nombre de problématiques ayant trait à la modification profonde de la morphologie des territoires et aux nouvelles ruralités est encore mal pris en compte (la périurbanisation, les conséquences des mobilités sur les espaces ruraux, l'économie d'espace et le foncier, l'évolution des paysages dans les zones intermédiaires, la valorisation identitaire en lien avec les ressources patrimoniales spécifiques, etc.).

Q3 Dans quelle mesure la déclinaison régionale du programme a-t-elle contribué à améliorer la pertinence, l'efficacité et l'efficience du programme ?

La troisième question transversale renvoie à l'évolution que constitue la déconcentration/décentralisation partielle du programme à l'échelle régionale, dont il s'agit d'évaluer les effets, notamment par rapport à la situation précédente (un PDR National et des DOCUP régionaux). Les effets principaux à analyser en évaluation intermédiaire sont d'une part l'implication des acteurs régionaux et d'autre part une éventuelle amélioration de la pertinence du programme par rapport aux spécificités régionales (les spécificités locales relevant plutôt de la question précédente, mais ces deux questions transversales sont quand même liées car la déconcentration/décentralisation partielle peut — mais pas forcément — favoriser aussi les effets territoriaux).

Elle se décline en cinq sous questions :

- La flexibilité du PDRH a-t-elle permis une bonne adaptation au contexte local ? (SQ1)
- La latitude donnée aux régions pour l'élaboration des fiches par mesure n'a-t-elle pas engendré des iniquités dans les conditions d'éligibilité ? (SQ2)
- Dans quelle mesure le partenariat régional a-t-il pu bénéficier des moyens nécessaires à la mise en œuvre des volets régionaux ? (SQ3)
- La dualité des mesures entre le socle national et les volets régionaux a-t-elle eu des conséquences en termes d'efficacité ? (SQ4)
- La mise en œuvre du PDRH au niveau régional engendre-t-elle, du point de vue de l'innovation et de l'adaptation socio-économique, des différences sensibles ? (SQ5)

Ces dernières ont fait l'objet d'un travail d'interprétation qui a permis d'identifier un certain nombre de critères (voire plus avant d'indicateurs) qui ont été instruits à partir de l'ensemble des matériaux de l'évaluation à mi-parcours, de manière à nourrir une réponse aux sous question puis à la question directrice⁵⁵. Ce travail d'analyse préalable a également permis de rapprocher la première et la cinquième sous question, qui renvoient à des critères communs.

⁵⁵ Voir annexe 1 pour plus de détail sur cette analyse.

La relation entre les sous questions, les critères et les sources internes à l'évaluation sont précisées dans le tableau suivant.

Sous Question	Critères	Sources
SQ1, SQ5	<ul style="list-style-type: none"> • Marge de manœuvre laissée à l'échelon régional • Différenciation de la stratégie régionale par rapport au programme national • Différenciation des jeux d'acteurs locaux • Adaptation des stratégies régionales aux enjeux régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse budgétaire • Analyse des DRDR • Analyse conception et mise en œuvre • Analyse des réalisations • Zooms PMBE, qualité, SFEI, 321, 323
SQ2	<ul style="list-style-type: none"> • Variation des critères d'éligibilité dans les DRDR • Ces variations sont-elles à l'origine de différences dans les réalisations ? • A l'inverse, ces variations mobilisables par le niveau régional sont-elles suffisantes pour compenser des différences régionales (de productivité notamment) ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse des DRDR • Analyse conception et mise en œuvre • Analyse des réalisations • Zooms PMBE, desserte forestière, MAET, CAB, PHAE (mesures « nationales » ou « quasi nationales »)
SQ3	<ul style="list-style-type: none"> • Part du FEADER dans le financement des différentes mesures • Ressenti des acteurs sur les moyens humains pour gérer le programme 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse budgétaire • Analyse conception et mise en œuvre
SQ4	<ul style="list-style-type: none"> • Ressenti des acteurs régionaux sur les mesures du socle national (appropriation) • Ressenti des acteurs régionaux sur le rôle du niveau national dans la mise en œuvre des mesures régionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse budgétaire • Analyse conception et mise en œuvre • Zooms 111B, desserte forestière, qualité, PHAE, 321, 323

La flexibilité du PDRH a-t-elle permis une bonne adaptation au contexte local (SQ1) ? La mise en œuvre du PDRH au niveau régional engendre-t-elle, du point de vue de l'innovation et de l'adaptation socio-économique, des différences sensibles (SQ5) ?

Le premier élément d'appréciation de la marge de manœuvre d'adaptation régionale du PDRH est à tirer de l'analyse budgétaire : il s'agit de la part que représente les volets régionaux dans le montant total du programme. Cette part s'élève à 38% des crédits dans la maquette de septembre 2010, ce qui est à la fois minoritaire et tout à fait significatif. Notons également à propos de cette proportion qu'elle a baissé depuis le début du programme — du fait notamment des besoins de financement de la PHAE 2 — et qu'elle concerne un nombre de mesures et dispositifs beaucoup plus important que les 62% de crédits du socle national.

Au delà de ce chiffre illustrant la part des moyens gérés à l'échelle régionale, il convient de savoir si on observe une véritable différenciation régionale des objectifs et de la mise en œuvre du programme, permettant une meilleure prise en compte des enjeux propres à chaque région.

Un certain nombre d'éléments relatif à cette question peuvent être tirés des analyses globales menées sur l'ensemble du programme et dans les huit régions ayant fait l'objet d'études de cas :

- en termes de stratégies affichées, tout d’abord, l’analyse réalisée sur l’ensemble des DRDR (voir partie sur le référentiel d’évaluation) montre une forte variabilité dans le niveau de différenciation des stratégies régionales par rapport à la stratégie nationale. En effet certaines régions reprennent peu ou prou la logique d’action du PDRH alors que d’autres se démarquent assez fortement des objectifs nationaux ;
- l’analyse des jeux d’acteurs régionaux à l’œuvre dans la mise en œuvre du programme dans les 8 régions ayant fait l’objet d’études de cas a mis en évidence des situations là aussi différenciées, notamment au regard du binôme Etat/Conseil régional (voir partie sur l’analyse de la mise en œuvre) ;
- la perception par les acteurs rencontrés (dans les huit régions études de cas) ou enquêtés (à travers l’enquête exhaustive sur la mise en œuvre) de la capacité d’adaptation du programme aux enjeux régionaux est mitigée. De plus, cette perception est nettement plus positive pour les DRAAF que pour les Conseils régionaux, ce qui est à mettre en lien avec un degré de déconcentration du programme plus important que celui de décentralisation ;
- enfin, l’analyse des réalisations physiques du programme (statut des bénéficiaires, cibles du programme, modalités d’intervention) fait apparaître des volets régionaux qui présentent des différences assez importantes tout en conservant un « profil » similaire dans les 8 régions analysées. Notons cependant sur ce point que certaines différenciations tendent à s’accroître avec l’avancée du programme, comme les modalités d’intervention privilégiées.

Il ressort donc de ce premier niveau d’analyse une impression de « milieu du gué » : le caractère « mixte » du PDRH (national/régional) a indéniablement permis une appropriation et une déclinaison régionale mais la marge de manœuvre reste limitée pour se différencier fortement de la « moyenne ».

Les analyses approfondies de certaines mesures ou dispositifs apportent un éclairage complémentaire tendant à renforcer cette impression. En effet :

- le PMBE apparaît comme un dispositif géré avec un socle commun de critères d’attribution prioritaires (nous y reviendrons), mais des possibilités de prendre en compte certains enjeux propres à l’échelle régionale ont pu également être mis en évidence (maintien de la filière laitière en Alsace ou en Picardie par exemple) ;
- les régions du sud-ouest (Aquitaine, Midi Pyrénées) ayant de longue date une forte orientation vers les productions sous signe officiels de qualité considèrent avoir pu se servir du programme pour la soutenir (mesure 133 surtout) ;
- en revanche l’Aquitaine, région forestière, considère ne pas avoir pu suffisamment adapter le programme aux enjeux d’une filière bois touchée par deux événements climatiques majeurs en 10 ans ;
- la Bretagne a pu bénéficier d’une mesure quasiment spécifique (SFEI) avec un cahier des charges « calé » sur les caractéristiques des exploitations bretonnes, mais cette mesure innovante est en revanche mal adaptée aux autres régions ;
- les enjeux régionaux, pourtant différenciés dans les discours des acteurs, sont faiblement pris en compte dans la mise en œuvre des mesures 321 et 323 et les réalisations apparaissent de fait peu différenciées selon les régions en termes de types de projets financés.

La latitude donnée aux régions pour l’élaboration des fiches par mesure n’a-t-elle pas engendré des iniquités dans les conditions d’éligibilité (SQ2) ?

La première expression de la latitude régionale est donnée à voir dans les fiches mesures des DRDR. Une analyse exhaustive de certaines de ces fiches mesures a tout d’abord mis en

évidence une différenciation limitée des critères affichés, souvent fortement calés sur la proposition nationale.

Ensuite, et toujours sur un plan global, l'analyse des réalisations présentée plus haut a mis en évidence certains niveaux de réalisation qui semblaient nettement corrélés aux échelles administratives (région ou département), mais le facteur d'explication déterminant de cette observation tient plus au choix d'ouvrir ou non le dispositif concerné qu'à des critères d'éligibilité très différents.

Les analyses approfondies (voir Tome 2) permettent d'aller plus loin que ces éléments globaux sur cette question des critères d'éligibilité ou d'accès aux mesures :

- concernant le PMBE, ce sont les critères « classiques » (c'est-à-dire existant depuis plusieurs générations de programmes : statut JA par exemple) qui sont le plus utilisés pour établir des priorités dans l'attribution des financements. Des critères plus différenciés selon les régions (caractère innovant du projet, insertion paysagère...) existent également mais sont le plus souvent sans influence, donc ne peuvent être sources d'iniquités ;
- on a pu noter à propos de la mesure 133 des différences d'interprétation des dépenses éligibles au sein des régions ayant fait l'objet d'analyses. Le FEADER venant sur cette mesure en complément d'une politique régionale, ceci conduit vraisemblablement plus à des différences de maximisation de l'utilisation des fonds européens qu'à des iniquités entre bénéficiaires pour l'accès au financement ;
- les possibilités de déplafonnement régional de la CAB ont été jugées utiles pour s'adapter aux différences régionales mais sont considérées comme insuffisantes au regard des différences d'enjeux économiques de la conversion pour les différentes filières ;
- les critères de différenciation de l'accès à la PHAE, gérés principalement à l'échelle départementale, ont été choisis le plus souvent au regard d'enjeux budgétaires (enveloppe disponible) dans le but de maximiser la continuité avec la génération précédente de bénéficiaires ;
- enfin, des différences régionales importantes ont été mises en évidence dans le niveau de ciblage des zones éligibles aux MAET/Eau (ou DCE), et ces différences expliquent en partie les niveaux de réalisation et de couverture des zones à enjeux.

Au total, il ressort de ces analyses que l'encadrement national du programme semble avoir bien joué son rôle de prévention des iniquités, parfois au détriment des possibilités d'adaptation aux enjeux régionaux ou locaux.

Dans quelle mesure le partenariat régional a-t-il pu bénéficier des moyens nécessaires à la mise en œuvre des volets régionaux (SQ3) ?

Les éléments de réponse à cette troisième sous question sont à tirer d'une part de l'analyse budgétaire et d'autre part des études de cas régionales, qui ont permis d'interroger les acteurs de la mise en œuvre à cette échelle.

Concernant tout d'abord l'analyse budgétaire, on peut souligner :

- une proportion de financement en top/up beaucoup plus importante pour les Agences et les collectivités que pour l'Etat, corroborant le sentiment des acteurs sur le fait que le FEADER était ressenti comme réservé « en premier » aux mesures du socle national ou portées par l'Etat ;
- un bilan de santé proportionnellement défavorable au volet régional, du fait notamment de la nécessité de cofinancer la PHAE 2.

Concernant ensuite les ressentis des acteurs, il convient de mettre en avant :

- des difficultés exprimées pour mobiliser les crédits d'assistance technique, notamment pour afficher les contreparties nécessaires au FEADER ;
- une mise en œuvre des volets régionaux fortement impactée par les réorganisations et baisses d'effectifs occasionnées par la RGPP au sein de l'Etat et des établissements publics.

Au total, si le rôle des DRAAF apparaît indéniablement renforcé par la déclinaison régionale du PDRH, le sentiment d'une déconcentration qui domine sur la décentralisation reste très prégnant dans l'appréciation de la capacité des acteurs à mettre en œuvre les volets régionaux.

La dualité des mesures entre le socle national et les volets régionaux a-t-elle eu des conséquences en termes d'efficacité (SQ4) ?

En termes de critères d'évaluation, cette quatrième sous question renvoie à la fois à l'appropriation des mesures du socle national par les acteurs régionaux et à leur ressenti sur le rôle du niveau national dans la mise en œuvre des mesures du volet régional.

Sur un plan tout d'abord assez global, on peut souligner à propos de ces critères :

- que les acteurs régionaux s'approprient peu les mesures du socle national ;
- que ces mesures du socle national, lorsqu'elles sont déclinées budgétairement selon les régions, conditionnent pourtant fortement la dotation régionale totale et la possibilité d'adapter le programme aux enjeux régionaux (cette dernière sera plus facile en zone de montagne, notamment) ;
- que les acteurs régionaux expriment des difficultés sur le cadrage national des mesures du volet régional, considérant que deux échelles de cadrage réglementaire (Commission européenne et échelle nationale) occasionnent des lourdeurs et multiplient les interprétations différenciées des textes.

Si on se réfère ensuite aux analyses approfondies (voir Tome 2), on peut en tirer les enseignements suivants pour alimenter la réponse à cette sous question :

- à propos du dispositif 111B, les acteurs jugent très contraignantes les dispositions introduites par les circulaires nationales sur le suivi des opérations (identification des bénéficiaires finaux), que le niveau national justifie par son interprétation des textes communautaires ;
- comme déjà mentionné ci-dessus, l'interprétation des textes communautaires sur les dépenses éligibles à la mesure 133 a été difficile et a donné lieu à des options assez différentes selon les régions, vraisemblablement non neutres à l'échelle régionale sur la consommation de FEADER sur cette mesure ;
- en ce qui concerne la mesure de soutien à la desserte forestière, l'appartenance au socle national permet dans certaines régions une forme de « préservation » du budget de la mesure face aux besoins exprimés par les acteurs régionaux vis-à-vis d'autres mesures, plus agricoles ou plus rurales. A contrario, l'existence de taux et de plafond de subvention « nationaux » est jugée inadaptée à certains contextes locaux (pistes forestières en montagne, dont le coût de réalisation au km est plus élevé) ;
- à propos des mesures de l'axe 2, des tensions budgétaires ont existé entre les mesures du socle national (PHAE) et celles du volet régional (MAET notamment), induisant des risques de pénurie de moyens au regard de certains enjeux. Néanmoins, toujours à propos de cet axe 2, les priorités nationales affichées (sur

l'agriculture biologique et sur les enjeux eau et biodiversité) ont contribué à la lisibilité du programme et ont pu servir de point d'appui aux acteurs régionaux ;

- enfin, le cadrage national de la mise en œuvre des mesures 321 et 323 a été volontairement très faible, dans la lignée d'un axe 3 fortement déconcentré.

Au total, il ressort de ces éléments que si certains avantages de la dualité socle national / volet régional ont été soulignés, il en ressort également de nombreuses lourdeurs et sources de tensions, tant sur le plan budgétaire que sur celui du cadrage réglementaire et de l'interprétation des textes communautaires.

Conclusion globale

Rappelons tout d'abord que la réponse à cette troisième question transversale renvoie à la perspective historique dans laquelle cette question s'inscrit : celle d'une déconcentration accrue, voire d'une décentralisation légèrement plus poussée, de la mise en œuvre des programmes du second pilier depuis deux générations.

Dans cette perspective, on peut donc souligner à propos du PDRH des marques d'évolution nette par rapport à son prédécesseur, le PDRN : implication accrue des collectivités, influence beaucoup plus marquée du jeu d'acteurs régional sur les choix de conception et de mise en œuvre. Néanmoins, comme les réponses aux deux premières sous-questions l'ont mis en évidence, on a nettement l'impression d'être « au milieu du gué » avec une marge de manœuvre pour la différenciation régionale qui reste limitée, et une capacité à la saisir variable en fonction des contextes régionaux.

On peut ensuite chercher à apporter une réponse à cette troisième question dans une acception plus générale, c'est-à-dire indépendamment de la référence historique. Cela revient alors à se demander si le niveau de déconcentration actuel est optimal ou non du point de vue de l'équilibre entre équité des bénéficiaires (argument des tenants de l'approche nationale) et capacité d'adaptation aux enjeux régionaux et locaux (argument de la déconcentration). Il est évidemment impossible de répondre de façon rigoureuse à une question aussi complexe, mais les analyses qui précèdent permettent d'avancer trois types d'éléments de réponse :

- tout d'abord des arguments en faveur de l'existence d'une partie « nationale » : intérêt d'un portage politique national en faveur de l'agriculture biologique, impulsion de priorités lisibles (eau, biodiversité), « protection » de certains budgets vis-à-vis de demandes régionales portées par des acteurs bien structurés ;
- ensuite des inconvénients au maintien de ces deux niveaux avec la répartition actuelle des rôles et des compétences, inconvénients qui tiennent avant tout à la double source d'injonctions réglementaires (textes communautaires et circulaires nationales) et aux enjeux d'arbitrage budgétaire ;
- enfin qu'il convient de penser cette question en termes d'articulation d'échelle, c'est-à-dire de recherche d'une répartition optimale des rôles de l'échelle nationale et de l'échelle régionale, plus que de recherche d'une hypothétique et utopique échelle « optimale ». Il conviendra de se demander dans cet esprit si le niveau national a bien les moyens de prendre en charge le cadre juridique détaillé par mesures et/ou la maîtrise d'ouvrage des outils de suivi ? Ou s'il ne devrait pas se recentrer sur les orientations stratégiques, l'impulsion de priorités et la répartition des enveloppes budgétaires ?

Q4 Quelle est la cohérence du PDRH avec les autres politiques ?

Le développement rural couvre un large spectre de domaines d'intervention. Les actions du PDRH s'intègrent et/ou interagissent avec d'autres politiques définies au niveau communautaire, national, régional ou local dans différents secteurs. Cette question concerne la cohérence externe, avec certains éléments du 1^{er} pilier de la PAC, avec des éléments spécifiques de la politique agricole française, ainsi qu'avec les politiques des fonds structurels et des collectivités territoriales.

Elle se décline en cinq sous questions :

- cohérence avec le premier pilier, notamment compte tenu des réorientations programmées par le bilan de santé et de la réforme des OCM sucre, vin, fruits et légumes ? (SQ1)
- cohérence avec la politique de cohésion et la mise en œuvre des fonds structurels ? (SQ2)
- cohérence avec les politiques des collectivités territoriales (politiques régionales et départementales) ? (SQ3)
- cohérence avec la politique de qualité et la réforme de l'INAO ? (SQ4)
- cohérence avec les autres politiques nationales et notamment les décisions du Grenelle de l'environnement pour lesquelles le PDRH est l'outil principal : agriculture biologique, réduction de l'utilisation des pesticides, certification environnementale des exploitations agricoles ? (SQ5)

Chacune de ces sous questions a fait l'objet d'un travail d'interprétation qui a permis d'identifier un certain nombre de critères (voire plus avant d'indicateurs) qui ont été instruits à partir de l'ensemble des matériaux de l'évaluation à mi-parcours⁵⁶.

⁵⁶ Voir annexe 1 pour plus de détail sur cette analyse.

La relation entre les sous questions, les critères et les sources internes à l'évaluation sont précisées dans le tableau suivant.

Sous question	Critères	Sources
SQ1 (premier pilier)	<ul style="list-style-type: none"> • Ressenti de la cohérence ou de la lisibilité par les acteurs et/ou les bénéficiaires • Mode d'action différencié des mesures/dispositifs (projet...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretiens phases 1 & 2 • Analyse des réalisations (modes d'actions) • Zooms (PHAE, IAA, qualité)
SQ2 (FEDER/ FSE)	<ul style="list-style-type: none"> • Existence de lignes de partage claires • Existence de recherche de synergies et exemples de complémentarité • Existence de « lieux » ou d'instances pour organiser la complémentarité 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse des DRDR (lignes de partage) • Entretiens phases 1 & 2 • Zooms (111B ? 321, 323)
SQ3 (collectivités /agences)	<ul style="list-style-type: none"> • Complémentarités affichés dans les documents de programmation • Cofinancements • Existence de « lieux » ou d'instances pour organiser la complémentarité • Délégations de gestion 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretiens phases 1 & 2 • Analyse financière (mais pb des cofinancements) • Zooms (presque tous sauf PHAE et peut être desserte forestière)
SQ4 (qualité)	<ul style="list-style-type: none"> • Les mesures qualité du PDRH intègrent-elles la réforme dans leur ciblage ? • La réforme facilite-t-elle la mise en œuvre des mesures qualité du PDRH ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretiens phases 1 et 2 • Analyse des réalisations (cartographie SOQ) • Zooms (123A, 132/133, 214D)
SQ5 (Grenelle)	<ul style="list-style-type: none"> • Connaissance et prise en compte du Grenelle par les acteurs du PDRH • Les objectifs en matière d'AB sont compatibles avec les mesures et moyens du PDRH ? • Les objectifs en matière de réduction des phytos sont compatibles avec les mesures et moyens du PDRH ? • Les objectifs en matière de certification environnementale sont compatibles avec les mesures et moyens du PDRH ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretiens phases 1 et 2 • Analyse des réalisations (MAET, CAB) • Zooms (MAET, CAB, SFEI)

Cohérence avec le premier pilier, notamment compte tenu des réorientations programmées par le bilan de santé et de la réforme des OCM sucre, vin, fruits et légumes ? (SQ1)

Bilan santé

Le Conseil européen de Berlin de 1999 a créé les deux piliers de la PAC. Historiquement, le 1^{er} pilier concernait le soutien des marchés et des prix agricoles, le 2^{ème} pilier s'adressant au développement rural, avec ses mesures structurelles, la protection de l'environnement, la multifonctionnalité de l'agriculture et les territoires ruraux.

Dans le cadre des différentes réformes de la PAC (2003, 2009), le 1^{er} pilier a évolué vers le soutien direct aux exploitations agricoles. Il fournit aujourd'hui une **aide de base aux revenus des agriculteurs** respectant la conditionnalité. Celle-ci comprend une série de conditions minimales à respecter dans le cadre de la production notamment du point de vue de l'environnement et du bien-être animal. Le 2^{ème} pilier fournit une aide à l'agriculture en tant que fournisseur de biens publics et soutient également des mesures structurelles historiques. Les attributions précises des deux piliers ne sont pas aussi lisibles dans les faits. En effet, suite au bilan santé de la PAC (2009), des aides en faveur de mesures environnementales ou d'actions visant à améliorer la qualité des produits et leur commercialisation, ou encore des aides à l'investissement, relevant du second pilier, peuvent désormais être accordées par le premier pilier aux secteurs en difficulté (art.68). Alors que

chacun des deux piliers avaient des spécificités claires, on constate que globalement la distinction entre les deux piliers s'estompe, surtout par l'intégration d'actions du second pilier (aspects environnementaux ou structurels) aux financements potentiels du 1^{er} pilier.

Dans le cadre du **bilan de santé de la PAC**, la France a utilisé les marges de manœuvre prévues pour cibler 4 objectifs dont le **soutien à l'élevage à l'herbe** et l'accompagnement d'un mode de développement durable ciblé sur le soutien à **l'agriculture biologique**.

Le soutien à l'élevage à l'herbe PHAE2 - DSH

Dans le cadre du bilan santé de la PAC, la France a mis en place en 2010 un soutien à l'herbe, qui prend la forme d'une dotation spécifique à l'herbe (DSH). Cette dotation est destinée aux élevages à l'herbe productive⁵⁷. Cette nouvelle aide est incorporée dans les droits à paiement unique et s'accompagne de nouvelles normes de conditionnalité pour la gestion des surfaces en herbe. Comme le constate l'analyse spécifique (voir Tome 2), cette adaptation devrait permettre de lever, au moins partiellement, l'ambiguïté entre les objectifs de la PHAE (aide environnementale et/ou aide au revenu). En théorie, la cohérence est donc renforcée.

En ce qui concerne le ressenti des acteurs de la cohérence ou de la lisibilité de ce transfert, les constats sont limités par le faible recul temporel, la DSH ayant été mise en place en 2010. La majorité des exploitants agricoles rencontrés en octobre 2010 ont une connaissance très partielle des nouveaux dispositifs issus du bilan de santé de la PAC. Ils en ont souvent entendu parler sans avoir d'idée précise des conséquences de cette revalorisation de l'herbe pour leurs exploitations en termes d'aides directes. Néanmoins, **le premier constat de renfort de cohérence est actuellement atténué par l'absence de stratégie d'articulation avec l'existant (PHAE2)**. En effet, le mode de calcul de la DSH est peu favorable aux surfaces extensives ce qui semble contradictoire avec les objectifs biodiversité et gestion extensive de la PHAE2.

L'accompagnement d'un mode de développement durable – transfert de l'agriculture biologique (MAET MAB et CAB) sur le 1^{er} pilier

Dans le cadre du bilan santé de la PAC, il a été décidé de transférer le dispositif de conversion à l'agriculture biologique (CAB), l'une des 11 mesures agro-environnementales (MAE) du PDRH, la mesure 214D sur le 1^{er} pilier. Du point de vue historique, le soutien à la conversion dans le cadre de la PAC aura été mis en œuvre en France au travers des MAE depuis leur création en 1993 (règlement CEE 2078/92) jusqu'en 2010.

Le transfert de la MAB au 1^{er} pilier a eu lieu en 2010 (la MAB est devenue SAB pour « soutien à l'agriculture biologique »), la CAB (conversion à l'agriculture biologique) suivra en 2011.

Si **le transfert du maintien de l'agriculture biologique**, qui correspond à un soutien au revenu est **cohérent avec les attributions du 1^{er} pilier**, il n'en est pas de même pour la conversion. En effet, la CAB vise à accompagner les exploitations s'engageant dans cette conversion pour une période de 5 ans. **L'absence d'engagement pluriannuel pour la conversion dans le cadre du 1^{er} pilier semble inappropriée et incohérente** avec un développement durable de l'AB.

En termes de ressenti des acteurs, **l'instabilité du soutien à l'agriculture biologique depuis le début des années 2000 est un élément marquant** (voir Tome 2), qui se voit renforcé par les récentes dispositions. Le transfert de la conversion au premier pilier, outre le défaut de cohérence souligné ci-dessus, transmet un message de vulnérabilité du soutien à moyen terme face à la modulation du premier pilier et les incertitudes sur le budget post 2013.

⁵⁷ C'est-à-dire avec un chargement minimal ou une productivité minimale des surfaces en herbe.

La réforme de l'OCM vitivinicole

Votée en avril 2008 au niveau européen et mise en place progressivement dans les Etats membres en 2008 et 2009 l'OCM établit un lien direct avec le second pilier, en l'occurrence avec le PDRH, dans la mesure où **elle réoriente certains moyens financiers utilisés auparavant pour gérer des excédents sur des mesures de développement rural.**

Le Conseil Spécialisé qui gère l'OCM vitivinicole au sein de FranceAgrimer a décidé de mettre en place une politique globale et très ouverte aussi bien en termes d'acteurs que de territoires, en prenant ainsi le contrepied de ce qui avait été fait dans le cadre de la mesure g du PDRN pour le secteur vins (fléchage vers le secteur coopératif et les bassins viticoles du sud de la France).

Parmi les 7 volets de l'OCM français, la mesure portant sur l'aide aux investissements a été mise en place seulement en avril 2009 avec une focalisation sur l'amont de la chaîne de vinification, un taux d'intervention très attractif et une ouverture à tous les acteurs, notamment les caves particulières et le négoce.

L'incohérence qui a prévalu entre la gestion de l'OCM vitivinicole et le dispositif 123A du PDRH est liée à la double confrontation entre la gestion des calendriers et celle des modalités d'intervention différentes tant en terme de taux que de public éligible :

- Incohérence en terme de calendrier, la mesure investissements sur fonds FEAGA a été ouverte en avril 2009 avec effet rétroactif à octobre 2008, alors qu'à cette date les notices régionales du dispositif 123A sont déjà publiées et opérationnelles ;
- Incohérence en termes de modalités d'intervention : la mesure de l'OCM vitivinicole offrant un taux d'intervention très attractif (40%) et un champ d'éligibilité beaucoup plus large s'est imposée comme référentiel.

Il en est résulté un gros travail de mise en cohérence entre les deux dispositifs **a posteriori** : mise en place d'un tableau de lignes de partage entre FEAGA et FEADER, révision des notices régionales de la 123A, révision des dossiers vins programmés sur la période octobre 2008 – avril 2009. L'incohérence atteint son comble quand au vu des 4300 dossiers et des 307 M€ d'aides demandées sur le volet « investissements » de l'OCM vitivinicole, cette mesure a été définitivement fermée au 31 mars 2010.

Il y a donc bien eu une incohérence de gestion de l'OCM vin géré au niveau national sur fonds FEAGA avec les actions financées par le FEADER et cofinancées par les collectivités territoriales en régions sous la mesure 123A. Ce jugement ne préjuge en rien des effets et impacts des aides aux investissements allouées à cette filière dans le cadre de l'OCM vitivinicole.

La réforme de l'OCM sucre

A la suite de la réforme de l'OCM sucre, un fonds spécial européen a été mis en place pour aider le secteur sucrier à se restructurer et trouver d'autres débouchés et la France a structuré son PRN sucre en reprenant pratiquement à l'identique 11 mesures ou dispositifs du PDRH et établit des lignes de démarcation et de partages claires. Toutefois, ces mesures sont gérées sans aucun lien avec le PDRH. Ces constats reposent uniquement sur la lecture du PRN. Les visites en régions n'ont pas permis de collecter des informations complémentaires à ce sujet.

La réforme de l'OCM Fruits et légumes

Comme pour les réformes évoquées ci-avant, la réforme de l'OCM fruits et légumes vise à restructurer le secteur et autorise le financement via le FEAGA d'une série de mesures du développement rural comme les aides à l'investissement via la mesure 121 (modernisation des exploitations agricoles) ou la mesure 123A (industries agro-alimentaires), les produits de qualité et leur promotion (mesures 132 et 133) et les mesures agro-environnementales (dispositifs de la mesure 214). L'articulation entre ce type de financement via le FEAGA ou

le FEADER se ferait selon le statut du bénéficiaire (organisation de producteur avec programme opérationnel sous le FEAGA (avec gestion nationale par FranceAgrimer) et producteur ou entreprise individuelle via le FEADER). Les visites en régions n'ont pas permis de collecter des informations complémentaires relatives à la gestion en région et à Paris de ces dispositifs.

En conclusion, les différents exemples de réforme évoqués ont montré que **les attributions précises du 1^{er} et 2^{ème} pilier sont de moins en moins lisibles**. Suite au bilan santé, certaines mesures qualifiables de « surfaciques » ont été transférées au 1^{er} pilier (DSH, MAB) ce qui est cohérent en soi. Par contre, ce n'est pas le cas pour le transfert de la conversion à l'agriculture biologique qui est de nature un engagement pluriannuel. En outre, suite aux réformes des OCM, le FEAGA (1^{er} pilier) peut financer des actions du 2^{ème} pilier, comme les aides à l'investissement et la promotion. Ces actions sont cohérentes si et seulement si elles sont gérées de concert entre le niveau régional (responsable de ces mesures dans les DRDR) et le niveau national qui gère le FEAGA.

Cohérence avec la politique de cohésion et la mise en œuvre des fonds structurels ? (SQ2)

La politique de cohésion en France métropolitaine bénéficie du soutien du FEDER et du FSE au titre de l'objectif de « compétitivité régionale et emploi » (22 régions métropolitaines) et de l'objectif de coopération territoriale européenne. La politique de cohésion de l'actuelle période 2007-2013 vise à concrétiser la stratégie de Lisbonne avec un recentrage et une hausse particulièrement importante du soutien à la R&D et de l'innovation.

Contrairement à la période 2000-2006, le FEDER (Objectif *Compétitivité régionale*) n'est plus ciblé territorialement sur les zones rurales, en reconversion industrielle ou certains quartiers urbains et il a été recentré thématiquement sur les politiques de recherche et d'innovation. Cet abandon du ciblage territorial du FEDER au moins partiellement sur les zones rurales, et la dotation modérée des axes 3 et 4 du FEADER, ont donné l'impression aux acteurs ruraux d'être délaissés au profit de l'urbain, même si, en ce qui concerne le FEDER, cette hypothèse ne se vérifie pas vraiment dans les faits⁵⁸.

La recherche de synergies entre les trois fonds européens (FEADER, FEDER et FSE) pour parvenir à une politique de développement rural efficace demeure donc un enjeu important. Dans les faits, la cohérence entre fonds s'est principalement bornée à une approche concentrée sur **l'établissement de lignes de partage claires plus qu'à une véritable recherche de synergies**.

Déjà lors de l'élaboration des DRDR, l'articulation entre FEADER, FEDER et FSE ne ressort pas comme un enjeu important de discussion qui s'est principalement focalisée sur la manière de partager les financements et d'éviter les doubles financements (cf. partie sur le référentiel d'évaluation). Mais il convient de souligner que cette cohérence dans la mise en œuvre a été formalisée très tôt et au niveau national dans le processus d'élaboration du programme puisque les tableaux de lignes de partage repris pratiquement à l'identique dans les DRDR étaient disponibles dans les premières versions du rapport national du PDRH.

Toutefois, la tenue de **comité inter-fonds** devrait permettre une optimisation des synergies entre ces différents Fonds. Mais ici encore, il semble qu'ils soient plus axés sur la gestion des lignes de partage, notamment avec le FEDER, et que le FEADER soit le parent pauvre de ces comités (cf. partie sur l'analyse de la mise en œuvre).

⁵⁸ L'étude « Analyse de la contribution des programmes opérationnels FEDER 2007/2013 au développement des territoires ruraux » commanditée en 2010 par la DATAR a en effet mis en évidence que la part du FEDER allant vers les zones rurales était au moins proportionnelle, voire supérieure, au poids démographique de ces zones rurales dans l'ensemble de la population française.

Pour la **mesure 111B**, les actions peuvent dans certains cas se situer en aval d'actions de recherche qui ont fait l'objet de financement FEDER (rares cas, notamment en Rhône-Alpes). Il n'y a en revanche aucun lien entre la 111B (ou la mesure 111A) et le FSE, la frontière de l'éligibilité ayant fait l'objet d'une définition précise par les comités de programmation qui dédie la mesure 111 aux actifs agricoles, et le FSE pour les actifs non agricoles.

Pour la **mesure 123A**, la ligne de partage entre le FEDER et le FEADER est claire en étant établie sur la base des produits entrants dans le projet du demandeur ainsi que sur la localisation du projet (cf. Tome 2). Encore une fois, il est plus question de lignes de partage que de synergie. Les arbitrages en comité interfonds entre FEDER et FEADER traduisent aussi la recherche d'une optimisation dans la mobilisation des ressources financières, le pendant de la pénurie sur le dispositif 123A étant la relative abondance disponible sur certaines lignes du FEDER. En outre, il semblerait qu'une certaine concurrence existe pour attribuer les projets innovants au FEDER qui dispose de financements en suffisance pour ce sujet.

Concernant la **mesure 321**, les éventuelles lignes de partage thématiques avec le FEDER n'ont pas forcément tenues à l'épreuve des faits, notamment pour les TIC (cf. Tome 2). Les aspects de frontière sont intrinsèquement assez flous et amènent donc des manières de faire régionales dans la gestion des fonds, dont on peut considérer qu'elles amenuisent probablement la portée stratégique de chacun des fonds (par exemples, « découper » les projets pour boucler les plans de financement ou encore renvoyer à un fond par défaut de l'autre).

L'articulation de la **mesure 323** avec les autres sources de financement dont le FEDER est, quant à elle, gérée par le choix d'un plafond ou un choix thématique (cf. Tome 2).

En conclusion, la cohérence du FEADER avec la politique de cohésion et la mise en œuvre des fonds structurels est jugée globalement faible parce qu'elle se limite souvent au seul établissement des lignes de partage d'utilisation des fonds sans chercher à valoriser des synergies et/ou des complémentarités. Enfin, en matière d'innovation, il existe même une certaine concurrence entre le FEADER et le FEDER.

Cohérence avec les politiques des collectivités territoriales (politiques régionales et départementales) ? (SQ3)

Les collectivités participent largement aux cofinancements surtout des axes 1 et 3

L'essentiel des complémentarités entre le PDRH et les politiques des collectivités s'observent au sein des axes 1 et 3, c'est-à-dire là où les collectivités locales (CR, CG) participent amplement aux cofinancements davantage qu'au niveau de l'axe 2 (cf. partie sur l'analyse des réalisations).

Elles interviennent en cofinancement, parfois unique contrepartie nationale, mais aussi en « top up » lorsque l'ensemble des contreparties nationales excèdent l'enveloppe FEADER.

Il y a donc complémentarité à deux niveaux : 1/ les mesures où l'Etat n'apporte pas de contrepartie nationale (ou très peu) qui sont cofinancées essentiellement par les collectivités ; 2/ les mesures qui intéressent l'Etat et les collectivités (régions, département) et pour lesquelles la contrepartie nationale est aisément dépassée, et bénéficie de « top up » ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes d'arbitrage.

Dans les deux cas, on doit parler de complémentarité, le FEADER ayant joué un rôle de mise en cohérence des dispositifs nationaux et des dispositifs territoriaux. Cette mise en cohérence s'est traduit d'ailleurs par une harmonisation des règlements, le règlement FEADER s'imposant aux collectivités territoriales ; c'était nécessaire pour optimiser la mise en œuvre mais a pu être perçu par les partenaires et les bénéficiaires comme une mise en carcan des dispositifs territoriaux qui souvent étaient relativement plus souples dans leur mise en œuvre.

Les règlements des dispositifs étant pour l'essentiel décidés au MAAP, et parfois tardivement, tout particulièrement pour les plus « petites » mesures du volet régional, le sentiment des collectivités est de s'être fait « imposer » le dispositif dans une logique top-down et non pas dans une co-construction qui aurait permis la meilleure recherche de cohérence et complémentarité.

De même, la mobilisation des fonds nationaux dédiée à certaines mesures en priorité a donné le sentiment aux collectivités d'avoir à jouer un rôle de supplétif plutôt que celui d'un réel partenaire.

Les paiements des cofinancements sont partiellement ou totalement dissociés. Les financements dissociés posent des problèmes d'identification et de suivi et ne permettent pas actuellement de montrer l'ampleur réelle des financements qu'apportent les collectivités.

Des délégations de gestion variables selon les régions

Les complémentarités dépendent également du niveau de délégation de gestion obtenu par ces collectivités qui présente des situations très différenciées en régions. Certains Conseils régionaux en particulier se sont largement investis dans la gestion directe du programme, en particulier lorsqu'ils sont co-financeurs majoritaires.

Des rencontres régulières entre cofinanceurs dans le cadre des divers comités

Soulignons également la tenue régulière de divers comités (thématiques, financeurs et programmation,...) qui permettent d'assurer une certaine coordination entre les différentes parties prenantes avec comme contrepartie la lourdeur que cette comitologie représente (cf. partie sur l'analyse de la mise en oeuvre).

Des complémentarités variables selon les mesures⁵⁹

Au niveau des mesures et des dispositifs, certains présentent de **fortes complémentarités** avec les politiques des collectivités. La **mesure 121A-PMBE** est entre autres appuyée par les collectivités territoriales qui interviennent comme cofinanceurs avec des spécificités potentielles (petits montants, types d'investissement ou filières). La **mesure 214 SFEI** mise en œuvre en Bretagne est portée politiquement de manière forte par les collectivités territoriales (Conseil régional et Conseils généraux) qui proposent d'importants cofinancements y compris en top up.

La **mesure 321**, également mise en œuvre à travers LEADER et dont les collectivités peuvent être bénéficiaires, s'inscrit en forte complémentarité avec les politiques développées par les collectivités territoriales sur le thème des services avec une couverture des différents champs de services variable d'une collectivité à l'autre et une panoplie différenciée de modalités d'intervention. Cette complémentarité varie néanmoins en fonction de l'importance des politiques contractuelles avec les territoires organisés au sein des régions et les articulations entre les différents partenaires.

Quant à la **mesure 323**, de part son champ d'application et sa possible mobilisation à travers LEADER, son articulation avec les politiques des collectivités territoriales peut être plus ou moins développée car elle renvoie à des compétences facultatives et peut présenter certaines spécificités à l'échelle des conseils généraux.

Trois mesures ou dispositifs ayant fait l'objet d'analyses approfondies se caractérisent par une « **quasi délégation complète de gestion** aux collectivités », à savoir la 123A (IAA), la 132 (certification de régimes de qualité alimentaire) et 133 (promotion collective de ces mêmes régimes). Le dispositif **123A**, se caractérise par une forte délégation de gestion accordée aux CR. En effet, la contrepartie financière au FEADER étant assurée exclusivement par les collectivités territoriales, 11 régions sur les 20 ayant doté ce dispositif ont obtenu la

⁵⁹ Voir Tome 2 pour plus de détails.

délégation de gestion et les DRDR témoignent d'une volonté de gérer les aides et de moduler le soutien en fonction de certaines priorités définies par la région. Les complémentarités entre les politiques des collectivités et la **mesure 132** (dans la mesure de la marge de manœuvre de cette mesure telle qu'elle est définie au niveau européen) et plus particulièrement au niveau de la promotion pour la **mesure 133** sont fortes étant donné que ces mesures sont exclusivement cofinancées par les collectivités et que les régions définissent précisément les règles locales.

Les **complémentarités sont variables** pour le dispositif **111B** et pour les **MAET**. La **mesure 111B** dont les cofinanceurs peuvent être nombreux, offre la possibilité au niveau régional, comme en Rhône-Alpes, de garder un cadre peu restrictif au dispositif, permettant alors de mobiliser un financement FEADER pour abonder des aides spécifiques des collectivités partenaires. Toutefois, cette complémentarité est quelque peu amoindrie par le fait que la mesure peut apparaître dissuasive pour les cofinanceurs potentiels. Concernant les **MAET**, bien que les CRAE permettent l'expression d'une grande diversité des parties prenantes globalement peu représentées ou peu « audibles » à la génération précédente, les différences régionales sont très marquées entre les régions au point de vue de la mobilisation des opérateurs locaux en lien avec la problématique agroenvironnementale.

En conclusion, plusieurs éléments montrent les avancées en termes de cohérence et de complémentarité entre les politiques menées par les collectivités (CR, CG) et le PDRH : large participation des collectivités au financement de certaines mesures, gestion de plusieurs mesures par celles-ci, rencontres régulières des cofinanceurs. Au sein des axes et mesures, les complémentarités sont relativement fortes pour une série de mesures de l'axe 1 relevant des volets régionaux ainsi que pour les deux mesures analysées de l'axe 3, elles sont plus variables pour l'axe 2. Des progrès restent à faire au niveau de la mise en œuvre de ces politiques et de leur évolution, aspects pour lesquels les collectivités se voient plutôt imposer les règles par le MAAP plutôt que de participer à leur élaboration.

Cohérence avec la politique de qualité et la réforme de l'INAO ? (SQ4)

Cette question concerne la cohérence du PDRH avec la réforme de l'INAO qui comprend la réforme des SIQO⁶⁰. Dans le cadre de cette réforme mise en place suite à la loi d'orientation agricole de 2006, l'INAO s'est transformé en un nouvel « Institut national de l'origine et de la qualité » (le sigle « INAO » restant de rigueur) et s'est vu confier **la gestion de l'ensemble des signes de qualité et d'origine**, y compris les labels rouges et l'agriculture biologique. L'INAO assume un rôle de législateur (reconnaissance des signes, amélioration de la qualité et des produits) et une mission de défense des signes d'identification en France et à l'étranger, notamment dans le cadre de l'harmonisation européenne des SIQO. A cela s'ajoute maintenant la responsabilité du système de contrôles des signes. L'un des fondements de la réforme est de **renforcer la crédibilité et la lisibilité** des signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) auprès des consommateurs.

Dans le cadre de la réforme, les fonctions de gestion et de défense des appellations ont été séparées des fonctions de contrôle et confiées à deux organismes bien distincts. La réforme a ainsi donné lieu à la création des ODG (organisme de gestion) nouvel interlocuteur dans le cadre du PDRH, qui a pour mission la gestion et la défense de l'appellation.

Cette réforme, dont les objectifs vont dans le sens d'une plus grande crédibilité et transparence au profit du consommateur, est cohérente avec certaines mesures du PDRH, dont les **mesures 132 et 133** qui visent à soutenir l'entrée de nouveaux producteurs et la promotion collective des produits sous SIQO. Ces mesures poursuivent les mêmes objectifs que la réforme de l'INAO, à savoir répondre aux attentes des consommateurs, renforcer les débouchés commerciaux et accroître la valeur ajoutée des produits agricoles primaires en vue d'accroître les revenus des agriculteurs (PDRH, § 5 conditions générales de mise en œuvre). En outre, les dispositifs 111B, 123A peuvent s'adresser aux SIQO soit pour la

⁶⁰ A l'heure actuelle, il n'existe pas en France une politique nationale de la qualité en tant que telle mais un contrat d'objectif pour l'INAO qui couvre la période 2007-2010.

diffusion de connaissances scientifiques ou de pratiques novatrices, soit pour leur transformation. Pour l'agriculture biologique s'ajoutaient jusqu'en 2009/10 les dispositifs de 214 MAB et CAB actuellement transférés sur le premier pilier.

Toutefois, en raison du champ d'application réglementaire⁶¹ très spécifique de la mesure 132 (cf. Tome 2), l'utilisation de la mesure s'est surtout concentrée sur l'agriculture biologique, régime de qualité alimentaire qui se prête le mieux pour solliciter l'aide. Pour les autres SIQO, on ne peut parler d'articulation qu'au niveau de la **mesure 133** concernant la promotion avec tout le débat sur l'intérêt de définir de manière aussi précise la notion de groupements de producteurs (cf. Tome 2).

La promotion de l'agriculture biologique fait partie intégrante de certaines politiques régionales, elle a été inscrite comme une priorité du développement agricole dans certaines régions et ce ciblage sur l'agriculture biologique par la **mesure 132** apparaît à ce titre cohérent (cf. Tome 2). Ce constat est renforcé par la mobilisation de la **mesure 214** dont la conversion à l'agriculture biologique avec laquelle le lien s'établit assez naturellement bien que le développement de cette filière soit confié à l'Agence Bio (l'INAO est en charge uniquement des contrôles), ainsi que d'autres mesures de l'axe 1 sur l'agriculture biologique.

En termes d'articulation et de cohérence, deux questions se posent au niveau des IGP : le **débat sur le devenir des IGP** au niveau de l'UE concernant l'approvisionnement en matières premières au sein d'un territoire limité ou non dont l'issue déterminera la cohérence avec les politiques de qualité notamment en termes de transparence, ainsi que le passage de l'ensemble des vins de pays français en IGP dans le cadre de la réforme.

En conclusion, il y a une réelle cohérence d'objectifs entre le PDRH, les politiques de qualité des collectivités et la réforme de l'INAO. Dans les faits, l'articulation s'est principalement cantonnée à l'agriculture biologique, notamment en raison du champ réglementaire spécifique conféré aux mesures de soutien du PDRH. En ce qui concerne la réforme de l'INAO et des SIQO, des questions se posent uniquement au niveau de l'IGP, concernant le passage de l'ensemble des vins de pays en IGP et plus particulièrement sur l'avenir de l'IGP au niveau européen concernant l'approvisionnement en matières premières au sein d'un territoire limité ou non.

Cohérence avec les autres politiques nationales et notamment les décisions du Grenelle de l'environnement pour lesquelles le PDRH est l'outil principal : agriculture biologique, réduction de l'utilisation des pesticides, certification environnementale des exploitations agricoles ? (SQ5)

Suite au Grenelle de l'environnement, le PDRH a été considéré comme un moyen d'atteindre certains des engagements traduits dans les lois Grenelle I et II et dont certains objectifs ont été quantifiés tels que :

- 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
- définir, d'ici à 2012, des plans d'action pour protéger les 500 captages d'eau potable les plus menacés

Agriculture biologique

Les objectifs du Grenelle en matière d'agriculture biologique apparaissent très ambitieux et ne pourront être atteints qu'avec le maintien et le renforcement continu de la progression observée en 2010 (cf. Tome 2). Toutefois, des limites apparaissent au niveau de la seule

⁶¹ Voir Règlement (CE) 1698/2005 et 1974/2006

fixation d'un objectif en termes de part de la SAU. En effet, cet objectif a incité les gestionnaires du programme à faire de la CAB une « mesure de masse » ouverte à tous les candidats alors que le développement de l'agriculture biologique est pourtant la résultante attendue d'un ensemble d'actions publiques. En effet, la CAB ne constitue qu'une partie du volet 1 du plan Barnier, les autres aspects : recherche, formation, réglementation, structuration des filières, transformation et commercialisation sont autant d'aspects à aborder dans un souci de développement durable de la filière.

Les surfaces dédiées à l'agriculture biologique ont enregistré de belles progressions entre 2008 et 2010, et le caractère largement accessible de la CAB, de par les options de mise en œuvre qui ont été retenues, contribue à la large reconnaissance de l'agriculture biologique. Néanmoins ce caractère accessible n'incite pas à une attention suffisante à la capacité d'absorption des marchés alors que l'équilibre entre croissance des surfaces et des marchés demeure un enjeu critique dans un objectif de pérennisation des exploitations investies en agriculture biologique. La filière « grandes cultures » continue par ailleurs à faire face à des obstacles techniques et économiques à la conversion (cf. Tome 2).

Réduction de l'utilisation des pesticides

Par rapport à l'objectif Ecophyto, les MAET présentent globalement des avancées importantes mais suscitent des interrogations quant au chemin restant à parcourir. En effet, les acteurs soulignent une très grande difficulté à réduire les doses de pesticides au-delà de 30% et mettent en avant que l'atteinte de l'objectif Ecophyto (réduction de 50% des doses) nécessite des changements structurels avec une remise en cause de l'ensemble des systèmes d'exploitation. En parallèle, on constate dans les zones de grandes cultures, de fortes difficultés à réduire les apports d'herbicides, alors même que ces produits sont en cause dans la grande majorité des pollutions constatées.

Ainsi, si des progrès certains ont été réalisés sur les modalités de construction et de ciblage des MAET, il existe de véritables interrogations sur la pertinence de la théorie d'action des MAET pour porter ce niveau de changement par la seule voie de la compensation, en l'absence de cadre coercitif et de garanties de pérennité (cf. Tome 2).

Certification environnementale des exploitations agricoles

Le PDRH n'est pas devenu un outil pour la certification environnementale des exploitations. Ce concept comprend comme première étape le respect des conditionnalités environnementales ; ce respect étant un pré requis pour tout financement du FEADER.

Le concept n'est pas mentionné dans les DRDR et lors des études de cas en régions, aucun aspect concernant la certification environnementale des exploitations agricoles n'a été abordé par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, à l'exception de l'Aquitaine qui l'a intégré au sein du programme AREA et en fait notamment une condition d'accès pour le PMBE.

En conclusion, les décisions du Grenelle de l'environnement ont été partiellement intégrés dans le PDRH. Toutefois, certains de ces objectifs sont ambitieux (agriculture biologique) ou difficiles à atteindre (Ecophyto) et nécessitent des ajustements importants des systèmes de production ainsi qu'une prise en compte globale des enjeux qui y sont liés. Les seules mesures du PDRH ne permettront pas d'y répondre.

Q5 Dans quelle mesure les modalités de programmation et de mise en œuvre du PDRH ont-elles influé sur l'efficacité du programme ?

La cinquième et dernière question transversale porte sur les modalités de programmation et de mise en œuvre du PDRH, et plus particulièrement sur l'influence de cette mise en œuvre sur l'efficacité. L'amélioration de la mise en œuvre est en effet l'un des principaux objets de l'évaluation à mi-parcours, comme le rappelle le règlement européen de développement rural.

La programmation et la mise en œuvre du PDRH comportent plusieurs **aspects novateurs** par rapport au PDRN. Une partie importante du document de programme du PDRH décrit ces aspects novateurs, tels qu'ils ont été conçus en début de programme. Trois éléments sont au centre de cette description. D'une part, le PDRH a mis en place un nouveau « **système administratif** » avec un double niveau, national et régional. D'autre part, un large **ensemble d'acteurs** a été invité à participer à la conception et au suivi du programme. Enfin, les bénéficiaires sont aujourd'hui ciblés au travers de **critères**.

Les sous questions proposées renvoient pour la plupart à l'évaluation (1) de la **mise en place effective** de ces aspects novateurs dans la gestion du PDRN, et (2) de leurs **conséquences constatées** sur le fonctionnement du programme. Elles sont au nombre de cinq :

- Comment la chaîne d'instruction influence-t-elle le type de dossiers sélectionnés, et favorise-t-elle l'approche « projet » préconisée dans le PSN ? (SQ1)
- L'organisation administrative retenue permet-elle de réaliser l'équilibre entre facilité d'usage pour le porteur de projet et allocation des fonds conforme à la stratégie développée ? (SQ2)
- L'introduction de critères de sélection constitue-t-elle une méthode efficace de tri des dossiers ? (SQ3)
- La répartition des tâches entre autorité de gestion et organisme payeur est-elle la plus appropriée et apporte-t-elle une meilleure efficacité ? (SQ4)
- Les moyens de gestion et de suivi (outil OSIRIS) ont-ils permis une bonne efficacité de la mise en œuvre ? (SQ5)

Ces sous questions ont fait l'objet d'un travail d'interprétation qui a permis d'identifier un certain nombre de critères (voire plus avant d'indicateurs) qui ont été instruits à partir de l'ensemble des matériaux de l'évaluation à mi-parcours, de manière à nourrir une réponse aux sous question puis à la question directrice⁶². Ce travail d'analyse préalable a également permis de rapprocher la première et la deuxième sous question, qui renvoient à des critères communs.

⁶² Voir annexe 1 pour plus de détail sur cette analyse.

La relation entre les sous questions, les critères et les sources internes à l'évaluation sont précisées dans le tableau suivant.

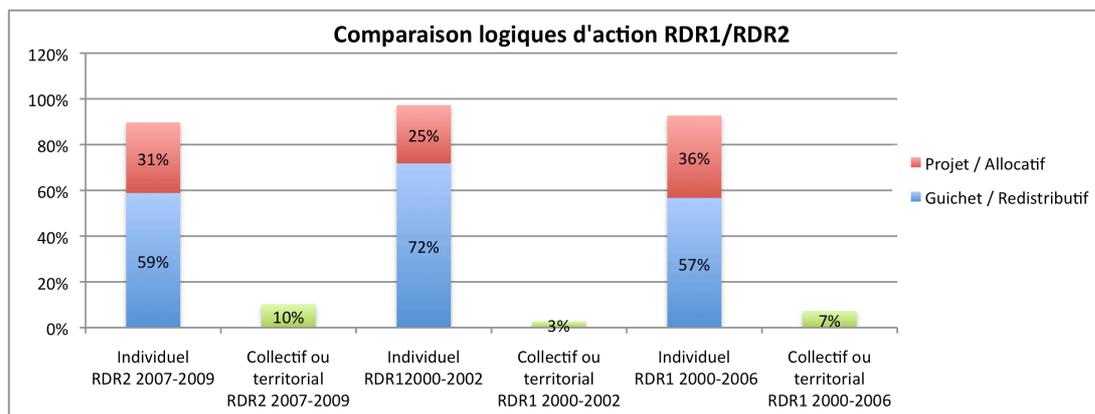
Sous Question	Critères	Sources
SQ1, SQ2	<ul style="list-style-type: none"> • Caractéristiques de la chaîne d'instruction et d'animation (type et diversité des acteurs impliqués, calendrier, simplification) • Progression de l'approche « projet » • Entrée de nouveaux porteurs de projet • Ressenti des porteurs de projets sur la facilité de montage de projets 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse conception et mise en œuvre • Analyse des réalisations • Zooms 111B, IAA, desserte forestière, MAET, 321 et 323
SQ3	<ul style="list-style-type: none"> • Existence, nature et utilisation des critères de sélection • Influence sur le choix des dossiers 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse des DRDR • Zooms PMBE, qualité, desserte forestière, IAA, MAET, PHAE, CAB, 321 et 323
SQ4	<ul style="list-style-type: none"> • Répartition prévue dans le programme • Ressenti des acteurs sur cette répartition, à l'épreuve des faits • Délais de paiement 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse PDRH • Analyse conception et mise en œuvre
SQ5	<ul style="list-style-type: none"> • Ressenti sur la conception d'OSIRIS • Ressenti sur l'utilisation d'OSIRIS • Caractère transitoire ou non des difficultés • Délais de paiement • Capacité du système de suivi à fournir des données précises et fiables pour l'évaluation à mi-parcours 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse conception et mise en œuvre • Analyse des réalisations • Zooms 111B, qualité, 321 et 323

Comment la chaîne d'instruction influence-t-elle le type de dossiers sélectionnés, et favorise-t-elle l'approche « projet » préconisée dans le PSN (SQ1) ? L'organisation administrative retenue permet-elle de réaliser l'équilibre entre facilité d'usage pour le porteur de projet et allocation des fonds conforme à la stratégie développée (SQ2) ?

L'analyse de la mise en œuvre et l'analyse des réalisations permettent d'apporter des premiers éléments de réponse transversaux à ces deux premières sous questions.

En premier lieu, l'élargissement des acteurs impliqués dans le programme par rapport à la génération précédente (collectivités territoriales, Agences de l'eau...), y compris sur le plan de son financement, a été largement souligné. Cet élargissement se traduit par l'existence de nombreux comités rassemblant les différents financeurs de telle ou telle mesure, et permettant de trouver un accord (1) en début de programme, sur les critères de ciblage des bénéficiaires visés, (2) en cours de programme, sur les dossiers à financer. Si la lourdeur occasionnée par cet état de fait a été mentionnée, si la marge de manœuvre laissée à ces acteurs régionaux n'est pas toujours jugée suffisante, il faut néanmoins souligner que cette augmentation des phases de coordination est plutôt de nature à favoriser les échanges sur l'opportunité des projets à financer, et va donc globalement dans le sens de l'approche « projet ».

L'analyse globale des modalités d'intervention permet ensuite d'estimer les parts respectives des approches de type « projet⁶³ » et de type « guichet ». Le graphique ci-dessous, repris de la partie consacrée à l'analyse des réalisations permet de montrer que la proportion d'approches « projet » est plus élevée dans le PDRH que pour le RDR 1 (PDRN + DOCUP) au même stade. Si on considère que les approches collectives ou territoriales sont quasiment toutes des approches « projet », la progression entre les deux générations à mi-parcours est d'environ 13% (41% dans le PDRH contre 28% pour PDRN+DOCUP). Dans la mesure où les approches « guichet » ont un calendrier de mise en œuvre généralement plus rapide que les approches « projet », on peut considérer que cette proportion de 41% va encore progresser d'ici la fin de la programmation, comme cela a été le cas dans la génération précédente.



Les analyses approfondies menées sur certaines mesures ou dispositifs (voir Tome 2) permettent d'apporter un éclairage complémentaire à ces éléments transversaux :

- concernant la mesure 111B, les modalités de mise en œuvre varient fortement selon les régions qui ont choisies de l'investir. Certaines régions ont recours à l'appel à projets alors que d'autres fonctionnent avec les réseaux existants du conseil et du développement agricole et forestier. On constate que le recours à l'appel à projets permet de diversifier dans les régions qui le pratiquent les acteurs impliqués et les projets à financer, dans une mesure dont l'objectif est de favoriser la diffusion de connaissances innovantes ;
- concernant la mesure 123A, l'utilisation de critères de sélection restrictifs se traduit par une réflexion poussée sur les projets à financer (avec un certain nombre de rejet) ;
- concernant la desserte forestière, l'approche « projet collectif » est largement favorisée par les taux de subvention nationaux. Elle est inégalement appliquée dans les faits, faute le plus souvent d'acteurs « animateurs » susceptibles de la faire émerger sur le terrain ;
- concernant les MAET, la nature des opérateurs de terrain en charge de l'animation est très variable selon les régions et les thématiques (DCE/Eau ou Natura 2000/Biodiversité). Mais dans tous les cas, l'animation est considérée comme un des facteurs déterminants du niveau de réalisation ;
- concernant enfin les mesures étudiées de l'axe 3 (321 et 323), le fait de s'appuyer sur les territoires de projet améliore globalement l'insertion des opérations financées dans un projet de territoire, mais les justifications demandées en la matière sont assez variables selon les régions.

⁶³ Insistons ici sur le caractère global de l'analyse : il s'agit des dispositifs de « type » projet, mais cela couvre une forte variabilité en termes d'importance du diagnostic préalable, de l'accompagnement et de l'estimation des effets attendus.

Au total, il ressort de cette analyse une progression globale de l'approche « projet » par rapport à la génération précédente, avec des dispositifs « guichet » qui se limitent aujourd'hui essentiellement à l'ICHN et la PHAE2 (résultat assez cohérent avec « l'esprit » du deuxième pilier de la PAC évoqué plus haut à propos de la cohérence externe). Il n'en reste pas moins que des freins importants à la progression de la part, mais surtout de la « qualité » des approches projet, demeurent : (1) manque d'animation sur certains dispositifs, faute de ressources pour la financer dans le programme ou de capacité à mobiliser les ressources existantes, (2) modalités de mise en œuvre encore souvent très « classiques » et appuyée sur les réseaux historiques, qui freinent la diversification des bénéficiaires et des types de projets à financer, (3) structuration rigide du programme en axes et mesures qui freine la capacité à financer des projets transversaux (cf. plus haut).

L'introduction de critères de sélection constitue-t-elle une méthode efficace de tri des dossiers ? (SQ3)

Signalons en premier lieu à propos de cette sous question : (1) que l'évaluation se situe à mi-parcours, c'est-à-dire à l'issue d'une première partie de programmation au cours de laquelle la sélection de projets n'est pas l'enjeu principal sur le plan budgétaire, contrairement à la capacité à engager des financements, (2) que pour certains dispositifs — aides surfaciques par exemple — l'atteinte des objectifs fixés n'incite pas nécessairement à la fixation de critères de sélection (entendus ici dans un sens différent de critères d'éligibilité).

Venons-en ensuite aux éléments de réponse que l'on peut apporter. Sur un plan global, il convient de souligner :

- d'une part que si l'existence de coordinations plus nombreuses entre financeurs peut être à l'origine de la définition de critères de sélection, l'implication d'autres financeurs sous forme éventuelle de top up peut également conduire à l'élargissement des critères de sélection (chaque financeur « prenant » des projets ou des parties de projet différentes selon ses critères) ;
- d'autre part que la pratique de l'appel à projets, assez corrélée à la présence de critères de sélection, est « préconisée » pour un certain nombre de dispositifs mais inégalement appliquée selon les régions (111B, desserte forestière, 323...) ;
- enfin que les logiques de recherche de continuité avec les programmes précédents (PHAE avec le ciblage des bénéficiaires de la génération précédente, ou PMBE avec la gestion des files d'attente du PDRN) vont à l'encontre de l'application de critères de sélection (là aussi dans une acception différente de celle de critères d'éligibilité).

Les analyses détaillées (voir Tome 2) apportent ensuite des éléments complémentaires :

- des critères de sélection sont affichés dans toutes les régions pour le PMBE, mais à ce stade du programme, ils n'ont généralement pas d'effet en termes de tri des dossiers (tous les dossiers sont financés, éventuellement avec des variations de part des dépenses éligibles et de taux de subvention) ;
- la sélection est forte en revanche pour les dossiers d'aide aux IAA (dispositif 123A) ;
- les objectifs nationaux ambitieux n'incitent pas à la sélection pour la CAB, ce qui n'est pas sans soulever quelques interrogations sur le développement des marchés et des filières d'approvisionnement ;
- les critères d'accès à la SFEI ont été « calés » sur la dimension type de l'exploitation bretonne, permettant ainsi de gérer cette mesure « projet » comme une mesure « de masse » à l'échelle de la Bretagne ;

- il existe des critères de sélection des projets pour la mesure 321 dans certaines régions (nécessité de fournir une analyse des besoins en services par exemple), mais ce n'est pas le cas général.

Au total, il ressort de cette analyse que si des critères de sélection sont souvent affichés, ils sont rarement utilisés comme méthode de tri des dossiers à privilégier (le dispositif 123A constituant une exception notable). Les deux considérants évoqués plus haut (situation à mi-parcours et existence de certains objectifs ambitieux, parfois à forte portée politique comme celui des surfaces en agriculture biologique) constituent des éléments d'explication indéniables. Mais les logiques de continuité entre générations de programme freinent également la mise en place d'une approche plus stratégique de la mise en œuvre.

La répartition des tâches entre autorité de gestion et organisme payeur est-elle la plus appropriée et apporte-t-elle une meilleure efficacité ? (SQ4)

Cette sous question renvoie explicitement à un chapitre traité dans l'analyse de la mise en œuvre (partie 4.2.2). C'est pourquoi nous en rappelons ici simplement les traits les plus saillants :

- dans la mesure où la notion d'autorité de gestion n'existait pas formellement lors de la période précédente, un flou préjudiciable avait été mis en évidence dans la répartition des tâches entre les services du MAAP et l'organisme payeur. La formalisation de la notion d'autorité de gestion et la clarification de la répartition des tâches effectuée en début de période de programmation ont constitué un progrès certain pour la mise en œuvre du PDRH. La répartition actuelle a plutôt augmenté les tâches revenant aux services déconcentrés de l'Etat (DDT notamment) par rapport à la période précédente, ce qui n'a pas été facile à gérer dans un contexte de RGPP. L'ASP a gagné en productivité dans cette répartition, mais a été confrontée elle aussi à des réductions d'effectifs. Enfin, il conviendra de revenir sur cette question en fin de programme par rapport à la fonction de contrôle, qui va monter en puissance, et qui était celle qui avait été le plus impactée lors de la période précédente par le flou entourant la répartition des compétences ;
- les DRAAF jugent — à travers l'enquête exhaustive réalisée auprès d'elles — cette clarification utile et sont globalement positives sur la répartition des tâches actuelles ;
- les conseils régionaux sont globalement moins positifs, voire critiques sur les lourdeurs que provoque l'existence de deux interlocuteurs ;
- cette répartition des tâches n'a pas permis de mettre en place un système de suivi efficace à mi-parcours (voir sous question suivante).

Les moyens de gestion et de suivi (outil OSIRIS) ont-ils permis une bonne efficacité de la mise en œuvre ? (SQ5)

Comme la précédente, cette sous question est largement développée dans la partie consacrée à l'analyse de la mise en œuvre (parties 4.2.2 et 4.2.3). Nous en listons donc ici les principales conclusions :

- la gestion du programme à travers l'outil OSIRIS apparaît clairement comme la principale difficulté de mise en œuvre à mi-parcours. Les causes de cet état de fait sont nombreuses et complexes, et renvoient à la fois à la conception de l'outil et à son déploiement au cours de la première moitié de la période de programmation. Rappelons les principales de ces causes qui ont pu être identifiées : décision tardive de mise en place de l'outil OSIRIS, conception initialement non gérée sous la forme d'un grand projet, analyse insuffisante des besoins évolutifs des utilisateurs, choix d'un outil unique pour assurer l'ensemble des fonctions de gestion et de suivi, complexité de la gestion du FEADER en coût total, diversité et caractère évolutif

des mesures et des dispositifs du programme à intégrer dans un outil unique, existence de paiements « dissociés » de la contrepartie nationale, mise en place tardive (jusqu'en 2010) de certaines feuilles de calcul, priorité donnée à la gestion des paiements sur l'instruction des indicateurs de suivi ;

- les difficultés ressenties par l'ensemble des acteurs de la mise en œuvre renvoient d'une part à une augmentation du temps passé à l'instruction et d'autre part à la nécessité de se doter d'outils complémentaires pour répondre aux fonctions pour lesquelles OSIRIS ne leur donnait pas satisfaction. Ces difficultés ne sont pas toutes résolues à mi-parcours, même si des progrès sont notés et si le potentiel de l'outil n'est pas forcément remis en cause. Ce passif est à l'origine d'une certaine méfiance vis-à-vis de l'outil qui nuit vraisemblablement à l'appropriation de certaines de ses fonctions aujourd'hui disponibles (module de valorisation des données par exemple, qui est aujourd'hui peu ou pas utilisé par une bonne partie des gestionnaires du programme) ;
- la mise en place tardive de certaines fonctionnalités a entraîné des délais de paiement élevés, qui ont pu pénaliser ou décourager certains bénéficiaires à faible capacité de trésorerie (associations par exemple) ;
- les données de suivi disponibles au moment de l'évaluation ne permettent pas une appréciation précise et exhaustive de la situation budgétaire du programme à mi-parcours (les financements des collectivités pratiquant le paiement dissocié et les financements en top up ne sont pas disponibles avec précision). Il en est de même pour la caractérisation des bénéficiaires et/ou des projets financés pour laquelle de nombreuses données ne sont pas disponibles.

Conclusion globale

On peut synthétiser en cinq points la réponse que l'on peut faire à la cinquième question transversale sur les liens entre mise en œuvre et efficacité.

- i) La gestion intégrée ou « en programme » du PDRH, par opposition à la gestion « en tuyaux d'orgues », ou dispositif par dispositif, qui prévalait lors de la période précédente, est indéniablement en progrès. Toutefois le pilotage du programme reste faiblement stratégique : enjeux budgétaires largement dominants, compartimentation contraignante du programme en axes et mesures, lignes de partage entre fonds plus que recherche de synergies, faible utilisation des outils de pilotage stratégique (suivi et évaluation) ;
- ii) L'élargissement des acteurs associés à la mise en œuvre du programme est également une évolution nette du PDRH par rapport à son prédécesseur. Cependant le profil des bénéficiaires reste très fortement semblable, ce qui tend à prouver que les tendances du système de mise en œuvre à reproduire l'existant sont encore très présentes ;
- iii) Le ciblage des aides est globalement plus précis dans certains domaines importants (IAA, qualité, MAET), mais les analyses approfondies réalisées à mi-parcours montrent que ce ciblage ne maximise pas toujours l'efficacité et la pertinence des aides (sur l'emploi pour les IAA ou sur les enjeux environnementaux pour les MAET) ;
- iiii) La part de l'approche « projet » est en nette progression, celles des actions immatérielles en très légère progression. Toutefois des difficultés persistent pour financer l'animation avec le PDRH, alors que c'est un facteur nécessaire à des interventions de type « projet » de qualité, et à la progression des approches collectives ;
- iiiii) Le choix d'un système de gestion et de suivi ambitieux a été insuffisamment anticipé et cela a entraîné une mise en place trop lente qui amoindrit les capacités de pilotage, au moins au moment de cette évaluation à mi-parcours.