

7. Conclusions et recommandations

7.1. Jugement d'ensemble sur le PDRH à mi-parcours

Au delà de la réponse qui vient d'être apportée aux cinq questions d'évaluation transversales proposées par le commanditaire de l'évaluation, des réponses au questionnaire spécifique portant sur les treize mesures ou dispositifs analysés de façon approfondie (voir Tome 2) et des réponses partielles au questionnaire européen par mesures (voir annexe 2), il est intéressant de formuler au terme de cette évaluation un jugement global sur le PDRH à mi-parcours. En préalable à son exposé, il est important de rappeler le niveau global de précision avec lequel l'évaluation a pu être réalisée, car celui-ci conditionne la robustesse du jugement porté. A la suite de ce préalable, nous proposons d'organiser la présentation de ce jugement en l'organisant selon les quatre critères classiques de l'évaluation d'une politique ou d'un programme public : efficacité, efficience, cohérence⁶⁴, pertinence.

7.1.1. Avec quelle précision a-t-on pu évaluer le PDRH à mi-parcours ?

La précision avec laquelle une évaluation peut être menée, outre les moyens qui lui sont consacrés, dépend prioritairement de deux facteurs :

- le fait de disposer d'un référentiel d'évaluation précis auquel référer l'ensemble des analyses menées sur les résultats et effets du programme ;
- le fait de disposer de données de suivi précises et fiables permettant de connaître finement les réalisations (financières et physiques) au moment de l'évaluation, celle-ci se consacrant pour sa part à l'analyse des résultats et des effets, ainsi qu'aux questions de cohérence ou de pertinence qui sont moins dépendantes du système de suivi.

Revenons donc brièvement sur ces deux facteurs.

En matière de **référentiel d'évaluation** en premier lieu, les éléments qui viennent légitimement à l'esprit sont les objectifs et la logique d'action du programme, organisés dans le PDRH sous forme d'arbre des objectifs, et analysés dans la troisième partie de ce rapport. S'ils constituent indéniablement le référentiel le plus légitime, l'analyse que nous avons faite de ces éléments a conduit à en souligner au moins trois limites importantes :

- en premier lieu leur faible appropriation par les acteurs, dont le caractère « figé » de l'arbre des objectifs, qui n'a quasiment pas fait l'objet de modifications au cours des évolutions successives du programme, est une illustration. Cette faible appropriation confère à cet arbre des objectifs du PDRH un caractère assez théorique et affaiblit un peu sa légitimité à servir de référentiel pour juger du résultat de la mise en œuvre du PDRH ;
- en second lieu, cet arbre des objectifs du PDRH ne rend que très imparfaitement compte des stratégies régionales. En effet, l'analyse de ses déclinaisons dans chacun des DRDR a mis en lumière une forte variabilité dans le niveau de différenciation de la stratégie régionale affichée par rapport à la stratégie du programme hexagonal ;

⁶⁴ Nous nous limiterons à la cohérence interne dans ce jugement global, puisque la cohérence externe faisait l'objet d'une question évaluative transversale à part entière.

- enfin, cet arbre des objectifs est très contraint sur cette période 2007/2013 par le règlement européen, qui à travers les axes « fixe » les objectifs stratégiques, et à travers la liste des mesures, cadre fortement à la fois les moyens et le rattachement des moyens aux objectifs stratégiques (puisque dans le règlement les mesures sont rattachées aux axes). Cet arbre des objectifs rend donc imparfaitement compte des options stratégiques des concepteurs du PDRH.

Ce référentiel légitime est donc largement imparfait, du point de vue de sa capacité à servir de référence aux analyses évaluatives. C'est une des raisons pour lesquelles un autre référentiel a pu être utilisé à plusieurs reprises dans ce rapport : celui des réalisations ou des résultats de la période précédente. Ce deuxième référentiel possède lui aussi quelques arguments en termes de légitimité : (1) il y a une logique de « filiation » évidente entre le RDR 2 et le RDR 1, (2) il existe une certaine recherche de continuité dans l'action publique, au motif de ne pas déstabiliser trop fortement le secteur économique auquel elle s'adresse, (3) la période précédente a fait l'objet d'une somme importante de travaux de suivi et d'évaluation qu'il est intéressant de valoriser. Néanmoins, ce deuxième référentiel comporte lui aussi des limites importantes. D'une part, le PDRH étant l'unique programme de mise en œuvre du RDR 2 à l'échelle de l'hexagone, il convient en toute rigueur de le comparer pour la période précédente à l'ensemble PDRN (« moins » la Corse) + volets FEOGA des DOCUP Objectif 2 + programmes LEADER 2000/2006, ce qui n'est pas forcément simple du point de vue des données de réalisations ou de résultats à compiler⁶⁵. D'autre part, le fait de se référer au programme précédent est une manière de pratiquer au sein même de la démarche évaluative une forme de « dépendance au sentier », alors qu'il s'agissait dans le cas présent d'une question posée dans le cadre de l'évaluation (dans quelle mesure le programme permet-il de soutenir l'innovation ?).

Ainsi, on dispose finalement pour porter notre jugement de deux référentiels, tous les deux plus ou moins légitimes, et tous les deux imparfaits. Nous utiliserons par conséquent les deux dans l'analyse de l'efficacité ci-après.

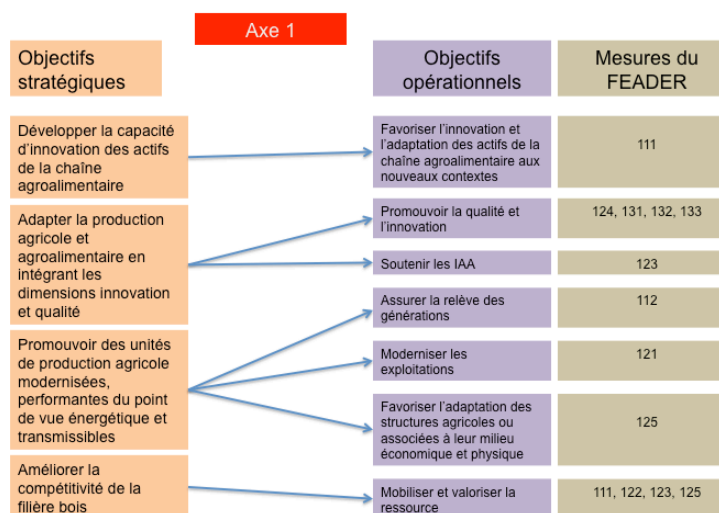
Concernant en second lieu l'existence de données de suivi précises et fiables, dans la mesure où le système de suivi a largement été analysé dans les parties précédentes, nous nous bornerons à rappeler ses principales limites du point de vue de cette évaluation à mi-parcours : (1) une difficulté à rendre compte de l'ensemble des données financières, en particulier pour les collectivités pratiquant le paiement dissocié et pour les financements en top up, (2) une caractérisation imprécise de nombreux bénéficiaires et projets, (3) des indicateurs de résultats non investis par l'autorité de gestion à mi-parcours et (4) un outil d'interface entre organisme payeur et évaluation, l'ODR, dont la fonctionnalité n'avait pas été suffisamment anticipée et qui était donc en cours de stabilisation au moment de l'évaluation. Si elles affaiblissent la précision des analyses réalisées, ces limites ne sont néanmoins pas de nature à empêcher la formulation d'un jugement relativement robuste.

7.1.2. Une efficacité contrastée

AXE 1 : DES DIFFERENCES IMPORTANTES SELON LES OBJECTIFS STRATEGIQUES

La logique d'action du PDRH concernant l'axe 1 a été présentée et analysée dans la troisième partie de ce rapport. Le graphe d'objectifs est repris pour mémoire ci-après.

⁶⁵ Cette compilation est néanmoins au moins partiellement possible grâce à la mise en place au milieu des années 2000 de l'Observatoire du Développement Rural (ODR) dont l'une des vocations est justement de rassembler toutes les données de suivi relatives au second pilier de la PAC dans un observatoire unique fonctionnant dans la durée.



On peut globalement considérer trois objectifs stratégiques dans ce premier axe : le premier concerne l'appui à l'innovation (deux premiers objectifs stratégiques du graphe), le second l'appui à la transmission/modernisation et le troisième la compétitivité de la filière bois.

Concernant tout d'abord l'appui à l'innovation, le graphe ci-dessus montre que seules quelques mesures (111, 124, 131, 132, 133, 123) y sont considérées comme des moyens de diffusion de l'innovation, ce qui souligne une première faiblesse : une stratégie d'appui à l'innovation qui n'a pas été pensée de façon transversale. Ensuite, la réponse à la première question transversale dans la partie précédente a permis de mettre en évidence :

- que les quelques mesures « fléchées » innovation étaient peu (111B) à très peu (124) mises en œuvre ;
- que les autres mesures dont l'objectif n'était pas directement l'appui à l'innovation mais qui pouvaient contribuer à la diffuser (121, 123, 132, 133) n'utilisaient que très peu ce potentiel, pour deux raisons essentielles : en amont, une absence de définition des attendus en matière d'innovation⁶⁶, et dans la mise en œuvre, une absence de critères de sélection portant sur le caractère innovant des projets financés (à l'exception de la mesure 123 dans certaines régions).

L'efficacité concernant ces deux premiers objectifs stratégiques portant sur l'innovation peut donc être considérée comme faible, voire très faible, à mi-parcours. Cette appréciation ne change pas si on prend comme référence la période précédente, où le PDRN avait fait l'objet d'une appréciation également globalement sévère sur sa capacité à soutenir l'innovation.

Concernant ensuite l'objectif stratégique de transmission/modernisation, le graphe d'objectifs illustre la logique d'action « éprouvée » qui le caractérise : il repose en effet sur plusieurs mesures — 112, 121, 125 —, pour certaines mises en œuvre quasiment à l'identique depuis la génération précédente de programme (112, une partie de 121). L'analyse approfondie réalisée sur l'un des dispositifs central de la mesure 121 (le PMBE) a mis en évidence un effet très net sur l'augmentation de la productivité du travail, améliorant sensiblement d'après les bénéficiaires la transmissibilité des exploitations. Par ailleurs, les évaluations précédemment réalisées sur les aides à l'installation (112) ont démontré leur utilité pour le renouvellement des générations, même si leur effet est nettement plus important pour certaines trajectoires (familiales) que pour d'autres (hors cadre familial), et que certains effets d'aubaine ont pu être soulignés à leur propos (DJA en zone de plaine). On peut donc conclure à une certaine efficacité concernant l'atteinte de cet objectif stratégique de transmission/modernisation. Soulignons néanmoins un bémol à cette conclusion : même

⁶⁶ Voir même l'idée dans certains cas que l'innovation ne relevait pas du PDRH mais du PO FEDER, soit une très faible appropriation par les acteurs de ces objectifs stratégiques sur l'innovation.

si cela ne figure pas dans le graphe d'objectifs ci-dessus, il est précisé dans le PDRH que les mesures de cet axe 1 doivent également contribuer de façon transversale à l'atteinte des objectifs environnementaux. Or, en la matière, les analyses réalisées sur le PMBE ont montré que l'effet sur l'environnement était limité (très peu d'investissements spécifiques à l'environnement, hormis insertion paysagère dans quelques régions) et les évaluations précédentes ont souligné une faible prise en compte des aspects environnementaux dans les aides à l'installation.

Enfin, concernant l'objectif stratégique de compétitivité de la filière bois, nous ne pouvons nous appuyer que sur les mesures ou dispositifs analysés (111B, 125A). Il en ressort :

- que les acteurs de la filière bois sont peu bénéficiaires de la mesure 111B ;
- que si la création de dessertes forestières, avec l'appui du dispositif 125A, est indéniablement un facteur positif d'amélioration de la compétitivité, il est loin d'être suffisant tant d'autres facteurs la conditionnent également (existence locale de filières de transformation, réseau routier apte au passage des grumiers en «aval» des pistes forestières,...).

L'appréciation en termes d'atteinte des objectifs d'amélioration de la compétitivité que l'on peut faire, sur la base de ces deux seuls résultats, est donc mitigée. C'est également le cas par rapport au programme précédent où si l'effort concernant la filière bois était important, il a massivement été orienté vers la réparation des dégâts de la tempête ayant sévi fin 1999 (avec des effets sur l'équipement et la productivité des acteurs assurant la coupe et le débardage) et peu vers une réorientation structurelle de la filière.

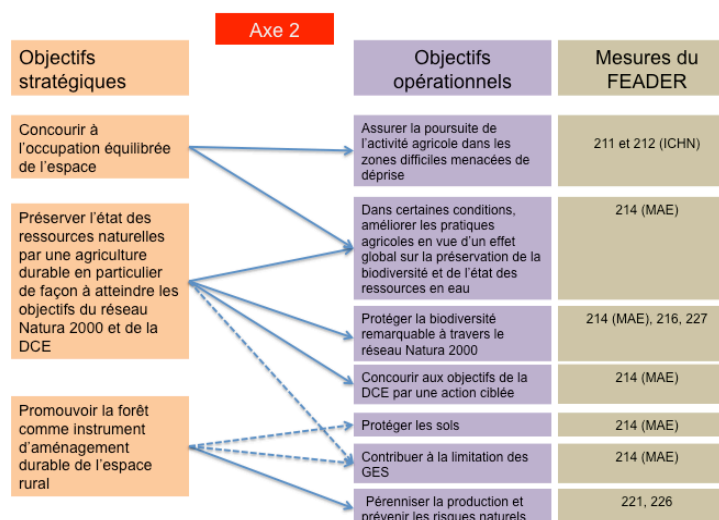
Au total, le tableau suivant synthétise ces appréciations⁶⁷ sur l'efficacité selon les objectifs stratégiques de l'axe 1 et les deux référentiels que l'on peut considérer.

	OS1 et 2 (innovation)	OS3 (modernisation)	OS4 (filière bois)
Référentiel PDRH			
Référentiel RDR1			

AXE 2 : DES PROGRES NOTABLES PAR RAPPORT A LA PERIODE PRECEDENTE, MAIS UNE EFFICACITE QUI RESTE MITIGEE PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS ACTUELS

Le graphe d'objectifs présentant la logique d'action de l'axe 2 est rappelé ci-après. Les trois objectifs stratégiques de l'axe sont ici déclinés en sept objectifs opérationnels, qui renvoient pour beaucoup d'entre eux en termes de mesures à la mesure 214 (MAE) qui comporte, rappelons-le, de nombreux dispositifs très différents dans leurs modalités d'action.

⁶⁷ Couleur verte : appréciation plutôt favorable de l'efficacité, couleur jaune : appréciation mitigée, couleur rouge : appréciation plutôt défavorable, couleur grise : incapacité de l'évaluateur à se prononcer.



Concernant le premier objectif stratégique, celui de **l'occupation équilibrée de l'espace** hexagonal, nous pouvons nous appuyer pour en analyser l'atteinte : (1) sur les travaux d'évaluation de la période précédente en ce qui concerne l'ICHN et (2) sur l'analyse approfondie de la PHAE 2 réalisée dans le cadre de cette évaluation à mi-parcours. Il ressort de ces deux éléments :

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

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

Concernant ensuite le deuxième objectif stratégique, centré sur les thématiques de la gestion de l'eau et de la biodiversité et sur l'atteinte des objectifs des deux directives cadres sur ces sujets (DCE et Natura 2000), l'analyse approfondie des principaux dispositifs pouvant y concourir (MAET, CAB, SFEI) a permis de mettre en évidence :

- un net progrès par rapport à la période précédente du ciblage des mesures sur les zones à enjeux (bassin d'alimentation de captages, zones du réseau Natura 2000) ;
- une augmentation de l'ambition des mesures proposées, toujours par rapport à la période précédente, où la « confusion » avec les exigences de la conditionnalité ou les exigences de marché était forte ;
- des moyens insuffisants pour atteindre les objectifs fixés pour le programme 2007/2013, devant prendre en compte ceux définis lors du Grenelle de l'Environnement qui s'est tenu en début de période, tant sur un plan quantitatif

(budgétaire) que qualitatif (ambition des mesures contractualisés au regard des modifications de pratiques, voire de systèmes de production, nécessaires à l'atteinte des objectifs environnementaux). Ce troisième point a pu être surtout mis en évidence dans le cas de la protection de la ressource en eau.

Au total, il en ressort pour ce deuxième objectif stratégique un jugement contrasté en termes d'efficacité selon le référentiel auquel on se confronte. En effet, si on juge par rapport aux résultats de la période précédente, on devrait avoir une nette amélioration. En revanche, par rapport aux objectifs fixés dans ce programme, mieux définis, plus ambitieux et plus évaluables, on peut d'ores et déjà avancer à mi-parcours qu'on ne devrait pas les atteindre si la mise en œuvre se poursuit à l'identique.

Concernant enfin le troisième objectif stratégique, visant la promotion de la forêt comme instrument d'aménagement durable de l'espace rural, et reposant principalement sur deux mesures (221 et 226) qui n'ont pas été étudiées de façon approfondie dans cette évaluation, on peut seulement souligner :

- que cet objectif stratégique semble très peu approprié dans les discours des acteurs rencontrés (contrairement au précédent notamment) ;
- que les dispositifs des mesures 221 et 226 présentent à mi-parcours des réalisations très limitées, à l'exception du plan chablis, mais qui est plus un dispositif de « réparation » qu'un dispositif favorisant l'insertion de la forêt dans la gestion de l'espace.

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

Finalement, le tableau suivant synthétise ces appréciations sur l'efficacité selon les objectifs stratégiques de l'axe 2 et les deux référentiels que l'on peut considérer.

	OS1 (équilibre territorial)	OS2 (eau et biodiversité)	OS3 (forêt et espace rural)
Référentiel PDRH			
Référentiel RDR1			

AXE 3 : UNE EFFICACITE A MI PARCOURS PLUS DIFFICILE A APPRECIER, MAIS QUI SEMBLE ASSEZ FAIBLE

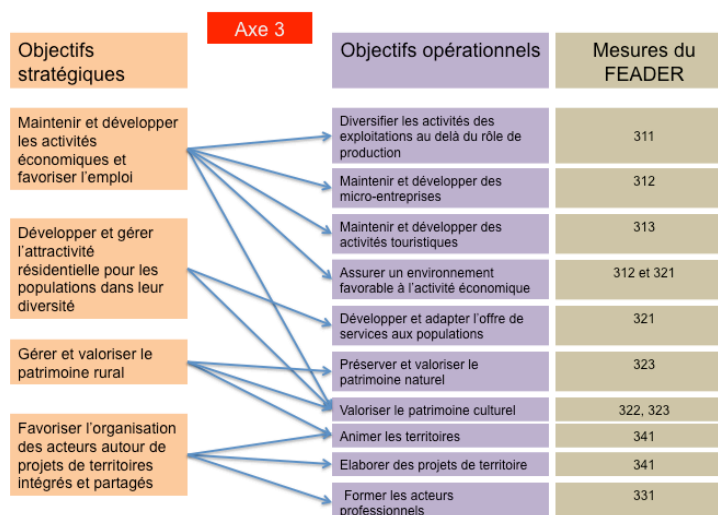
Nous avons souligné plus haut les limites existantes pour porter un jugement précis à mi-parcours sur l'efficacité du PDRH. Si ces limites n'empêchent pas une certaine robustesse globale, elles sont plus importantes concernant l'axe 3, pour plusieurs raisons :

- cet axe présente une montée en puissance plus tardive que celle des deux précédents, donc le recul que l'on a sur lui à mi-parcours est plus faible ;
- on peut très difficilement utiliser pour cet axe le référentiel constitué par les résultats de la période précédente. En effet, les mesures sur lesquelles il s'appuie sont soit nouvelles, soit relevaient précédemment du volet FEOGA des DOCUP

Objectif 2 donc aucune synthèse évaluative à l'échelle nationale n'a été réalisée à ce jour, puisque relevant de la responsabilité de la Commission ;

- cet axe, enfin, est celui qui mobilise le plus les financements des collectivités territoriales, et donc les modalités de paiement dissocié ou de financement en top up qui sont actuellement celles dont le système de suivi a le plus de difficultés à rendre compte.

Ces limites étant posées, on peut quand même avancer un certain nombre d'éléments issus de nos travaux, en se référant comme précédemment au graphe d'objectifs de l'axe 3 rappelé ci-après.



Concernant tout d'abord le premier objectif stratégique, portant sur le maintien et le développement des activités économiques et de l'emploi, nous ne porterons pas de jugement dans la mesure où aucune analyse approfondie n'a été réalisée dans nos travaux sur les mesures concourant principalement à cet objectif (311, 312 et 313). Nous nous bornerons simplement à signaler que les réalisations sur ces trois mesures sont globalement limitées, voire très limitées, au 30 septembre 2010.

Concernant ensuite le deuxième objectif stratégique, portant sur le développement de l'attractivité résidentielle, et mis en œuvre à travers deux mesures que nous avons analysées (321 et 323), on peut souligner :

- que les actions engagées dans le cadre de ces mesures concourent à l'attractivité résidentielle, mais que les moyens engagés ne sont pas à la hauteur des enjeux, que ce soit en termes de services ou de patrimoine ;
- que la mise en œuvre de ces moyens limités n'est pas optimisée (manque d'analyse des besoins et de définition de priorités à l'échelle régionale) ;
- qu'on observe des différences au sein des réalisations entre publics cibles, ou entre types de zones rurales, mais qu'elles ne semblent pas résulter d'une prise en compte différenciée d'enjeux propre à chaque région lors du processus de mise en œuvre ;
- qu'enfin ces mesures sont mises en œuvre avec peu ou pas de synergie avec les PO FEDER, alors même que l'attractivité résulte de multiples facteurs (accessibilité, niveau de services, paysage, coût du logement...) sur lesquels chaque programme n'a qu'une prise limitée.

Concernant le troisième objectif stratégique, qui vise la gestion et la valorisation des patrimoines naturel et culturel, et qui repose essentiellement sur la mesure 323, on retrouve certains des points précédents : contribution positive des réalisations, mais moyens limités et

mise en œuvre peu stratégique de ces moyens (sauf pour le patrimoine naturel « exceptionnel » où les actions sont bien ciblées à travers le réseau Natura 2000).

Concernant enfin le quatrième objectif stratégique, visant de favoriser l'organisation territoriale des acteurs, et reposant principalement sur des mesures non analysées (331 et 341), on peut souligner néanmoins à partir de nos travaux sur l'ensemble du programme :

- que les territoires de projet sont plutôt bien associés au programme, ce qui constitue un progrès par rapport à la période précédente ;
- que l'articulation de la mise en œuvre de l'axe 3 avec les politiques régionales de soutien aux territoires de projet est variable selon les régions (la Basse Normandie est un exemple où cette articulation est particulièrement forte) ;
- qu'enfin cet objectif stratégique est peu en phase avec le contexte actuel autour de certains territoires de projet (le projet de réforme territoriale étant globalement défavorable aux Pays notamment).

Au total, le tableau suivant résume le jugement que l'on peut porter, qui ne concerne que trois objectifs stratégiques sur quatre et un seul référentiel, celui du programme actuel.

	OS1(activités économiques et emploi)	OS 2 (attractivité)	OS3 (patrimoine)	OS4 (organisation territoriale)
Référentiel PDRH				
Référentiel RDR1				

NB. Nous disposons de trop peu d'éléments dans cette évaluation à mi-parcours pour porter un jugement sur l'efficacité de l'axe 4.

7.1.3. Une efficacité améliorée par rapport au programme précédent ?

Rappelons en préalable qu'aucune estimation des coûts de gestion du programme n'a été réalisée dans le cadre de cette évaluation à mi-parcours. En conséquence, nous ne pouvons que lister un certain nombre de résultats mis en évidence dans les travaux réalisés qui sont susceptibles d'influencer l'efficacité globale du programme, sans que cela constitue une appréciation quantifiée ou transversale de ce critère. Par ailleurs, en matière d'efficacité, le référentiel auquel on se référera est le programme précédent.

Un certain nombre de résultats contribuent tout d'abord à une amélioration probablement sensible de l'efficacité du PDRH par rapport à son prédécesseur :

- le premier d'entre eux est le ciblage nettement amélioré sur des mesures importantes sur le plan financier (MAE, IAA), et pour lesquelles d'importants effets d'aubaine avaient été mis en évidence lors de l'évaluation du PDRN ;
- le second est la volonté de s'appuyer dans le PDRH sur un certain nombre de relais, comme les territoires de projet notamment, qui contribue à un meilleur ciblage des projets par rapport aux besoins ;
- le troisième a trait à la participation financière nettement plus importante des collectivités territoriales et des Agences de l'eau, qui renforce probablement l'effet de levier du FEADER sur les fonds publics et privés. A titre d'exemple, la part

totale de subvention a baissée de 5 à 10% sur le PMBE par rapport au programme précédent.

A l'inverse, d'autres résultats contribuent sans doute à augmenter certaines parties des coûts de gestion du PDRH par rapport à son prédécesseur :

- le premier est l'augmentation de la « comitologie », en particulier à l'échelle régionale, rendu nécessaire par la diversification des financeurs et des acteurs impliqués dans la mise en œuvre ;
- le second porte sur les délais de mise au point de l'outil de gestion et de suivi du programme, qui a entraîné des conséquences particulièrement chronophages pour les gestionnaires de la mise en œuvre (utilisation parallèle d'autre outils, retards de saisie à rattraper, dysfonctionnements à régler,...).

Enfin certains résultats sont difficiles à classer car ils peuvent jouer à la fois positivement et négativement sur l'efficacité. Ainsi en est-il de la progression de l'approche projet au sein du PDRH, déjà soulignée plus haut, qui est susceptible de diminuer les effets d'aubaine mais également d'augmenter les coûts de mise en œuvre par rapport à une mesure de masse gérée en guichet.

Au total, il ressort de cette liste qu'il est difficile de porter un jugement d'ensemble sur l'efficacité à mi-parcours. Tout au plus peut-on prudemment avancer, au regard notamment de certains effets d'aubaine sans doute significativement réduits, une présomption assez favorable allant dans le sens d'une amélioration de l'efficacité globale du PDRH par rapport à son prédécesseur.

7.1.4. Un programme plus lisible que son prédécesseur, mais avec une cohérence interne largement perfectible

En matière de cohérence interne, il convient de s'intéresser d'une part à la cohérence d'ensemble des objectifs du programme (cohérence des objectifs entre eux) et d'autre part à la cohérence entre les objectifs et les moyens.

COHERENCE D'ENSEMBLE DES OBJECTIFS

Du fait de sa structuration en 4 axes, le PDRH apparaît d'emblée comme un programme beaucoup plus lisible que son prédécesseur. La perception par les acteurs du PDRH comme une entité bien identifiée est d'ailleurs nettement plus importante que pour le PDRN, où seules une ou plusieurs mesures étaient généralement connues. Néanmoins, si cette structuration par axes favorise la lisibilité, elle ne favorise pas en revanche l'intégration des objectifs. Un certain nombre de résultats déjà soulignés vont dans le sens de cette faible intégration transversale : (1) faible prise en compte des objectifs environnementaux dans le PMBE, les aides à l'installation, voire la desserte forestière, (2) faible prise en compte de l'innovation dans les dispositifs des axes 2 et 3, (3) faible approche territoriale dans la mise en œuvre de l'axe 1 (faible utilisation du bois local dans les bâtiments d'élevage soutenus, par exemple).

Par ailleurs, la logique d'action du programme, comme nous l'avons analysée plus haut (partie sur le référentiel d'évaluation), présente le plus souvent une correspondance assez univoque entre un objectif opérationnel et un dispositif. Ceci n'est pas très cohérent avec la nécessaire transversalité que devraient présenter certains dispositifs susceptibles d'avoir un rôle de fonction « support » dans le programme. Ainsi en est-il par exemple de la mesure 111B, qui pourrait être une source de financement de l'animation, dont nous avons souligné qu'elle faisait défaut dans un certain nombre de cas, mais qui est peu utilisée dans ce sens par la plupart des régions.

Enfin, comme nous l'avons déjà souligné, cette structuration forte du programme en axes et en mesures est un frein au financement des projets intégrés, qu'il s'agisse de projets d'intégration verticale (filières) ou horizontale (territoires). En effet, pour être financé dans le

cadre du PDRH tel qu'il est conçu, un tel projet devrait être découpé en composantes susceptibles de remplir une par une les conditions d'accès à différentes mesures du programme, elles mêmes gérées par des personnes différentes. Les contraintes d'une telle approche « fractale » diminuent de fait considérablement les possibilités de financer des projets intégrés.

COHERENCE ENTRE LES OBJECTIFS ET LES MOYENS

A propos de l'axe 1, on peut souligner dans ce domaine le caractère mal défini de la logique d'action concernant l'objectif stratégique visant directement à favoriser l'innovation. La partie correspondante de l'arbre des objectifs se présente en effet de façon très linéaire (un objectif stratégique, un objectif opérationnel quasiment identique, une mesure 111), ce qui d'une part ne donne pas le signe d'une véritable déclinaison stratégique et d'autre part ne confère aucune transversalité à l'appui à l'innovation par le programme. Par ailleurs, toujours sur ce thème de l'innovation, le fléchage de façon trop systématique comme cofinancement national de la mesure 111B des fonds CASDAR, source de financement « historique » du développement agricole sujette à une forte pression de reconduction des bénéficiaires existants, ne semble pas très cohérent.

Concernant l'axe 2, il a été mentionné que la logique d'action pouvait être considérée comme globalement plus précise pour l'ensemble de l'axe. Néanmoins, certains des moyens utilisés ne sont pas cohérents avec les objectifs visés. D'une part le renforcement environnemental de la PHAE 2, censé favoriser une meilleure efficacité environnementale, n'est pas compatible avec une aide de masse existante depuis plusieurs générations. Il existe en effet dans ce type d'outil une forte pression à la reconduction des bénéficiaires historiques, qui s'est traduit dans le cas de la PHAE 2 par un ajustement des critères d'accès dans ce sens au détriment d'un ajustement au plus près des critères environnementaux (ajustement de toute façon impossible de façon fine avec une mesure nationale). D'autre part, faire reposer uniquement sur les MAE, outil contractuel basé sur le volontariat, l'atteinte des objectifs ambitieux fixés par la DCE et le grenelle de l'environnement n'est pas très cohérent avec l'ampleur du changement de pratiques, voire de système de production, nécessaire dans certains cas.

Enfin, concernant l'axe 3, on soulignera le caractère très large des objectifs stratégiques (développement des activités économiques, attractivité, gestion et valorisation du patrimoine), pour certains peu déclinés en objectifs opérationnels, et dotés de moyens notoirement insuffisants au regard de l'ambition affichée.

7.1.5. Une pertinence variable selon les axes, avec des marges de progrès potentielles

Comme pour le point précédent, on peut examiner cet aspect de la pertinence axe par axe, car ils sont très différents de ce point de vue.

L'axe 1 est un axe qui mobilise fortement des dispositifs historiques (DJA) ou en tout cas déjà existants dans le programme précédent (PMBE, formation)⁶⁸. Cette logique assez forte de continuité est déjà en soi défavorable à une bonne prise en compte de nouveaux besoins, qui existent dans un contexte en forte mutation (volatilité des prix, changement climatique, ...). Ce constat est renforcé par l'absence, déjà soulignée, d'analyse poussée dans la conception du programme sur les besoins d'innovation dans les secteurs agricole, agroalimentaire, forestier ou encore en matière de développement rural. Une telle analyse, si elle avait été réalisée, aurait pu se pencher sur différents types d'innovations possibles selon les secteurs (technique, de marché, organisationnelle, en matière de gouvernance) et permettre ainsi de proposer une réponse à la fois transversale et plus adaptée avec le programme. Par ailleurs, l'analyse réalisée sur le PMBE a bien montré que concernant la

⁶⁸ Il existe néanmoins quelques dispositifs nouveaux (121C par exemple), mais ils n'ont pas été étudiés dans le cadre de cette évaluation à mi-parcours, ce qui peut légèrement nuancer les conclusions formulées.

modernisation, une voie type est privilégiée : celle de l'amélioration de la productivité du travail par l'amélioration de la fonctionnalité des bâtiments, elle-même permise par des investissements lourds. On peut légitimement se demander si d'autres voies de modernisation ne sont pas également à l'œuvre et mériteraient d'être mieux soutenues (amélioration du capital humain par exemple). On retrouve ici le constat fait dans les travaux précédents sur les aides à l'installation, qui sont bien adaptées aux besoins des trajectoires familiales et aux installations dans les filières dominantes mais beaucoup moins à ceux des trajectoires non familiales et des filières marginales, qui tendent pourtant à augmenter en proportion des installations totales. Enfin, concernant le soutien aux IAA, la pertinence du recentrage opéré sur les PME et médianes semble pouvoir être questionné du point de vue de l'effet sur l'emploi.

Concernant à présent l'axe 2, on a déjà largement souligné la progression par rapport à la période précédente en matière de ciblage des MAET. La pertinence de ce ciblage reste néanmoins largement perfectible : concernant la ressource en eau, le niveau de précision de ce ciblage reste en effet très variable selon les régions, et concernant les zones Natura 2000, la problématique des priorités à établir dans les grandes zones reste posée. En outre, si la SFEI est bien adaptée au cas breton, elle l'est a contrario très mal aux autres régions alors que des mesures « systèmes » pourraient également y être pertinentes.

Enfin, concernant l'axe 3, nos analyses — sur deux mesures seulement — ont montré que l'analyse des besoins était renvoyée à l'échelle des territoires de projet, et de plus pas toujours mise en œuvre à cette échelle. Ceci atténue sans nul doute la pertinence des actions à une échelle plus vaste (région). Par ailleurs, les mesures de cet axe constituent une nouveauté pour les services instructeurs (DDT), soit parce qu'elles sont nouvelles, soit parce qu'ils ne les géraient pas auparavant quand elles existaient. Une acculturation aux acteurs et aux problématiques du développement rural dans ses dimensions non agricole et non forestière est donc nécessaire, et cette absence de culture en début de programmation a été une source d'affaiblissement de la pertinence dans la mise en œuvre de ce troisième axe.

7.2. Recommandations

Les recommandations que l'on peut formuler à l'issue de cette évaluation à mi-parcours sont inspirées par un triple argumentaire : (1) celui, en premier lieu, des conclusions de l'évaluation qui viennent d'être exposées dans les chapitres précédents, (2) celui, ensuite, des recommandations formulées en 2008 sur la période 2007/2013 et la préparation de la période 2014/2020, dont nous allons voir qu'elles restent assez largement d'actualité, et (3) celui, enfin, des éléments de contexte dans lequel elles s'inscrivent, à savoir la négociation de la PAC post 2013. Par ailleurs, ces recommandations s'adressent à deux horizons temporels distincts : celui de la deuxième partie de la période de programmation actuelle, qu'il convient d'optimiser à l'aune des enseignements de l'évaluation à mi-parcours, et celui de la période post 2013, dont la préparation a déjà commencé.

Les conclusions ayant déjà été développées, nous allons donc d'abord revenir sur les recommandations formulées en 2008, puis nous présenterons brièvement le contexte de négociation de la future PAC avant de présenter les recommandations qui découlent de l'ensemble de ces éléments.

7.2.1. Des recommandations de l'évaluation ex post du PDRN (2008) encore largement d'actualité

L'évaluation ex post du PDRN, achevée fin 2008, a été réalisée alors que le PDRH était déjà en place. Elle a débouché sur un certain nombre de recommandations sur la période 2007/2013, qu'il est intéressant de revisiter à l'aune des résultats de cette évaluation à mi-parcours, en se posant la question de leur degré de mise en œuvre à mi-parcours de la période qu'elles concernaient. Le tableau suivant synthétise cette analyse.

N° décliné	Intitulé de la recommandation (ex post PDRN 2008)	Prise en compte au vu des résultats de l'évaluation à mi-parcours	Appréciation du degré de prise en compte fin 2010
R1.1	Utiliser le bilan de santé pour renforcer les moyens vers les nouveaux enjeux	84% du bilan de santé a alimenté les mesures du socle national (PHAE2, DJA)	Très faible
R1.2	Développer des modes innovants de mise en œuvre des mesures	Quelques innovations : appels à projet, MAE à obligation de résultats	Partiel
R1.3	Accentuer le financement d'actions immatérielles	Pas de progression sensible par rapport au programme précédent	Très faible
R1.4	Renforcer le ciblage des actions du PDRH	Renforcement important sur IAA et MAET, pas sur les autres mesures	Partiel
R2.1	Articuler les enjeux environnementaux avec les enjeux économiques	Une prise en compte limitée de l'environnement dans les mesures économiques étudiées (PMBE, desserte forestière, IAA...)	Partiel
R2.2	Articuler les secteurs agricole et forestier en valorisant les synergies potentielles	A priori très peu fait	Nul
R2.3	Articuler l'approche LEADER avec les axes 1 et 2	LEADER mobilise majoritairement des mesures de l'axe 3 en 2010 (65%) mais à vérifier avec des travaux spécifiques	Faible
R3.1	Sortir de l'ambiguïté persistante des objectifs de la PHAE	Une avancée avec la création du DSH mais les risques associés à l'utilisation d'une mesure de masse pour gérer des enjeux environnementaux variés se vérifient	Partiel
R3.2	Articuler le niveau d'exigence entre les conditionnalités pilier 1 et les MAE	Cette articulation est dans l'ensemble réalisée	Bon
R3.3	Renforcer l'existence et la visibilité de la politique de développement rural au sein de la politique de développement régional	Lignes de partage sans synergie	Faible
R3.4	Renforcer les articulations entre MAE et approches réglementaires	Quasiment pas d'articulation pour l'instant	Faible
R4.1	Veiller à l'intégration effective des territoires de projet	En partie fait (axes 3 et 4, MAET)	Partiel
R4.2	Se saisir de la révision du zonage ICHN pour améliorer la pertinence du ciblage actuel	La révision du zonage des ZDS n'a toujours pas été réalisée	Nul
R4.3	Déconcentrer la politique d'aide à l'installation	La mesure installation reste dans le socle national	Nul
R4.4	Décliner la politique forestière nationale par sylvo-écorégion	Non mis en œuvre	Nul
R5.1	Mise en place d'équipes de gestion dédiée (national et régional)	En grande partie réalisé, tant au niveau national que régional	Bon
R5.2	Mise en place de véritables instances de pilotages (lieux de débat, tableaux de bord)	Les instances existent mais elles ne disposent pas facilement de tableaux de bord sur les réalisations et les résultats	Partiel
R5.3	Mise en place d'une stratégie de communication active	En partie réalisé	Partiel
R5.4	Identifier des solutions de simplification des procédures, notamment dans le domaine forestier	Pas d'élément dans la présente évaluation sur ce point	?
R6	Faire de l'ODR un outil de suivi /évaluation du PDRH	L'ODR n'est pas fonctionnel comme outil de suivi en continu	Faible
R7	Définir un tableau de bord d'alerte et mener des évaluations ciblées	Quelques évaluations ciblées ont été réalisées	Partiel
R8	Préparer l'évaluation intermédiaire	Un certain déficit d'anticipation sur la mise à disposition des données est à souligner	Faible

Avec environ 85% des recommandations formulées en 2008 partiellement, faiblement ou non mises en œuvre à mi-parcours, il ressort clairement de cette analyse que, au moins dans leurs grandes lignes, ces recommandations restent largement encore d'actualité⁶⁹.

Signalons également pour être complet, que l'évaluation ex post avait également débouché sur quelques recommandations concernant la préparation de la période post 2013, dont notamment :

- une liste de questions à se poser dans le cadre d'une réflexion prospective sur le futur de la politique de développement rural ;
- une recommandation générale sur le fait de travailler sur l'élaboration d'une stratégie nationale sans attendre les contours précis des règlements des fonds européens, et d'y adapter ensuite le cadre européen une fois celui-ci arrêté. C'est en effet l'enchaînement inverse qui se produit trop souvent ;
- une deuxième recommandation générale sur la poursuite du mouvement de déconcentration/décentralisation engagé sur la période actuelle, en optimisant les rôles respectifs des échelles nationale et régionale.

Comme précédemment, les conclusions de la présente évaluation vont plutôt dans le sens du maintien de ces recommandations — voir par exemple l'impression de « milieu du gué » qui ressort de l'analyse de l'équilibre actuel entre socle national et volets régionaux dans la question transversale n°3.

7.2.2. Un contexte de négociation de la future PAC qui s'inscrit plutôt dans la continuité pour le second pilier

A la différence de 2008, où les spéculations sur la PAC post 2013 allaient bon train (y aurait-il toujours une PAC ? avec un ou deux piliers ? ...), le processus d'élaboration des futures politiques agricoles et de développement régional est aujourd'hui lancé. Rappelons-en les principales échéances :

- 14 septembre 2010 : déclaration franco-allemande sur l'avenir de la PAC
- 18 novembre 2010 : communication officielle de la Commission Européenne sur la PAC à l'horizon 2020⁷⁰ ;
- premier semestre 2011 : discussions et débats au sein du Conseil Agriculture et Pêche ;
- propositions législatives de la Commission (projet de RDR 3) attendues à partir de mi 2011 ;
- négociations sur ce projet de règlement au Conseil fin 2011, et en 2012, voire en 2013 ;

⁶⁹ Le cahier des charges de la présente évaluation ne prévoyait pas de demander à l'évaluateur d'analyser les raisons de cette absence de mise en œuvre. Signalons simplement un enjeu de calendrier : ce type de programme se négociant deux à trois ans à l'avance, il est moins aisé de le modifier une fois qu'il est lancé (même si une marge de manœuvre existe). Or l'évaluation ex post est intervenue alors que le PDRH avait déjà débuté.

⁷⁰ « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoires — relever les défis de l'avenir ». Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions. COM (2010) 672/5.

- en parallèle de cette négociation sur les orientations et le cadre de la future PAC se déroule la préparation du prochain cadre financier pluriannuel (les perspectives financières pour 2014/2010) pour l'ensemble des politiques européennes ;
- 1 janvier 2014 : entrée en vigueur du nouveau cadre financier et des règlements sectoriels.

Les principaux éléments qui ressortent de la communication officielle de la Commission peuvent être synthétisés comme suit :

- Sur la base du caractère stratégique de l'agriculture dans l'Union Européenne et du rôle majeur joué par la PAC dans le maintien de cette activité, il est proposé de poursuivre la PAC après 2013 et de continuer à l'appuyer sur deux piliers complémentaires ;
- Aucun élément n'est donné sur les aspects budgétaires, ce qui confère une grande importance à la négociation parallèle du cadre financier pluriannuel ;
- Les parties du texte concernant le premier pilier font état de propositions susceptibles d'introduire des modifications substantielles dans un premier pilier « plus axé sur l'écologie et plus équitable » : (1) poursuite d'un régime d'aides directes annuelles, mais introduction d'un système de « couches » dans ce régime, avec une couche de base, une couche environnementale obligatoire, et des couches « optionnelles » dans les zones marquées par des contraintes naturelles spécifiques ou couplées à certaines productions ; (2) rationalisation et simplification des instruments existants pour réguler les marchés, et introduction de nouveaux éléments stratégiques touchant au fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire — relations contractuelles, transparence des marchés... ;
- Les parties concernant le second pilier tendent à en reproduire le contour actuel, puisqu'il est fait état de trois grands objectifs proches de l'esprit des axes du règlement en cours : compétitivité de l'agriculture, gestion durable des ressources, développement équilibré du territoire. Néanmoins, le texte souligne nettement qu'au sein de ces grands objectifs, les thèmes de l'environnement, du changement climatique et de l'innovation doivent orienter la politique. Enfin, sur le plan de la gouvernance du second pilier, il est clairement mis en avant une volonté de renforcer l'approche stratégique en accordant une place plus importante au pilotage par les résultats et en adoptant des modalités de programmation plus souples permettant une coordination des différents instruments.

Il convient également de souligner dans ces éléments de contexte certaines conclusions du cinquième rapport sur la politique de cohésion, susceptibles d'influer sur les orientations de la future politique de développement rural. Nous pensons notamment aux propositions suivantes formulées dans ce rapport :

- la consolidation de la planification stratégique avec l'élaboration à l'échelle de l'Union d'un cadre stratégique commun (CSC) traduisant les objectifs et les ambitions de la stratégie Europe 2020 en priorités d'investissements concernant potentiellement tous les fonds (dont le FEDER et le FEADER) ;
- le renforcement de la concentration thématique des ressources ;
- l'introduction dans la politique de cohésion d'une dimension de cohésion territoriale, qui pourrait favoriser directement l'articulation entre le FEDER et le FEADER en zone rurale. Cette articulation est d'ailleurs mentionnée assez explicitement, avec la proposition d'accorder plus de place dans la politique de cohésion au développement local « de façon coordonnée avec les actions similaires cofinancées au titre de la politique de développement rural ».

Il ressort donc de ces éléments, concernant le second pilier qui est le sujet des recommandations à formuler, une forme globale de continuité, du moins en ce qui concerne son contour général et en comparaison des spéculations qui avaient cours en 2008. Si on croise cette évolution du contexte avec l'analyse précédente sur le caractère encore largement d'actualité des recommandations formulées en 2008, il paraît légitime de proposer pour les recommandations de la présente évaluation à mi-parcours :

- d'une part, qu'elles reprennent la même structure et les mêmes thématiques qu'en 2008⁷¹, puisqu'elles restent d'actualité et que les contours de la future programmation s'inscrivent dans une certaine continuité ;
- d'autre part, de distinguer les deux horizons temporels qu'il convient d'éclairer (deuxième partie du PDRH et future période) au sein de chaque recommandation en proposant (1) des choses pouvant être testées ou expérimentées au cours de la période 2011/2013 et (2) des éléments plus ambitieux et plus complets pour la future période.

7.2.3. Recommandations sur la stratégie et les objectifs des programmes

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

La réponse à la question transversale n°1 a largement souligné les faiblesses du PDRH dans sa capacité à soutenir l'innovation et la conduite du changement dans les secteurs de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt et du développement rural. Il s'agit là d'une faiblesse récurrente depuis deux générations de programme, puisque l'évaluation ex post du PDRH l'avait également pointé de façon centrale. Pourtant, la « vocation » affichée du second pilier est précisément la conduite du changement, même si les membres de l'UE ont eu largement tendance à l'utiliser pour « réparer » les effets négatifs du premier pilier. Par ailleurs l'innovation reste une préoccupation centrale de la stratégie de développement des pays de l'UE et les programmes futurs devront y accorder une place à la fois importante et transversale. Il est donc temps de parvenir à faire évoluer significativement les programmes du second pilier en France dans ce domaine. Pour cela nous proposons :

R1.A. De préciser la théorie d'action recherchée pour favoriser l'innovation

La place de l'innovation dans la stratégie des programmes — objectif en soi, moyen de permettre aux secteurs visés de s'adapter aux nouveaux enjeux — ainsi que les types d'innovation souhaitées — technique, organisationnelle, de marché, endogène, diffusionniste... — ne sont pas suffisamment débattues et précisées. Il découle du flou de cette stratégie que les moyens et leviers à mettre en œuvre pour favoriser la conduite du changement ne sont ni clairement définis, ni portés politiquement. On en reste ainsi à une forme un peu « incantatoire » peu mise en œuvre dans les faits, et les innovations qui existent dans les entreprises ou les territoires se font sans le soutien du programme. Préciser en profondeur la théorie d'action dans ce domaine est donc nécessaire mais prendra du temps, c'est pourquoi nous proposons :

- dès la période 2011/2013, d'utiliser le réseau rural⁷² pour repérer et capitaliser les innovations à l'œuvre dans les secteurs agricoles, agroalimentaires, forestiers et

⁷¹ Cette structure comprend 8 recommandations regroupées en deux ensembles (4 recommandations R1 à R4 sur la stratégie et les objectifs du programme — conduite du changement, cohérence interne, cohérence externe, territorialisation — et 4 recommandations R5 à R8 sur sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation), chaque recommandation pouvant ensuite être déclinée plus finement. Il s'agit ici de reproduire uniquement cette structure car, dans le détail, il convient bien entendu de revisiter ces recommandations à l'aune des conclusions de la présente évaluation.

dans le développement des territoires ruraux et les éventuelles bonnes pratiques existant dans le PDRH pour les soutenir. Le réseau devra aussi permettre de capitaliser les travaux de recherche sur cette question ;

- pour la période post 2013, de réfléchir très en amont à l'élaboration d'une théorie d'action transversale sur l'innovation à partir du questionnement suivant : quelle finalité veut-on donner à l'innovation ? Pour répondre à quels enjeux ? Quels types et modalités d'innovation visent-on selon les cibles du programme ? Quels moyens et leviers doit-on utiliser pour les appuyer ?
- également pour cette période post 2013, de penser l'articulation de cette théorie d'action avec les politiques nationales de soutien de l'innovation (pôles de compétitivité,...), voire avec les autres programmes européens. Nous reviendrons plus loin sur ce point (R3).

R1.B. De développer des modes innovants de mise en œuvre

La conduite du changement est très liée aux possibilités d'ouverture vers de nouveaux acteurs ou de nouveaux projets, nécessaires pour surmonter la « dépendance au sentier historique » qui caractérise les processus de développement. Les modes innovants de mise en œuvre peuvent favoriser cette ouverture, car ils permettent de s'affranchir au moins partiellement du capital social existant entre les acteurs historiques de la mise en œuvre. Or nous avons souligné dans cette évaluation que ces modalités innovantes ont été jusqu'à présent peu utilisées. Afin de les développer, nous proposons :

- pour la période 2011/2013, de (1) généraliser les appels à projets pour les mesures où ils sont utilisés seulement de façon partielle, en veillant à diversifier les acteurs associés à leur conduite, (2) effectuer dans le cadre de l'évaluation in itinere des retours d'expérience sur des modalités innovantes de mise en œuvre dans d'autres pays de l'UE, (3) expérimenter de nouveaux modes d'attribution des aides, comme les enchères pour les MAET à obligation de résultats ;
- pour la période post 2013, de (1) généraliser certaines modalités de mise en œuvre innovantes sur la base des retours d'expérience nationaux et étrangers, et (2) penser la gouvernance des différents dispositifs retenus de façon à permettre l'entrée de nouveaux acteurs et l'atteinte de nouvelles cibles.

R1.C. De mieux utiliser l'innovation comme critère de ciblage

L'évaluation a montré que les critères de ciblage des aides étaient actuellement peu utilisés pour favoriser le soutien des projets innovants, entre autres parce que les attendus étaient mal définis et/ou qu'il existait d'autres possibilités de financement dans les politiques nationales. En parallèle de la mise au point d'une théorie d'action plus précise, il convient de mieux utiliser les possibilités de ciblage des aides. Pour cela, nous proposons :

- pour la période 2011/2013, d'une part de renforcer l'importance du critère « innovation » dans l'attribution des aides (PMBE, IAA, 321, 323...) dans le cas d'une gestion des enveloppes plus contraintes en fin de programme, d'autre part d'expérimenter la participation d'acteurs spécialisés dans le soutien de l'innovation (OSEO, DRRT, pôles de compétitivité) à certains comités de sélection ;
- pour la période post 2013, d'une part de différencier certains taux de subvention en fonction du caractère innovant du projet et d'autre part de prévoir l'association d'acteurs spécialisés dans le soutien de l'innovation à l'ensemble du processus de mise en œuvre des dispositifs retenus pour soutenir l'innovation (élaboration, instruction, sélection).

⁷² En s'assurant qu'il dispose bien des moyens nécessaires.

R2. RENFORCER LA COHERENCE INTERNE DES PROGRAMMES

Nous avons souligné dans les réponses aux questions transversales et dans le jugement d'ensemble combien la structuration du PDRH en axes et en mesures freinait d'une part la mise en œuvre de la transversalité des objectifs et d'autre part le soutien de projets intégrés (filières ou territoires). Nous avons également mis en évidence à plusieurs reprises des incohérences entre les objectifs affichés et les moyens prévus. Il convient donc de progresser sur ces différents aspects de la cohérence interne des programmes. Les perspectives pour la période post 2013 semblent aller dans le bon sens à ce sujet puisque les propositions de la Commission invitent à une approche plus stratégique et une gestion plus souple permettant une coordination renforcée des différents instruments. Nous proposons donc :

R2.A. De renforcer la transversalité entre les axes (2011/2013) ou les objectifs stratégiques (post 2013)

En ce qui concerne la période 2011/2013 pour laquelle la structuration du programme est relativement figée, on peut proposer dans ce domaine trois points de vigilance : (1) prise en compte renforcée de l'environnement dans les dispositifs des axes 1 et 3 (critères de sélection, diffusion des bonnes pratiques), (2) prise en compte des spécificités territoriales dans les axes 1 et 2 (critères de sélection, diffusion de bonnes pratiques), (3) étude de la transversalité au sein des programmes LEADER dans le cadre de l'itinère.

En ce qui concerne la période post 2013, l'approche de la transversalité entre les objectifs stratégiques dépendra des marges de manœuvre offertes par le futur RDR 3 et des objectifs transversaux retenus. Sachant qu'on devrait a priori retrouver dans ces derniers au moins l'environnement, le changement climatique et l'innovation, on peut déjà proposer :

- d'élaborer pour chacune des priorités transversales, à l'instar de ce qui a été proposé ci-dessus pour l'innovation, une théorie d'action permettant une prise en compte transversale à l'ensemble du programme ;
- de prévoir des possibilités de financement transversales des fonctions support, et notamment de l'animation ;
- d'inclure dans le système de suivi la prise en compte des priorités transversales (voir R6).

R2.B. De renforcer les approches intégrées (filières, territoires)

Là encore, les possibilités de renforcement sont réduites dans le programme actuel. On peut néanmoins proposer de chercher à expérimenter, par exemple avec des régions volontaires, des approches intégrées associant plusieurs dispositifs. On peut citer par exemple le soutien au montage de projets relatifs à l'agriculture biologique associant production et mise en marché (CAB et IAA), le cas échéant sur un bassin d'alimentation de captage en lien avec un débouché de proximité, ou la valorisation touristique d'une zone Natura 2000 (différents dispositifs des axes 2 et 3). Par ailleurs, il convient a minima de recenser et de capitaliser les expériences existantes de financements coordonnés entre plusieurs dispositifs (en France) et d'étudier les systèmes de financement de projets intégrés existant dans d'autres pays de l'UE⁷³.

La période post 2013 doit en revanche être l'occasion de renforcer significativement les possibilités de soutenir des projets intégrés, en prévoyant des possibilités d'attribution « groupées » d'aides, par exemple suite à une labellisation de projets intégrés, à l'instar de ce qui se pratique en Italie. Les dispositions prévues devront contourner, sur le plan de la mise en œuvre, les inconvénients de la gestion par dispositif, avec par exemple l'existence de « gestionnaires de projets » (voir R5).

⁷³ Le cas de l'Italie a notamment fait l'objet d'une présentation au comité de pilotage de l'évaluation à mi-parcours.

R2.C. De renforcer la cohérence entre les objectifs et les moyens

La cohérence entre les objectifs et les moyens doit être prévue lors de la conception du programme, et également gérée lors des événements amenant des révisions en cours de programme, comme le Grenelle de l'environnement ou le bilan de santé dans le cas du PDRH. Il convient donc de veiller dans ce domaine :

- pour la période 2011/2013, à ce que (1) l'équilibre budgétaire soit assuré entre les mesures fortement consommatrices et les mesures de type « projet » à consommation plus lente, (2) des critères de sélection en phase avec les priorités recherchées aujourd'hui et plus encore demain soient mis en place pour gérer d'éventuelles tensions budgétaires en fin de programme ;
- pour la période post 2013, à ce que (1) les nouvelles priorités et enjeux transversaux soient pris en compte dans le cadrage budgétaire, y compris pour l'attribution des enveloppes régionales, (2) les futurs objectifs stratégiques soient dotés de façon cohérente avec l'ambition qui leur est associée, et (3) les dispositifs finançant des fonctions supports transversales soient dotés de façon suffisante.

R3. RENFORCER LA COHERENCE EXTERNE DES PROGRAMMES

La réponse à la question transversale n°4 a mis en évidence certains points forts, mais aussi d'importantes faiblesses en matière d'articulation du PDRH avec d'autres programmes et politiques publiques. La première est un renforcement de la difficile lisibilité entre les deux piliers de la PAC, il est vrai notamment dû à l'évolution de certaines OCM au cours de cette période de programmation. La seconde faiblesse est l'absence de synergie entre la mise en œuvre du FEADER et celle du FEDER en zone rurale, ce qui affaiblit l'efficacité des moyens affectés au développement des territoires ruraux. La troisième faiblesse porte sur certaines incohérences relevées entre le PDRH et les politiques nationales (Grenelle de l'environnement, politique de l'innovation). Enfin, la cohérence entre le PDRH et les politiques des collectivités territoriales pourrait être améliorée. Il convient donc d'améliorer ces quatre domaines de la cohérence externe des programmes.

R3.A. Renforcer la cohérence avec le premier pilier de la PAC

Un certain nombre d'éléments soulignés dans l'évaluation ont contribué à renforcer le « brouillage » entre les deux piliers de la PAC (OCM, financement de la CAB sur le premier pilier). Il convient donc de chercher, lors de préparation de la future période de programmation, à se rapprocher au mieux des raisons d'être de chacun des deux piliers que la Commission définit ainsi : « Le premier pilier couvrirait les paiements octroyés annuellement à tous les agriculteurs, tandis que le second pilier demeurerait l'instrument de soutien en faveur des objectifs de l'Union, offrant aux États membres une flexibilité suffisante pour tenir compte de leurs spécificités, sur la base de programmes et de contrats pluriannuels. Dans cette configuration, la séparation en deux piliers devrait apporter plus de clarté, chaque pilier étant complémentaire de l'autre, sans chevauchement ni perte d'efficacité⁷⁴ ». Pour favoriser ce rapprochement, nous proposons pour la future période :

- d'utiliser les possibilités offertes par l'évolution des paiements directs dans le cadre du premier pilier pour financer le soutien du revenu des éleveurs herbagers, voire les services rendus par les agriculteurs pratiquant l'agriculture biologique ;
- de traiter les problématiques environnementales liées aux surfaces en herbe (risque de mise en cultures, risque d'intensification, risque de déprise) par un dispositif territorialisé dans le second pilier, qui soit une vraie rupture avec la PHAE ;

⁷⁴ Communication du 18 novembre 2010 déjà citée.

- de poursuivre la logique entamée sur cette période de programmation en matière de prépondérance des aides « projet » dans le second pilier (l'ICHN devrait normalement être la seule aide de masse du second pilier⁷⁵).

R3.B. Renforcer la cohérence avec les autres fonds

Ce deuxième point est très important, car il correspond à une faiblesse identifiée non seulement dans la présente évaluation, mais également à l'échelle de l'ensemble de l'Union comme évoqué plus haut à propos des conclusions du cinquième rapport sur la politique de cohésion. Pour le mettre en œuvre, nous proposons :

- pour la période 2011/2013, d'une part d'expérimenter, par exemple dans des régions volontaires, l'articulation entre les fonds dans un domaine ciblé (développement de la filière bois par exemple) et, d'autre part, d'insister auprès de l'échelon régional pour mettre à l'ordre du jour des comités plurifonds la recherche de synergies entre les différents fonds européens concernant le développement des territoires ruraux ;
- pour la période post 2013, de travailler dès maintenant sur une stratégie de développement des territoires ruraux intégrant en termes de moyens pour la mettre en œuvre les quatre fonds FEADER, FEDER, FEP et FSE. Ceci permettra de déterminer un contenu précis pour le troisième objectif stratégique du futur deuxième pilier, et pour le futur objectif de cohésion territoriale du programme FEDER. A titre d'exemple, on peut imaginer un troisième objectif du FEADER centré sur les liens entre les secteurs agricoles, IAA et forêt avec les autres acteurs des territoires ruraux et des programmes FEDER et FSE prenant en charge les autres dimensions du développement des territoires ruraux. Une fois cette stratégie élaborée, il conviendra d'adapter en conséquence la stratégie de communication sur les objectifs et les cibles des différents programmes européens. Enfin, l'implication des acteurs en charge de la gestion des différents programmes (DRAAF, SGAR) devra être pensée de façon à favoriser les articulations et les synergies.

R3.C. Renforcer la cohérence avec les politiques nationales

L'évaluation a souligné que le PDRH n'était pas totalement cohérent avec l'atteinte des objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement (agriculture biologique, utilisation des produits phytosanitaires, protection des captages d'eau potable). Elle a aussi mis en évidence des articulations insuffisantes avec les politiques nationales d'innovation et d'excellence territoriale. Pour améliorer ces faiblesses, nous proposons :

- pour la période 2011/2013, d'une part de se rapprocher de la logique « Grenelle » pour les territoires cibles des MAET/DCE et de mettre en œuvre les possibilités d'articulation avec l'approche réglementaire⁷⁶ pour favoriser l'atteinte des objectifs, et d'autre part, de renforcer l'articulation en cours entre le PDRH et la deuxième vague de PER ;
- pour la période post 2013, de mieux articuler les futurs programmes avec les politiques nationales de soutien à l'innovation (voir R1) et avec les SDAGE des Agences de l'eau, et d'anticiper les conséquences de la réforme en cours des collectivités territoriales.

R3.D. Renforcer la cohérence avec les politiques des collectivités territoriales

Sur ce dernier point, l'évaluation a souligné que si l'association des collectivités territoriales était un progrès notable de cette génération de programme, ces dernières ont eu souvent le sentiment d'une co-construction insuffisante des volets régionaux et des modalités de mise

⁷⁵ Ceci ne tient pas compte d'une éventuelle mise en place d'un outil de gestion des risques dans le second pilier.

⁷⁶ Prévu à l'article 38 du RDR 2.

en œuvre des dispositifs. Il conviendra donc dans la préparation de la future génération de programmes de veiller à laisser une marge de manœuvre plus importante au partenariat régional.

R4. RENFORCER LA REGIONALISATION ET LA TERRITORIALISATION DES PROGRAMMES

Les réponses aux questions transversales n°2 et 3 ont permis de mettre en évidence un certain nombre d'avancées en matière de régionalisation⁷⁷ et de territorialisation des programmes, mais aussi (1) que les effets territoriaux du programme restaient limités, (2) qu'il y avait lieu d'interroger la répartition actuelle des rôles entre l'échelle nationale et l'échelle régionale dans la gestion du programme. La quatrième recommandation que nous formulons vise donc le renforcement des processus de régionalisation et de territorialisation. Précisons qu'il ne s'agit en aucun cas d'un renforcement « par principe » mais bien parce que ces processus nous paraissent, à la lumière des résultats des travaux d'évaluation, permettre de renforcer d'une part la pertinence des programmes (par une meilleure adaptation aux enjeux régionaux et locaux) et d'autre part leur efficience (par une répartition des rôles plus fonctionnelle). Par ailleurs, ce renforcement ne signifie absolument pas un abandon du rôle de l'échelle nationale — dont l'intérêt en termes d'équité, de cohérence stratégique⁷⁸ et d'impulsion politique a été souligné à plusieurs reprises —, mais plutôt son optimisation. Nous proposons donc deux voies principales pour renforcer régionalisation et territorialisation :

R4.A. Poursuivre la régionalisation des dispositifs

Au sein du PDRH, la mise en œuvre de la majorité des dispositifs est régionalisée. L'évaluation réalisée sur l'une des mesures du socle national, la PHAE 2, a souligné sa difficulté à répondre aux enjeux environnementaux de gestion de l'herbe, qui sont différents selon les contextes territoriaux. L'analyse de la mesure soutenant la desserte forestière, également dans le socle national, a également révélé des inconvénients à ce caractère national, même si certains avantages ont également été soulignés. Enfin, les travaux d'évaluation sur la précédente génération de programme ont recommandé de déconcentrer davantage le cadrage et les instruments de la politique de soutien à l'installation.

Dans la lignée d'un deuxième pilier majoritairement composé de mesures de type « projet », nous recommandons donc de poursuivre cette régionalisation des dispositifs, l'ICHN — seule mesure de masse qui devrait rester dans le second pilier, voir R3.A. — ayant vocation à rester gérée à l'échelle nationale⁷⁹. Cette régionalisation sera utilement préparée par un retour d'expérience à effectuer d'ici 2013 sur les dispositifs du socle national transférés en cours de programme à l'échelle régionale (dispositifs forestiers notamment), puis devra être mise en œuvre dans la prochaine génération de programmes.

R4.B. Mieux utiliser et combiner davantage les leviers de la territorialisation

L'évaluation a mis en évidence que les leviers de territorialisation utilisés dans le PDRH (zonages, implication des territoires de projet) n'étaient pas optimisés et rarement combinés (sauf dans le cas des MAET). Afin de progresser dans cette utilisation, nous proposons :

- lors de la période 2011/2013, d'expérimenter, par exemple avec des régions volontaires, d'une part l'utilisation de nouveaux zonages (documents d'urbanisme tels que PLU ou SCOT pour le ciblage des MAET par exemple) et d'autre part la combinaison d'un zonage et de l'implication d'un acteur territorial local (par exemple territorialiser la conversion bio sur des bassins d'alimentation de

⁷⁷ Dans l'ensemble du texte relatif à cette recommandation, le terme régionalisation doit être compris au sens de l'échelle de mise en œuvre et inclut donc à la fois la déconcentration et la décentralisation.

⁷⁸ Impliquant notamment un rôle important dans le suivi et l'évaluation.

⁷⁹ Même si on gagnerait à affiner ses critères d'attribution (à l'échelle parcellaire notamment).

captages, ou introduire une analyse régionale des priorités dans la mise en œuvre de la mesure 321) ;

- lors de la période post 2013, de généraliser ce couplage zonage des enjeux / implication des acteurs locaux dans la mise en œuvre des futurs objectifs (et notamment de celui concernant le développement équilibré des territoires).

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

A l'instar de la partie précédente, la structure des recommandations de l'évaluation ex post du PDRN a été conservée : gestion du programme, suivi, évaluation. Toutefois, les deux recommandations de l'évaluation de 2008 concernant le suivi ont été regroupées sous la même thématique dans ce qui suit.

R5. RENFORCER LA LISIBILITE ET LA GESTION EN PROGRAMME

La réponse à la question transversale n°5 a souligné des évolutions importantes dans le domaine de la lisibilité et de la gestion en programme du PDRH, par rapport à son prédécesseur. Mais elle a également mis en évidence (1) que le pilotage restait peu stratégique, avec des enjeux budgétaires largement dominants et une compartimentation contraignante du programme en axes et mesures ; (2) que malgré une association d'acteurs plus nombreux à la mise en œuvre, le profil des bénéficiaires restait très semblable à celui de la génération précédente. Il convient donc de renforcer encore nettement la lisibilité et l'accessibilité des programmes, ainsi que le caractère stratégique de leur pilotage, comme le recommande les propositions de la Commission Européenne. Pour ce faire, nous proposons :

R5.A. De renforcer la gestion en programme et le partenariat

En ce qui concerne la période 2011/2013, certains partenariats pourraient être renforcés, comme celui avec les acteurs de l'artisanat dans la mise en œuvre de l'axe 3. Mais l'essentiel du renforcement est à mettre en œuvre lors de la prochaine génération de programmes, avec notamment :

- la poursuite et l'amplification de l'existence d'équipes dédiées à la gestion du programme au sein des principaux acteurs de la mise en œuvre. Des gestionnaires de « projets » seront également nécessaires au sein de ces équipes pour amplifier le soutien des approches intégrées de filières et/ou de territoires⁸⁰ (R2.B) ;
- le renforcement de l'approche « par objectifs », à la fois dans l'attribution des enveloppes régionales et dans le suivi de l'avancée du programme (indicateurs de réalisations et de résultats) ;
- l'utilisation des critères de sélection pour mettre en œuvre la stratégie et notamment les priorités transversales retenues (environnement, changement climatique, innovation, ...) ;
- le renforcement du partenariat entre le MAAPRAT et l'ARF au niveau national, corollaire de la recommandation R3.D sur le renforcement de la co-construction avec les régions. Ce partenariat doit être fonctionnel, ce qui signifie que l'ARF doit pouvoir porter la parole des régions ;
- la généralisation du pilotage en binôme Etat/Région ;
- l'attribution des délégations de gestion en fonction de l'implication financière des acteurs et de l'historique régional.

⁸⁰ Les conséquences en termes de formation de la mise en place de tels gestionnaires de « projets » ne doivent pas être négligées.

R5.B. De mieux communiquer et diffuser les bonnes pratiques

L'évaluation a souligné des progrès en matière de communication (sites internet dédiés, réalisation de plans de communication) mais aussi le fait que communication reste généraliste et touche difficilement les publics « nouveaux ». Il convient donc de renforcer l'accessibilité du PDRH à des acteurs plus nombreux et de diffuser des informations plus précises sur certains enjeux de la gestion des programmes.

Au cours de la période 2011/2013, l'effort dans ce domaine pourrait être centré sur le repérage et la diffusion de bonnes pratiques dans des domaines pour certains déjà évoqués : soutien de projets innovants, rôle des territoires de projet, approches intégrées... Le réseau rural pourrait utilement être mis à contribution sur tout ou partie de ces questions.

En ce qui concerne la période post 2013, la communication devra être renforcée dans les domaines suivants :

- communication sur la stratégie interfonds retenue et le rôle dévolu à chacun des fonds au sein de la politique de développement des territoires ruraux ;
- communication auprès des nouveaux publics cibles ;
- évaluation du ou des plan(s) de communication mis en place.

R6. DISPOSER D'OUTILS DE SUIVI / EVALUATION PERFORMANTS

L'évaluation a souligné différentes faiblesses dans le système de suivi du programme à mi-parcours : lacunes ou retards dans l'instruction de certains indicateurs de réalisation, faible investissement des indicateurs de résultat, observatoire du développement rural non fonctionnel « en continu⁸¹ ». Des progrès sont donc à réaliser dans ce domaine.

Concernant tout d'abord la période 2011/2013, plusieurs chantiers sont à mettre en œuvre :

- investir davantage les indicateurs de résultats ;
- organiser le « rattrapage » autant que possible de la saisie des indicateurs de caractérisation des projets (axes 3 et 4) et compléter les données sectorielles et de filières (axe 1) ;
- utiliser l'évaluation in itinere pour mener des travaux ciblés sur l'axe 4, peu analysé dans la présente évaluation, sur les modes de mise en œuvre innovants (France et étranger), sur éventuellement quelques dispositifs nouveaux qui n'ont pas été approfondis à mi-parcours (PPE par exemple) ;
- effectuer un retour d'expérience approfondi sur le déploiement et l'utilisation d'OSIRIS ;
- faire de l'ODR un véritable outil de suivi-évaluation : comité de pilotage actif permettant des échanges méthodologiques, formation d'utilisateurs au sein des gestionnaires du programme, transmission régulière des données issues d'OSIRIS.

Concernant ensuite la période post 2013, il conviendra (1) de définir le plus tôt possible un cahier des charges pour la version 2 d'OSIRIS, en associant tous les futurs utilisateurs, et avec une maîtrise d'ouvrage claire (2) de prendre en compte les besoins du suivi dans la définition du cadre et des procédures de gestion du ou des programmes et (3) d'investir dès la conception du ou des programmes — c'est-à-dire au stade de l'élaboration du cadre

⁸¹ Pas de transmission automatique des données, pas d'utilisation en dehors des évaluations, pas ou peu d'échanges méthodologiques.

logique — la définition d'indicateurs de réalisations et surtout de résultats adaptés au suivi de l'atteinte des objectifs opérationnels fixés.

R7. PREPARER L'EVALUATION EX POST

Le cadre commun de suivi et d'évaluation du RDR 2 prévoit une évaluation ex post en 2015, devant fournir une réponse à l'ensemble du questionnement évaluatif des lignes directrices européennes. Ce CCSE propose également une liste de 7 indicateurs d'impact destinés à mener une approche commune à l'ensemble des Etats membres. L'évaluation ex post devra s'intéresser aux effets et impacts du programme, et dans ce cadre, il est prévu dans les lignes directrices que l'autorité de gestion assure l'instruction des 7 indicateurs d'impact et que l'évaluateur détermine la part de leur évolution attribuable aux effets du programme. Cette approche est dans les faits partiellement inapplicable, et nécessite par ailleurs d'être anticipée pour être au moins partiellement réalisée. L'annexe 3 de ce rapport propose une analyse critique de cette approche et suggère un certain nombre de pistes pour la mettre en œuvre dans ses composantes les plus utiles à l'amélioration de l'évaluation des programmes. Au delà de cette question des indicateurs d'impact, l'évaluation ex post doit être anticipée pour pouvoir maximiser sa valeur ajoutée. Pour ce faire, il convient :

- d'anticiper l'évaluation des coûts de gestion du programme (par exemple en réalisant des enquêtes de temps passé auprès des acteurs impliqués dans la mise en œuvre) ;
- d'anticiper la mise à disposition d'un observatoire des données, à la fois fonctionnel au démarrage de l'évaluation et exhaustif sur la participation de tous les financeurs ;
- d'anticiper l'instruction des indicateurs d'impact les plus intéressants pour approcher certains effets du programme (voir annexe 3) ;
- de mener un retour d'expérience sur les évaluations à mi-parcours et ex post réalisées depuis 2003 afin de choisir l'organisation la plus fonctionnelle.

8. Annexes

Annexe 1 : Fiches méthodologiques d'analyse des questions transversales

Annexe 2 : Réponse aux questions européennes par mesure

Annexe 3 : Premiers travaux sur les indicateurs d'impact proposés par la CE

Annexe 1 : Fiches méthodologiques d'analyse des questions transversales

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 ?

Interprétation du questionnaire

Clarification de certains termes « nouveaux enjeux émergents du développement rural »

(1) Evolution des structures avec développement de nouvelles formes d'exploitation

L'évolution des structures fait référence aux structures juridiques ; au niveau national, une réflexion est en cours sur les structures avec le bureau des statuts et structures en dehors du PDRH. La réflexion concerne notamment d'autres formes juridiques qui permettent l'apport de capitaux extérieurs pour faire face aux besoins d'investissements importants des exploitations agricoles qui ne sont plus toujours possibles avec les personnes physiques. Dans ce sens, les CUMA sont à favoriser.

La réflexion concerne également la création d'un fonds agricole pour faciliter les transmissions (type fonds des artisans pour la reprise du fonds de commerce).

Le PDRH soutient le modèle d'agriculture familiale à travers ses différentes mesures et conditions d'éligibilité (multiplication des plafonds uniquement pour les GAEC pour aucune autre forme sociétaire !) Est-ce le meilleur modèle à promouvoir pour avoir une agriculture compétitive ? Ces éléments sont sous-jacents à cette question. Au niveau français ce débat n'est pas encore posé clairement.

En quoi les modalités d'aide favorisent ou non les différentes formes sociétaires (ex : ICHN limité à deux membres d'un GAEC, DJA pour chaque individu, etc.) ?

Evolution des organisations pour l'utilisation collective (de matériels, bâtiments, ouvriers, etc.) (CUMA – mesure 121C2, etc.), émergence de système de remplacement (système innovant).

(2) évolution des circuits commerciaux : ce sont surtout les différents types de circuits courts qui sont concernés et émergents.

(3) apparition de nouveaux systèmes de production pour mieux intégrer l'environnement :

Emergence de nouveaux systèmes de culture (lesquels ?), de techniques culturales (introduction de légumineuses, système agricole économe en pesticides) ; de nouveaux systèmes de production (système de production valorisant l'herbe pour une plus grande autonomie alimentaire, etc.). Ex : mesure 214C : SFEI : système fourrager économe en intrants.

Déclinaison en sous-questions

Rappel des sous questions du cahier des charges :

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, il conviendra d'examiner notamment les points suivants :

- 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) ?

Cette première sous question **SQ1** renvoie aux nouveaux enjeux détaillés ci-dessus. A noter que pour le MAAP, les nouveaux enjeux sont une vision plus large que les « nouveaux défis » bruxellois du bilan de santé. Il s'agit bien ici d'appréhender la capacité du programme à prendre en compte ces enjeux au sens large.

- 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 ?

Cette deuxième sous question **SQ2** renvoie à deux aspects. Le premier est de savoir si l'architecture « saucissonnée » du programme en axes et mesures n'est pas un frein à l'innovation. Elle nécessite en effet souvent de « découper » un projet pour le soutenir dans les « cases » disponibles, ou alors de trouver une « case » pour des projets innovants donc par nature non prévisibles. Le second aspect porte sur le fait que la mesure 124 est souvent perçue comme la seule innovante alors qu'elle est faiblement dotée et très peu mise en œuvre. Dès lors, peut-on considérer que l'innovation est ailleurs, et prise en compte de façon transversale dans l'ensemble du programme ? Les actions innovantes seraient-elles mieux ou moins bien soutenues s'il n'y avait pas de mesures spécifiquement ciblées sur l'innovation ?

- comment ont été pris en compte les différents acteurs autres que les agriculteurs ?

Cette troisième sous question **SQ3** renvoie à des acteurs tels que les associations environnementales, les acteurs du monde rural non agricole ou encore les acteurs de l'ingénierie territoriale.

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

Cette quatrième sous question **SQ4** renvoie à l'adéquation entre les mesures « agricoles » et les modes d'organisation émergents des acteurs agricoles.

Place dans la logique d'action

Les deux premières sous questions sont particulièrement transversales. La troisième porte plus sur les axes 2, 3 et 4 alors que la quatrième vise plus spécifiquement les mesures « agricoles », donc les axes 1 et 2.

Méthode de traitement

Sous question	Critères	Indicateurs	Sources
SQ1	• Perception de nouveaux enjeux par les acteurs de la mise en œuvre du programme • Capacité du programme à les prendre en compte		• Entretiens phases 1 & 2
SQ2	• 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		• Entretiens phases 1 & 2 • Analyse des réalisations • Zooms mesure 124, 111B • Entretiens phases 1 & 2 • Entretiens phases 1 & 2 • Zooms axe 3
SQ3	• 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...)	• Part des bénéficiaires de ce type (mais il y a aussi la mise en œuvre)	• 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	• Certaines formes d'organisation nouvelles des agriculteurs sont-elles exclues du programme ?		• Zooms axe 1 et 2 • Analyse des réalisations (statut des bénéficiaires)

Articulation avec les autres questions

Il y a ici trois points : (1) l'articulation avec les questions relatives aux 13 mesures ou dispositifs à approfondir (voir annexe 1 de la proposition), (2) l'articulation des questions transversales entre elles, (3) l'articulation avec les questions européennes (horizontales).

Focus sur 13 mesures

- Les critères relatifs à la prise en compte des nouveaux enjeux et à la capacité du programme à soutenir des projets innovants sont à avoir en tête dans l'ensemble des zooms.
- Aspects plus spécifiques liés à l'innovation (en orange, mesures particulièrement intéressantes pour Q1)

Mesure	Aspects spécifiques dans entretiens / enquêtes
111B - Information et diffusion des connaissances scientifiques et des pratiques novatrices	Articulation avec les dispositifs de recherche, d'expérimentation et d'appui technique et capacité à jouer un rôle dans la diffusion des pratiques novatrices
121A (PMBE)	Prise en compte des nouveaux enjeux (bois énergie...) et diffusion des innovations technologiques (bio-matériaux, système de traitement alternatif d'effluents, amélioration de l'efficacité énergétique, utilisation d'énergie renouvelable)
123A - Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles 124 - Coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole et alimentaire	123A : articulation avec 124 124 : mesure spécifique innovation : freins à sa mise en œuvre, apport spécifique quand elle a été prise
125A - Desserte forestière	Mode d'organisation innovant, prise en compte de l'environnement ?
132 - Participation des agriculteurs a des régimes de qualité alimentaire 133 - Activités d'information et de promotion des produits faisant l'objet de régimes de qualité alimentaire	
214 A - PHAE	
214 C - SFEI	Promotion de nouveaux systèmes de culture / d'élevage Association d'acteurs « nouveaux » (CIVAM...)
214 D - CAB	Promotion de nouveaux systèmes de culture / d'élevage Association d'acteurs « nouveaux » (CIVAM...)
214 I - MAET	Innovation politique (engagements à obligation de résultat) Association d'acteurs environnementaux et territoriaux Capacité d'innovation limitée par les « briques élémentaires » ?
321 - Services de base pour l'économie et la population rurale 323 - Conservation et mise en valeur du patrimoine rural naturel et culturel	Mise en oeuvre hors / via Leader et capacité à financer des projets innovants Association d'acteurs non agricoles

Innovation et autres questions transversales

Question transversale	Prise en compte de l'interaction avec Q1
Q2	Capacité des MAET à s'adapter à des problématiques territoriales
Q3	Capacité des acteurs régionaux à adapter aux enjeux spécifiques Influence de la double échelle des mesures sur la capacité à prendre en compte des projets innovants
Q4	Articulation avec FEDER pour financement de la recherche et du transfert de technologie Articulation avec les fonds nationaux type CASDAR
Q5	Mode de mise en œuvre innovants : obligation de résultat, appels à projets Capacité des critères de sélection à favoriser l'innovation

Questionnement européen sur l'innovation

Trois questions horizontales concernent partiellement la prise en compte de l'innovation. Le choix des indicateurs est libre.

Question européenne	Lien avec le questionnement national sur l'innovation, approche retenue
QH 2. Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à promouvoir le développement durable dans les zones rurales ? En particulier vis-à-vis de la biodiversité et paysages traditionnels, de la gestion de l'eau et du changement climatique ?	Lien partiel à travers la prise en compte des nouveaux enjeux autour du changement climatique
QH 6. Dans quelle mesure le programme a-t-il ciblé avec succès les situations particulières, comme la dépopulation ou la pression urbaine ?	Lien à travers la capacité à prendre en compte les nouveaux enjeux de type lien urbain / rural
QH 10. Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à promouvoir l'innovation dans le domaine agroalimentaire européen ?	Question directement liée à Q1 – A prendre en compte notamment dans les zooms 123A et 124.

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

Interprétation du questionnement

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

Déclinaison en sous-questions

Rappel des sous questions du cahier des charges :

- quelle a été la participation des acteurs des territoires : quelles ressources ont été mobilisées, quels types de projets ont été proposés, quelle a été la place des agriculteurs ? (SQ1)

L'emploi du passé composé semble renvoyer à la conception du programme, mais on peut penser que la participation des acteurs des territoires renvoie également à la mise en œuvre. Les « acteurs des territoires » qui sont ici visés sont les communes, EPCI, Pays, PNR, Agglomérations, syndicats de bassins versants, voire les acteurs privés non agricoles des territoires ruraux.

- 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 visés ici sont les mêmes que dans la première sous-question.

- dans quelle mesure les dispositifs du PDRH permettent-ils d'agir sur la morphologie des territoires : façonnage des paysages, aménagement de l'espace non urbanisé ? (SQ3)

L'idée dans cette troisième sous question est de se centrer sur les dispositifs ayant un effet direct sur le paysage (PHAE, PMBE, SFEI, MAET...), même si quasiment tous les dispositifs peuvent avoir un effet direct ou indirect sur le paysage. La deuxième partie de la sous question, celle portant sur l'aménagement de l'espace non urbanisé, renvoie à deux types de problématiques différenciées : celle des espaces en déprise rurale d'une part et celle des espaces en voie de périurbanisation, d'autre part.

- 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 quatrième sous question est potentiellement très vaste si on la considère comme les « effets emploi » du programme. L'idée peut être de la centrer sur l'activation par le programme de la valorisation des ressources endogènes d'un territoire (son patrimoine, son image...). Cette interprétation pose le problème de la définition des ressources endogènes d'un territoire rural : le patrimoine naturel et culturel en sont le centre, mais l'agriculture et l'exploitation forestière peuvent également en faire partie dans une acception plus large. Une manière de s'en sortir est de considérer la sous question sous cet angle : en quoi l'approche territoriale (c'est-à-dire l'inscription d'un projet ou d'une action dans une réflexion à l'échelle du territoire de projet) amène un plus en termes d'emploi ? L'idée est quand même ainsi de traiter le faible impact potentiel du PDRH sur la pauvreté rurale et la

faible préoccupation « emploi » du programme par rapport à la période de conception de son prédécesseur (PDRN).

- quel lien le PDRH a-t-il avec les pôles d'excellence rurale, les parcs naturels régionaux, les Pays et les autres structures intercommunales ? (SQ5)

Cette cinquième sous question est claire et se rapproche de la première.

- de nouveaux territoires ont-ils été construits autour des interventions du second pilier ? (SQ6)

Dans le contexte actuel de critique du « 1000 feuilles » français, on ne cherchera pas tant à mettre en évidence des nouveaux territoires qu'à rapprocher cette sous question des premières et cinquièmes et à traiter la question de la pertinence du programme vis-à-vis des enjeux localisés (environnement, paysage...).

Place dans la logique d'action

Cette deuxième question renvoie plus dans son esprit aux axes 2 et surtout 3 et 4 du programme. L'emploi et la valorisation des potentialités endogènes des territoires sont ainsi très présents dans les objectifs stratégiques affichés des axes 3 et 4. Concernant l'axe 2, le lien est plus indirect. Il se fait par le choix d'enjeux environnementaux prioritaires sur lequel le programme se centre (eau et biodiversité), qui sont déjà par nature territorialisés, et que le programme aborde notamment par les deux directives européennes qui les traitent (DCE et Natura) qui présentent une approche très territorialisée.

Méthode de traitement

Sous question	Critères	Indicateurs	Sources
SQ1, SQ5, SQ6	- Participation des acteurs des territoires à la conception du programme - Participation des acteurs des territoires à la mise en œuvre du programme	Participation des Pays Participation des PNR Participation des EPCI Participation des acteurs privés non agricoles (associations, propriétaires, artisans...)	- Analyse des réalisations (statut des bénéficiaires, croisement des réalisations avec les Pays, PNR, EPCI) - Entretiens phases 1 & 2 - Zooms axes 2 et 3
SQ2	- Pertinence des actions menées par rapport aux enjeux des territoires - Evolution de la prise en compte des enjeux par les acteurs	Capacité à zoner les enjeux en amont ou à établir des diagnostics des besoins Pertinence des réalisations vis-à-vis des enjeux Inscription des actions dans des projets de territoire	- Analyse des DRDR - Analyse des réalisations (taux de couverture des zones à enjeux) - Entretiens phases 1 & 2 - Zooms (123A, 125A, 214I, 321, 323)

SQ3	• Effet potentiel du programme sur la morphologie des territoires : paysage • Effet potentiel du programme sur la morphologie des territoires : lutte contre la déprise rurale • Effet potentiel du programme sur la morphologie des territoires : périurbanisation	Prise en compte de ces enjeux par les acteurs du programme Nombre de mesures / dispositifs susceptible d'avoir un effet direct sur chacun de ces enjeux Nombre de mesures / dispositifs susceptible d'avoir un effet indirect sur chacun de ces enjeux Pertinence des réalisations vis-à-vis de ces enjeux (paysage, déprise rurale, périurbanisation)	• Analyse des réalisations par rapport à ces enjeux (paysage = PNR par exemple, types de territoires ruraux) • Entretiens phases 1 & 2 • Zooms (PMBE, SFEL, MAET, 321, 323)
SQ4	• Activation de la valorisation des ressources territoriales • Inscription des réalisations dans une démarche territoriale • Valeur ajoutée emploi de l'approche territoriale ? • Effet sur les conditions de travail	Nombre de mesures / dispositifs activant directement la valorisation des ressources territoriales Nombre de mesures / dispositifs dont la mise en œuvre s'inscrit dans une approche territoriale	• Entretiens phases 1 & 2 • Zooms (125A, 132/133, MAET, 321, 323)

Articulation avec les autres questions

Il y a ici trois points : (1) l'articulation avec les questions relatives aux 13 mesures ou dispositifs à approfondir (voir annexe 1 de la proposition), (2) l'articulation des questions transversales entre elles, (3) l'articulation avec les questions européennes (horizontales).

Focus sur 13 mesures

- Aspects plus spécifiques liés aux aspects territoriaux (en orange, mesures particulièrement intéressantes pour Q2)

Mesure	Aspects spécifiques dans entretiens / enquêtes
111B - Information et diffusion des connaissances scientifiques et des pratiques novatrices	
121A (PMBE)	
123A - Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles 124 - Coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole et alimentaire	123A : inscription des aides IAA dans des logiques de filières territorialisées ?
125A - Desserte forestière	Lien avec des approches territoriales de valorisation de la ressource forestière comme les chartes forestières de territoire ou les approches par massif Participation des acteurs territoriaux

132 - Participation des agriculteurs a des régimes de qualité alimentaire 133 - Activités d'information et de promotion des produits faisant l'objet de régimes de qualité alimentaire	Développement des approches de qualité territorialisées (AOC, IGP...) Valorisation de l'image des territoires par l'information et la promotion
214 A - PHAE	Effet sur la déprise ou le paysage (maintien de l'herbe dans les zones intermédiaires)
214 C - SFEI	Effet sur le paysage
214 D - CAB	Approche territorialisée de la CAB (bassins de captage...)
214 I - MAET	Capacité à répondre aux enjeux territorialisés Participation des acteurs territoriaux Effet sur le paysage, voire sur la déprise (I3)
321 - Services de base pour l'économie et la population rurale 323 - Conservation et mise en valeur du patrimoine rural naturel et culturel	Participation des acteurs territoriaux Inscription des projets dans des démarches territoriales (PNR, Pays, LEADER...) Activation de la valorisation des ressources endogènes (patrimoine naturel, culturel...)

Effets territoriaux et autres questions transversales

Question transversale	Prise en compte de l'interaction avec Q2
Q1	Capacité du programme à prendre en compte des nouveaux enjeux lorsqu'ils sont territorialisés (circuits courts par exemple)
Q3	Capacité des acteurs régionaux à adapter le programme aux enjeux spécifiques Influence de la double échelle des mesures sur la capacité à prendre en compte des spécificités territoriales infra régionales
Q4	Articulation avec FEDER pour financement des services, avec le FSE sur les aspects de formation/emploi en milieu rural Articulation avec les politiques nationales de la qualité Articulation avec les politiques des collectivités (régions et départements) et conséquences sur les effets territoriaux
Q5	Influence des acteurs territoriaux sur le choix des projets Comparaison des modalités avec/sans LEADER sur le choix des projets

Questionnement européen sur les effets territoriaux

Trois questions horizontales concernent partiellement les effets territoriaux du programme. Le choix des indicateurs est libre.

Question européenne	Lien avec le questionnaire national sur les effets territoriaux, approche retenue
QH 1. Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à la réalisation des priorités communautaires en rapport avec la stratégie de Lisbonne renouvelée concernant (1) la création de possibilités d'emploi, (2) l'amélioration des conditions de croissance ?	Lien partiel à travers les éventuels effets emploi liés à la valorisation des ressources endogènes (non délocalisables et moins soumises à la volatilité des prix) et à l'approche territoriale
QH 2. Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à promouvoir le développement durable dans les zones rurales ? En particulier vis-à-vis de la biodiversité et paysages traditionnels, de la gestion de l'eau et du changement climatique ?	Lien à travers l'effet sur la préservation des paysages
QH 8. Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à développer les produits de grande qualité et à haute valeur ajoutée ?	Lien avec la valorisation des produits de qualité, à traiter notamment avec les zooms 123A, 132 et 133.

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

Interprétation du questionnement

Cette 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, a priori par rapport à la situation précédente (un PDRN et des DOCUP). 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 étant plutôt 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).

Déclinaison en sous-questions

Rappel des sous questions du cahier des charges :

- la flexibilité du PDRH a-t-elle permis une bonne adaptation au contexte spécifique local ? (SQ1)

Cette première sous question renvoie à la capacité des acteurs régionaux à saisir une marge de manœuvre d’adaptation régionale.

- 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)

Le terme d’iniquités peut être considéré comme connoté et pourrait être remplacé par différences ou disparités. Ce qui est visé dans cette deuxième sous question, ce sont des éventuels « effets de frontière » qui feraient qu’entre deux régions, un bénéficiaire n’aurait pas les mêmes conditions d’accès à une mesure. On retrouve ici l’argument des syndicats agricoles nationaux pour maintenir des mesures nationales, et le dilemme entre équité de traitement et adaptation aux spécificités locales.

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

Cette troisième sous question renvoie notamment aux revendications de l’ARF sur la répartition du FEADER, qui cofinance plus les mesures de l’Etat que celle des collectivités, invitées à participer surtout en top up. Elle peut aussi renvoyer aux moyens humains disponibles pour gérer le programme dans le contexte dans lequel il s’inscrit (RGPP, forte tension budgétaire).

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

Dans cette quatrième sous question le terme d'efficacité est plutôt à comprendre sous l'angle de la lisibilité ou de l'appropriation. En effet, les mesures du socle national ne sont pas forcément perçues comme parties intégrantes des programmes régionaux. D'ailleurs la « déclinaison » des mesures du socle national dans les programmes régionaux n'est intervenue que dans la quatrième version des DRDR, ce qui change la perspective en termes de montant de FEADER arrivant dans une région donnée.

- 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 en fonction des acteurs ou de l'environnement socio-économique ? (SQ5)

Cette dernière sous question se rapproche assez de la première, puisqu'elle renvoie à l'existence de véritables déclinaisons du programme en fonction du jeu d'acteurs régional.

Place dans la logique d'action

Cette question est comme les autres transversale à l'ensemble de la logique d'action. Néanmoins, on peut souligner que les mesures du socle national concernent uniquement les axes 1 (installation, plan chablis et desserte forestière) et 2 (ICHN, PHAE, rotationnelle), et que l'implication des collectivités régionales est beaucoup plus forte sur les axes 3 et 4. La « marge d'adaptation » régionale du programme est donc très inégale selon les axes (surtout si l'on considère le PMBE et le PVE comme des mesures « quasi nationales »).

Méthode de traitement

Sous question	Critères	Indicateurs	Sources
SQ1 et SQ5	• La stratégie régionale est-elle très différenciée par rapport au programme national ? • Les jeux d'acteurs locaux sont-ils très différents et traduisent-ils des différences de conception et de mise en œuvre du programme ? • Les stratégies régionales sont-elles adaptées aux enjeux régionaux ?	• Perception régionale des enjeux • Analyse de la partie stratégie dans les DRDR • Choix des mesures retenues en région et ventilation budgétaire • Analyse des jeux d'acteurs régionaux • Analyse des cofinancements des VR • Ressenti des acteurs sur la capacité d'adaptation aux enjeux régionaux	• Analyse budgétaire (répartition par axes et par mesures, répartition des cofinancements — avec les limites connues) • Analyse des DRDR • Analyse des réalisations (la région ou le département sont-ils déterminants ?) • Entretiens phases 1 et surtout 2 • Enquête toutes régions • Zooms mesures plutôt « régionales » (132/133, 125A, SFEL, 321, 323)

SQ2	- Analyse de la variation des critères d'éligibilité dans les DRDR (liste, enjeux, zonages...) - Les différences observées peuvent-elles expliquer des disparités en termes de réalisation ? - A l'inverse les différenciations mobilisables et mobilisées par le niveau régional sont-elles suffisantes pour couvrir les différences régionales (productivité par ex) ?	- Analyse de la partie mesures des DRDR - Analyse des zonages d'enjeux (ODR) - Effet de frontière perceptible sur les réalisations	- Analyse des DRDR - Analyse des réalisations (la région ou le département sont-ils déterminants ?) - Entretiens phases 1 et 2 - Zooms mesures nationales ou « quasi nationales » (PMBE, MAET, CAB, desserte forestière, PHAE)
SQ3	- Part du FEADER dans le financement des différentes mesures (et part du top up) - Ressenti des acteurs sur les moyens humains pour gérer le programme		- Analyse budgétaire (mais problème avec le top up) - Entretiens phases 1 & 2
SQ4	Ressenti des acteurs régionaux sur les mesures du socle national (appropriation)		- Analyse financière et des réalisations (déclinaison régionale des mesures du socle) - Entretiens phases 1 et 2 - Zooms desserte et PHAE

Articulation avec les autres questions

Il y a ici trois points : (1) l'articulation avec les questions relatives aux 13 mesures ou dispositifs à approfondir (voir annexe 1 de la proposition), (2) l'articulation des questions transversales entre elles, (3) l'articulation avec les questions européennes (horizontales).

Focus sur 13 mesures

- Aspects plus spécifiques liés à la déclinaison régionale du programme (en orange, mesures particulièrement intéressantes pour Q3)

Mesure	Aspects spécifiques dans entretiens / enquêtes
111B - Information et diffusion des connaissances scientifiques et des pratiques novatrices	
121A (PMBE)	Différenciations régionales dans les critères de sélection et les modes de sélection
123A - Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles 124 - Coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole et alimentaire	123A : Adaptation aux filières régionales
125A - Desserte forestière	

132 - Participation des agriculteurs a des régimes de qualité alimentaire 133 - Activités d'information et de promotion des produits faisant l'objet de régimes de qualité alimentaire	Possibilité de soutenir les politiques de qualité dans les régions ayant fortement cette orientation
214 A - PHAE	
214 C - SFEI	Mobilisation spécifique dans le cadre d'une stratégie régionale
214 D - CAB	Possibilités de différencier les aides en fonction des filières biologiques dominantes
214 I - MAET	Différenciations régionales dans les zonages d'enjeux, l'accessibilité et donc les réalisations
321 - Services de base pour l'économie et la population rurale 323 - Conservation et mise en valeur du patrimoine rural naturel et culturel	Différenciations régionales / départementales dans le mode de mise en œuvre et les critères d'éligibilité

Déclinaison régionale et autres questions transversales

Question transversale	Prise en compte de l'interaction avec Q3
Q1	Influence du jeu d'acteurs régional sur la capacité du programme à soutenir l'innovation
Q2	Capacité des acteurs régionaux à adapter le programme aux enjeux spécifiques Influence de la double échelle des mesures sur la capacité à prendre en compte des spécificités territoriales infra régionales
Q4	Articulation avec les programmes FEDER : est-elle facilitée par le fait qu'ils soient partiellement à la même échelle (PO/DRDR) ? Articulation avec les politiques des collectivités (régions et départements) et conséquences sur les critères d'éligibilité des mesures
Q5	Rôle des critères de sélection dans le tri des dossiers Influence des acteurs régionaux/départementaux sur le choix des projets

Questionnement européen sur les effets territoriaux

Une seule question horizontale concerne partiellement la déclinaison régionale du programme, ce qui est assez logique car cette question transversale Q3 renvoie vraiment à une spécificité française.

Question européenne	Lien avec le questionnaire national sur la déclinaison régionale, approche retenue
QH 6. Dans quelle mesure le programme a-t-il ciblé avec succès les situations particulières, comme la dépopulation ou la pression urbaine ?	Lien à travers la capacité à prendre en compte des spécificités régionales en termes de développement rural

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

Interprétation du questionnaire

Les politiques de développement rural couvrent 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.

Déclinaison en sous-questions

Rappel des sous questions du cahier des charges :

- **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)**

Le Conseil européen de Berlin de 1999 a créé les deux piliers de la PAC. Historiquement, le 1^{er} pilier concerne le soutien des marchés et des prix agricoles, le 2^{ème} pilier concerne le développement rural. Dans le cadre des différentes réformes de la PAC (2003, 2009), le 1^{er} pilier a notamment évolué vers le soutien direct aux exploitations agricoles.

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, relevant du second pilier, peuvent désormais être accordées par le premier pilier aux secteurs en difficulté (art.68). A titre d'exemple, la nouvelle OCM vins, votée en avril 2008 et mise en place progressivement dans les Etats membres en 2008 et 2009 établit un lien direct avec le PDRH, dans la mesure où elle réoriente certains moyens financiers utilisés auparavant pour gérer des excédents sur des mesures de développement rural : les projets sont organisés par bassin viticole, les aides peuvent porter sur l'amélioration de la commercialisation, les aides aux coopératives, aides à la formation professionnelle, etc. Depuis 2008, une aide aux investissements est possible à la fois au titre du Fonds Européen Agricole de Garantie (FEAGA) dans le cadre de l'OCM vitivinicole et au titre de plusieurs mesures du PDRH. De même la réforme de l'OCM sucre permet de financer avec du FEAGA des projets dont la nature se rapproche des actions du second pilier. Enfin, l'OCM fruits et légumes permet depuis sa réforme de financer des sortes de MAE à 6000 euros/ha dans le secteur des fruits et légumes.

Ainsi, suite au bilan de santé et aux réformes des OCM, on constate une « porosité » croissante entre les deux piliers qui renforce les enjeux de lisibilité et de cohérence déjà largement mis en évidence lors de l'évaluation ex post du PDRN (ICHN, PHAE, conditionnalité...). Ces enjeux de cohérence (mais aussi des enjeux financiers liés au taux de cofinancement) ont conduit à basculer l'AMAB, voire la CAB, dans le premier pilier. Il semblerait aussi que l'article 68 fasse pas mal débat au plus haut niveau de la CE.

— **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 à l'innovation. En effet, par rapport à la période précédente, des changements importants ont modifié les lignes de démarcation entre fonds puisque le FEDER (Objectif *Compétitivité régionale*) n'est plus nécessairement ciblé territorialement sur les zones rurales ou en reconversion et il a été fortement recentré sur des politiques de recherche et d'innovation. Par ailleurs les financements de développement rural non agricole / non forestier (axes 3 et 4 du PDRH) sont insuffisants au regard des besoins (services à la population par exemple). En conséquence, le non ciblage territorial du FEDER et la dotation modérée des axes 3 et 4 du FEADER (1) font courir le risque d'un financement difficile de certaines actions intéressantes de développement rural, (2) donnent l'impression aux acteurs ruraux qu'ils sont délaissés au profit de l'urbain, (3) renforcent les enjeux de recherche de synergies entre les trois fonds européens pour parvenir à une politique de développement rural efficace. Or, concernant ce troisième point, l'existence lors de cette période de trois programmes séparés par fonds⁸², et ce à des échelles de programmation en partie différentes (régionale pour le FEDER, nationale/régionale pour le FEADER, plutôt nationale pour le FSE) laisse craindre une approche par lignes de partage bien établies qu'une véritable recherche de synergies.

A souligner sur cette deuxième sous question le lancement en parallèle de l'évaluation à mi-parcours d'une étude sur l'articulation FEDER/FEADER par la DATAR et le MAAP, réalisée par EDATER.

— **cohérence avec les politiques des collectivités territoriales (politiques régionales et départementales) ? (SQ3)**

Il s'agira principalement d'analyser les complémentarités effectives et/ou les incohérences du PDRH avec les politiques ou cadres stratégiques en région (PO FEDER, CPER, SRDE, SRI...). La cohérence avec la politique des Agences de l'Eau (SDAGE, neuvièmes programmes) relève également de cette sous question.

— **cohérence avec la politique de qualité et la réforme de l'INAO ? (SQ4)**

La loi d'orientation agricole de 2006 a prévu la restructuration du dispositif de valorisation des produits agricoles et alimentaires pour le clarifier, simplifier et améliorer sa lisibilité et sa crédibilité. La loi structure le dispositif autour de 3 axes : (1) **les instruments** : les signes d'identification de la qualité et de l'origine (AOC devient AOP) ; les mentions valorisantes ; la démarche de certification ; (2) la mise en place d'**une nouvelle structure unique de gestion** des signes d'identification de la qualité et de l'origine, l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), intégrant les missions de la Commission nationale des labels et certifications (CNLC) ; (3) un renforcement **des contrôles**. Cette réforme est en relation directe avec certaines mesures du PDRH, à savoir les mesures 132 et 133 de l'axe 1 du PRDH qui visent à soutenir l'entrée de nouveaux producteurs et la promotion collective des produits sous SQO. L'agriculture biologique est également concernée (mesure 214 D et E).

— **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)**

Dans cette sous question, il convient notamment d'analyser si le PDRH est doté de moyens suffisants pour pouvoir être considéré comme l'instrument permettant d'atteindre les

⁸² Contrairement au DOCUP 2000/2006 qui articulait les trois fonds au niveau régional dans un même programme.

objectifs issus du Grenelle de l'environnement (par exemple arriver à 6% de la SAU en agriculture biologique).

Place dans la logique d'action

Les différentes sous questions renvoient à des parties plus ou moins ciblées de la logique d'action. La première est assez transversale si on la considère sous l'angle de la lisibilité entre les deux piliers, mais certaines mesures de l'axe 2 sont particulièrement concernées par ces enjeux (PHAE, ICHN). La seconde sous question concerne assez fortement l'axe 3 et aussi un peu l'axe 1 à travers la question du financement de la recherche et de l'innovation dans le domaine agricole et agroalimentaire. La troisième sous question renvoie particulièrement à l'axe 3 mais aussi de façon plus circonscrite aux axes 1 et 2 (les politiques IAA et qualité sont souvent articulées avec celles des collectivités, certaines régions et/ou départements cofinancent des MAE, ainsi que les Agences de l'Eau). La quatrième sous question concerne les mesures qualité, donc plutôt l'axe 1. Enfin la cinquième sous question renvoie pour sa part plutôt à l'axe 2.

Méthode de traitement

Sous question	Critères	Indicateurs	Sources
SQ1 (premier pilier)	- Ressenti de la cohérence ou de la lisibilité par les acteurs et/ou les bénéficiaires - Mode d'action différencié des mesures / dispositifs (projet...)	Part des mesures projets / guichets, individuelles / collectives, matérielles / immatérielles	- Entretiens phases 1 & 2 - Analyse des réalisations (modes d'actions) - Zooms (PHAE, IAA, qualité)
SQ2 (FEDER/FSE)	- 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	- Projets financés par plusieurs fonds - Comités interfonds	- Analyse des DRDR (lignes de partage) - Entretiens phases 1 & 2 - Zooms (111B ? 321, 323)
SQ3 (collectivités / agences)	- Complémentarités affichés dans les documents de programmation - Cofinancements - Existence de « lieux » ou d'instances pour organiser la complémentarité - Délégations de gestion	- Dispositifs financés par les collectivités et/ou les agences (nombre) - Comités réunissant les acteurs régionaux et départementaux - Part des gestion déléguées	- Entretiens phases 1 & 2 - Analyse financière (mais pb des cofinancements) - Zooms (presque tous sauf PHAE et peut être desserte forestière)
SQ4 (qualité)	- 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 ?	part des agriculteurs SOQ dans les bénéficiaires du programme (certification, conversion bio...)	- Entretiens phases 1 et 2 - Analyse des réalisations (cartographie SOQ) - Zooms (123A, 132/133, 214D)
SQ5 (Grenelle)	- 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 ?	- Taux de conversion bio annuel avec la CAB - Réalisations en matière de MAE réduction des phytos	- Entretiens phases 1 et 2 - Analyse des réalisations (MAET, CAB) - Zooms (MAET, CAB, SFEI)

Articulation avec les autres questions

Il y a ici trois points : (1) l'articulation avec les questions relatives aux 13 mesures ou dispositifs à approfondir (voir annexe 1 de la proposition), (2) l'articulation des questions transversales entre elles, (3) l'articulation avec les questions européennes (horizontales).

Focus sur 13 mesures

- Aspects plus spécifiques liés à la cohérence externe du programme (en orange, mesures particulièrement intéressantes pour Q4)

Mesure	Aspects spécifiques dans entretiens / enquêtes
111B - Information et diffusion des connaissances scientifiques et des pratiques novatrices	Lien politique nationale CASDAR
121A (PMBE)	Cohérence avec les politiques des régions et des départements
123A - Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles 124 - Coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole et alimentaire	123A : Cohérence avec premier pilier suite aux réformes OCM, cohérence avec politique nationale de la qualité 124 : Cohérence avec FEDER pour financement recherche, innovation et transfert de technologie
125A - Desserte forestière	Articulation FEDER ?
132 - Participation des agriculteurs à des régimes de qualité alimentaire 133 - Activités d'information et de promotion des produits faisant l'objet de régimes de qualité alimentaire	Cohérence avec politique nationale de la qualité
214 A - PHAE	Cohérence avec premier pilier, notamment avec la création du DPU herbe
214 C - SFEI	Atteinte objectif Grenelle phytosanitaires ?
214 D - CAB	Atteinte des objectifs du Grenelle Cohérence premier pilier avec basculement de la CAB sur celui ci ?
214 I - MAET	Atteinte des objectifs Grenelle en matière de réduction des phytosanitaires
321 - Services de base pour l'économie et la population rurale 323 - Conservation et mise en valeur du patrimoine rural naturel et culturel	Cohérence avec les politiques des régions et des départements

Cohérence externe et autres questions transversales

Question transversale	Prise en compte de l'interaction avec Q4
Q1	Lien du PDRH avec les SRI / Financement de la recherche et de l'innovation par complémentarités avec FEDER
Q2	Les territoires de projet peuvent-ils favoriser l'articulation des fonds à leur niveau ?
Q3	La double échelle de programmation favorise-t-elle la mise en cohérence avec les politiques des collectivités territoriales et des Agences ?
Q5	L'analyse de la mise en œuvre (comitologie par exemple) influe sur les résultats en matière de cohérence externe

Questionnement européen sur la cohérence externe

Une seule question horizontale concerne la cohérence externe du programme.

Question européenne	Lien avec le questionnaire national sur la déclinaison régionale, approche retenue
QH 13. Dans quelle mesure le programme a-t-il garanti la complémentarité et la cohérence entre les mesures et les actions du programme financées par le Fonds de cohésion, le FSE, le FEP et le FEADER ?	Question équivalente à la SQ2

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

Interprétation du questionnement

Les choix de gestion d’un programme public influent sur le déroulement de ce programme. L’amélioration de la mise en œuvre est 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. 50 pages du document de programme du PDRH décrivent 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**.

L’évaluation analyse la **mise en place effective** des aspects novateurs dans la gestion du PDRN, et les **conséquences constatées** sur le fonctionnement du programme.

Déclinaison en sous-questions

Rappel des sous questions du cahier des charges :

— *Comment la chaîne d’instruction influence-t-elle le type de dossiers sélectionnés ? Cette influence se révèle-t-elle plutôt positive ou négative par rapport aux enjeux définis dans la stratégie nationale ?(SQ1)*

L’influence de la chaîne d’instruction est à évaluer au regard notamment de l’objectif affiché dans le PSN de favoriser l’approche projet par rapport à l’approche guichet.

— *L’organisation administrative retenue permet-elle de réaliser l’équilibre entre la facilité d’usage pour le porteur de projet et l’allocation des fonds conformément à la stratégie développée ?(SQ2)*

La stratégie développée vise ici aussi notamment l’approche projet. La question est notamment de savoir si le « saucissonnage » du programme en axes et mesures ne contrarie pas la mise en œuvre de l’approche projet (Leader...).

— *L’introduction de critères de sélection constitue-t-elle une méthode efficace de tri des dossiers, comparée à la pratique antérieure de tri définie par une instruction d’éligibilité ?(SQ3)*

L’affichage de critères de sélection en amont est souligné par le MAAP/DGPAAT comme une nouveauté importante de cette période. Reste à préciser son effectivité et son importance par rapport à la période précédente (la CE par exemple ne trouve pas cette formulation claire).

— La répartition des tâches entre l'autorité de gestion et l'organisme payeur est-elle la plus appropriée et apporte-t-elle une meilleure efficacité ? (SQ4)

La répartition des tâches entre MAAP et ASP a été effectivement clarifiée (voir PDRH sur ce point). Toutefois de nombreuses évolutions ont eu lieu en leur sein (fusion DGFAR et DGPEI au MAAP, fusion CNASEA et AUP pour l'ASP) qui peuvent avoir perturbé l'amélioration attendue.

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

Cette sous question renvoie à l'équilibre des fonctions de l'outil (gestion des paiements, pilotage) et aux attentes respectives de l'autorité de gestion et de l'organisme payeur.

De façon générale, ces sous questions sont liées aux choix qui ont été faits dans la mise en place du système administratif. Toutes sauf la première concernant les aspects novateurs du PDRH :

Sous-question	Élément du système administratif
Chaîne d'instruction	Autorité de gestion et autres instructeurs
Critères de sélection	Autorité de gestion, organisme payeur (contrôles), Régions et autres cofinanceurs (leurs critères)
Répartition des tâches	Autorité de gestion et organisme payeur
Equilibre entre facilité d'usage pour le porteur de projet et stratégie	Ensemble du système administratif : - Modalités de demande, de financement - Contrôles : bilan
Systèmes d'informations (Osiris)	Concepteur organisme payeur Utilisateurs : ensemble du système administratif

Place dans la logique d'action

Les conséquences des choix de gestion du programme en termes **d'atteinte des objectifs** (efficacité) du programme constituent l'aspect central de la question. Cette option est cohérente avec le cadre commun de suivi et d'évaluation. L'analyse de ces conséquences demande l'examen de trois aspects de la cohérence : **cohérence interne** entre les objectifs définis et les moyens disponibles ; **cohérence entre moyens** (humains, financiers, de méthode) ; **cohérence externe** avec les autres programmes qui sont en interaction avec le PDRH. L'examen de l'efficacité sera centré sur les choix de gestion pour lesquels la **recherche de l'efficacité** a été un facteur important : répartition des tâches, méthode de tri des dossiers.

Méthode de traitement

Approche : l'examen de chaque aspect de la question combine (a) une approche participative, les acteurs régionaux étant invités à témoigner sur le déroulement du programme et à noter (au travers des mots clés repérés dans les entretiens semi-directifs) ses principaux aspects, et (b) le recueil de données factuelles sur les moyens, les procédures et le déroulement (quel service instructeur, quels comités de suivi...). Les aspects de la question comprenant un concepteur et un utilisateur (interface porteurs de projet, système d'information) sont traités du point de vue de l'un et de l'autre.

Chaque élément de la question est traité en 3 étapes :

- Description du réalisé par rapport au prévu : fonctionnement effectif du système administratif ; la comparaison entre PDRH et PDRN est incluse dans cette description lorsqu'elle est utile ;
- Difficultés et amélioration constatées, en prenant soin de distinguer les aspects liés à la transition entre PDRN et PDRH des aspects pouvant être présents dans la durée ;
- Perception par les acteurs des décisions et facteurs explicatifs.

L'analyse interne générale comprend :

- La structure du système d'administratif effectivement en place ;
- Une comparaison du cadre des parties prenantes PDRH/PDRN, identification des choix stratégiques ;
- Le fonctionnement de l'interface avec les bénéficiaires : évolution PDRH/PDRN ;
- Une synthèse du caractère véritablement novateur au regard de ce qui est annoncé comme tel ;
- Une analyse par type de dispositifs : projet/guichet, investissement matériel ou immatériel, projet de groupe ou territorial... ;
- La synthèse des éléments de preuve sur les effets sur le programme et l'atteinte des objectifs : déjà visibles, attendus au stade du mi-parcours ;
- Une synthèse des faits marquants spécifiques à chacune des 13 mesures.

Elément de la question	Critères	Indicateurs	Sources
Gouvernance de programme (en plus des cinq SQ)	Gestion de programme	Fonctionnement administratif transversal effectif : niveau national, régional Gestion effective en fonction des objectifs	Entretiens 8 régions Enquête toutes DRAAF
	Programmation et suivi régional	Calendrier de la concertation, N participants (comités de programmation, suivi DRDR, suivi commun Feaga/Feader, suivi commun tous fonds UE) Satisfaction des participants, exemple de décision	CR DGPAAT, DRAAF Enquête toutes DRAAF
	Suivi national	Calendrier, nombre et catégories de participants actifs, contenu information	Rapports nationaux de suivi Entretiens nationaux
	Réseau rural national, régional	Calendrier réalisé / prévu, N commissions Lien réseau rural européen	Données DGPAAT Entretiens DRAAF
		Typologie pilotes Thèmes groupes de travail	Analyse données DGPAAT Enquête toutes DRAAF
	Interaction axe Leader : multisectorialité, participation des acteurs	Calendrier sélection, N nouveaux GAL, N autres que 1 Pays/PNR	Etude Leader, rapports de suivi, enquête toutes DRAAF
		Procédure de sélection, % axes dans Leader, Facteurs explicatifs	Etude Leader, enquête toutes DRAAF
		Types d'améliorations et de difficultés (transitoires ou non)	Entretiens DRAAF, DR ASP Enquête toutes DRAAF

Chaîne d'instruction (SQ1)	Typologie mesures	Nombre de catégories, caractéristiques chaîne (qui instruit ?)	Entretiens DRAAF, DDT, ASP
	Gestion du calendrier	Comparaison PDRH/PDRN : calendrier annuel prévu / réalisé, éléments pluriannuels	13 mesures
	Simplification MAAP	Décret unique d'éligibilité aux aides du développement rural, BDNU, guide de procédure national Adaptation locale des textes nationaux	Documentation cadre juridique Entretiens DRAAF, DDT, ASP
	Fonctionnement de la chaîne d'instruction	Mots clés : types d'améliorations et de difficultés (transitoires ou non) Notation par mot clé	Entretiens DRAAF, DDT, ASP Enquête toutes DRAAF
	Conséquences	Facteurs explicatifs : quels choix, quand, par qui Conséquences : facilitation de l'investissement immatériel, des projets collectifs, autres (3)	Entretiens DRAAF, DDT, ASP Enquête toutes DRAAF
Critères de sélection (SQ3)	Mesures du socle national : gestion MAAP / ASP	Liste compléments subventions par Régions (sur quoi la région rajoute) Description des publics cibles effectifs / prévus (4)	Fiches action Région ou entretien Entretiens DRAAF, DDT
	Mesures DRDR et gestion du socle national en région :	Choix transversaux : liste Focus : critères développement durable	Fiches action DRDR / Régions Table ronde région
	Cohérence critères PDRH / politiques régionales	Budget des politiques Région et autres territoires / budget DRDR Dont compléments mesures socle national Facteurs explicatifs des choix régionaux	Fiches action Régions Données Régions Able ronde région
Répartition des tâches MAAP/AUP (SQ 4)	Procédures en place	Liste modifications / PDRN : prévu / réalisé	Entretiens ASP national, DRAAF, DR ASP
	Moyens de définition	Eléments du cadre juridique FR Adaptation locale des textes nationaux Notation : clarté	Entretiens ASP national, DGPAAT Listing arrêtés, circulaires, conventions Enquête toutes DRAAF
	Conséquences en région	Contrat d'objectif AUP : délais de paiement, autres critères Mots clés : types d'améliorations et de difficultés (transitoires ou non) Notation par mot clé	Entretiens DRAAF, DR ASP, DDT Enquête toutes DRAAF
	Conséquences niveau national et UE	Comparaison avec mots clés des régions	Comité de pilotage
Interface porteur de projet (1) (SQ2)	Bénéficiaires (1)	Aides demandées / non demandées : PDRN / PDRH Facteurs explicatifs	Entretiens bénéficiaires
	Information : conception	Calendrier prévu / réalisé, maîtres d'œuvres, coût (divers supports d'information)	Entretiens DICOM - national, DRAAF Observation directe sites MAAP, 2 régions
	Information : réception	Evaluation de l'impact : obligation de l'autorité de gestion (5) Perception programme : transparence, égalité des chances et non discrimination, lisibilité de l'action communautaire Perception cofinancement Etat-Région Besoin / offre d'information	Etude d'impact prévue ou réalisée Si uniquement prévue : entretiens bénéficiaires (1), acteurs régionaux Entretiens bénéficiaires (1), acteurs régionaux
	Traitement du dossier : perception et effets sur bénéficiaires et non bénéficiaires	Mots clés : types d'améliorations et de difficultés (transitoires ou non, dont lenteur, blocages, obstacles, lenteurs, inefficacités) Conséquences sur la gestion de l'EA / le projet : exemples centrés sur 13 mesures	Entretiens bénéficiaires (1), acteurs régionaux
	Contrôle : réalisation	Anomalies, sanctions (prévues, effectives,	Commandes de données ASP

		centrage sur gestion des terres - RDR art 45) National / décentralisé (RDR art 63) Prise en compte période de grâce	par MAAP, Données ASP, entretiens ASP, acteurs régionaux
	Contrôle : effets sur bénéficiaires (1)	Acceptabilité Conséquences sur la gestion de l'EA/le projet : exemples centrés sur 13 mesures	Entretiens bénéficiaires (1)
Système d'information et de suivi (SQ5)	Osiris : conception	Calendrier prévu/réalisé, maîtres d'œuvres	Entretiens ASP national
	Osiris : utilisation	Mots clés : types d'améliorations et de difficultés (transitoires ou non) Notation sur mots clés	Entretiens DRAAF, DR ASP, DDT Enquête toutes DRAAF
	Autres outils	Outils utilisés en région	Entretiens DRAAF, DR ASP, DDT, Région
	Conséquences en région	Mots clés : conséquences sur le système de suivi, les bénéficiaires Notations sur mots clés	Entretiens DRAAF, DR ASP, DDT Enquête toutes DRAAF
	Conséquences niveau national et UE	Mots clés : comparaison avec mots clés des régions	Entretiens ASP national, DGPAAT
	Rapports de suivi Evaluation	Liste des évaluations réalisées Disponibilité en ligne des rapports Description utilisation Prise en compte recommandations	Enquête toutes DRAAF Analyse interne

(1) : Trois types de bénéficiaires à inclure dans l'échantillon : EA bénéficiaires mesure de masse ; autres EA ; porteur de projet non EA (dont des non-bénéficiaires pour repérer les difficultés d'accès).

(3) Les effets sont les conséquences sur les bénéficiaires des (a) solutions mises en place pour palier les difficultés, et (b) améliorations effectives.

(4) « Obligation de l'autorité de gestion de rapporter l'évolution du nombre de dossiers déposés et du profil des demandeurs ». L'analyse des réalisations décrit les bénéficiaires. Le suivi des projets rejetés est-il fait ?

(5) « Obligation d'évaluation de l'impact de l'information : accessibilité, exactitude et la complétude ; connexions internet ; reconnaissance logos UE, expression « développement rural » par bénéficiaires potentiels et grand public ; publication annuelle liste des bénéficiaires ; mise à jour ».

Articulation avec les autres questions

Il y a ici trois points : (1) l'articulation avec les questions relatives aux 13 mesures ou dispositifs à approfondir (voir annexe 1 de la proposition), (2) l'articulation des questions transversales entre elles, (3) l'articulation avec les questions européennes (horizontales).

Focus sur 13 mesures

- Critères et indicateurs communs aux 13 mesures

Elément de la question	Critères	Indicateurs	Sources
Chaîne d'instruction	Lien type de mesure / chaîne d'instruction	Mots clés : types d'améliorations et de difficultés (transitoires ou non) Facteurs explicatifs, adaptation locale des textes nationaux	Entretiens DRAAF, Région
Critères de sélection	Différenciation entre régions	Choix régionaux / cadre PDRH / cadre RDR	DRDR / PDRH / RDR Tables rondes
Gouvernance de programme	Partenariat	Partenaires par mesure Participation effective des acteurs ruraux non agricoles Démarche effectivement volontaire et ascendante Synergie entre acteurs ruraux favorisée Description : ce qui cela change	Tables rondes
Interface porteurs de projet	Traitement du dossier	Conséquences sur la gestion de l'EA/le projet :	
OSIRIS	Difficultés spécifiques à une mesure	Types d'améliorations et de difficultés (transitoires ou non)	

- Aspects spécifiques à la mise en œuvre de chaque mesure (en orange, mesures particulièrement intéressantes pour Q5)

Mesure	Aspects spécifiques dans entretiens / enquêtes
111B - Information et diffusion des connaissances scientifiques et des pratiques novatrices	Mesure ouverte publics diversifiés Interface aide d'Etat CASDAR, Réseau rural
121A (PMBE)	Lancé dès fin PDRN Chaîne d'instruction : objectif initial de simplification, fonctionnement des appels à projet. Amélioration de l'efficacité Critères éligibilité, cohérence PMPOA Ouverture aux bailleurs et CUMA Utilisation des aides d'Etat dans la 121 (394 M EUR dont fin des prêts bonifiés)
123A - Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles 124 - Coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole et alimentaire	123A - Ciblage PME et non microentreprises pour IAA Viticulture éligible au 123A, cohérence OCM Ouverture aux associations membres d'un projet 124 : Articulation avec autres dispositifs innovation : FEDER, FISIAA – critères et chaîne de choix des projets Difficultés financières Partage des données OSIRIS
125A - Desserte forestière	Conséquences de la programmation nationale : as-t-on des approches locales efficaces ? Amélioration de l'efficacité : contrôles

132 - Participation des agriculteurs a des régimes de qualité alimentaire 133 - Activités d'information et de promotion des produits faisant l'objet de régimes de qualité alimentaire	Ouverture aux groupements de producteurs, interaction avec l'aide d'Etat Ligne de partage avec Feaga Information SIQO et top-up
Tout 214	Utilisation des aides d'Etat (1,6 Md EUR) et interaction PDRH
214 A - PHAE	Conséquences évolution PHAE 2/1 Choix locaux de mise en oeuvre
214 C - SFEI	Points de blocage
214 D - CAB	Programmation régionale : zonage, contractualisation Possibilité de cumul avec 132 Evaluations régionales existantes
214 I - MAE T	Critères d'éligibilité / zones cibles Choix des territoires, priorités budgétaires, listes de MAE retenues, procédures de sélection des porteurs de projets Apport des engagements à obligation de résultat
321 - Services de base pour l'économie et la population rurale 323 - Conservation et mise en valeur du patrimoine rural naturel et culturel	Mise en oeuvre hors / via Leader Modalités de sélection des projets Articulation FEDER : critères définis (art 60 RDR) Facilitation effective de projets de territoire Contribution attendue de Leader à l'amélioration la gouvernance locale : critères de cette amélioration Amélioration de l'efficience : Natura, pastoralisme

Mise en œuvre et autres questions transversales

Question transversale	Prise en compte de l'interaction avec Q5
Q1	Réseau rural et Leader : en Q5, examen de leur mise en œuvre ; en Q1, analyse des effets du lancement du réseau rural. Etude des MAE-T : examen des engagements à obligation de résultat
Q2	Etudes de cas : animation des territoires de projet et PDRH, interaction PDRH / Leader
Q3	Lien étroit L'analyse de la mise en œuvre alimente la réponse à Q5 et à Q3 (efficacité).
Q4	La question 5 examine les moyens de la cohérence, la question 4 le niveau effectif de cohérence atteint.

Questionnement européen sur la mise en œuvre

Le cadre de suivi et d'évaluation demande un examen des facteurs explicatifs des échecs et réussites de la mise en œuvre.

Les questions par mesure portent presque toutes sur l'efficacité et l'impact. Leader fait exception, avec 3 questions de mise en œuvre :

Question européenne et indicateurs	Approche retenue
Dans quelle mesure l'approche LEADER a-t-elle contribué à améliorer la gouvernance dans les zones rurales?	Synthèse de l'étude universitaire sur la sélection des GAL
Dans quelle mesure l'approche LEADER a-t-elle contribué à introduire des approches multisectorielles et à promouvoir la coopération pour la mise en oeuvre de programmes de développement rural?	Indicateurs communs de réalisation et baseline (population couverte) : enquête mise en œuvre toutes DRAAF
Dans quelle mesure le soutien a-t-il accru les capacités des groupes d'action locale et d'autres partenaires impliqués à mettre en oeuvre des stratégies de développement local? Dans quelle mesure le soutien a-t-il contribué à accroître la capacité de mise en oeuvre de LEADER?	Tables rondes acteurs régionaux : approche multisectorielle, prise en compte de l'expérience Leader.

Quatre questions horizontales concernent la mise en œuvre. Le choix des indicateurs est libre.

Question européenne	Lien avec le questionnaire national sur la mise en œuvre, approche retenue
QH 11. Dans quelle mesure le programme dispose-t-il de dispositions renforcées pour l'établissement de partenariats entre le niveau régional, le niveau national et le niveau européen? (Cohérence Stratégie de Lisbonne)	Vue d'ensemble : gouvernance du programme Notation par toutes DRAAF
QH 16. Dans quelle mesure le soutien technique a-t-il augmenté les capacités des autorités de gestion et autres partenaires impliqués à mettre en oeuvre, gérer, contrôler et évaluer les programmes de développement rural?	Question spécifiquement communautaire Question complémentaire aux entretiens de cadrage
QH 12. Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes?	Question relative à la gouvernance en France : Comités de suivi et pilotage : présence acteurs égalité hommes-femmes, % femmes
QH18. Dans quelle mesure la conception du programme est-elle parvenue à éviter l'effet d'aubaine et de déplacement ?	Critères de sélection, zoom PHAE, interface avec le porteur de projet

Annexe 2 : Questions d'évaluation Communes Européennes

Axe 1	180
<i>Mesure 111 – Formation, information et diffusion des connaissances et des pratiques novatrices</i>	<i>180</i>
<i>Mesure 112 - Installation de jeunes agriculteurs</i>	<i>182</i>
<i>Mesure 121 - Modernisation des exploitations agricoles</i>	<i>184</i>
<i>Mesure 122 - Amélioration de la valeur économique des forêts</i>	<i>187</i>
<i>Mesure 123 - Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles</i>	<i>188</i>
<i>Mesure 124 - Coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole et alimentaire et dans le secteur forestier</i>	<i>192</i>
<i>Mesure 125 - Amélioration et développement des infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier</i>	<i>193</i>
<i>Mesure 132 - Encourager les agriculteurs à participer à des régimes de qualité alimentaire</i>	<i>194</i>
<i>Mesure 133 - Soutenir les groupements de producteurs dans leurs activités d'information et de promotion pour les produits faisant l'objet de régimes de qualité alimentaire</i>	<i>195</i>
Axe 2	197
<i>Mesure 211 - Paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagne qui visent à compenser les handicaps naturels</i>	<i>197</i>
<i>Mesure 212 - Paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones qui présentent des handicaps autres que ceux des zones de montagne</i>	<i>200</i>
<i>Mesure 214 - Paiements agro-environnementaux</i>	<i>201</i>
<i>Mesure 216 - Aide pour les investissements non productifs</i>	<i>207</i>
<i>Mesure 221 - Aide au premier boisement de terres agricoles</i>	<i>207</i>
<i>Mesure 222 Aide à la première installation de systèmes agro forestiers sur des terres agricoles</i>	<i>206</i>
<i>Mesure 226 - Aide à la reconstitution du potentiel forestier et à l'adoption de mesures de prévention</i>	<i>208</i>
<i>Mesure 227 - Aide pour les investissements non productifs</i>	<i>209</i>

Axe 3	210
<i>Mesure 311 - Diversification vers des activités non agricoles</i>	<i>210</i>
<i>Mesure 312 - Aide à la création et au développement des micro entreprises en vue de promouvoir l'entrepreneuriat et de renforcer le tissu économique</i>	<i>211</i>
<i>Mesure 313 - Promotion des activités touristiques.....</i>	<i>212</i>
<i>Mesure 321 - Services de base pour l'économie et la population rurales.....</i>	<i>213</i>
<i>Mesure 323 - Conservation et mise en valeur du patrimoine rural.....</i>	<i>217</i>
<i>Mesure 331 - Formation et l'information des acteurs économiques dans les domaines couverts par l'axe 3</i>	<i>220</i>
<i>Mesure 341 - Acquisition des compétences et l'animation en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une stratégie locale de développement</i>	<i>221</i>
Axe 4	222
<i>Mesure 41 - Mise en œuvre des stratégies locales de développement</i>	<i>222</i>
<i>Mesure 421- Mise en œuvre de projets de coopération</i>	<i>223</i>
<i>Mesure 431 - Fonctionnement du groupe d'action locale, l'acquisition de compétences ainsi que des actions d'animation sur le territoire</i>	<i>223</i>

Axe 1

Mesure 111 – Formation, information et diffusion des connaissances et des pratiques novatrices

DANS QUELLE MESURE LES ACTIONS SE RAPPORTANT A LA FORMATION, A L'INFORMATION ET A LA DIFFUSION DES CONNAISSANCES ET DES PRATIQUES NOVATRICES ONT-ELLES AMELIORE LA PRODUCTIVITE DE LA MAIN D'ŒUVRE OU D'AUTRES ELEMENTS ASSOCIES A LA COMPETITIVITE DANS LES SECTEURS AGRICOLE, ALIMENTAIRE ET FORESTIER ?

Etant donné que seul un des deux dispositifs de cette mesure a fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et que la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations, des effets de la précédente période de programmation ou encore établie sur base de sources bibliographiques existantes (évaluations antérieures), l'évaluateur ne fournira qu'une réponse très partielle à cette question.

La contribution de la mesure 111b est à la mesure de sa mobilisation dans les régions, où 5 régions sortent du lot et mobilisent à elles seules 74% de la maquette nationale. Notons que le budget affecté au dispositif 111b est supérieur au budget du 111a qui est dévolu à la formation.

Les actions de la 111b se partagent entre celles qui accompagnent le développement d'un label (Agriculture Bio surtout) ou d'une SIQO et celles qui visent à diffuser des connaissances et des pratiques novatrices.

Dans le premier cas, nous avons un effet attendu sur une amélioration de la valorisation de la production agricole par la qualité. Notons que l'action peut alors être couplée avec une action financée dans le cadre de la mesure 133 (et 132 éventuellement).

Dans le deuxième cas, des effets divers sont attendus pour une amélioration de la productivité. Les actions sont éparées et ne correspondent pas à des dynamiques massives mais plutôt à des démonstrations directement en aval de l'expérimentation et de la recherche. Une exception notable est une opération en Auvergne en lien avec la mesure 121 (PMBE), mobilisant les techniciens des chambres d'agriculture pour améliorer les projets de bâtiments d'élevage. Ailleurs, comme en Rhône-Alpes, les actions concernant l'élevage sont intéressantes pour améliorer les conditions de travail ou la performance zootechnique des élevages laitiers mais restent limitées à de la diffusion de résultats d'expérimentation (pratique de la mono-traite, diffusion de références technico-économiques ou de données relatives à la génétique des bovins viandes...). Un autre exemple intéressant, bien qu'également limité dans son envergure, est la démonstration d'utilisation de câble synthétique pour l'exploitation forestière en montagne, qui vient donner une amélioration de la productivité des exploitations bénéficiant par ailleurs de la mesure 125 (dessertes forestières).

L'évaluation de l'effet des actions est délicate et celle de l'impact impossible. Il sera, a minima, nécessaire de dénombrer et de caractériser les bénéficiaires finaux des actions.

DANS QUELLE MESURE LES ACTIVITES DE FORMATION ONT-ELLES CONTRIBUE A AMELIORER LA GESTION DURABLE, NOTAMMENT CELLE DES RESSOURCES NATURELLES ?

Etant donné que seul un des deux dispositifs de cette mesure a fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et que la réponse ne peut être établie sur base de sources bibliographiques

existantes (évaluations antérieures) ou des effets la précédente période de programmation mais peut l'être à partir du bilan des réalisations, l'évaluateur ne fournira qu'une réponse partielle à cette question.

Avec les mêmes réserves que pour les effets sur la compétitivité, la mesure 111b a des effets attendus dans l'amélioration de la gestion durable de l'agriculture sous deux angles.

D'une part, les actions visant à accompagner le développement des labels et SIQO auront un effet sur la gestion durable dans la mesure où le signe de qualité principalement développé est l'Agriculture Biologique. Le lien avec les MAE (mesure 214 dont la conversion AB) se fait alors assez naturellement.

D'autre part, les actions de démonstration ou de diffusion des pratiques novatrices ont eu, pour certaines, quand elles ne visaient pas l'amélioration de la compétitivité, pour objectif de faire adopter des pratiques permettant :

- la réduction des intrants (en particulier des herbicides et pesticides, suite au Grenelle de l'environnement, dans le cadre d'Ecophyto et en perspective de la diminution du nombre de formules actives autorisées) ;
- la production d'énergie (ex. utilisation de l'huile colza produit à la ferme comme carburant ou l'exploitation du bois-énergie) ou l'économie d'énergie (le diagnostic PPE de la mesure 121 est plutôt dédié à cela) ;
- les thèmes de la ressource en eau, de la pollution de l'air (GES ou autre), du paysage ne sont pas traités, du moins selon les informations disponibles et les dires des acteurs rencontrés.

Notons que la dimension expérimentation a pu être écartée au profit de la seule diffusion des connaissances (ex. Rhône-Alpes). Cela pose la question du financement des travaux d'expérimentation qui sont nécessaires pour faire émerger de nouvelles pratiques agricoles dans les sites à valeur environnementale ou à fort enjeu eau (ex. zone de captage d'eau potable) en amont des actions de diffusion (mesure 111) et d'adoption (mesure 214).

L'évaluation de l'effet des actions est délicate et celle de l'impact impossible. Il sera, a minima, nécessaire de dénombrer et caractériser les bénéficiaires finaux des actions.

DANS QUELLE MESURE LES COURS DE FORMATION ASSISTEE SONT-ILS CONFORMES AUX BESOINS ET COHERENTS AVEC D'AUTRES MESURES DU PROGRAMME ?

Etant donné que seul un des deux dispositifs de cette mesure a fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et que la réponse ne peut être établie sur base de sources bibliographiques existantes (évaluations antérieures) ou extrapolée à partir des effets la précédente période de programmation mais peut l'être sur base du bilan des réalisations, l'évaluateur ne fournira qu'une réponse partielle à cette question.

La formation est exclusivement traitée par le dispositif 111a. Il semble que des régions aient accepté des actions ayant pris le format de formation-action. Dans ce cas qui relève à la marge du champ de la formation, le lien avec les autres mesures du programme existent au même titre que les autres actions du dispositif.

En revanche, il n'y a pas eu une mobilisation de la 111b pour accompagner la mise en œuvre des autres mesures du programme, à l'exception notable mais dans une mesure limitée, de l'action en Auvergne visant à accompagner le PMBE (mesure 121).

Mesure 112 - Installation de jeunes agriculteurs

Environ 16 000 chefs d'exploitation quittent la profession agricole chaque année et une part importante d'entre eux n'ont pas de successeur familial. La mesure vise à faciliter l'installation, tant dans le cadre familial que hors cadre familial, et à inciter des jeunes, dont certains ne sont pas issus du milieu agricole, à reprendre des exploitations pérennes.

Les aides à l'installation ont donc pour objectif de faciliter l'installation de jeunes agriculteurs dans des conditions économiques satisfaisantes, sur la base d'un plan de développement de leur exploitation élaboré sur une période de 5 ans, en soutenant les dépenses liées à la reprise d'une exploitation agricole existante ou à la création d'une nouvelle structure lors d'une première installation. L'aide consiste en une dotation en capital (dotation jeunes agriculteurs) versée après le constat de l'installation ou des prêts bonifiés pour financer la reprise du capital d'exploitation et réaliser au moins une partie des investissements nécessaires à la mise en place du projet économique.

LES REALISATIONS A MI-PARCOURS

Le rapport d'exécution de l'année 2009 indique que près de 17 000 dossiers DJA ont été engagés de 2007 à 2009 pour un montant FEADER de plus de 135 M€, soit 37 % du montant FEADER initialement alloué à cette mesure pour l'ensemble de la période de programmation. A noter que ces réalisations, correspondant à l'installation annuelle de près de 5 700 jeunes agriculteurs, se situent légèrement en deçà des prévisions à l'horizon 2013 (6 000 jeunes agriculteurs par an). Les données issues du RAE mettent également en évidence que 18 % des dossiers (DJA et prêts bonifiés confondus) ont été déposés par des exploitants féminins et 59 % des dossiers concernent des exploitations orientées vers l'élevage.

La mesure ne fait pas partie des mesures ciblées par le cahier des charges. Etant donné que peu de données quantitatives ayant trait à cette mesure sont actuellement disponibles, la réponse aux questions évaluatives repose sur les conclusions de l'évaluation *ex post* de la période précédente qui sont confrontées au bilan des réalisations de l'actuelle période. A noter que la mesure n'a pas fait l'objet de changements significatifs entre les deux périodes, excepté le remplacement des stages « 6 mois » et « 40 heures » par le plan de professionnalisation personnalisé (PPP).

DANS QUELLE MESURE L'AIDE A-T-ELLE FACILITE L'INSTALLATION DURABLE DES JEUNES AGRICULTEURS DE L'UN OU L'AUTRE SEXE ?

La notion d'installation durable couvre théoriquement les aspects financiers, sociaux et environnementaux de l'installation d'un jeune agriculteur.

La politique d'installation en France est une politique complexe constituée d'un ensemble de dispositifs plus ou moins liés : encadrement du parcours à l'installation, DJA, prêts bonifiés, taux préférentiels pour les dispositifs d'aides à l'investissement, aides des collectivités, attributions prioritaires des droits à produire et des terres, aides fiscales et sociales. L'accès aux aides à l'installation constitue le point d'entrée vers ce système privilégié d'aides et d'accompagnement.

Selon l'évaluation *ex post* du PDRN 2000-2006, lors de la reprise d'une exploitation, l'accompagnement des candidats repreneurs n'est pas seulement une question d'aide financière mais est également une question d'orientation du candidat dans des **options économiquement viables et adaptées aux réalités locales**. Les structures d'accompagnement des jeunes en particulier dans le cadre du parcours à l'installation jouent un rôle important dans le succès de l'installation. En effet, l'évaluation *ex post* souligne que la politique d'installation dans son ensemble **contribue à des exploitations pérennes** avec moins de 10% des installations aidées qui ont cessé leur activité après 10 ans.

L'ensemble des dispositifs de la politique d'installation **contribueraient donc à la durabilité des installations de jeunes agriculteurs tant au point de vue économique que social**. La durabilité « environnementale » est, quant à elle, limitée au respect de l'obligation pour les jeunes agriculteurs de se mettre aux normes afin de répondre aux dispositions communautaires avec un délai de grâce de 3 ans (5 ans sous la période 2000-2006).

Enfin, en ce qui concerne la répartition par genre des candidats à l'installation, la proportion de femmes parmi les bénéficiaires de l'aide ne diffère pas de celle dans l'ensemble des exploitations professionnelles (autour de 20%).

DANS QUELLE MESURE L'AIDE A-T-ELLE FACILITE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL DES EXPLOITATIONS APRES L'ETABLISSEMENT INITIAL DES JEUNES AGRICULTEURS ?

La notion d'ajustement structurel est relative à une éventuelle évolution de l'exploitation suite à la reprise. Les investissements effectués, l'engagement dans de nouvelles productions, la mise en place d'un atelier de transformation, l'engagement dans des filières de qualité sont des exemples d'ajustement structurel.

Selon l'évaluation *ex post* du PDRN 2000-2006, **l'installation est un moment privilégié dans la dynamique de l'exploitation, puisqu'il s'agit d'une phase de modernisation et d'investissement** au cours de laquelle les orientations structurelles qui engagent l'entreprise pour de nombreuses années sont prises. En outre, étant donné que les jeunes agriculteurs aidés dans le cadre de cette mesure ont systématiquement bénéficié de conditions privilégiées d'aides à l'investissement, il semblerait **qu'elle contribue à faciliter les ajustements structurels souhaités par les jeunes agriculteurs**. Au cours du PDRH, les visites en régions ont montré qu'entre 25 et 40% des bénéficiaires du PMBE (mesure 121A) étaient jeunes agriculteurs, ce qui confirme le constat de l'*ex post*.

Néanmoins, en ce qui concerne la qualité différenciée par des signes officiels, l'évaluation *ex post* indique que les bénéficiaires de l'aide aux jeunes agriculteurs ne développent ni plus ni moins ce type de production que les autres agriculteurs. De plus, l'évaluation *ex post* montre que la taille des exploitations bénéficiant d'aides à l'installation est plus importante (97 ha) que pour l'ensemble des exploitations professionnelles (75 ha), mettant ainsi en évidence le fait que les exploitations bénéficiant de la DJA suivent davantage la tendance structurelle d'agrandissement des exploitations.

Globalement, la politique d'installation, constituée d'un ensemble de dispositifs et accordant des taux d'aide préférentiels aux JA, vise à faciliter l'ajustement structurel.

DANS QUELLE MESURE L'AIDE A-T-ELLE CONTRIBUE A AMELIORER LE POTENTIEL HUMAIN DANS LE SECTEUR AGRICOLE ?

Le potentiel humain fait référence aux capacités (connaissances et savoir-faire) dont les acteurs du milieu agricole sont dotés pour exercer leur métier dans le contexte qui lui est propre. La question repose sur la contribution de cette mesure dans l'amélioration des capacités de ces acteurs.

D'une part, la France a traduit la condition réglementaire européenne « possèdent des connaissances et compétences professionnelles suffisantes » par « la possession d'un diplôme de niveau IV ». Ce critère particulièrement sélectif est d'ailleurs l'un des premiers critères d'exclusion des dispositifs de la mesure. Pour d'éventuels candidats titulaires d'un diplôme de niveau V en situation d'acquisition progressive d'un diplôme agricole de niveau IV, le plan de développement agricole prévoit un **plan de formation que le jeune agriculteur doit s'engager à suivre** dans les 3 ans qui suivent la date de la décision d'octroi des aides. L'autorité de gestion vérifie au terme des 3 ans que le plan de formation a bien été suivi.

D'autre part, les dispositifs de cette mesure ne sont qu'un élément d'un ensemble d'actions menées à toutes les étapes de la vie du jeune agriculteur. En effet, la mesure s'inscrit dans un

ensemble plus large d'outils nationaux complémentaires concourant également à la politique d'installation et dont le **Plan de Professionnalisation Personnalisé (PPP)** est l'outil phare. Le PPP, en expérimentation durant la période précédente et obligatoire depuis 2009, est un nouveau dispositif qui se substitue au stage préparatoire à l'installation (SPI) et au stage « 6 mois ». Il participe à conférer la capacité professionnelle agricole nécessaire pour l'accès aux aides à l'installation en **s'adaptant aux besoins de chaque candidat**. Celui-ci est en effet soumis à la **réalisation d'un ou plusieurs modules de formation et/ou un ou plusieurs stages**.

Figurent également dans les outils nationaux les actions d'accompagnement menées au titre du **programme pour l'installation et le développement des initiatives locales (PIDIL)**, financé par l'Etat et les collectivités territoriales et notifié comme aides d'Etat. Ce programme comporte notamment pour les jeunes agriculteurs des aides au conseil, en amont ou durant les premières années qui suivent l'installation (audit de l'exploitation à reprendre, suivi de l'installation pendant trois ans...). Il offre également des possibilités de bénéficier d'une période de « parrainage » sur une exploitation devant se libérer ou encore de suivre une formation complémentaire dans des conditions favorables, notamment en disposant d'une aide au remplacement pendant la durée de la formation.

En conclusion, les critères d'accès à la mesure et la politique d'installation dans laquelle elle s'inscrit constituent un ensemble qui contribue à améliorer le potentiel humain dans le secteur agricole mais il est complexe d'isoler l'effet propre de la mesure sur ce facteur.

DANS QUELLE MESURE L'AIDE A-T-ELLE CONTRIBUE A AMELIORER LA COMPETITIVITE DU SECTEUR AGRICOLE ?

L'amélioration de la compétitivité du secteur agricole est l'objectif global de l'axe. La réponse à cette question est basée sur les constats effectués lors de l'évaluation *ex post* de la période précédente, extrapolés à l'évolution de l'actuelle période.

Une analyse financière menée à partir du RICA en 2008 et dont les résultats sont présentés dans l'évaluation *ex post* du PDRN 2000-2006, montraient que les sociétés ayant un exploitant nouvellement installé qui avait obtenu la DJA entre 2000 et 2003, avaient une dimension plus importante et que leur croissance entre 2000 et 2006 était plus forte que celle des non bénéficiaires en termes de SAU, d'UGB, d'UTA non salariés, de produit brut, de subventions d'exploitation et de charges hors charges de personnel. L'analyse a également montré que les exploitations en société dont le jeune installé a bénéficié de la DJA présentaient des résultats au niveau de la valeur ajoutée, de l'excédent brut d'exploitation, du revenu courant avant impôt qui avaient plus progressé que les non bénéficiaires. Le revenu par UTA était également plus élevé chez les bénéficiaires que chez les jeunes agriculteurs n'ayant pas sollicité le soutien.

Ces différents constats, auxquels s'ajoutent les éléments de capital humain, permettent de dire que l'aide attribuée aux jeunes agriculteurs s'inscrit dans un **cadre qui vise à améliorer la compétitivité du secteur agricole**. Ces résultats seront cependant à vérifier lors de l'évaluation *ex post* portant sur l'actuelle période de programmation.

Mesure 121 - Modernisation des exploitations agricoles

Les réponses au questionnaire européen de la mesure 121 « modernisation des exploitations agricoles » se basent uniquement sur le dispositif 121 A « plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) ». Les autres dispositifs n'étaient en effet pas présents dans le PDRN, ou étaient mis en œuvre auparavant via les DOCUP Objectif 2 pour lesquels on ne dispose pas d'évaluation *ex post* à l'échelle de la France.

En effet, ce dernier représente avec 340 M€ de dépenses FEADER, 68 % des 499 M€ de dépenses FEADER prévues pour l'ensemble de la période de programmation au titre de

cette mesure et est le seul des dix dispositifs de cette mesure à avoir fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges. Sur la période de 2007 à fin septembre 2010, le PMBE a compté près de 24 000 bénéficiaires composé de 96 % d'exploitations d'élevage herbivore et plus particulièrement, de 86 % d'exploitations d'élevage bovin.

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUE A AMELIORER L'UTILISATION DES FACTEURS DE PRODUCTION DANS LES EXPLOITATIONS AGRICOLES ? EN PARTICULIER, DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS FACILITE L'INTRODUCTION DE NOUVELLES TECHNOLOGIES ET DE L'INNOVATION ?

L'amélioration de l'utilisation des **facteurs de production** est un des objectifs visés par les projets individuels de modernisation des bâtiments d'élevage. Toutefois, les données comptables des bénéficiaires, nécessaires afin d'évaluer quantitativement l'impact sur les principaux facteurs de production (travail, terre, capital), ne sont actuellement pas disponibles.

Néanmoins, la quarantaine d'entretiens menés dans 6 régions dont des tables rondes rassemblant les gestionnaires et les parties prenantes soulignent l'**impact positif du PMBE sur la productivité du travail**. En effet, une conception du bâtiment et une organisation du travail au sein du bâtiment qui optimise les déplacements des hommes et des animaux conduit à une amélioration du facteur de production « travail » et amène également des économies dans les coûts de fonctionnement. La réduction du temps de travail, de sa pénibilité et de l'astreinte est forte au niveau des bénéficiaires en comparant une situation avant et après investissement.

Au niveau de l'introduction de **nouvelles technologies et de l'innovation** dans les projets d'investissements, il semblerait que la définition y afférente soit peu précise et laisse place à une interprétation variable selon les interlocuteurs. En effet, la plupart des bénéficiaires considèrent comme étant assez innovants leurs investissements au regard de ce qui pouvait être entrepris auparavant.

Comme souligné dans les réponses aux questions évaluatives spécifiques (cf. Tome 2 du rapport d'évaluation), la notion d'**innovation technologique est souvent limitée dans les dossiers** PMBE aux aspects effluents d'élevage et énergie mais les innovations techniques en matière de construction, d'aménagement et d'équipements sont subventionnées. 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 est le coût et très peu de recours à des dispositifs de traitement des eaux souillées alternatifs aux solutions classiques. L'enjeu de l'économie d'énergie de ce type d'exploitations se retrouve moins dans les investissements (faisant 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. Néanmoins, un autre dispositif, le PPE, en place depuis 2009, permet de subventionner ces investissements d'économie d'énergie et peut faire l'objet d'un dossier commun avec le PMBE. Les aides PMBE et PPE sont cumulables sur un même projet (mais pas sur un même investissement).

En conclusion, le PMBE contribue à améliorer sensiblement la productivité du travail dans les exploitations d'élevage ruminant, mais l'introduction d'innovations technologiques mériterait une meilleure prise en compte au sein des objectifs assignés au PMBE. Il peut constituer un critère de priorité régional. L'innovation technologique constitue l'un des enjeux (« adoption de technologies nouvelles en matière de construction des bâtiments, de production et de conduite d'exploitation ») auquel doit répondre le projet de modernisation, ainsi qu'il est indiqué à l'article 3 de l'arrêté PMBE. Ce même article 3, avant de rappeler les enjeux, indique que l'objectif du PMBE est de conforter sur le plan économique les exploitations agricoles qui doivent moderniser leur outil de production. Les bénéficiaires ont investi dans des outils modernes avec surtout une meilleure organisation du travail.

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS AMÉLIORÉ L'ACCÈS AU MARCHÉ ET LA PART DE MARCHÉ DES EXPLOITATIONS AGRICOLES ?

L'amélioration de l'accès au marché et la part de marché des exploitations concernent plus spécifiquement l'introduction de nouveaux produits sur le marché ou le développement de produits de plus haute valeur ajoutée.

Ces aspects peuvent être estimés à travers l'intégration des **démarches de qualité** dans les projets de modernisation des élevages ruminants français. Comme détaillé dans les réponses aux questions évaluatives spécifiques (cf. Tome 2 du rapport d'évaluation), si ce critère est parfois repris comme étant une des priorités régionales pour le classement des dossiers retenus (Poitou-Charentes, Basse Normandie, Limousin, Languedoc-Roussillon, Bourgogne, Auvergne et amélioration de la qualité des produits constituant un plus pour PACA), d'autres régions vont plus loin telles que l'Alsace et l'Aquitaine qui conditionnent l'accès à l'aide à un engagement dans une démarche de qualité reconnue ou à des exploitations « chartées » CBPE (Lorraine), ou encore l'Eure pour les filières avicole et cunicole. Globalement environ un tiers des exploitations bénéficiaires est engagé dans une démarche qualité.

En outre, l'investissement dans un bâtiment d'élevage améliore directement la **qualité des produits** par le biais d'une meilleure hygiène, d'un confort amélioré des animaux et d'une meilleure organisation générale du travail.

En conclusion, le PMBE participe au maintien et à l'amélioration de l'accès au marché des produits de l'élevage, sans qu'il soit possible de quantifier cet impact.

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUÉ À UNE ACTIVITÉ PERSISTANTE ET DURABLE DES EXPLOITATIONS AGRICOLES ?

La durabilité et la persistance des activités peuvent être analysées au point de vue financier, environnemental et social (conditions de travail, bien-être animal).

En ce qui concerne l'**impact financier** des investissements, l'appréciation du niveau global des résultats d'exploitation établie sur base des données prévisionnelles déclaratives des résultats d'exploitation, à défaut de celles du RICA, montre que l'endettement moyen des bénéficiaires reste limité et que les prévisions de croissance des produits sont de l'ordre de 10 % en moyenne (cf. Tome 2 du rapport d'évaluation). L'amélioration de l'efficacité des élevages français suite au PMBE est indéniable surtout par les gains de productivité du travail ainsi que par les performances zootechniques. En outre, les études de cas menées en régions montrent que ce dispositif est une condition nécessaire au maintien des activités et exploitations d'élevage et dans certains cas, il permet d'accompagner la restructuration de certaines filières (filiale lait). L'occupation équilibrée du territoire figure au titre des objectifs ou priorités des régions suivantes : Basse Normandie, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, ou encore Picardie (maintien des élevages). Néanmoins, il faut souligner que l'encadrement économique des exploitations n'est pas développé partout et semble globalement limité avec notamment la question du moindre coût du projet global qui n'est pas toujours posée. Toutefois, en raison des plafonds maximaux d'investissements subventionnables, il n'y a pas de dérive budgétaire.

Au **point de vue social**, un bâtiment neuf est un marqueur social pour l'éleveur et améliore sensiblement ses conditions de travail (sécurité, productivité et pénibilité), ce qui détermine la poursuite de l'activité d'élevage et l'entrée dans la profession pour les jeunes (cf. Tome 2 du rapport d'évaluation). De plus, le PMBE influe positivement sur le bien-être animal.

La **portée environnementale** du PMBE concerne surtout l'eau et les bénéficiaires respectant les normes en matière de gestion des effluents d'élevage (cf. Tome 2 du rapport d'évaluation). Toutefois, l'encadrement agronomique accompagnant la gestion des effluents n'est que partiellement réalisé hors zone vulnérable et les autres aspects environnementaux

sont généralement très peu abordés. L'intégration paysagère concerne en moyenne un tiers des exploitations avec des différences marquées entre régions.

En conclusion, le PMBE contribue à une activité persistante des exploitations d'élevage.

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUE A AMELIORER LA COMPETITIVITE DU SECTEUR AGRICOLE ?

A défaut de données permettant d'évaluer quantitativement l'impact des investissements soutenus sur la compétitivité du secteur agricole, cette dernière peut être appréciée à travers les réponses aux trois QCE précédentes.

Il apparaît que le PMBE influe positivement sur l'utilisation des facteurs de production dans les exploitations d'élevage, notamment sur la productivité du travail, et contribue activement à une activité persistante et durable des élevages ruminants français. En effet, ce type d'investissement est considéré par les bénéficiaires comme une condition nécessaire au maintien de l'activité d'élevage et permet dans certains cas d'accompagner la restructuration de filières d'élevage (filière lait). Les projets de modernisation améliorent très sensiblement les conditions de travail, le bien-être des animaux et imposent le respect des normes environnementales, surtout en ce qui concerne la gestion des effluents.

L'ensemble de ces constats permettent d'affirmer que la modernisation des bâtiments **contribue à améliorer la compétitivité des exploitations** qui en bénéficient.

Mesure 122 - Amélioration de la valeur économique des forêts

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUE A ACCROITRE LA DIVERSIFICATION DE LA PRODUCTION DES EXPLOITATIONS FORESTIERES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements sur la diversification de la production des exploitations forestières.

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUE A AMELIORER L'ACCES AU MARCHÉ ET LA PART DE MARCHÉ DES EXPLOITATIONS FORESTIERES DANS DES SECTEURS TELS QUE CELUI DES ENERGIES RENOUVELABLES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements sur l'accès au marché et la part de marché des exploitations forestières dans des secteurs tels que celui des énergies renouvelables.

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUE A MAINTENIR OU PROMOUVOIR LA GESTION DURABLE DES FORETS ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de

L'impact potentiel des investissements soutenus sur le maintien ou la promotion de la gestion durable des forêts.

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUÉ À ACCROÎTRE LA COMPÉTITIVITÉ DES EXPLOITATIONS FORESTIÈRES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur l'amélioration de la compétitivité des exploitations forestières.

Mesure 123 - Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles

Outre les éléments éventuellement pertinents déjà apportés par les réponses au questionnaire spécifique national, la réponse aux cinq questions de la CE s'appuiera sur les données fournies par ODR / OSIRIS en date du mois de septembre 2010 sur la description et les caractéristiques des projets aidés du dispositif 123A.

Les données s'organisent autour de 6 thématiques principales :

- Appréciation qualitative
- Description du projet
- Nature du projet
- Investissements immatériels
- Investissements matériels
- Critères de priorités des régions

Le tableau ci-dessous précise le taux de renseignements en fonction des rubriques. Les pourcentages sont exprimés sur la base d'une liste de 712 dossiers engagés sur le dispositif 123A.

Rubriques	Nombre de sous rubriques	Taux de renseignements des sous rubriques	
		Réponse Oui/Non	Précisions
Appréciation qualitative	13	76%	De 0% à 43%
Description du projet	3	Sans objet	19%
Nature du projet	1	Sans objet	99,5%
Investissements immatériels	6	Sans objet	De 0% à 15%
Investissements matériels	1	Sans objet	80%
Critères de priorités régions	7	17% pour 5 sous rubriques 9% pour 2 sous rubriques	6%

Le taux de renseignements des différentes rubriques est donc très faible à l'exception :

- Des réponses binaires sur les 13 sous rubriques de la rubrique « Appréciation qualitative du projet »
- Du descriptif du projet renseigné à 100% : cependant et contrairement au PDRN où une typologie contrainte avait été mise en place (9 types de projet), le libellé des descriptions est libre et son dépouillement n'est pas aisé.

Les réponses aux 5 questions s'appuieront donc essentiellement :

- sur les informations binaires (oui/non) disponibles dans la rubrique « appréciation du projet aidé ».
- sur l'analyse des intitulés des projets aidés par la recherche de la fréquence des occurrences de certains mots clés (ex : innovation, modernisation, équipement, etc.)

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUE A INTRODUIRE DE NOUVELLES TECHNOLOGIES ET INNOVATIONS ?

Etant donné que seul un des dispositifs de cette mesure a fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges (123a), que la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et des effets la précédente période de programmation ou ne peut être établie que de manière restreinte sur base de sources bibliographiques existantes (évaluations antérieures), l'évaluateur ne fournira qu'une réponse partielle à cette question.

	Dossiers renseignés		% réponse affirmative (sur la base des dossiers renseignés)
	Nombre	% du total	
Le projet est-il lié à un pôle de compétitivité ?	544	76%	1,5%
Le projet est-il lié à un pôle d'excellence rural ?	544	76%	1,5%
Le projet a-t-il un caractère innovant ?	124	17%	14%

Sur la base des trois caractéristiques disponibles et venant conforter les analyses présentées dans le corps du rapport (Tome 2), **les investissements soutenus n'ont clairement pas comme priorité d'introduire de nouvelles technologies et des innovations dans la chaîne agro-alimentaire.**

D'autres dispositifs mieux adaptés existent pour soutenir l'innovation dans les IAA et à l'exception d'une région (Aquitaine), l'innovation n'a pas été retenue dans la mise en œuvre en régions comme un critère de priorisation des projets aidés.

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUE A AMELIORER LA QUALITE DES PRODUITS AGRICOLES ET FORESTIERS?

Etant donné que seul un des dispositifs de cette mesure a fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges (123a), que la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et des effets de la précédente période de programmation ou ne peut être établie que de manière restreinte sur base de sources bibliographiques existantes (évaluations antérieures), l'évaluateur ne fournira qu'une réponse partielle à cette question.

	Dossiers renseignés		% réponse affirmative (sur la base des dossiers renseignés)
	Nombre	%	
Le projet concerne t il un ou plusieurs produits sous SIQO ?	544	76%	66%
Le projet aidé contribue t il à une augmentation de la production des produits sous SIQO	544	76%	56%
Le projet a contribué t il à valoriser des produits issus de l'agriculture raisonnée	544	76%	34%
Le porteur du projet aidé est il engagé dans des démarches liées aux SIQO ?	124	17%	69%

Compte tenu de la fréquence des projets aidés qui concernent des produits sous SIQO et du fait que plus d'un projet sur deux contribue à une augmentation de la production sous SIQO, **une réponse positive est apportée à la question**. Par contre, l'absence de précisions et d'un fléchage des projets par secteur ne permet d'approfondir l'analyse par filière agro-alimentaire.

Ainsi l'absence de renseignements sur le secteur d'intervention des projets aidés ne permet pas de faire un tri des projets pour éventuellement tempérer ou affiner le jugement global : il faudrait au moins pouvoir isoler le secteur vins, au sein duquel, compte tenu la réforme de l'INAO (tous les vins de pays étant passé sous IGP), une très grande majorité de la production est sous SIQO.

Le soutien et le développement des SIQO est un axe fort de la politique de la plupart des Conseils Régionaux des régions du sud de la France : en cohérence avec les efforts conduits en amont des filières, les régions soutiennent de façon privilégiée les projets d'investissements en aval qui impliquent des produits sous SIQO. L'engagement du projet dans des démarches liées aux SIQO fait ainsi partie des critères de priorité des régions dans l'instruction des demandes d'aides du dispositif 123A. Plusieurs autres mesures du PDRH y contribuent aussi, en particulier pour l'agriculture biologique : 111B, 132, 133, 214 (cohérence externe).

On manque cependant cruellement d'indicateurs fiables sur le poids économique des SIQO par filière (sauf en vins où le panorama est à peu près cerné), comme le niveau de plus value dégagé par un SIQO versus son équivalent produit standard et la répartition de cette valeur ajoutée entre les différents maillons de la filière, notamment la part qui revient réellement aux producteurs. Dans le cadre de la réforme, l'INAO s'est vu confier la mise en place et la conduite de l'observatoire des SIQO : l'INAO a décidé d'en confier la réalisation pratique à l'INRA dont les premiers travaux ne seront cependant pas disponibles avant 2012.

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUÉ À AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA TRANSFORMATION ET DE LA COMMERCIALISATION DE PRODUITS AGRICOLES ET FORESTIERS ?

Étant donné que seul un des dispositifs de cette mesure a fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges (123a), que la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et des effets de la précédente période de programmation ou ne peut être établie que de manière restreinte sur base de sources bibliographiques existantes (évaluations antérieures), l'évaluateur ne fournira qu'une réponse partielle à cette question.

L'analyse de l'occurrence de certains mots clés dans le descriptif des projets montre qu'une partie importante des projets portent sur :

- Le développement (7%), l'agrandissement (2%), l'extension (11%), la modernisation (16%) des unités ou équipements ;
- Ces unités ou équipements concernent le conditionnement (16%), le stockage (12%) et la transformation (6%) des produits ;
- Les mots clés du secteur vins apparaissent avec une fréquence de 15% pour le mot vins lui même et de 6% à 8% pour les investissements les plus fréquents (cuves, cuveries, vinification, thermovinification, maîtrise des températures).

Ces données de base semblent indiquer que la majorité des investissements aidés porte sur les équipements industriels des unités de réception, stockage, transformation et conditionnement et on peut légitimement penser que l'efficacité des différentes étapes de la chaîne agro-alimentaire au sein des entreprises aidées a été améliorée.

Par contre, le programme de travail ne prévoyait pas de mobiliser des méthodes (enquêtes auprès des bénéficiaires) pour évaluer les effets ou les impacts des investissements dont la plupart sont en plus très récents.

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUE A AMELIORER L'ACCES AU MARCHÉ ET LA PART DE MARCHÉ DES EXPLOITATIONS AGRICOLES ET FORESTIERES, NOTAMMENT DANS LES SECTEURS TELS QUE LES ENERGIES RENOUVELABLES?

Etant donné que seul un des dispositifs de cette mesure a fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges (123a), que la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et des effets de la précédente période de programmation ou ne peut être établie que de manière restreinte sur base de sources bibliographiques existantes (évaluations antérieures), l'évaluateur ne fournira qu'une réponse partielle à cette question.

Les deux tiers des projets aidés portent sur des filières organisées localement, avec le présupposé que ces filières offrent aux exploitations agricoles un débouché contractualisé sur plusieurs composantes (volume, période, qualité) pour leur production, améliorant ainsi leur accès au marché. La fréquence des SIQO dans les projets aidés est aussi un argument pour répondre positivement à la question posée. Le lien avec l'amont (% de l'approvisionnement régional en matières agricoles) fait partie des critères de priorisation dans l'instruction des demandes d'aides du dispositif. En revanche, aucun des projets aidés dans le dispositif 123A ne porte sur le marché des énergies renouvelables.

	Dossiers renseignés		% réponse affirmative (sur la base des dossiers renseignés)
	Nombre	%	
Le projet concerne t il une démarche de filière locale ?	544	76%	64%
Pourcentage de matières premières éligibles	544	76%	Taux de 98% de matières premières éligibles
Organisation économique avec les filières agricoles amont	63	9%	92%

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUE A AMELIORER LA COMPETITIVITE DU SECTEUR AGRICOLE ET DU SECTEUR FORESTIER ?

Etant donné que seul un des dispositifs de cette mesure a fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges (123a), que la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et

des effets de la précédente période de programmation ou ne peut être établie que de manière restreinte sur base de sources bibliographiques existantes (évaluations antérieures), l'évaluateur ne fournira qu'une réponse partielle à cette question.

Les données disponibles sur les caractéristiques des projets aidés et le programme d'évaluation de ce dispositif 123A ne permettent pas de mesurer les effets ou les impacts des investissements aidés sur la compétitivité du secteur agricole. Seule une enquête quantitative auprès des bénéficiaires avec un questionnement adapté à chacun des secteurs et ce dans un délai d'un ou deux ans après la réalisation effective de l'investissement pourrait permettre de mesurer si des gains de compétitivité ont été réalisés au sein des secteurs éligibles.

Mesure 124 - Coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole et alimentaire et dans le secteur forestier

DANS QUELLE MESURE LE SOUTIEN A-T-IL AMELIORE L'ACCES AU MARCHÉ ET LA PART DE MARCHÉ POUR LES PRODUITS PRIMAIRES DE L'AGRICULTURE ET DES FORÊTS PAR LE DEVELOPPEMENT DE NOUVEAUX PRODUITS, PROCÉDES ET TECHNOLOGIES AU MOYEN DE LA COOPERATION DES ACTEURS DE LA LIGNE DE PRODUITS ?

Bien que cette mesure ait fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges, l'avancement de la mesure (cinq projets au niveau de la France) ne permet pas de présager de son impact sur l'accès au marché et la part de marché pour les produits primaires de l'agriculture et des forêts.

La faiblesse des réalisations enregistrées sur cette mesure ne permet pas d'apporter une réponse à la question, en effet seuls 5 projets ont été engagés sur les années 2007-2010.

Sur la base de ces 5 projets, il est simplement possible de témoigner que deux des projets ont permis d'améliorer l'accès au marché pour deux produits primaires de l'agriculture et de la sylviculture de la région Auvergne :

- *Les volailles Label Rouge de la région Auvergne au travers d'un projet portant sur des produits transformés à base de découpes de volailles Label Rouge et destinés à la grande distribution ;*
- *Les chênes sessiles produits dans le département de l'Allier grâce à la structuration d'un débouché en tonnellerie.*

DANS QUELLE MESURE LE SOUTIEN A-T-IL CONTRIBUE A AMELIORER LA COMPETITIVITE DES SECTEURS AGRICOLE, FORESTIER ET ALIMENTAIRE ?

Bien que cette mesure ait fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges, l'avancement de la mesure (cinq projets au niveau de la France) ne permet pas de présager de son impact sur l'accès au marché et la part de marché pour les produits primaires de l'agriculture et des forêts.

Du fait de leurs caractéristiques, les 5 projets engagés ne portent pas sur une baisse des prix de revient et n'ont donc pas contribué à améliorer la compétitivité des secteurs agricole, forestier et alimentaire.

Mesure 125 - Amélioration et développement des infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier

Les réponses au questionnaire européen de la mesure 125 « Amélioration et développement des infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier » se basent uniquement sur le dispositif 125 A « Soutien à la desserte forestière ». En effet, ce dernier est le seul des quatre dispositifs de cette mesure à avoir fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et représente avec environ 34 M€ de dépenses FEADER, 39 % des 86 M€ de dépenses FEADER prévues pour l'ensemble de la période de programmation au titre de cette mesure. Les autres dispositifs étaient au moins pour partie mis en œuvre dans la période précédente à travers les DOCUP Objectif 2 pour lesquels on ne dispose pas d'évaluation ex post à l'échelle de la France.

DANS QUELLE MESURE LE SYSTEME A-T-IL CONTRIBUE A LA RESTRUCTURATION ET AU DEVELOPPEMENT DU POTENTIEL PHYSIQUE GRACE A L'AMELIORATION DES INFRASTRUCTURES ?

Depuis des années, plusieurs rapports ont mis en évidence l'intérêt et l'importance d'exploiter davantage la ressource bois. La mesure relative à la desserte forestière s'inscrit bien dans cette logique d'amélioration de l'exploitation des massifs, qui constitue un réel problème et un enjeu important, avec deux objectifs, **l'accessibilité au massif** et **la réduction de la distance de débardage**.

La desserte forestière est un dispositif largement mobilisé sur l'ensemble du territoire français (cf. Tome 2 du rapport d'évaluation) et le potentiel d'exploitation améliorable par des dessertes a été estimé à 20% de la production par l'IFN. Avec 2600 km de dessertes prévues, **la mesure pourrait concerner 4% du potentiel améliorable**. Ceci étant, l'accessibilité n'est pas la seule contrainte pour mobiliser le bois et les autres limites évoquées (cf. Tome 2 du rapport d'évaluation) sont d'ordre sociologique, administratif ou économique.

DANS QUELLE MESURE LE SYSTEME A-T-IL ENCOURAGE LA COMPETITIVITE DES EXPLOITATIONS FORESTIERES PAR L'AMELIORATION DES INFRASTRUCTURES ?

Globalement, il y a une contradiction dans la filière bois en France. La forêt est très largement sous-exploitée alors que les importations sont très importantes. En 2009, la balance commerciale accusait un déficit de 5,4 milliards d'euros. Outre les difficultés d'exploitation, la filière aval valorise des essences non ou peu produites en France. Certaines essences comme le chêne de second choix, le châtaigner et le pin d'Alep restent sous valorisés. Comme la demande pour certaines essences reste relativement faible, les prix offerts sont bas et n'incitent pas à exploiter. La **valeur des bois** reste donc l'élément déterminant qui varie selon son utilisation (bois de chauffe, bois d'industrie, bois d'œuvre) et des essences exploitées et qui induit actuellement une faible rentabilité de la filière et donc une faible exploitation forestière.

L'aménagement des dessertes constitue un élément important de réduction des coûts d'exploitation et le potentiel d'exploitation améliorable par des dessertes a été estimé à 20% de la production par l'IFN. Avec 2600 km de dessertes prévues, **la mesure pourrait concerner 4% du potentiel améliorable**. Cette réduction des coûts d'exploitation, en particulier les distances de débardage parfois importantes, a un **impact sur la compétitivité des exploitants forestiers ainsi que de l'ensemble de la filière**, et notamment sur l'aval dont la capacité à valoriser les productions localement conditionne également la rentabilité de la filière. Néanmoins, la desserte n'est qu'une composante et il reste la question de la structuration des sous-filières en aval et l'évolution des marchés avec l'utilisation du bois dans la construction et comme source d'énergie.

Mesure 132 - Encourager les agriculteurs à participer à des régimes de qualité alimentaire

DANS QUELLE MESURE LE SOUTIEN A-T-IL CONTRIBUE A AMELIORER LA QUALITE ET LA TRANSPARENCE DU PROCESSUS DE FABRICATION AU PROFIT DU CONSOMMATEUR ?

Selon le Règlement (CE) N° 1774/2006, les régimes de qualité alimentaire reconnus par les Etats membres doivent respecter 5 exigences pour être admissibles au titre de cette aide dont des méthodes d'exploitation visant l'obtention d'un produit final avec des normes supérieures aux produits de grande consommation et la garantie de la transparence ainsi que de la traçabilité des produits.

La loi d'orientation agricole du 6 janvier 2006 a notamment engendré des **réformes des SIQO et de l'INAO** dont les objectifs vont entre autres dans le sens d'une **plus grande transparence au profit du consommateur**. En effet, la clarification des référentiels, la convergence avec le cadre européen, la mise en place des ODG (Organismes de Défense et de Gestion) afin d'unifier le dispositif face à l'extrême hétérogénéité des statuts des porteurs de SIQO et la réforme des procédures de contrôles contribuent à la transparence des produits de qualité, notamment par une meilleure articulation avec les politiques françaises de qualité (cf. Tome 2 du rapport d'évaluation).

Au stade de l'évaluation à mi-parcours, la grande majorité des dossiers engagés (80 %) concernent l'**agriculture biologique**. Cette mesure accompagne, dans certaines régions, l'essor de cette production de qualité actuellement déficitaire en France et pour laquelle la demande existe.

En outre, deux études menées en Midi-Pyrénées par IRQUALIM⁸³ mettent en évidence le fait que les SIQO constituent entre autres de véritables outils **d'amélioration de la qualité et de l'information et de garantie pour les consommateurs**.

En **conclusion**, cette mesure contribue à l'amélioration de la qualité et de la transparence du processus de fabrication au profit du consommateur, de part sa forte mobilisation au sein de la filière biologique et des réformes des SIQO et de l'INAO. Toutefois, le fait que les montants accordés sont très faibles dans certains cas, le fort cadrage de la mesure au niveau européen (dépenses et bénéficiaires éligibles) et les coûts de gestion importants qu'elle peut engendrer en limitent les impacts positifs. A noter que **le débat européen sur le devenir des IGP** concernant l'approvisionnement en matières premières au sein d'un territoire limité ou non conditionnera également la transparence de ce type de produit.

DANS QUELLE MESURE LE SOUTIEN A-T-IL AMELIORE L'ACCES AU MARCHÉ ET LA PART DE MARCHÉ OU A-T-IL AJOUTE DE LA VALEUR AUX PRODUITS POUR LES AGRICULTEURS ASSISTES ?

Les données quantitatives sur la situation des différentes filières de qualité alimentaire font défaut. Cependant, le postulat de base de l'intérêt de ce type de production réside dans la segmentation de marché et la génération de valeur ajoutée pour les producteurs. Quelques éléments de réponse à cette question se baseront sur des considérations qualitatives et les conclusions d'études réalisées par IRQUALIM⁸³ qui intègrent néanmoins des éléments quantitatifs.

⁸³ Institut Régional de la Qualité Alimentaire Midi-Pyrénées (2007 et 2009). L'impact économique et territorial des Signes d'Identification de la Qualité et de l'Origine. Une analyse à partir des produits de Midi-Pyrénées.

Les deux études menées en Midi-Pyrénées par IRQUALIM⁸³ confirment ce constat théorique en affirmant qu'une mobilisation pertinente des SIQO agit **positivement sur la structuration et le développement des filières et la capacité de négociation vis-à-vis des distributeurs**. En effet, selon ces études, les SIQO sont de manière générale une porte d'entrée pour la grande distribution et permettent ensuite une commercialisation d'une gamme plus large de produits. De plus, les négociations avec les distributeurs semblent s'orienter plus vers la qualité et le suivi que vers les critères classiques de négociation (coûts, volumes, marges). Les filières de qualité apparaissent également être mieux organisées pour répondre aux enjeux commerciaux et être davantage en phase avec le marché.

En ce qui concerne **l'ajout de la valeur aux produits** pour les agriculteurs assistés, les études IRQUALIM⁸³ montrent que les SIQO conduisent à une **optimisation de la répartition de la valeur ajoutée entre les acteurs** et à une **meilleure valorisation des produits**. En effet, par rapport aux produits standards, le différentiel de prix est à l'avantage des produits de qualité que ce soit pour la matière première ou le produit fini.

DANS QUELLE MESURE LE SOUTIEN A-T-IL CONTRIBUE A AMELIORER LA COMPETITIVITE DU SECTEUR AGRICOLE ?

A défaut de données permettant d'évaluer quantitativement l'impact du soutien accordé au titre de cette mesure sur la compétitivité des producteurs agricoles de qualité alimentaire, quelques éléments d'appréciation sont repris des réponses aux questions précédentes. Selon les études en Midi-Pyrénées, les SIQO contribueraient à améliorer l'accès au marché des producteurs agricoles concernés et permettraient une meilleure valorisation des produits. En outre, toujours selon les études IRQUALIM⁸³, les SIQO agissent favorablement sur le revenu des exploitants agricoles qui ont également une meilleure capacité à affronter les crises touchant le secteur agricole que les agriculteurs intégrés dans des filières classiques. **Ces postulats restent à vérifier par filière et par SIQO**, en particulier en ce qui concerne la création de valeur ajoutée comparée aux productions standards.

Cette mesure vise à contribuer à l'amélioration de la compétitivité de ces producteurs agricoles. Toutefois, son **influence serait modérée** étant donné le peu d'implication d'autres SIQO que les produits biologiques, les montants accordés parfois très faibles, le fort cadrage de la mesure au niveau européen et les coûts de gestion importants qu'elle peut générer.

Mesure 133 - Soutenir les groupements de producteurs dans leurs activités d'information et de promotion pour les produits faisant l'objet de régimes de qualité alimentaire

DANS QUELLE MESURE L'AIDE A-T-ELLE CONTRIBUE A ACCROITRE LA PART DE MARCHÉ DES PRODUITS DE HAUTE QUALITÉ ?

L'accroissement de la part de marché des produits de haute qualité est l'un des objectifs découlant de la mise en œuvre de cette mesure. En effet, les coûts éligibles au titre de cette mesure concernent les activités de promotion, d'animation et d'information destinées à inciter les consommateurs à acheter des produits agricoles ou alimentaires relevant des régimes de qualité concernés.

Toutefois, seuls 32 projets ont été engagés de 2007 à 2009 pour lesquels peu d'informations les concernant sont disponibles au niveau de l'évaluateur. En conséquence, l'évaluateur n'est pas en mesure de se prononcer sur la contribution de ce soutien à l'évolution de la part de marché des produits de haute qualité. A noter néanmoins que cette mesure a connu de fortes évolutions entre fin 2009 et fin septembre 2010 tant en termes d'engagements (+ 83%) que de paiements (+129%).

DANS QUELLE MESURE L'AIDE A-T-ELLE CONTRIBUE A ACCROITRE LA SENSIBILISATION DU CONSOMMATEUR POUR LES PRODUITS DE HAUTE QUALITE ?

Le renforcement de la sensibilisation des consommateurs à l'existence et aux caractéristiques des produits couverts par les régimes de qualité alimentaire communautaire ou nationaux est le premier objectif de la mise œuvre de cette mesure.

Toutefois, seuls 32 projets ont été engagés de 2007 à 2009 pour lesquels peu d'informations les concernant sont disponibles au niveau de l'évaluateur. En conséquence, l'évaluateur n'est pas en mesure de se prononcer sur la contribution de ce soutien à l'évolution de la part de marché des produits de haute qualité. A noter néanmoins que cette mesure a connu de fortes évolutions entre fin 2009 et fin septembre 2010 tant en termes d'engagements (+ 83%) que de paiements (+129%).

DANS QUELLE MESURE L'AIDE A-T-ELLE CONTRIBUE A AMELIORER LA COMPETITIVITE DU SECTEUR AGRICOLE ?

L'accroissement de la part de marché des produits de haute qualité est l'un des objectifs découlant de la mise en œuvre de cette mesure et contribue à l'objectif d'amélioration de la compétitivité du secteur. L'aide est cohérente avec les politiques régionales de développement des régimes de qualité alimentaires. Toutefois, face à l'avancement limité de la mesure, l'évaluateur n'est pas en mesure de se prononcer sur la contribution de ce soutien à l'amélioration de la compétitivité du secteur.

Axe 2

Mesures 211 et 212

QUELQUES DONNEES DE REALISATION SUR L'ICHN (211 ET 212)

Indicateurs de réalisation	2001	2006	2007	2008	2009
Nombre d'exploitations bénéficiaires	109 816	93 101	91 463	87 947	92 817
SAU bénéficiant d'une aide (ha)	4 403 000	5 317 000	7 568 000	7 460 000	7 860 000
Budget en millions d'euros (FEADER ou FEOGA)	211,9	256,4	273,5	271,7	273,1
Moyenne SAU	40,1	57,1	82,7	84,8	84,7

Les données sur les années 2007, 2008 et 2009 fournis par ODR/OSIRIS ne sont pas tout à fait comparables avec les données 2001 et 2006 (PDRN) ; ce ne sont pas les mêmes sources et les mêmes modalités de comptage. Elles indiquent néanmoins une continuité certaine dans le nombre de bénéficiaires avec la programmation précédente. En revanche la surface indemnisée augmente considérablement.

La tendance à la baisse du nombre de bénéficiaires constatée depuis 2000 et qui correspond à la tendance structurelle de diminution du nombre des exploitations, semble enrayée en ce début de programmation. Cela serait dû à l'élargissement des critères d'éligibilité, notamment aux diverses espèces herbivores (notamment cheval), les territoires des zones défavorisées restant globalement inchangés.

Le montant de l'aide par exploitation est passé de 2 650 € en 1997 à 5 370 € en 2007 et 5 420 € en 2008. En 2006, l'indemnité moyenne était de 4 655 € (6 521 € en zone de montagne). La revalorisation de l'indemnité augmente par exploitant dans le PDRH, du fait du calcul plus favorable des surfaces indemnisées et d'un montant supérieur par hectare. L'indemnité moyenne est de 5 350 € en 2009 (7 319 € en zone de montagne).

L'ICHN permet de compenser, en moyenne, environ 30 % de l'écart entre le revenu des zones non défavorisées et celui des zones défavorisées simples. Pour les zones de montagne, cette compensation s'élève à 40 % (données de l'évaluation *ex-post* du PDRN).

Mesure 211 - Paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagne qui visent à compenser les handicaps naturels

Part des zones de montagnes sur l'ensemble des zones défavorisées

Nombre exploitations	SAU bénéficiaire	Budget FEADER
58%	48%	79%

Plus de 78% de l'enveloppe bénéficient aux exploitants situés dans les zones de montagne.

DANS QUELLE MESURE LES PRIMES COMPENSATOIRES ONT-ELLES CONTRIBUE A GARANTIR L'UTILISATION CONTINUE DES TERRES AGRICOLES DANS LES ZONES DE MONTAGNE ?

Dans la mesure où l'ICHN vient compléter le revenu des exploitations de montagne, qui sont pour la quasi-totalité des élevages herbivores, elle favorise le maintien de l'élevage. Le lien direct en maintien des élevages et maintien des surfaces herbagères est patent. De nombreuses mesures du programme viennent compléter l'ICHN (PHAE, MAE, aides au pastoralisme, aides au développement des filières ainsi que des circuits courts, bonification des aides à l'investissement et à l'installation). L'ensemble est à l'œuvre pour le maintien des élevages et des surfaces.

La revalorisation de l'ICHN a été très forte dans la programmation précédente, elle se poursuit dans le PDRH. De ce point de vue, le PDRH est dans la continuité du dispositif ICHN qui est une mesure ancienne, fortement ancrée dans le système de production dans les zones défavorisées, et tout particulièrement en zone de montagne. Cette revalorisation de l'indemnité moyenne par élevage, notamment en zone de montagne ne peut que favoriser le maintien des élevages.

Néanmoins, la question reste encore de savoir si cette indemnité est suffisante alors que l'élevage est en crise (ovin de façon chronique, bovin viande avec des difficultés d'écoulement des veaux à l'engraissement, bovin lait avec une profonde crise laitière).

A mi-parcours, il est difficile de faire un bilan de l'effet sur les surfaces par manque de données disponibles. Il s'agit d'ailleurs de considérer les surfaces indemnisées mais aussi la SAU totale dans les zones défavorisées, à comparer avec l'évolution générale de la SAU en France. De plus, le pas de temps est trop court. Le recensement agricole actuellement en cours (2010) sera particulièrement précieux pour avoir une approche de l'impact des ICHN sur une durée longue avec une comparaison de données plus fiables que les statistiques estimées annuellement à partir des déclarations de surfaces.

L'ex-post du PDRN indiquait que la déprise agricole se ralentissait au niveau national, que ce ralentissement concernait surtout les zones défavorisées, mais qu'en dépit d'une aide encore plus importante, la baisse des surfaces exploitées s'était accélérée en haute montagne. On peut craindre que la crise laitière ait accentué ce phénomène avec des effets de rupture (lorsque la densité des élevages devient trop faible et génère des surcoûts vite insurmontables) sur un grand nombre de territoires (effets déjà signalés dans certains départements lors de l'évaluation ex-post).

Notons que l'ouverture de l'éligibilité de presque toutes les espèces herbivores dans le PDRH va favoriser une meilleure couverture territoriale des ICHN, mais cela reste un ajustement à la marge car les BOC couvraient déjà la quasi-totalité de la SAU en montagne.

DANS QUELLE MESURE LES PRIMES COMPENSATOIRES ONT-ELLES CONTRIBUE AU MAINTIEN D'UNE COMMUNAUTE RURALE VIABLE DANS LES ZONES DE MONTAGNE ?

Le dispositif de soutien à l'agriculture (et en premier lieu les ICHN) contribue au maintien du revenu global des communautés rurales uniquement par la contribution au revenu agricole.

En zone de montagne et surtout de haute montagne, l'indemnité est très importante, la contribution est donc forte, d'autant plus que les exploitations sont de taille plus petites.

Dans les territoires où les élevages dégagent des revenus relativement important (bovin lait) et où la densité d'habitation et d'activités non agricoles (tourisme notamment) est souvent également forte, la contribution des ICHN est particulièrement modeste. Le maintien de la présence humaine ne dépend pas seulement de l'agriculture. En revanche, l'entretien du paysage avec espaces ouverts dépend très largement du maintien de l'élevage (du pâturage

et du pastoralisme). C'est également dans ces territoires que l'on trouve la plus grande part de pluriactivité tout comme des activités de diversification ou de circuits courts.

En revanche, dans les territoires où il ne reste plus que l'élevage comme dernière activité permanente humaine, souvent la production animale est moins intensive (élevage bovin viande extensif et surtout élevage ovin viande). La contribution des ICHN devient essentielle pour le maintien des élevages (forte contribution aux revenus qui sont très bas) et pour le maintien tout court de la présence humaine.

DANS QUELLE MESURE LE SYSTEME A-T-IL CONTRIBUE A MAINTENIR OU PROMOUVOIR DES SYSTEMES D'EXPLOITATION AGRICOLES DURABLES ?

Le développement de l'agriculture biologique n'est pas spécifiquement favorisé par la mesure.

Dans la mesure où les élevages herbivores avec des pratiques extensives sont des élevages plus durables que les élevages plus intensifs ou hors sol, les ICHN, en tant que mesures surfaciques, contribuent au maintien des systèmes d'exploitations agricoles durables. Mais ce sont surtout les autres mesures complémentaires du programme (PHAE, MAET, pastoralisme et même PMBE) qui pourront avoir un effet pour rendre plus durables les élevages bénéficiaires de l'ICHN.

Les élevages herbivores des zones de montagne constituent une alternative aux élevages très performants qui fixent le cours des prix sur le marché mondial (élevages intensifs de plaine d'Europe et élevages plus extensifs des pays du Sud comme le Brésil, l'Argentine ou l'Australie). La rentabilité de ces élevages est pour l'instant menacée par des prix de ventes désavantageux pour des surcoûts importants et une productivité plus faible, d'où les ICHN pour compenser. Mais à moyen (ou plus long) terme, cette alternative qui valorise les surfaces herbagères peut se trouver particulièrement avantageuse dans une perspective d'augmentation des prix des intrants, des coûts sociaux et environnementaux dans les pays du Sud, du prix du transport (pétrole plus cher). L'ICHN permet le maintien et la promotion de systèmes d'élevage plus économes en énergie, plus autonome du point de vue alimentaire, valorisant des surfaces herbagères qui ne peuvent être destinées à la culture céréalière... bref des systèmes d'exploitations agricoles durables, qui pourront être particulièrement viables à l'avenir.

DANS QUELLE MESURE LE SYSTEME A-T-IL CONTRIBUE A MAINTENIR L'ESPACE RURAL ET A AMELIORER L'ENVIRONNEMENT ?

L'agriculture soutenue dans les zones défavorisées est essentiellement constituée d'élevages herbivores extensifs dont l'impact positif sur l'environnement est reconnu. Ce sont surtout les effets positifs directs du maintien des surfaces herbagères sur l'environnement qui sont mis en avant.

Le rôle de l'ICHN dans le maintien de l'élevage herbivore, et par là, de la surface en herbe est favorable à l'entretien de l'espace rural et des paysages. La définition de plages optimales de chargement vise à contrôler les pratiques risquées pour l'environnement.

Mesure 212 - Paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones qui présentent des handicaps autres que ceux des zones de montagne

Part des zones autres que montagnes sur l'ensemble des zones défavorisées

Nombre exploitations	SAU bénéficiaire	Budget FEADER
42%	52%	21%

Plus de 21% de l'enveloppe bénéficient aux exploitants situés hors zones de montagne.

DANS QUELLE MESURE LES PRIMES COMPENSATOIRES ONT-ELLES AIDE A GARANTIR UNE UTILISATION CONTINUE DES TERRES AGRICOLES DANS LES ZONES PRESENTANT UN HANDICAP AUTRES QUE LES ZONES DE MONTAGNE ?

Comme pour les zones de montagne, il est difficile, à mi-parcours, de faire un bilan de l'effet sur les surfaces par manque de données disponibles.

L'ex-post du PDRN indiquait que la déprise agricole se ralentissait particulièrement dans les zones défavorisées simples et de piémont.

La hausse du prix des céréales en 2007 et la crise de l'élevage (aggravée en bovin lait mais cet élevage n'est pas éligible en ZDS et piémont) peuvent avoir un effet non pas sur la SAU mais sur les surfaces éligibles à l'ICHN ainsi que sur le maintien de l'élevage, d'autant que l'indemnité est nettement moins favorable (compensatrice) que dans les zones de montagne. Mais cela est difficilement mesurable avec les données disponibles.

DANS QUELLE MESURE LES PRIMES COMPENSATOIRES ONT-ELLES CONTRIBUE AU MAINTIEN D'UNE COMMUNAUTE RURALE VIABLE DANS LES ZONES PRESENTANT UN HANDICAP AUTRES QUE LES ZONES DE MONTAGNE ?

La réflexion doit être différente selon que l'on est dans une zone proche d'une agglomération ou d'un nœud autoroutier, ou encore une zone touristique, c'est-à-dire des territoires où l'activité non agricole est relativement importante, ou dans des territoires plus isolés où seul subsiste l'activité agricole. Finalement, comme pour les zones de montagne, deux types de territoires sont présents où l'impact des ICHN est très différente dans le maintien de la communauté rurale viable. Dans les deux cas, il s'agit néanmoins de maintenir une activité d'élevage traditionnelle susceptible de préserver un environnement, un paysage, des traditions...

On doit mettre à part les zones défavorisées simples (de plaine) à enjeu environnemental pour lesquelles l'ICHN est utilisée pour maintenir une activité d'élevage valorisant les prairies. L'enjeu est tout autre.

DANS QUELLE MESURE LE SYSTEME A-T-IL CONTRIBUE A MAINTENIR OU PROMOUVOIR DES SYSTEMES D'AGRICULTURE DURABLE ?

Comme pour les zones de montagne, l'effet à attendre ne consiste qu'au maintien de systèmes d'élevages herbivores avec des pratiques extensives qui sont des élevages plus

durables que les élevages plus intensifs ou hors sol, avec le même questionnement sur la viabilité de ce type d'élevage à moyen et long terme.

DANS QUELLE MESURE LE SYSTEME A-T-IL CONTRIBUE A MAINTENIR L'ESPACE RURAL ET A AMELIORER L'ENVIRONNEMENT ?

L'agriculture soutenue dans les zones défavorisées est essentiellement constituée d'élevages herbivores extensifs dont l'impact positif sur l'environnement est reconnu. Ce sont surtout les effets positifs directs du maintien des surfaces en herbe sur l'environnement qui sont mis en avant.

Le rôle de l'ICHN dans le maintien de l'élevage herbivore, et par là, de la surface en herbe est favorable à l'entretien de l'espace rural et des paysages.

La contribution des ICHN dans les surfaces en herbes des zones défavorisées simples ou des piémonts est évidemment toute relative, selon les territoires :

- *territoires où les cultures céréalières sont minoritaires (du fait du sol, des pentes, de l'aridité...) : il s'agit de zones défavorisées où le maintien de l'élevage permet de maintenir une activité humaine et un entretien des paysages (éventuellement avec des parcours bien utiles dans la prévention des incendies) ;*
- *territoires où la pression foncière (proximité urbaine) met en péril le maintien de l'activité et tout particulièrement des pâtures autour des bâtiments d'élevage, tout comme les bâtiments d'élevage eux-mêmes, ou l'habitation même de l'éleveur ;*
- *territoires où les cultures céréalières sont possibles et où les hausses du prix des céréales mettent en péril les surfaces en herbe.*

Dans les deux derniers cas, les ICHN sont bien modestes pour lutter et maintenir les systèmes d'élevage basés sur la valorisation des surfaces herbagères. Dans un cas, il s'agit d'avoir des politiques publiques de préservation des terres à vocation agricoles, et les ICHN comme le PDRH sont peu utiles. Dans l'autre cas, l'indemnité des ICHN est bien trop faible pour lutter contre les retournements de prairies. Cette question est vitale pour les zones à enjeux environnementaux où l'on doit maintenir des prairies (ex. zones humides ou zones de captage) de surcroît avec des contraintes environnementales supplémentaires (ex. temps pour le fauchage ou immersion annuelle des prairies). Dans ces cas, des MAE ont pu être mobilisées et surtout des aides complémentaires hors PDRH envisagées (ex. l'Agence de l'eau Loire Bretagne avec une MAET zone humide, l'Agence de l'eau Artois Picardie avec un dispositif hors PDRH, ou encore une société d'exploitation d'eau de source, ou une société d'autoroute qui ont des primes spécifiques beaucoup mieux dotées que les MAET, toutes ces aides surfaciques venant s'ajouter aux ICHN le cas échéant).

Mesure 214 - Paiements agro-environnementaux

Les questions européennes portent sur les effets de l'ensemble des dispositifs de la mesure 214 sur la biodiversité, l'eau, les paysages, les sols, les systèmes durables, le changement climatique.

Comme le montre le tableau suivant, les contributions des différents dispositifs français à ces questions sont plus ou moins fortes au regard de leurs cahiers des charges et de leurs conditions d'éligibilité.

	PHAE	CAB	SFEI	MAET
Dans quelle mesure les aides agro-environnementales ont-elles contribué à maintenir ou promouvoir des systèmes d'agriculture durable?	+++	+++	+++	+
Dans quelle mesure les aides agro-environnementales ont-elles contribué à maintenir ou à améliorer les habitats et la biodiversité?	++			+++
Dans quelle mesure les aides agro-environnementales ont-elles contribué à maintenir ou à améliorer la qualité de l'eau?	+	+++	++	+++
Dans quelle mesure les aides agro-environnementales ont-elles contribué à maintenir ou à améliorer la qualité du sol?	+			++
Dans quelle mesure les aides agro-environnementales ont-elles contribué à atténuer les changements climatiques?	++			
Dans quelle mesure les aides agro-environnementales ont-elles contribué à maintenir ou à améliorer le paysage et ses caractéristiques?	+++			++

Bénéficiaires, Fin septembre 2010

Code_dispositif	Dispositif	Bénéficiaires engagés	Pourcentages
214A	Prime herbagère agroenvironnementale	52 792	77,0%
214A1	Prime herbagère agroenvironnementale	1 749	2,5%
214B	Mesure agroenvironnementale rotationnelle	1 259	1,8%
214C	Sys, Fourr, Eco, en Intrants (SFEI)	1 027	1,5%
214D	Conv, Agri, Bio (CAB)	3 159	4,6%
214E	Maintien Agri, Bio, (MAB)	233	0,3%
214F	Protect, Races Menacées (PRM)	997	1,5%
214GPS	Protect, Ress, Végétales (PRV)	19	0,0%
214H	Amél,Pot,Pol,Abeilles (API)	409	0,6%
214I	MAE territorialisées (MAET)	12 153	17,7%
214J	MAE Bassins versants	1 240	1,8%
Total	214	68 598	100,0%

Surfaces, campagne 2009 (fin mai)

typologie	Action	Surface engagée (ha)	Pourcentages
Ensemble : Ensemble			
PHAE2	Normal	2 459 798	62%
PHAE2	Extensif	476 007	12%
PHAE2	Groupeement pastoral Ensemble	549 960	14%
PHAE2	Ensemble	3 485 765	88%
CAB	Prairies permanentes et ch,taigneraies	27 556	1%
CAB	Cultures annuelles et prairies temporaires	47 051	1%
CAB	Légumes de plein champ, viticulture	9 767	0%
CAB	Maraîchage sous abri, arboriculture	1 423	0%
CAB	Ensemble	85 796	2%
MAET	Ensemble	335 607	8%
SFEI	Ensemble	46 149	1%
Total	Total	3 953 317	100%

DANS QUELLE MESURE LES AIDES AGRO-ENVIRONNEMENTALES ONT-ELLES CONTRIBUE A MAINTENIR OU PROMOUVOIR DES SYSTEMES D'AGRICULTURE DURABLE ?

La plupart des mesures de masse à cahier des charges national ont pour vocation d'agir de façon systémique sur la durabilité des systèmes de production agricole. Parmi ces dernières, la PHAE s'adresse aux systèmes herbagers très spécialisés, la SFEI aux systèmes de polyculture élevage, la mesure rotationnelle aux systèmes de grandes cultures et la CAB aux exploitations se convertissant à l'agriculture biologique. Ces mesures touchent dans

l'ensemble près de 60 000 exploitations et plus de 3,5 millions d'hectares. Elles ont dans leur grande majorité un effet dominant sur le maintien ou l'ajustement de systèmes d'exploitations dont les pratiques sont déjà relativement proches des conditions des cahiers des charges. Leurs effets propres sur l'évolution des pratiques des exploitants restent limités. La contribution de ces MAE se situe la plupart du temps dans le champ du maintien des systèmes ; leurs effets sur la durabilité ces systèmes est avant tout tributaire des conditions et du ciblage de leurs cahiers des charges.

De ce point de vue, la CAB traduit la reconnaissance publique de l'agriculture biologique. Elle contribue indirectement au développement des réseaux d'accompagnement technique mais aussi au transfert de techniques alternatives bio vers l'agriculture conventionnelle. La PHAE, mesure la plus importante sur le plan quantitatif, participe massivement au maintien des systèmes herbagers spécialisés, mais exclut ceux dont le taux de spécialisation est inférieur. Elle peut aller du fait du taux de spécialisation demandé à l'encontre des mécanismes d'autonomie des systèmes en zone de montagne (céréales, paille...). Le lien entre taux de spécialisation herbagère et durabilité est ici interrogé. La SFEI, nouvelle mesure de masse en France s'adressant à des systèmes de polyculture élevage de petite taille a été particulièrement promue en Bretagne où elle a bénéficiée à un public historique, à des producteurs biologiques et à quelques 3 à 400 exploitations « conventionnelles ». Entrant en synergie avec un contexte économique difficile et des enjeux d'autonomie accrue des systèmes elle a porté un signal positif en confortant l'évolution des exploitations vers davantage de durabilité, sans être pour autant à la hauteur des enjeux bretons. Enfin la mesure rotationnelle est moins lisible au niveau national car faisant l'objet d'une gestion assez hésitante (ouverture/fermeture/ouverture). Elle est aussi celle qui sur le plan de la durabilité présente le moins de garanties environnementales et demande des évolutions très marginales au regard des systèmes intégrés en zones de grandes cultures.

DANS QUELLE MESURE LES AIDES AGRO-ENVIRONNEMENTALES ONT-ELLES CONTRIBUÉ A MAINTENIR OU A AMÉLIORER LES HABITATS ET LA BIODIVERSITÉ ?

A la fin 2009, concernant la biodiversité remarquable, plus de 21% des Zones Natura 2000 sont couvertes par des mesures agro-environnementales dont les 75% par la PHAE, 1% par la CAB et les 24% restant par les MAET. Ces taux de couverture sont dans l'ensemble relativement significatifs étant donné que le programme est observé à mi parcours et supérieurs aux générations précédentes en ce qui concerne les contrats dédiés.

Au sein des mesures contractualisées les MAE herbagères dominent très largement⁸⁴. Les effets directs ou indirects (via soutien économique des exploitations) des dispositifs 214 sont donc positifs, même si seule une partie des cahiers des charges sont adaptés à la gestion fine des sites (MAET Natura 2000 ; et dans une moindre mesure PHAE groupements pastoraux ou PHAE extensive).

En complément, près de 15 000 ha et de 1000 exploitations ont bénéficié de la MAET i3 « biodiversité » qui a permis de compléter les enjeux des sites Natura 2000 par des mesures dédiées à la biodiversité régionale. On retrouve des effets de contractualisation significatifs dans des régions comme la Bourgogne, Rhône Alpes, Champagne Ardennes ...).

Concernant la biodiversité ordinaire, elle a pu bénéficier d'impacts positifs liés à certaines mesures de masse comme la CAB. Les exploitations bio, même isolées, peuvent créer un effet positif de trame (Bengtsson et al 2005). Dans une moindre mesure, la SFEI a également pu avoir des effets favorables sur la biodiversité en favorisant des systèmes plus autonomes dans le contexte breton et donc plus herbagers. Enfin la PHAE, quoique de façon partielle, a participé au mouvement de réduction des chargements et de la fertilisation sur certains secteurs voire au rallongement des périodes de retournement des prairies temporaires. En revanche, par rapport à la période précédente elle a assuré un soutien financier moins

⁸⁴ Elles représentent 617 000 ha de PHAE (dont 260 000 en groupements pastoraux, et 114 000 ha de la mesure extensive) auxquelles s'ajoutent les 92% des MAET Natura 2000 à savoir près de 180 000ha et une grande partie des CAB

adapté aux zones extensives et aux groupements pastoraux, laissant supposer des risques de régression dans la prise en compte de ces milieux. Elle a surtout très mal pris en compte la problématique des prairies résiduelles dans les zones de cultures dominantes, alors même que les enjeux de biodiversité sont sur ces territoires très forts. Beaucoup de ces prairies ne bénéficient plus de la PHAE aujourd'hui.

DANS QUELLE MESURE LES AIDES AGRO-ENVIRONNEMENTALES ONT-ELLES CONTRIBUE A MAINTENIR OU A AMELIORER LA QUALITE DE L'EAU ?

En 2010 ce sont plus de 3000 bénéficiaires et 100 000ha⁸⁵ qui bénéficient de mesures agro-environnementales territorialisées dédiées à la gestion de l'eau. Ces mesures sont dans l'ensemble fortement territorialisées et nettement plus sélectives dans leurs cahiers des charges que les mesures des générations précédentes ce qui laisse présager un impact positif.

Néanmoins les niveaux de contractualisation demeurent très faibles (3,1% en moyenne des zones à enjeu ouvertes à contrats) sur la plupart des zones prioritaires. Seuls 10% des territoires ouverts à contractualisation bénéficient de taux de couverture dépassant les 20% de la SAU à la fin 2009, et près des 2/3 des territoires sont en deça de 5% de taux de couverture. Un grand nombre de territoires prioritaires au sens de la DCE et des captages les plus prioritaires (Grenelle), n'ont pas encore été ouverts à contractualisation. Enfin, le niveau relatif d'exigence des mesures, bien que renforcé, n'est pas toujours en phase avec le niveau de changement à produire au regard des exigences de la DCE. Les années 2009 et 2010 ont donné lieu à certains assouplissements des cahiers des charges peu conformes aux objectifs de résultat à atteindre notamment sur la problématique des pesticides.

La PHAE et la SFEI ont elles aussi des effets positifs sur les pratiques agricole mais de façon moins importante et moins territorialisée. La CAB e revanche et le passage aux systèmes biologiques ont des effets significatifs sur les pressions agricoles sur la ressource (souvent DCE compatibles) mais peu territorialisés dans le contexte national.

DANS QUELLE MESURE LES AIDES AGRO-ENVIRONNEMENTALES ONT-ELLES CONTRIBUE A MAINTENIR OU A AMELIORER LA QUALITE DU SOL ?

Les MAET spécifiques dédiées à la gestion de l'érosion représentent à la fin 2009 près de 3000ha et 300 exploitations agricoles. Ces MAET sont concentrées dans des régions comme la Haute Normandie et la Picardie notamment mais représentent des surfaces faibles au regard de superficie des enjeux.

En parallèle, un grand nombre d'autres MAE ont des effets indirects ou directs sur l'érosion et la qualité des sols (taux de matière organique. Tout d'abord 75% des MAE T de même que la PHAE sont des mesures herbagères participant au maintien des surfaces prairiales et de ce fait sur la structure et les teneurs en matière organique des sols. En complément près de 20 000ha de MAET portent sur la couverture des sols (couverts hivernaux, couverts faune flore ou remise en herbe de zones sensibles. Ces mesures ont un effet antiérosif potentiellement important.

La CAB et les systèmes biologiques participent eux aussi à cet effet sur l'amélioration de la qualité des sols par des approches agronomiques globales (rotations, engrais verts, ...) de façon à pallier à l'absence de fertilisation minérale. Le bilan gaz à effet de serre par unité de surface des systèmes est généralement positif (Aubert 2009).

⁸⁵ 91 000 fin 2009 et fort accroissement depuis

DANS QUELLE MESURE LES AIDES AGRO-ENVIRONNEMENTALES ONT-ELLES CONTRIBUÉ À ATTÉNUER LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ?

Les mesures agroenvironnementales contribuent potentiellement à atténuer les changements climatiques au travers de plusieurs mécanismes :

- la gestion de l'occupation des sols et de l'équilibre herbe-cultures au travers notamment de la PHAE et de certaines MAET ;
- la contribution à des pratiques agricoles plus économes en intrants au travers d'un grand nombre de MAET ;
- le soutien au développement de l'agriculture biologique soutenu par la CAB et la MAB en début de période du PDRH.

Sans que l'on puisse faire une évaluation précise de cette contribution, on peut considérer que les effets sont probables et qu'un grand nombre de soutiens agrienvironnementaux y contribue. En revanche, les MAE, et en particulier certaines mesures de masse comme la PHAE ne sont pas nécessairement « optimisés » pour assurer un effet maximal. Comme développé dans le rapport thématique PHAE (Tome 2), le ciblage de la mesure est en effet à ce jour davantage organisé vers les zones herbagères « cœur » plutôt que vers les zones « périphériques » où l'herbe est réellement menacée.

En revanche, un examen plus global semble nécessaire pour proposer une lecture cohérente de certains effets unitaires contradictoires. En effet, une partie des mesures incontournables au service de la gestion d'enjeux locaux (ex désherbage mécanique au service de la protection de l'eau, diversification des assolements pour la biodiversité ou au service de l'agriculture biologique...) peuvent potentiellement générer une pression accrue sur des enjeux globaux (ex : utilisation supérieure de carburant).

DANS QUELLE MESURE LES AIDES AGRO-ENVIRONNEMENTALES ONT-ELLES CONTRIBUÉ À MAINTENIR OU À AMÉLIORER LE PAYSAGE ET SES CARACTÉRISTIQUES ?

Concernant les effets sur le paysage on peut là encore distinguer les effets de la PHAE, mesure de masse, et ceux des MAET.

Concernant la PHAE, cette mesure contribue par ses effets de soutien économique au maintien général des systèmes herbagers spécialisés. Elle a en outre été renforcée par des critères d'éligibilité portant sur les « éléments de biodiversité » renvoyant la plupart du temps à des éléments fixes paysagers que les agriculteurs devaient a priori préserver. Néanmoins l'évaluation pointe l'inadéquation de ces critères de ciblage et d'éligibilité pour optimiser les effets environnementaux et paysagers du fait d'un ciblage trop centré vers le « cœur » des systèmes (peu menacés) et ne prenant pas suffisamment en compte au moins trois types de « périphéries » avec des problématiques propres : les zones herbagères isolées, les zones de polyculture élevage et les zones en déprise notamment dans les montagnes sèches. L'évaluation montre aussi que l'exigence portant sur les éléments de biodiversité, bien qu'intéressante d'un point de vue théorique, est dans les faits quasi inopérante dans la plupart des territoires. Enfin, les effets de la PHAE liés à son exigence de retournement « maîtrisé » des prairies temporaires peuvent aussi être limités, les agriculteurs excluant la plupart du temps les surfaces sensibles de l'engagement PHAE. Dans l'ensemble, on peut donc considérer que les effets paysagers de la PHAE2 sont loin d'être optimisés, et ne sont pas nécessairement supérieurs à ceux de la génération précédente.

Concernant les autres MAE à cahier des charges national ou « quasi national », des effets peuvent être attendus en lien avec les soutiens à l'agriculture biologique contribuant à une diversification des assolements. La MAE rotationnelle peut avoir un effet potentiel mais ces derniers ont été estimés comme très limités dans les évaluations précédentes. Enfin, la SFEI peut favoriser le maintien ou introduction de l'herbe dans le contexte breton et avoir de ce fait un effet paysager potentiel.

En ce qui concerne les MAET, le rapport thématique du Tome 2 montre qu'un grand nombre d'entre elles portent sur la gestion des surfaces herbagères (75% des cas). Les mesures Natura 2000 sont souvent des mesures de maintien de l'existant pouvant avoir des effets paysagers importants en fonction des territoires. En revanche, les MAET eau ont plus rarement des effets paysagers car une grande partie de ces dernières portent sur les itinéraires techniques. Dans certains cas plus rares il peut s'agir de mesures de remise en herbe ou de MAE de promotion des couverts végétaux (dont couverts fleuris)⁸⁶. Notons enfin, que les MAE de promotion des éléments fixes du paysage (haies, talus,...) sont dans l'ensemble très peu nombreuses (moins de 1% du nombre d'engagements) à la différence de la génération PDRN.

DANS QUELLE MESURE LES AIDES AGRO-ENVIRONNEMENTALES ONT-ELLES CONTRIBUÉ À AMÉLIORER L'ENVIRONNEMENT ? ÉTABLISSEZ UNE DISTINCTION ENTRE LA CONTRIBUTION DES AIDES AGRO-ENVIRONNEMENTALES MISES EN ŒUVRE EN TANT QUE MESURES OBLIGATOIRES SPÉCIFIQUES AU SITE ET CELLE DES MESURES MOINS CONTRAIGNANTES QUI SONT LARGEMENT APPLIQUÉES.

Dans l'ensemble on peut considérer que les MAE spécifiques c'est-à-dire la plupart des MAET ont eu des effets unitaires favorables sur l'environnement. L'effort de territorialisation et de ciblage de ces mesures est un élément favorable à la gestion environnementale. L'enjeu demeure davantage dans la montée en puissance des dispositifs (comment assurer un taux de couverture territorial suffisant), la mise en œuvre de ces mesures étant restée limitée voire très limitée en termes de surface. L'autre enjeu souligné est celui de leur niveau d'exigence qui doit être amélioré notamment en ce qui concerne la thématique de l'eau mais qui pose au sein du dispositif MAET des questions complexes d'incitativité et/ou d'articulation avec un cadre réglementaire. De ce point de vue la place des MAET et celle des compensations liées à l'article 38 du RDR est à clarifier au regard de la nature des effets attendus : peut-on porter un changement structurel avec des MAET non incitatives et à partir de quand doit-on mobiliser les « Paiements Natura 2000 et paiements liés à la directive 2000/60/CE ».

En ce qui concerne les mesures de masse dont la PHAE, leurs effets environnementaux sont la plupart du temps liés au soutien économique apporté aux structures, favorisant de ce fait l'équilibre économique des systèmes et apportant des ajustements marginaux des pratiques. Les évaluateurs soulignent qu'en dehors des effets d'orientation économique, relevant davantage du rôle du premier pilier de la PAC, les effets propres des dispositifs ne sont pas forcément optimisés en les centrant davantage sur les pratiques ou systèmes « menacés ». En tant que dispositifs de masse, certains d'entre eux comme la PHAE apparaissent aujourd'hui trop englobants pour être pertinents dans leur ciblage environnemental. De ce point de vue, l'effort de ciblage et d'adaptation régionale de la SFEI rend la mesure favorable à l'enclenchement d'une dynamique régionale, bien que les changements promus par la mesure ne soient pas à la hauteur des enjeux bretons.

Enfin la CAB, mesure régionale à cahier des charges national, est un soutien utile à la promotion de l'agriculture biologique porteuse d'un ensemble d'effets favorables. Cela dit, la mesure apparaît comme assez « neutre » au regard de la dynamique d'évolution de l'agriculture biologique en France, qui repose largement sur un ensemble de facteurs externes liés aux dynamiques de marchés et à la politique nationale dans son ensemble.

⁸⁶ Bien que la plupart des MAE couverts (CIPAN) ne sont plus accessibles en lien avec le passage de ces mesures sous cadre réglementaire (directive nitrates).

Mesure 216 - Aide pour les investissements non productifs

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUE A LA REALISATION DES OBJECTIFS AGRO-ENVIRONNEMENTAUX ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur la réalisation des objectifs agro-environnementaux.

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUE A PROMOUVOIR LA VALEUR D'AGREMENT PUBLIC DES ZONES NATURA 2000 OU DES ZONES DE HAUTE VALEUR NATURELLE ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur la promotion de la valeur d'agrément public des zones Natura 2000 ou des zones de haute valeur naturelle.

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUE A MAINTENIR L'ESPACE RURAL ET A AMELIORER L'ENVIRONNEMENT ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur le maintien de l'espace rural et l'amélioration de l'environnement.

Mesure 221 - Aide au premier boisement de terres agricoles

DANS QUELLE MESURE L'AIDE A-T-ELLE CONTRIBUE DE MANIERE SIGNIFICATIVE A CREER DES ZONES FORESTIERES COMPATIBLES AVEC LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de la contribution à la création de zones forestières compatibles avec la protection de l'environnement.

DANS QUELLE MESURE LA MESURE A-T-ELLE CONTRIBUE A CREER DES ZONES FORESTIERES GERES DE MANIERE DURABLE QUI CONTRIBUENT AU MAINTIEN DES FONCTIONS ECOLOGIQUES DES FORETS ET A LA PREVENTION DES DANGERS NATURELS ET DES INCENDIES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de la contribution à la création de zones forestières gérées de manière durable.

DANS QUELLE MESURE L'AIDE A-T-ELLE CONTRIBUE A MAINTENIR L'ESPACE RURAL ET A AMELIORER L'ENVIRONNEMENT ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de la contribution au maintien de l'espace rural et à l'amélioration de l'environnement.

Mesure 222 Aide à la première installation de systèmes agro forestiers sur des terres agricoles

DANS QUELLE MESURE LES SYSTEMES AGROFORESTIERS ONT-ILS CONTRIBUE A ACCROITRE LA PRODUCTION DE PRODUITS FORESTIERS DE GRANDE QUALITE/HAUTE VALEUR ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur l'accroissement de la production de produits forestiers de grande qualité et de haute valeur.

DANS QUELLE MESURE LES SYSTEMES AGROFORESTIERS ONT-ILS CONTRIBUE A CREER DES ZONES GERES DE MANIERE DURABLE QUI AMELIORENT LE SYSTEME ECOLOGIQUE DES ZONES AFFECTEES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur la création de zones gérées de manière durable qui améliorent le système écologique des zones affectées.

DANS QUELLE MESURE L'AIDE A-T-ELLE CONTRIBUE A MAINTENIR L'ESPACE RURAL ET A AMELIORER L'ENVIRONNEMENT ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur le maintien de l'espace rural et l'amélioration de l'environnement.

Mesure 226 - Aide à la reconstitution du potentiel forestier et à l'adoption de mesures de prévention

DANS QUELLE MESURE LES ACTIONS SOUTENUES ONT-ELLES CONTRIBUE A RESTAURER LE POTENTIEL FORESTIER DANS LES FORETS ENDOMMAGEES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de la contribution à la restauration du potentiel forestier dans les forêts endommagées.

DANS QUELLE MESURE LES ACTIONS PREVENTIVES INTRODUITES ONT-ELLES CONTRIBUE AU MAINTIEN DES FORÊTS ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de la contribution au maintien des forêts.

DANS QUELLE MESURE LES ACTIONS SOUTENUES ONT-ELLES CONTRIBUE A ACCROITRE LA GESTION DURABLE DE LA TERRE FORESTIERE ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de la contribution à l'accroissement de la gestion durable de la terre forestière.

DANS QUELLE MESURE LES ACTIONS SOUTENUES ONT-ELLES CONTRIBUE A L'AMÉLIORATION DE L'ENVIRONNEMENT ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de la contribution à l'amélioration de l'environnement.

Mesure 227 - Aide pour les investissements non productifs

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUE AU MAINTIEN OU A LA PROMOTION DE SYSTEMES FORESTIERS DURABLES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur le maintien ou la promotion de systèmes forestiers durables.

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUE A PROMOUVOIR LA VALEUR D'AGREMENT PUBLIC DES ZONES FORESTIERES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur la promotion de la valeur d'agrément public des zones forestières.

DANS QUELLE MESURE L'AIDE A-T-ELLE CONTRIBUE A MAINTENIR L'ESPACE RURAL ET A AMÉLIORER L'ENVIRONNEMENT ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur le maintien de l'espace rural et l'amélioration de l'environnement.

Axe 3

Mesure 311 - Diversification vers des activités non agricoles

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS ENCOURAGE LA DIVERSIFICATION DES ACTIVITES DES MENAGES AGRICOLES ENVERS LES ACTIVITES NON AGRICOLES ? METTEZ L'ACCENT SUR L'ANALYSE DES ACTIVITES LES PLUS IMPORTANTES A CET EGARD.

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En effet, cette mesure était mise en œuvre dans le cadre de la précédente programmation à travers les DOCUP Objectif 2 pour lesquels on ne dispose pas d'évaluation ex post à l'échelle de la France. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur la diversification des activités des ménages agricoles envers les activités non agricoles.

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS ENCOURAGE LES POSSIBILITES D'EMPLOI SUPPLEMENTAIRES POUR LES MENAGES AGRICOLES EN DEHORS DU SECTEUR AGRICOLE ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En effet, cette mesure était mise en œuvre dans le cadre de la précédente programmation à travers les DOCUP Objectif 2 pour lesquels on ne dispose pas d'évaluation ex post à l'échelle de la France. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur les possibilités d'emploi supplémentaires pour les ménages agricoles en dehors du secteur agricole.

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUE A AMELIORER LA DIVERSIFICATION ET LE DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE RURALE ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En effet, cette mesure était mise en œuvre dans le cadre de la précédente programmation à travers les DOCUP Objectif 2 pour lesquels on ne dispose pas d'évaluation ex post à l'échelle de la France. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur l'amélioration de la diversification et du développement de l'économie rurale.

DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS SOUTENUS ONT-ILS CONTRIBUE A AMELIORER LA QUALITE DE LA VIE DANS LES ZONES RURALES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En effet, cette mesure était mise en œuvre dans le cadre de la précédente programmation à travers les DOCUP Objectif 2 pour lesquels on ne dispose pas d'évaluation ex post à l'échelle de la France. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur l'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales.

Mesure 312 - Aide à la création et au développement des micro entreprises en vue de promouvoir l'entrepreneuriat et de renforcer le tissu économique

DANS QUELLE MESURE L'AIDE A-T-ELLE CONTRIBUE A PROMOUVOIR LA DIVERSIFICATION ET L'ENTREPRENARIAT ? CONCENTREZ-VOUS SUR L'ANALYSE DES ACTIVITES LES PLUS IMPORTANTES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En effet, cette mesure était mise en œuvre dans le cadre de la précédente programmation à travers les DOCUP Objectif 2 pour lesquels on ne dispose pas d'évaluation ex post à l'échelle de la France. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur la promotion de la diversification et de l'entrepreneuriat.

DANS QUELLE MESURE L'AIDE A-T-ELLE ENCOURAGE LES POSSIBILITES D'EMPLOI SUPPLEMENTAIRES DANS LES ZONES RURALES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En effet, cette mesure était mise en œuvre dans le cadre de la précédente programmation à travers les DOCUP Objectif 2 pour lesquels on ne dispose pas d'évaluation ex post à l'échelle de la France. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur les possibilités d'emploi supplémentaires dans les zones rurales.

DANS QUELLE MESURE LE SOUTIEN A-T-IL CONTRIBUE A AMELIORER LA DIVERSIFICATION ET LE DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE RURALE ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En effet, cette mesure était mise en œuvre dans le cadre de la précédente programmation à travers les DOCUP Objectif 2 pour lesquels on ne dispose pas d'évaluation ex post à l'échelle de la France. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur l'amélioration de la diversification et du développement de l'économie rurale.

DANS QUELLE MESURE LE SOUTIEN A-T-IL CONTRIBUE A AMELIORER LA QUALITE DE LA VIE DANS LES ZONES RURALES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En effet, cette mesure était mise en œuvre dans le cadre de la précédente programmation à travers les DOCUP Objectif 2 pour lesquels on ne dispose pas d'évaluation ex post à l'échelle de la France. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur l'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales.

Mesure 313 - Promotion des activités touristiques

DANS QUELLE MESURE LE SOUTIEN A-T-IL CONTRIBUE A ACCROITRE LES ACTIVITES TOURISTIQUES ? ÉTABLISSEZ UNE DISTINCTION ENTRE LES ACTIVITES QUI SE DEROULENT AU SEIN DES EXPLOITATIONS AGRICOLES ET LES AUTRES.

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En effet, cette mesure était mise en œuvre dans le cadre de la précédente programmation à travers les DOCUP Objectif 2 pour lesquels on ne dispose pas d'évaluation ex post à l'échelle de la France. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur l'accroissement des activités touristiques.

DANS QUELLE MESURE LE SOUTIEN A-T-IL ENCOURAGE LES POSSIBILITES D'EMPLOI SUPPLEMENTAIRES DANS LES ZONES RURALES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En effet, cette mesure était mise en œuvre dans le cadre de la précédente programmation à travers les DOCUP Objectif 2 pour lesquels on ne dispose pas d'évaluation ex post à l'échelle de la France. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur les possibilités d'emploi supplémentaires dans les zones rurales.

DANS QUELLE MESURE LE SOUTIEN A-T-IL CONTRIBUE A AMELIORER LA DIVERSIFICATION ET LE DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE RURALE ?

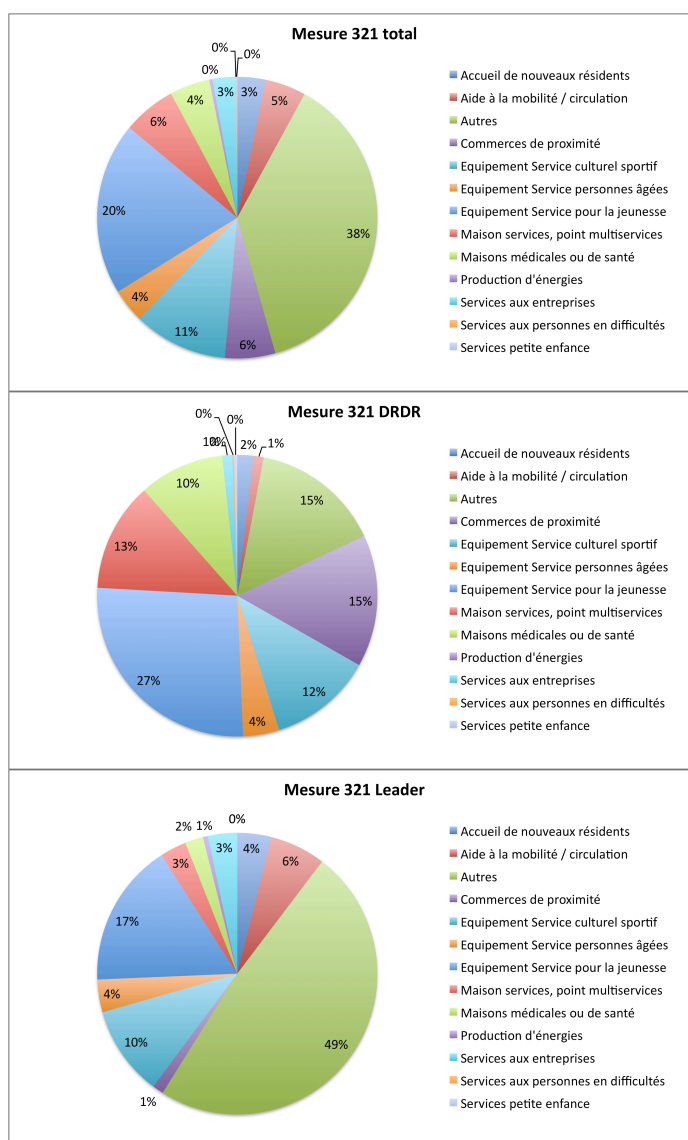
La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En effet, cette mesure était mise en œuvre dans le cadre de la précédente programmation à travers les DOCUP Objectif 2 pour lesquels on ne dispose pas d'évaluation ex post à l'échelle de la France. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur l'amélioration de la diversification et du développement de l'économie rurale.

DANS QUELLE MESURE LE SOUTIEN A-T-IL CONTRIBUE A AMELIORER LA QUALITE DE VIE DANS LES ZONES RURALES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En effet, cette mesure était mise en œuvre dans le cadre de la précédente programmation à travers les DOCUP Objectif 2 pour lesquels on ne dispose pas d'évaluation ex post à l'échelle de la France. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur l'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales.

Mesure 321 - Services de base pour l'économie et la population rurales

Pour tenter de répondre aux questions européennes concernant la mesure 321, il convient tout d'abord de s'interroger sur le bilan des réalisations à mi-parcours pour identifier les types de projets qui ont été financés dans le cadre des stratégies régionales ou territoriales. Les trois graphes suivants fournissent un premier niveau d'information sur la répartition thématique, (1) de l'ensemble des projets financés (1 620 projets), (2) des projets financés dans le cadre de la mesure DRDR (527 projets, soit 33%) et (3) des projets financés dans le cadre de Leader (1 093 projets, soit 67%).



Source : ASP, juillet 2010

Il ressort tout d'abord qu'un nombre important de projets a été classé dans la catégorie « autres », notamment des projets Leader. A regarder de plus près les intitulés de projet, il semble que ce problème soit plus lié à « l'hésitation » de l'instructeur de choisir une rubrique, qu'à l'absence de rubriques pertinentes dans la typologie proposée par l'ASP. En effet, des projets aux intitulés proches sont tantôt classés en « autres » et tantôt classés dans une rubrique de la typologie ASP. On touche donc plus là à un problème d'hétérogénéité de

perception de la typologie ASP par les différents instructeurs, probablement lié à un manque de cadrage sur l'outil (mode d'emploi, aide en ligne, etc.).

Nonobstant cette difficulté, le classement typologique des réalisations est par ordre d'importance :

- services pour la jeunesse et la petite enfance : 20% au total, 27% via la mesure DRDR et 17% via Leader ;
- services culturels et sportifs : 11% au total, 12% via la mesure DRDR et 10% via Leader ;
- commerces de proximité et les maisons de services : 6% chacun au total, surtout via la mesure DRDR (respectivement 15% et 13%) ;
- services à la mobilité : 5% au total, 5% au total, via Leader essentiellement (6%) ;
- services aux personnes âgées : 4% au total, via la mesure DRDR et via Leader ;
- maisons médicales : 4% également au total, surtout via la mesure DRDR (10%) ;
- services aux entreprises : 3% au total, essentiellement via Leader (3%).

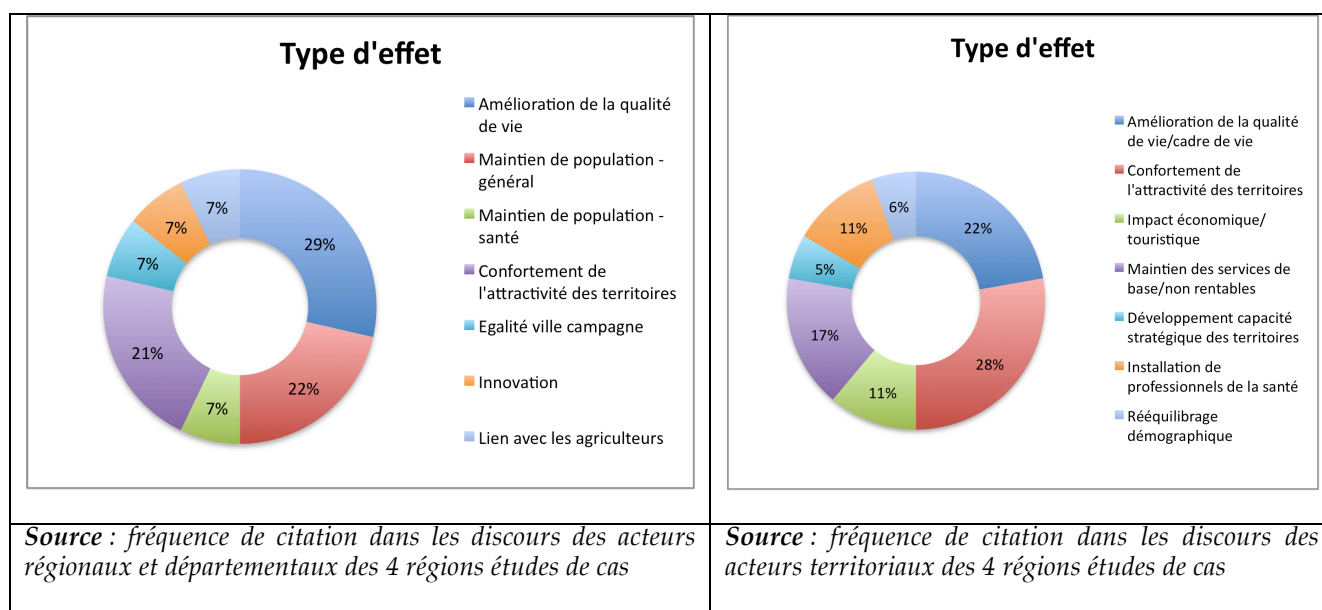
Outre une forme de spécialisation qu'on voit se dessiner entre la mesure DRDR et Leader sur le soutien de certains types de projet (les commerces de proximité, les maisons de services ou encore les maisons médicales pour la mesure DRDR et les services à la mobilité pour Leader), il convient, en outre, de souligner, pour les rubriques plus « partagées », que ce n'est pas tout à fait la même nature de projets qui sont portés. En effet, sur les services pour la jeunesse et la petite enfance, la mesure DRDR est plutôt utilisée pour la création d'équipements (maison de l'enfance, centre de loisirs sans hébergement, halte garderie, cantine, etc.) tandis que Leader se positionne sur des équipements plus annexes (aire de jeux, mobilier des locaux, etc.), sur l'animation des lieux (camp de jeunes, forum des métiers, etc.) ou encore sur des études ou de la communication (publication, etc.). Il en va de même sur les services culturels et sportifs. La frontière reste cependant parfois un peu ténue, en témoigne le financement d'une médiathèque dans Leader ou encore l'aménagement de skate park dans les deux formats.

Deux paramètres analysés permettent également de saisir la frontière entre la mesure DRDR et Leader. Il s'agit d'une part des proportions de projets matériel/immatériel : la mesure DRDR fait apparaître 59% de projets classés en matériel et Leader 44% de projets classés en immatériel. Il s'agit d'autre part du montant FEADER moyen alloué par projet : il est d'environ 86 K€ pour un projet mesure DRDR et d'environ 16 K€ pour un projet Leader.

DANS QUELLE MESURE LES SERVICES FOURNIS ONT-ILS CONTRIBUÉ À AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LA VIE DANS LES ZONES RURALES ? ÉTABLISSEZ UNE DISTINCTION ENTRE LES DIFFÉRENTS SECTEURS CONCERNÉS (COMMERCE, SOINS DE SANTÉ, TRANSPORTS, INFORMATIQUE, ETC.).

Au regard du bilan des réalisations, on peut émettre l'hypothèse d'un impact potentiel sur l'amélioration de la qualité de vie **différencié selon le type de public**. Les enfants et les jeunes ressortent comme un public cible majeur des acteurs en région, à l'inverse des personnes âgées, des entreprises ou encore des personnes en difficulté. On peut également émettre l'hypothèse d'un impact potentiel sur l'amélioration de la qualité de vie **différencié selon le type de besoins des populations rurales**. En effet, on répondra potentiellement mieux aux besoins en matière de culture, sport et loisirs, qu'en matière de vie quotidienne (commerce, santé, mobilité, services de proximité), sans avoir forcément démontré au préalable que ces besoins étaient moindres (Cf. par exemple la disparité des régions françaises en matière de démographie médicale).

Nous avons par ailleurs interrogé les acteurs dans le cadre du zoom sur la mesure 321 sur le type d'effet pressenti en relation avec les questions européennes. Les graphes ci-dessous montrent que l'amélioration de la qualité de vie fait partie des effets attendus par les acteurs de la mise en œuvre. A ce stade de l'avancement du programme, et en l'absence d'observation ou de mesure à proprement parler, il est considéré comme devant être l'effet majeur pour les acteurs régionaux et départementaux (mais aussi parce qu'il correspond à l'attente majeure) et arrive en seconde position pour les acteurs territoriaux.



DANS QUELLE MESURE LES SERVICES FOURNIS ONT-ILS AUGMENTÉ L'ATTRAIT DES ZONES AFFECTÉES ? ÉTABLISSEZ UNE DISTINCTION ENTRE LES DIFFÉRENTS SECTEURS CONCERNÉS (COMMERCE, SOINS DE SANTÉ, TRANSPORTS, INFORMATIQUE, ETC.)

La question de l'attractivité des territoires est une question complexe, qui résulte souvent d'une combinaison de nombreux facteurs : dynamiques territoriales à l'œuvre sur les champs économiques, sociaux et environnementaux, dépendant elles-mêmes de facteurs physiques, historiques, politiques, sociologiques, etc. En outre, juger de l'augmentation de l'attractivité nécessiterait une comparaison avant et après, avec et sans, dans un contexte de surcroît relatif (positionnement relatif des territoires les uns avec les autres, concurrence territoriale), alors même qu'on ne s'intéresse qu'à un élément partiel de contribution (question de la mesure de l'effet propre d'une mesure particulière).

Dans ce chapitre, on est donc plus purement dans le registre de « contribution relative à » sachant que les critères qui pourront être saisis pour essayer de mesurer l'augmentation de l'attractivité des territoires seront globalement macro et ne permettront pas forcément d'identifier le lien avec la mesure évaluée elle-même.

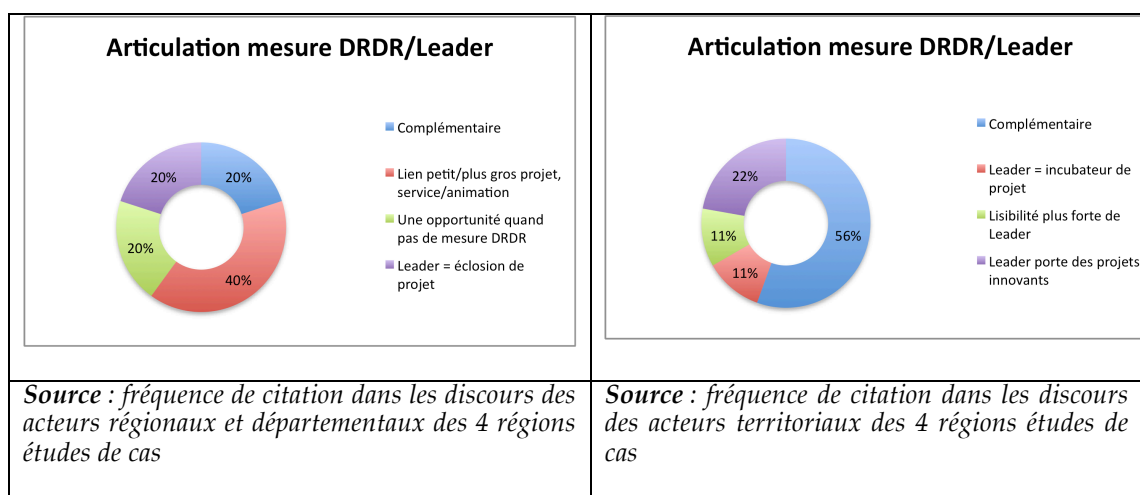
Nonobstant ce contexte évaluatif particulier, le bilan des réalisations peut laisser à penser que les types de services mis en œuvre permettront de couvrir certains besoins et de répondre aux attentes de certains types de population, et ce faisant contribueront à l'attractivité des territoires sur ces points. Reste maintenant à savoir si d'autres besoins ne sont pas couverts ou d'autres publics plus délaissés, quel en sera la résultante en terme d'attractivité réelle du territoire.

En outre, dans un contexte de mise en œuvre de la mesure DRDR rarement cadrée par une analyse des besoins à l'échelle régionale, et renvoyée globalement à la démarche ascendante des territoires (très évidente dans Leader, mais aussi au mieux à l'échelle des pays dans la mesure DRDR – conditionnalité des schémas de service en Aquitaine par exemple), on peut s'interroger sur les résultats à attendre en terme d'articulations des différents projets pour contribuer globalement à l'attractivité des territoires.

Si on se réfère aux graphes présentés plus haut relatifs aux perceptions d'effet des acteurs interrogés dans le cadre du zoom sur la mesure 321, il s'avère que : (1) les acteurs régionaux et départementaux anticipent un effet sur le confortement de l'attractivité des territoires,

mais pas forcément plus que celui de maintien de la population (et donc pas forcément augmentation de l'attractivité, même s'il est vrai que dans leurs discours ils entraînent souvent dans les variations infra territoriales – le maintien pouvant être un objectif déjà ambitieux pour les zones plus défavorisées) et (2) que les acteurs territoriaux escomptent un effet sur l'attractivité plus fort.

Il convient enfin de souligner l'importance, pour produire des effets territoriaux avec de telles mesures, d'articuler à la fois l'investissement dans l'équipement (ex. le bâtiment), sa fonctionnalité (ex. l'équipement intérieur) et le faire vivre (ex. animation, mise en réseau, etc.). Il apparaît dans les propos des acteurs rencontrés, et notamment chez les territoires de projet, une grande conscience de la nécessité de cette articulation et des témoignages de sa mise en œuvre pratique, qui a été grandement favorisée par la volonté du législateur de favoriser le portage des groupes d'actions locales par des territoires de projet (pays, parcs naturels régionaux). Les graphes suivants illustrent ces propos :



DANS QUELLE MESURE LES SERVICES FOURNIS ONT-ILS CONTRIBUÉ À INVERSER LE DECLIN ECONOMIQUE ET SOCIAL ET LE DEPEULEMENT DES CAMPAGNES ?

Pour essayer de répondre à cette question, il convient tout d'abord de tenir compte de la modification profonde qu'a connue le monde rural et la lecture qu'on peut en faire dans un sens qui amène à s'intéresser aux systèmes de relations entre urbain et rural, plutôt que d'envisager l'espace rural sensu stricto, à l'instar des travaux récents sur les Nouvelles ruralités. Ainsi, sur les quatre régions rencontrées, l'Auvergne est la seule région à parler de déclin démographique et pas du tout d'accueil de néo ruraux, d'enjeux de fixation de population, de vieillissement et d'accessibilité, comme moteurs des besoins en services. La situation démographique des trois autres régions amène au contraire à une expression des besoins en services, quasiment équilibrée au regard des enjeux de fixation de population et d'accueil des néo ruraux.

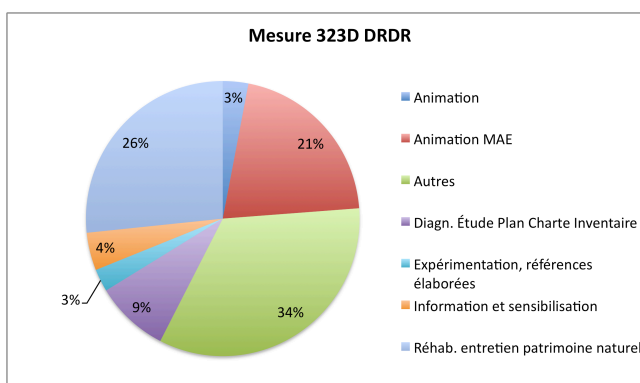
Il n'empêche que si les enjeux ont changé de nature, les différences infrarégionales rendent la question évaluative pertinente sur les territoires concernés. A ce titre, des effets sont attendus par certains acteurs, comme le maintien de la population ou encore de services de base « non rentables », l'égalité ville campagne ou encore le rééquilibrage démographique. Ces dimensions peuvent être des objectifs sous-jacents aux politiques territoriales et impacter le jeu d'acteurs dans la mise en œuvre de la mesure 321, sans toutefois être traduits explicitement en terme de théorie d'action.

Mesure 323 - Conservation et mise en valeur du patrimoine rural

Pour tenter de répondre aux questions européennes concernant la mesure 323, il convient tout d'abord de s'interroger sur le bilan des réalisations à mi-parcours pour identifier les types de projets qui ont été financés dans le cadre des stratégies régionales ou territoriales. On dispose de telles informations pour les mesures 323D (hors LEADER) et 323E (hors LEADER et Leader). Les graphes suivants fournissent un premier niveau d'information sur la répartition thématique des projets financés dans le cadre de ces mesures, ainsi dénombrés :

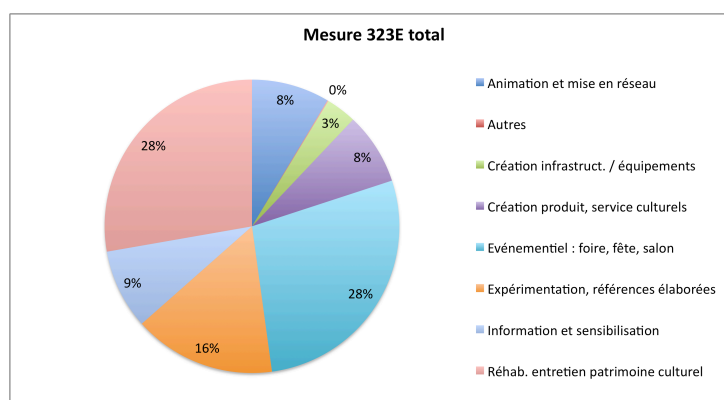
Nombre de projets	Total	Mesure DRDR	Leader
323D	?	563	?
323E	922	216	706

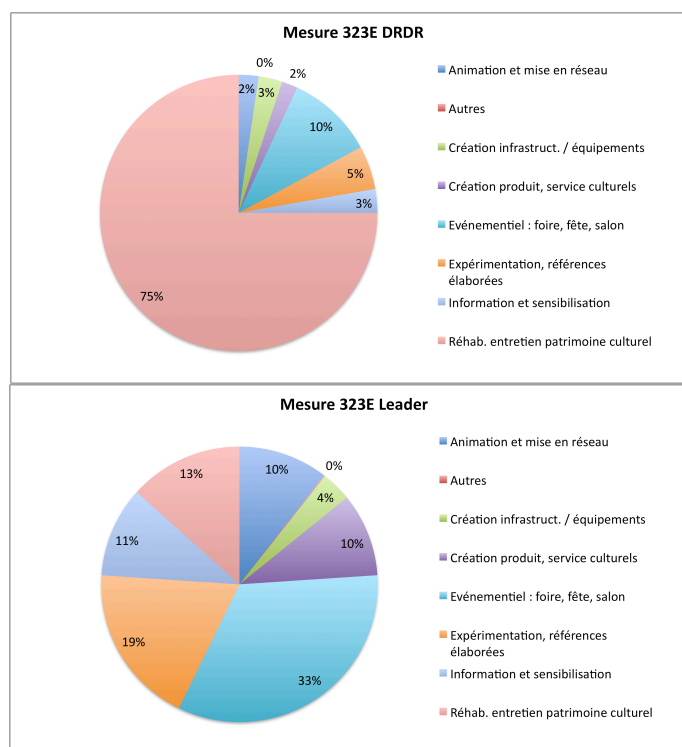
Source : ASP, juillet 2010



Il subsiste pour la mesure 323D une proportion non négligeable de projets classés en catégorie « autres » (un peu plus d'un tiers). Pour le reste, le classement typologique des réalisations est par ordre d'importance :

- La réhabilitation et l'entretien du patrimoine naturel : 26% ;
- L'animation des mesures agroenvironnementales territorialisées : 21% ;
- Les études, études, chartes, inventaires : 9% ;
- L'information et la sensibilisation : 4% ;
- L'animation et l'expérimentation/élaboration de références : 3% chacun.





Source : ASP, juillet 2010

Il est à noter que les projets relevant de cette mesure, que ce soit via la mesure DRDR ou via Leader, semblent plus « faciles » à classer dans la typologie proposée par l'ASP, car un seul des 922 projets est classé dans la catégorie « autres ». La représentativité typologique est donc probablement beaucoup plus forte que dans les autres dispositifs de l'axe 3 étudiés.

Le classement typologique des réalisations est ainsi par ordre d'importance :

- La réhabilitation et l'entretien du patrimoine culturel : 28% au total, surtout via la mesure DRDR (75%) et dans une moindre mesure via Leader (13%) ;
- L'événementiel : 28% également au total, 10% via la mesure DRDR et 33% via Leader ;
- L'expérimentation/élaboration de références : 16% au total, 5% via la mesure DRDR et 19% via Leader ;
- L'information et la sensibilisation : 9% au total, 3% via la mesure DRDR et 11% via Leader ;
- L'animation/mise en réseau et la création de produit/service culturel : 8% chacun au total, 2% chacun via la mesure DRDR et 10% chacun via Leader ;
- La création d'infrastructures/équipements culturels : 3% au total, 3% via la mesure DRDR et 4% via Leader.

On voit ici se dessiner une « spécialisation » assez nette entre la mesure DRDR et Leader sur le soutien de certains types de projet (la réhabilitation et l'entretien du patrimoine culturel pour la mesure DRDR et l'événementiel, l'expérimentation ou encore l'information/sensibilisation pour Leader). En outre, quand Leader s'intéresse à la réhabilitation et à l'entretien du patrimoine culturel, il s'intéresse globalement à des types de projets différents de la mesure DRDR. Ainsi, Leader intervient sur des jardins, des fontaines, des lavoirs, des pigeonniers, les abords de site, la mise en lumière, les inventaires (par exemple historique/archéologique), la restauration de fresques/tableaux, etc. tandis que la mesure DRDR intervient sur des projets plus « lourds », des aménagements de bourg, du patrimoine religieux (église, chapelle), des châteaux, des moulins, des toitures en lauze, des burons, etc. Ceci n'exclut pas complètement quelques lignes de partage assez floues comme sur le petit patrimoine rural, où la mesure DRDR peut aussi intervenir sur des fours, des croix, des pigeonniers ou des fontaines, par exemples. D'ailleurs, le paramètre montant

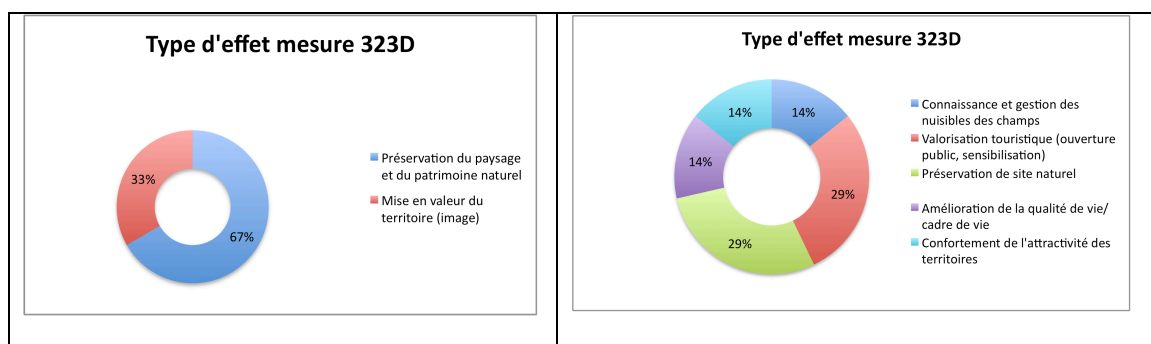
FEADER moyen alloué par projet marque moins d'écart que pour la mesure 321 par exemple : il est d'environ 16 K€ pour un projet mesure DRDR et d'environ 11 K€ pour un projet Leader. Donc, la première impression de financement de projets plus « lourds » via la mesure DRDR est atténuée par ce critère, cette mesure révélant ainsi une certaine forme de « saupoudrage ». Enfin, le dernier paramètre saisi rappelle la frontière classique entre mesure DRDR et Leader. Il s'agit des proportions de projets matériels/immatériels : la mesure DRDR fait apparaître 64% de projets classés en matériel et Leader 36% de projets classés en immatériel.

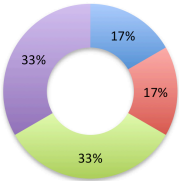
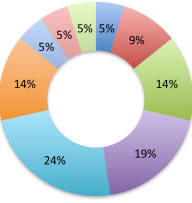
DANS QUELLE MESURE L'AIDE A-T-ELLE MAINTENU L'ATTRAIT DES ZONES RURALES ? DANS QUELLE MESURE L'AIDE A-T-ELLE CONTRIBUE A AMELIORER LA QUALITE DE LA VIE DANS LES ZONES RURALES ?

Les deux questions européennes sont ici traitées ensemble, car les questions de la qualité de vie et de l'attractivité sont particulièrement liées lorsqu'il s'agit de patrimoine. En effet, le cadre de vie dans ses dimensions patrimoniales naturelles et culturelles (et a fortiori travailler à sa valorisation) est un levier potentiel pour favoriser l'attractivité des territoires, dans la mesure où il est une dimension importante, tout comme les services à la population disponibles, du choix d'installation des habitants, dans un contexte concurrentiel entre les territoires.

D'ailleurs, les remarques introductives faites pour la mesure 321, sur la question de l'attractivité, restent valables pour la mesure 323, dans un registre ayant plus largement trait au cadre de vie pour la mesure 323 alors que la mesure 321 travaillaient à la satisfaction des besoins de la vie quotidienne.

Nous avons interrogé les acteurs dans le cadre du zoom sur les mesure 323 sur le type d'effet pressenti en relation avec les questions européennes. Les graphes ci-dessous montrent que l'amélioration de la qualité de vie et le confortement de l'attractivité font partie des effets attendus, notamment par les acteurs territoriaux. Les autres effets cités peuvent révéler plutôt les mécanismes par lesquels on peut aboutir à ces effets, avec tout de même une différence entre ce qui est dit du soutien au patrimoine naturel et culturel. En ce qui concerne le patrimoine naturel, les effets cités constituent un « premier cran » de ces mécanismes : (1) la préservation du patrimoine naturel et des paysages et (2) la mise en valeur des sites (ouverture, animation). Alors que pour le patrimoine culturel, il semble y avoir une plus grande « maturité » des mécanismes à l'œuvre : des effets sur la cohésion sociale, sur le maintien des savoirs faire, sur le partage identitaire sont cités.



Type d'effet mesure 323E  - Cohésion sociale - Confortement de l'attractivité des territoires (animation) - Mise en valeur du territoire (image) - Impact économique (savoir faire)	Type d'effet mesure 323E  - Impact paysager - Impact économique (artisanat, savoir faire) - Confortement de l'attractivité des territoires - Valorisation touristique/pédagogique - Appropriation/partage du patrimoine, de la culture, de l'identité - Amélioration de la qualité de vie/cadre de vie - Maintien d'activités culturelles - Cohésion sociale - Modernisation de l'image
Source : fréquence de citation dans les discours des acteurs régionaux et départementaux des 4 régions études de cas (1 seule région pour la 323D)	Source : fréquence de citation dans les discours des acteurs territoriaux des 4 régions études de cas (1 seule région pour la 323D)

DANS QUELLE MESURE L'AIDE A-T-ELLE CONTRIBUE A LA GESTION DURABLE DES TERRES ET AU DEVELOPPEMENT DES SITES NATURA 2000 OU D'AUTRES ENDROITS A HAUTE VALEUR NATURELLE ET A LA SENSIBILISATION DE LA POPULATION RURALE POUR L'ENVIRONNEMENT ?

Il n'est pas possible de répondre à cette question pour plusieurs raisons : (1) elle renvoie à d'autres mesures de la 323 qui n'ont pas été investiguées (nous pensons en particulier aux mesures 323 A et B sur Natura 2000) et (2) pour la mesure 323 D, la typologie de l'ASP ne permet pas de saisir la part relative des projets qui ont intégré une ou plusieurs dimensions de la question évaluative.

Mesure 331 - Formation et l'information des acteurs économiques dans les domaines couverts par l'axe 3

DANS QUELLE MESURE LES ACTIVITES SOUTENUES DE FORMATION ET D'INFORMATION ONT-ELLES AMELIORE LE POTENTIEL HUMAIN DE LA POPULATION RURALE A DIVERSIFIER SES ACTIVITES VERS DES ACTIVITES NON AGRICOLES? CONCENTREZ L'ANALYSE SUR LES ACTIVITES LES PLUS IMPORTANTES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur l'amélioration du potentiel humain de la population rurale à diversifier ses activités vers des activités non agricoles.

DANS QUELLE MESURE LES CONNAISSANCES ACQUISES A PARTIR D'ACTIVITES SOUTENUES DE FORMATION ET D'INFORMATION ONT-ELLES ETE UTILISEES DANS LA ZONE AFFECTEE ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur l'utilisation des connaissances acquises à partir d'activités soutenues de formation et d'information dans la zone affectée.

DANS QUELLE MESURE LES ACTIVITES SOUTENUES DE FORMATION ET D'INFORMATION ONT-ELLES CONTRIBUE A AMELIORER LA QUALITE DE VIE DANS LES ZONES RURALES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur l'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales.

Mesure 341 - Acquisition des compétences et l'animation en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une stratégie locale de développement

DANS QUELLE MESURE LES ACTIVITES SOUTENUES ONT-ELLES AMELIORE LES CAPACITES DES ACTEURS RURAUX A PREPARER, DEVELOPPER ET AMELIORER LES STRATEGIES ET MESURES DE DEVELOPPEMENT LOCAL DANS LE DOMAINE DU DEVELOPPEMENT RURAL ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur l'amélioration des capacités des acteurs ruraux à préparer, développer et améliorer les stratégies et mesures de développement local dans le domaine du développement rural.

DANS QUELLE MESURE LES ACTIVITES SOUTENUES ONT-ELLES CONTRIBUE A RENFORCER LA COHERENCE ET LES SYNERGIES TERRITORIALES ENTRE LES MESURES DESTINEES A SOUTENIR L'ECONOMIE RURALE PLUS LARGE ET CELLES DESTINEES A SOUTENIR LA POPULATION PLUS LARGE ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur le renforcement de la cohérence et des synergies territoriales entre les mesures destinées à soutenir l'économie rurale plus large et celles destinées à soutenir la population plus large.

DANS QUELLE MESURE LES ACTIVITES SOUTENUES ONT-ELLES CONTRIBUE A AMELIORER LA QUALITE DE LA VIE DANS LES ZONES RURALES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur l'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales.

Axe 4

Mesure 41 - Mise en œuvre des stratégies locales de développement

DANS QUELLE MESURE L'APPROCHE LEADER A-T-ELLE CONTRIBUE A AMELIORER LA GOUVERNANCE DANS LES ZONES RURALES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En effet aucune évaluation ex post sur Leader+ n'est disponible à ce jour à l'échelle de la France. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur l'amélioration de la gouvernance dans les zones rurales. A signaler qu'un travail d'évaluation spécifique sur Leader est prévue en 2011 dans le cadre de l'évaluation in itinere.

DANS QUELLE MESURE L'APPROCHE LEADER A-T-ELLE CONTRIBUE A MOBILISER LE POTENTIEL DE DEVELOPPEMENT ENDOGENE DES ZONES RURALES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En effet aucune évaluation ex post sur Leader+ n'est disponible à ce jour à l'échelle de la France. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur la mobilisation du potentiel de développement endogène des zones rurales. A signaler qu'un travail d'évaluation spécifique sur Leader est prévue en 2011 dans le cadre de l'évaluation in itinere.

DANS QUELLE MESURE L'APPROCHE LEADER A-T-ELLE CONTRIBUE A INTRODUIRE DES APPROCHES MULTISECTORIELLES ET A PROMOUVOIR LA COOPERATION POUR LA MISE EN ŒUVRE DE PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT RURAL ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En effet aucune évaluation ex post sur Leader+ n'est disponible à ce jour à l'échelle de la France. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur l'introduction des approches multisectorielles et la promotion de la coopération pour la mise en œuvre de programmes de développement rural. A signaler qu'un travail d'évaluation spécifique sur Leader est prévue en 2011 dans le cadre de l'évaluation in itinere.

DANS QUELLE MESURE L'APPROCHE LEADER A-T-ELLE CONTRIBUE AUX PRIORITES DES AXES 1, 2 ET 3 ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En effet aucune évaluation ex post sur Leader+ n'est disponible à ce jour à l'échelle de la France. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur la contribution aux priorités des axes 1,2 et 3. A signaler qu'un travail d'évaluation spécifique sur Leader est prévue en 2011 dans le cadre de l'évaluation in itinere.

Mesure 421 Mise en œuvre de projets de coopération

DANS QUELLE MESURE LE SOUTIEN A-T-IL CONTRIBUE A PROMOUVOIR LA COOPERATION ET A ENCOURAGER LE TRANSFERT DES MEILLEURES PRATIQUES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur la promotion de la coopération et l'encouragement du transfert des meilleures pratiques. A signaler qu'un travail d'évaluation spécifique sur Leader est prévue en 2011 dans le cadre de l'évaluation in itinere.

DANS QUELLE MESURE LES PROJETS DE COOPERATION OU DE TRANSFERT DES MEILLEURES PRATIQUES BASES SUR L'APPROCHE LEADER ONT-ILS CONTRIBUE A UNE MEILLEURE REALISATION DES OBJECTIFS D'UN OU DE PLUSIEURS DES TROIS AUTRES AXES ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur la réalisation des objectifs d'un ou de plusieurs des trois autres axes. A signaler qu'un travail d'évaluation spécifique sur Leader est prévue en 2011 dans le cadre de l'évaluation in itinere.

Mesure 431 - Fonctionnement du groupe d'action locale, l'acquisition de compétences ainsi que des actions d'animation sur le territoire

DANS QUELLE MESURE LE SOUTIEN A-T-IL ACCRU LES CAPACITES DES GROUPES D'ACTION LOCALE ET D'AUTRES PARTENAIRES IMPLIQUES A METTRE EN ŒUVRE DES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT LOCAL ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus sur l'accroissement des capacités des groupes d'action locale et d'autres partenaires impliqués à mettre en œuvre des stratégies de développement local. A signaler qu'un travail d'évaluation spécifique sur Leader est prévue en 2011 dans le cadre de l'évaluation in itinere.

DANS QUELLE MESURE LE SOUTIEN A-T-IL CONTRIBUE A ACCROITRE LA CAPACITE DE MISE EN ŒUVRE DE LEADER ?

La mesure n'a pas fait l'objet d'un ciblage spécifique dans le cahier des charges et la réponse ne peut être extrapolée à partir du bilan des réalisations et d'une synthèse des effets de la précédente période de programmation. En conséquence, l'évaluateur ne dispose pas d'éléments lui permettant de présager de l'impact potentiel des investissements soutenus la capacité de mise en œuvre de LEADER. A signaler qu'un travail d'évaluation spécifique sur Leader est prévue en 2011 dans le cadre de l'évaluation in itinere.

Annexe 3 : Premiers travaux sur les indicateurs d'impact proposés par la CE

INTRODUCTION

Pour permettre l'évaluation de l'impact des programmes de développement rural, la CE a proposé une démarche structurée applicable à tous les programmes au niveau communautaire, le cadre commun de suivi et d'évaluation⁸⁷. Un document de travail présenté par le réseau rural d'évaluation en mars 2010 tente de clarifier les concepts et de proposer des méthodologies applicables par les évaluateurs⁸⁸.

Selon la démarche proposée, il appartient aux autorités contractantes de notifier la valeur de ces indicateurs à chaque grande étape d'évaluation, ex ante (2006), mi-parcours (2010) et ex post (2015). L'objectif à ce stade de l'évaluation à mi-parcours est d'une part de préciser les objectifs attendus tels qu'ils figurent dans l'évaluation ex ante et d'autre part d'affiner les méthodes d'estimation des impacts à partir des premiers résultats.

L'évaluation à mi-parcours n'a pas été en mesure d'appliquer la démarche proposée par la CE dans le cadre de cette étude. En effet, comme il sera montré dans les développements qui suivent l'application stricte soulève des questions méthodologiques fondamentales ainsi que des questions de faisabilité.

A. Indicateurs socio-économiques

Les indicateurs d'impact socio-économiques sont :

- la croissance économique,
- la création d'emplois,
- la productivité du travail.

L'objectif de ces indicateurs d'impact tels que définis par le cadre européen (CCSE) est de les quantifier et de calculer l'apport des programmes de développement rural au niveau macro-économique.

Les points suivants sont traités ci-après :

- L'attribution d'une valeur cible, par le biais d'estimations qualitatives des indicateurs d'impact socio-économiques fournis dans l'évaluation ex ante ;
- La démarche d'évaluation proposée par le réseau d'évaluation ;
- Une critique de la démarche et des conclusions.

⁸⁷ Commission Européenne, Direction générale de l'agriculture et du développement rural, 2006. « Manuel relatif au Cadre Commun de Suivi et d'Evaluation », Document d'orientation. Développement rural 2007-2013.

⁸⁸ European Communities, 2010. "Working paper on: Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors". March 2010. European Evaluation Network for Rural Development.

ESTIMATIONS QUALITATIVES DES INDICATEURS D'IMPACT SOCIO-ECONOMIQUES FOURNIES DANS LE CADRE DE L'ÉVALUATION EX ANTE

Pour rappel, dans le cadre de l'évaluation ex ante⁸⁹, les évaluateurs n'avaient pas été en mesure de fournir une proposition chiffrée des indicateurs mais avaient présenté qualitativement les évolutions attendues. En ce qui concerne les indicateurs socio-économiques, les conclusions étaient les suivantes :

- **Croissance économique (valeur ajoutée nette en millions d'Euros) :**
 - Installation de jeunes agriculteurs (mesure 112) et modernisation des exploitations agricoles (mesure 121). Impacts positifs aux niveaux des exploitations bénéficiaires mais impacts macro-économiques limités.
 - Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles (mesure 123). Impact positif mais limité étant donné le niveau des moyens affectés à cette mesure.
- **Créations d'emploi (en milliers de personnes) :**
 - Installation de jeunes agriculteurs (mesure 112) et modernisation des exploitations agricoles (mesure 121), diversification non agricole et micro-entreprises (mesures 311 et 312). Impact limité à la préservation de l'emploi.
 - Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles (mesure 123). Impact positif plus direct mais limité étant donné le niveau des moyens affectés.
- **Productivité du travail (valeur ajoutée par unité de travail annuel en milliers d'Euros) :**
 - Installation de jeunes agriculteurs (mesure 112) et modernisation des exploitations agricoles (mesure 121), diversification non agricole et micro-entreprises (mesures 311 et 312). Impact globalement positif.

La présente évaluation a confirmé cette appréciation qualitative des indicateurs socio-économiques.

De cette analyse qualitative, il ressort que **les efforts à déployer en matière d'appréciation de l'impact devraient se concentrer sur les mesures des gains de productivité du travail** et dans une moindre mesure sur l'impact de la mesure 123 concernant la croissance et l'emploi.

DEFINITION ET APPROCHE PROPOSEE PAR LE RESEAU EUROPEEN POUR DETERMINER LES INDICATEURS D'IMPACTS

Le cadre européen CCSE et le document de travail du réseau rural d'évaluation de mars 2010 cités ci-avant fournissent des définitions précises des indicateurs socio-économiques et tentent de proposer des méthodologies applicables par les évaluateurs⁹⁰.

La *croissance économique* est définie comme la variation nette additionnelle de la « valeur ajoutée brute (VAB) » calculée en parité de pouvoir d'achat (PPA). Appliquée au programme, la VAB nette additionnelle du PDRH est la **VAB créée directement** auprès des

⁸⁹ Pollen Conseil, ADE, Edater, 2006. Evaluation ex ante du PDRH 2007-2013.

⁹⁰ European Communities, 2010. "Working paper on: Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors". March 2010. European Evaluation Network for Rural Development.

bénéficiaires du PDRH et indirectement dans la zone du programme qui peut être attribuée à l'intervention lorsque les doubles comptes, les effets de déplacement, d'aubaine, de levier et multiplicateurs ont été pris en compte. Schématiquement, l'approche proposée est reprise dans l'encadré ci-après.

VAB nette additionnelle (en PPA)

1. **Bénéficiaires** : calcul de la VAB (niveau micro) avant et après PDRH auprès de l'ensemble des bénéficiaires (sources: Base de données (RICA), échantillonnage, prévisions)
2. **Non bénéficiaires** (groupe témoin) : calcul de la VAB (niveau micro) avant et après PDRH : importance de l'appariement avec les bénéficiaires
3. **Bénéficiaires indirects** : effets induits (niveau micro) en amont et aval de la filière
4. **Effets d'aubaine et effets de levier** (niveau micro)
5. **Modèle équilibre général** : effets de substitution et de déplacement (niveau macro)
6. **Effets multiplicateurs** (niveau macro)

$$\text{VAB nette additionnelle} = (1-2+3) - (4+5+6)$$

La création d'emplois résulte des emplois temps plein (ETP) **directement créés** auprès des bénéficiaires et au sein des projets aidés et **indirectement** dans la zone du programme qui peut être attribuée à l'intervention lorsque les doubles comptes, effets de déplacement, d'aubaine, de levier et multiplicateurs ont été pris en compte. Les méthodes de calcul sont identiques à celles de la croissance économique présentée dans l'encadré ci-avant.

La productivité du travail est le rapport entre les deux indicateurs précédents : VAB nette additionnelle et la création d'emploi en ETP.

DISCUSSION DE L'APPROCHE PRECONISEE : DEFIS ET SOLUTIONS PRAGMATIQUES

Schématiquement, pour tous les indicateurs d'impact, la démarche proposée par le réseau européen d'évaluation est la suivante :

- Approches quasi-expérimentales avec situation contrefactuelle pour apprécier l'impact au niveau des bénéficiaires directs (au niveau microéconomique) ;
- Approches économétriques pour faire le lien entre l'impact au niveau des bénéficiaires et l'impact global au niveau macro-économique ;
- Approches qualitatives pour faire le lien entre les résultats observés et les impacts constatés ;
- Réponses aux questions d'évaluation.

Si les méthodes expérimentales et quasi-expérimentales se développent dans le champ de l'évaluation, l'expérience montre que ces méthodes présentent, quelque soit les raffinements méthodologiques proposés, des limites dont il faut tenir compte dans leur mise en œuvre. Si elles permettent en théorie de bien isoler les effets d'un facteur particulier dans un contexte donné, leur mise en œuvre pratique à l'échelle d'un programme complexe dans des

contextes différents reste un défi méthodologique. Par ailleurs, l'expérience montre que ce type d'approche nécessite des ressources considérables par rapport à l'objet de l'évaluation. Dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques ces méthodes restent réservées à des questions très précises sur des domaines limités, le plus souvent traitées dans le cadre de recherches universitaires.

Les approches économétriques proposées pour faire le lien entre les observations individuelles et l'impact macro-économique reposent essentiellement sur l'utilisation de modèles (modèles économétriques régionaux, modèles d'équilibre général...). D'une manière générale, si ces modèles peuvent présenter un intérêt dans la compréhension des mécanismes complexes interagissant sur un territoire, leur utilisation dans le cadre de l'évaluation à un niveau global des mesures du programme de développement rural pose des questions méthodologiques, par exemple en ce qui concerne la validité des coefficients de réponse et les hypothèses sous-jacentes, ou encore le cadre géographique adéquat de modélisation pour un programme de développement rural (régional, sous-régional, local). Comme les méthodes expérimentales, le recours à ces méthodes dans les évaluations reste très limité étant donné les coûts de développement et les limites méthodologiques.

La démarche proposée par le réseau accorde une grande importance à l'estimation de la valeur quantitative des impacts et le document présente les options techniques avec leurs avantages et leurs limites. Étant donné ces limites et les difficultés pratiques de les mettre en œuvre dans le cadre de l'évaluation du programme de développement rural, l'utilisation de ce type de méthode ne devrait être choisie qu'après une analyse de son coût par rapport aux bénéfices potentiels dans le jugement global de l'impact du programme.

L'EXPERIENCE DE L'EVALUATION EX POST DU PDRN

Dans le cadre de l'évaluation ex-post du PDRN, une analyse comparative a été menée avec pour objectif de comparer l'évolution des exploitations bénéficiaires d'aides à l'investissement (PAM) avec des exploitations non bénéficiaires. Cette analyse a été développée à partir du RICA français. Sur base d'un échantillon d'exploitations agricoles présentes de manière continue entre 2000 et 2006, les différents groupes d'exploitation bénéficiaires ont été comparés aux exploitations non bénéficiaires.

L'analyse des structures des exploitations bénéficiaires a montré qu'elles étaient en moyenne plus grande (SAU et UGB) et plus jeunes que les exploitations non bénéficiaires. En termes d'évolutions entre 2000 et 2006, les exploitations bénéficiaires ont connu une croissance significativement supérieure, notamment au niveau des investissements durant la période. Il est également intéressant de noter que ces exploitations bénéficiaires ont obtenu une plus grande augmentation du produit brut par UTA suggérant que globalement les aides ont contribué à l'amélioration de la productivité du travail. Par contre, l'impact des aides à l'investissement sur le revenu par unité de travail n'a pas été démontré.

Cette approche relativement simple a nécessité des efforts considérables pour constituer les bases de données. Cette approche intéressante présente des limites méthodologiques dues entre autres au biais liés aux différences de taille de la population bénéficiaire et la population non bénéficiaire ainsi qu'au petit nombre d'exploitations finalement utilisables pour l'analyse étant donné la diversité des sous-populations à prendre en compte (OTEX, exploitations de montagne...). Par ailleurs, l'analyse n'isole pas les effets d'aubaines.

Globalement, cette analyse n'a pas apporté d'éclairage particulier en termes d'appréciation d'impact du programme. Elle a confirmé des hypothèses d'appréciation d'impact formulées à partir de l'analyse des réalisations, l'analyse de l'enquête et les rencontres de terrain.

CONCLUSIONS

La présente évaluation à mi-parcours a confirmé l'appréciation qualitative des indicateurs socio-économiques. De cette analyse qualitative, il ressort que les efforts à déployer en matière d'appréciation de l'impact devraient se concentrer sur les mesures des gains de

productivité du travail (et dans une moindre mesure sur l'impact de la mesure 123 sur la croissance et l'emploi).

La démarche proposée par le réseau accorde une grande importance à l'estimation de la valeur quantitative des impacts. Le document présente bien les options techniques avec leurs avantages et leurs limites. Dans le cadre de l'évaluation de programmes de développement rural, l'utilisation de ce type de méthode devrait être choisie après une analyse de son coût par rapport à son apport potentiel dans le jugement global de l'impact du programme.

L'intérêt de mettre en place des protocoles complexes pour apprécier les impacts en termes de « croissance économique », « de création d'emplois » apparaît limité, compte tenu de l'impact limité attendu et des difficultés de mettre en œuvre les approches proposées. En ce qui concerne l'indicateur de productivité du travail, la démarche proposée par le réseau d'évaluation est relativement proche de l'analyse qui a été développée lors de l'évaluation ex post 2000-2006 au niveau micro-économique et un exercice similaire pourrait être mené lors de l'évaluation ex post 2007-2013 à condition de disposer des indicateurs de résultat requis ou des comptabilités agricoles, tout en étant conscient des limites.

Dans tous les cas, toute initiative visant à mettre en place un protocole spécifique de collecte et d'estimation quantitative d'impact, devrait avant sa mise en œuvre faire l'objet d'une étude de faisabilité et de coût. Il n'est dans tous les cas pas réalisable dans le cadre du temps et des ressources dévolues à l'exercice d'évaluation.

B. Indicateurs environnementaux

Enrayement du déclin de la biodiversité : évolution de l'indice de population d'oiseaux de milieux agricoles et forestiers

DEFINITION DE L'INDICATEUR

L'indicateur STOC (suivi temporel des oiseaux communs) est un indicateur indiciel construit sur un panier d'oiseaux communs généralistes ou caractéristiques de plusieurs types de milieux : urbains, forestiers et agricoles.

Pour les oiseaux agricoles, la liste des 20 espèces suivies est la suivante : Vanneau huppé, Buse variable, Faucon crécerelle, Perdrix rouge, Perdrix grise, Caille des blés, Huppe fasciée, Alouette des champs, Alouette lulu, Pipit farlouse, Bergeronnette printanière, Fauvette grisette, Tarier pâtre, Tarier des prés, Pie-grièche écorcheur, Corbeau freux, Linotte mélodieuse, Bruant jaune, Bruant zizi, Bruant proyer.

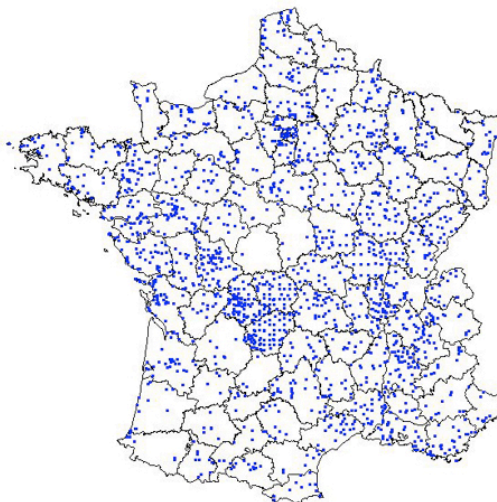
Ces espèces sont représentatives de différents types de milieux : prairiaux (ex. Tarier des prés), grandes cultures (Alouette des champs), alors que la Pie-grièche écorcheur fréquente les régions ouvertes et sèches à végétation buissonneuse, les landes plantées d'arbustes épineux.

La méthodologie d'instruction de STOC repose sur des relevés de présence/absence sur un réseau de points de suivis⁹¹. Le mode d'instruction est le recensement des chants d'oiseaux constatés. Les agents recenseurs sont volontaires, mais la grille spatiale est conçue sur une

⁹¹ — Un observateur désirant participer au programme se voit attribuer un carré de 2x2 kilomètres tiré au sort dans un rayon de 10 kilomètres autour d'un lieu de son choix. Les relevés oiseaux et habitat sont réitérés chaque année aux mêmes points et aux mêmes dates, dans la mesure de conditions météorologiques favorables, par le même observateur. (cf. site Internet Vigie Nature)

méthodologie nationale coordonnée par le MNHN dans le cadre du programme « vigie-nature ».

La carte suivante indique les points d'écoute pour la France (« *Localisation des quelques 1700 carrés suivis au moins une fois entre 2001 et 2008* »).



Plus de détails méthodologiques sont accessibles sur le site : [http://www2.mnhn.fr/vigie-nature/spip.php?rubrique2#\[219\]](http://www2.mnhn.fr/vigie-nature/spip.php?rubrique2#[219]), actualisé en avril 2009.

L'indicateur STOC-agriculture est instruit depuis 1989, avec des adaptations méthodologiques depuis cette date.

L'indicateur STOC-agriculture fait partie des indicateurs les plus reconnus et utilisés, au plan national et européen. À ce dernier niveau, il a été identifié comme un indicateur central du programme IRENA (mesure de l'intégration de l'environnement dans les politiques agricoles) coordonné par l'Agence Européenne de l'Environnement depuis 2000. Depuis 2002, l'indicateur STOC constitue la contribution française au programme « Pan-European Common Bird Monitoring Scheme » coordonné par l'European Bird Census Council. Dans les faits, les indicateurs oiseaux communs sont couramment utilisés pour des comparaisons synthétiques entre pays.

Sans détailler ici, les oiseaux sont reconnus comme d'excellents bio-indicateurs dans la mesure où ils rendent compte d'une qualité globale des milieux dans lesquels ils vivent (abondance de nourriture, qualité du dérangement, etc.). Leur valeur patrimoniale est également élevée, ce qui permet de parler directement à une large gamme d'acteurs.

POSSIBILITE DE LUI ASSOCIER UNE VALEUR CIBLE

L'indicateur STOC est un indicateur indiciel, qui mesure une évolution relative au cours du temps. Le choix de la période de référence fixe donc l'indice 100 : dans le PDRH, il s'agit de l'année 2000.

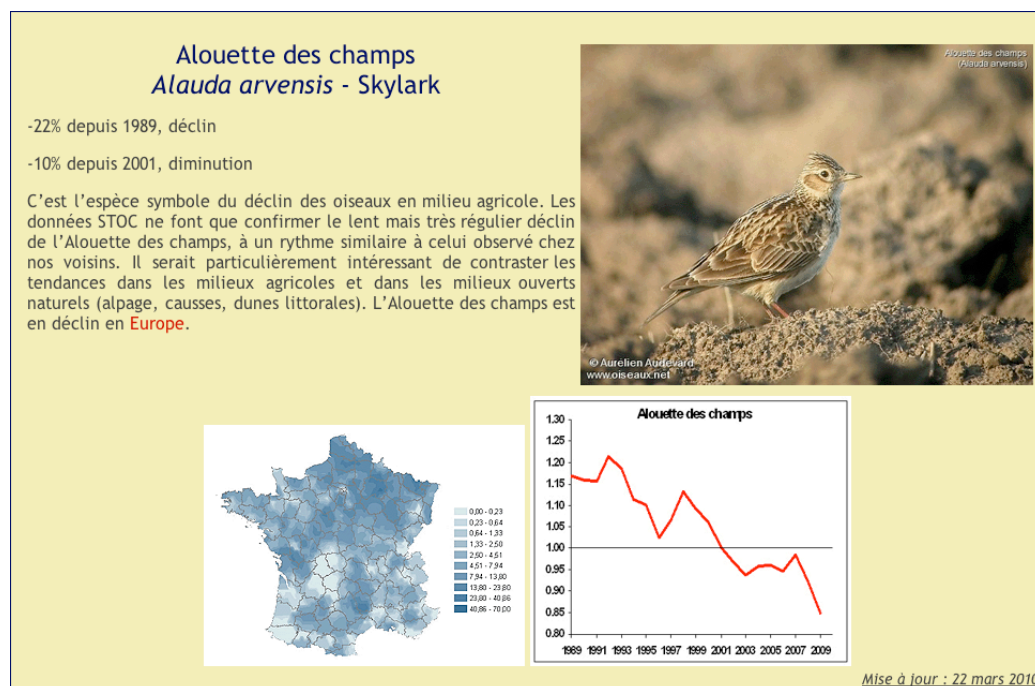


<http://www.stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr/donnees-essentielles/nature-et-biodiversite/faune-et-flore/les-oiseaux-communs.html>

L'objectif d'inversion de tendance semble un objectif incontournable, même s'il dépend de nombreux paramètres jouant à plusieurs niveaux (depuis la gestion des habitats jusqu'au changement climatique). Dans le PDRH, l'objectif est de stabiliser l'indicateur par rapport à sa valeur de 2003.

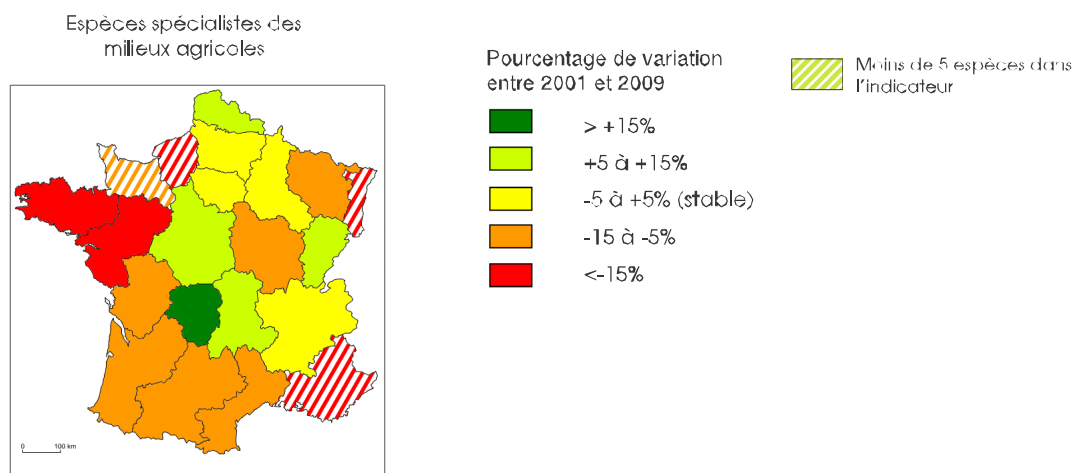
COMMENT LE MESURER ? COMMENT L'INTERPRETER ?

L'indicateur est déjà instruit. La question est celle de l'interprétation des données d'un indicateur agrégé. Si STOC est synthétique, les données sur les indicateurs-espèces individuels sont néanmoins accessibles : évolution indicelle et carte d'abondance relative pour chaque espèce.



(source : http://www2.mnhn.fr/vigie-nature/spip.php?page=stoc_web&id_article=82)

Ces données permettent des interprétations plus fines, en sélectionnant les espèces représentatives des différents types de milieux (cf. supra entre milieux prairiaux, cultures, landes,...). Des sorties régionales permettent aussi de repérer des enjeux particuliers (par exemple, le cas du grand ouest ressort dans la carte ci-dessous).



Évolutions 2001-2009 — Source : MNHN : Bilan STOC 2009

COMMENT ETABLIR LE LIEN DE CAUSALITE/D'IMPUTABILITE ENTRE SON EVOLUTION ET LE PROGRAMME ?

STOC est un indicateur généraliste, qui rend compte d'évolutions « macro » et globales. La part des mesures du PDRH est en elle-même trop diluée dans l'ensemble des déterminants. Par ailleurs, l'agrégation indicielle est commode sur un plan de communication synthétique, mais elle cache des évolutions divergentes entre espèces (par exemple, une espèce agricole pouvant bénéficier du déclin d'une autre, avec un indice globalement stable).

C'est au niveau individuel et régionalisé des espèces constitutives du panier qu'il faut raisonner pour analyser les évolutions et la mise en œuvre du PDRH. Le niveau de construction des indicateurs et le type d'oiseaux considérés — espèces communes⁹² — invite à les utiliser pour une évaluation d'ensemble du PDRH, appréciant les effets combinés des différentes composantes ayant un impact sur la gestion des milieux⁹³, avec différentes problématiques emboîtées :

- Maintien du caractère ouvert des milieux (auquel sont censées contribuer l'ICHN et la PHAE II) ;
- Gestion extensive des milieux prairiaux (à laquelle est censée contribuer la PHAE II) ;
- Maintien/introduction de milieux semi-naturels dans les zones cultivées (à laquelle est censée contribuer la PHAE II par les règles de conditionnalité qui s'y appliquent). Des espèces plus spécifiques peuvent rendre compte de

⁹² Ces espèces sont non prises en compte dans les mesures spécifiques des MAET / Natura 2000 ; STOC n'est pas pertinent pour l'évaluation des MAE mobilisées dans le cadre de la conservation de l'outarde canepetière.

⁹³ Le CGAER dans son analyse du plan d'action agriculture dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité identifie les 3 mesures suivantes comme étant pertinentes pour la problématique biodiversité : ICHN, PHAE et MAET. Compte-tenu du niveau d'appréhension de STOC, l'indicateur permet surtout d'analyser les effets de la PHAE et ICHN (mesures de masse).

problématiques ciblées (ex. l'évolution de la pie-grièche écorcheuse est liée à l'évolution des pré-vergers soutenus par des MAET –MILIEU03- dans la France du nord).

Une sélection d'espèces dont l'écologie est fortement corrélée à la gestion des différents types de milieux agricoles (prairies de montagne, de collines, de plaine, broussailles, champs et bords de champs, etc.) sera nécessaire pour interpréter plus finement la contribution des composantes du PDRH au maintien de la qualité des milieux, dans différentes régions. La relation de causalité considérée ne sera pas fine — dans la mesure où l'évolution de l'abondance des oiseaux est multifactorielle — mais il apparaît pertinent d'évaluer la contribution globale du PDRH à des évolutions paysagères d'ensemble, quitte à pointer les autres facteurs explicatifs⁹⁴. Dans cette optique, les espèces constitutives de STOC peuvent être très utiles.

Maintien de terres agricoles et forestières à HVN : évolution des terres agricoles et forestières à HVN

DEFINITION DE L'INDICATEUR D'IMPACT « MAINTIEN DE TERRES AGRICOLES ET FORESTIERES A HVN »

Il s'agit, avec l'indicateur de l'avifaune en milieux agricoles, de l'un des deux instruments de mesure de l'impact du PDRH sur la biodiversité. Conformément aux orientations stratégiques communautaires pour le développement rural, le PDRH doit viser la préservation et le développement de systèmes agricoles et sylvicoles à Haute Valeur Naturelle (HVN).

Le « courant historique » de l'indicateur est relatif à une approche agricole, en discussion depuis le milieu des années 1990 au niveau communautaire. La problématique forestière s'est trouvée incorporée dans les orientations stratégiques de 2006 pour le RDR⁹⁵. Dans les faits, l'instruction de l'indicateur global procèdera de la juxtaposition de deux indicateurs — l'un agricole, l'autre forestier — composites et de degré de maturité différents.

D'après le document d'orientation établi par la Commission Européenne pour instruire l'indicateur d'impact HVN (2008), cet indicateur « vise à évaluer les changements de superficie et d'état des terres agricoles et forestières à HVN, par rapport à une valeur de référence déterminée au début de la période de programmation. » Il vise donc à évaluer un changement à la fois en termes quantitatifs et qualitatifs. L'instruction de l'indicateur d'impact HVN renvoie donc à un ensemble d'indicateurs, « instruits au niveau national et/ou régional, [...] qui devraient permettre d'estimer la superficie des terres agricoles et forestières à HVN en croisant différents angles, permettant un suivi dans le temps afin de déterminer le sens des changements ». Le CCSE définit 3 indicateurs HVN : l'indicateur de base 18 (biodiversité : terres agricoles et forestières HVN), l'indicateur de résultats 6 (surface ayant fait l'objet d'actions réussies de gestion en ce qui concerne la biodiversité et l'agriculture ou la forêt HVN), et l'indicateur d'impact 5.

Porter un jugement sur l'évolution des terres agricoles et forestières HVN suppose d'avoir préalablement défini ce que sont les terres agricoles et forestières HVN.

⁹⁴ Voir un excellent exemple sur le site du DEFRA, au Royaume-Uni : http://www.defra.gov.uk/evidence/statistics/foodfarm/enviro/observatory/indicators/d/de5_data.htm Par exemple, « les vanneaux [lapwings] ont besoin de paysages ouverts pour nicher et de prairies riches en invertébrés. Leur déclin est probablement dû au développement des cultures d'hiver, l'intensification des prairies et le déclin de la polyculture élevage ». [Notre traduction]

⁹⁵ Ce rajout a posteriori des surfaces sylvicoles peut être relevé dans l'incohérence de l'indicateur de base 18, proposé dans le Cadre Commun de Suivi et d'Évaluation, qui porte en principe sur les terres agricoles et forestières HVN, mais dont la mesure se résume aux seules terres agricoles HVN.

Les « terres agricoles et forestières à Haute Valeur Naturelle » font l'objet d'une gestion permettant l'expression d'une grande richesse d'espèces et d'habitats, d'intérêt communautaire ou non (l'enveloppe spatiale des terres HVN englobe les sites N2000), à large échelle (vision écosytémique). La notion centrale est celle de « végétation semi-naturelle » (VSN), correspondant à une végétation spontanée, reflétant les caractéristiques stationnelles d'un habitat (sol, climat, capital biologique) et fonctionnant selon des cycles biogéochimiques naturels mais faisant néanmoins l'objet d'interventions humaines, sous forme de prélèvement et/ou d'aménagements. À l'échelle d'un paysage agricole combinant des milieux extensifs (VSN) et plus intensifiés, une fraction importante minimale de VSN est nécessaire pour que l'écosystème ait un caractère HVN ($\frac{1}{4}$ ou $\frac{1}{3}$ de la SAU peut être proposé comme une valeur seuil communément admise).

Dans la conception d'indicateurs pour caractériser les terres agricoles et forestières HVN, on peut distinguer deux composantes :

- Des indicateurs de « résultats » sur la biodiversité
Ils reposent sur des inventaires d'espèces et d'habitats établissant la réalité de la richesse biologique : présence d'oiseaux, d'insectes et/ou inventaires floristiques qui peuvent être associés à des habitats agricoles/forestiers (espèces « parapluies »). Par exemple, la République Tchèque a engagé un inventaire des prairies à HVN sur la base de relevés floristiques. L'Allemagne a entrepris un travail d'évaluation des surfaces agricoles HVN sur la base de relevés floristiques échantillonnés dans l'espace.
- Des indicateurs de « pression » pointant les caractéristiques structurelles des activités agricoles et forestières reconnues comme favorables à la biodiversité.
 - Pour l'agriculture, ces indicateurs renvoient aux trois caractéristiques fondamentales de l'agriculture HVN : présence de végétation semi-naturelle (VSN), extensivité des pratiques et diversité du couvert végétal (mosaïque). Les indicateurs les plus fréquents dans la littérature sont relatifs aux modes d'occupation des sols et d'organisation paysagère : proportion de VSN [prairies extensives, parcours $\pm$ herbacés/ligneux], présence d'éléments paysagers à HVN (haies vives, murets,...), cultures permanentes extensives [pré-vergers, vergers traditionnels] ; faible taille des parcelles, présence de jachères, diversité des cultures ; et à l'extensivité des pratiques : faible chargement animal, faible fertilisation et usage de phytosanitaires absent/très réduits, fauche tardive.
 - Pour la forêt, l'absence d'exploitation est considérée comme un critère suffisant. Pour des forêts exploitées, les indicateurs sont relatifs à l'absence de plantations mono-essences et corrélativement à une structure de peuplement forestier diversifiée et à la présence de bois mort.

Si l'indicateur d'impact porte bien sur les terres à HVN, évaluer le changement de l'état de ces terres implique de caractériser aussi les systèmes de production qui les valorisent, ainsi que les dynamiques auxquelles ils sont soumis. À cet égard, la littérature pointe les deux principales dynamiques qui menacent l'étendue de ces terres HVN :

- l'abandon des terres (mesurable à terme en termes d'occupation des sols), dont la problématique est essentiellement agricole avec comme hypothèse que cet abandon conduit à terme à une fermeture de milieux riches parce qu'ouverts. L'embroussaillage est à moyen terme moins riche (sans compter les risques d'incendie qu'il induit).
- l'intensification, par retournement de prairies et/ou par augmentation des intrants (semences, fertilisants, biocides).

Au total, les indicateurs du CCSE peuvent s'interpréter selon la théorie d'action suivante :

- on dispose à un instant « t0 = 2007 » d'une surface agricole/forestière dans laquelle les pressions sont favorables à la présence d'une richesse biologique constatée [terres HVN] (indicateur de base 18) et expliquée par des pratiques des systèmes agricoles/forestiers favorables [systèmes HVN] ;
- ces pratiques sont menacées du fait d'évolutions socio-économiques problématiques : il est nécessaire de préserver des systèmes menacés (objectif du RDR, pour son axe 2) ;
- sur la période 2007-2013 les mesures du RDR sont sensées conserver voire développer les systèmes mettant en œuvre des pratiques HVN (indicateur de résultats 6) ;
- l'amplitude de ces résultats modifie l'enveloppe HVN à l'échéance 2013 (indicateur d'impact 5).

ATTRIBUER UNE VALEUR CIBLE A L'INDICATEUR HVN

Les discussions autour de l'instruction de l'indicateur HVN assimilent deux notions :

- un indicateur permettant la caractérisation des terres à HVN, dont la cartographie serait une expression quantifiée finale ;
- un indicateur permettant d'évaluer l'évolution des terres HVN et les impacts des mesures du PDRH sur cette évolution.

Le premier indicateur peut être qualifié « d'absolu », dans la mesure où il viserait à quantifier par exemple le nombre d'hectares gérés par l'agriculture HVN.

Pour la surface en terres agricoles HVN, une valeur repère fixée par l'AEE est d'environ 25% de la SAU européenne (à décliner selon les états membres). Il n'existe pas d'équivalent pour la forêt, mais l'idée est bien de caractériser des habitats en grand, à l'échelle de régions et de paysages ruraux/forestiers cohérents. Vu l'état actuel des réflexions autour de la caractérisation des principaux types de terres agricoles et forestières à HVN en France, il n'apparaît pas pertinent de fixer une valeur cible à cet indicateur pour l'année de référence 2007.

Le second est « relatif » et vise à évaluer une évolution. Étant donné que l'on vise le maintien ou le développement de systèmes agricoles et forestiers HVN, la valeur cible de l'indicateur d'impact devrait être supérieure ou égale à 0.

COMMENT LE MESURER ?

Aujourd'hui, aucun état membre n'a pleinement instruit les trois indicateurs HVN proposés dans le CCSE, bien que des travaux se soient engagés depuis 2 ans.

Pour la France, la cartographie réalisée par Solagro pour le compte du JRC d'Ispra, à partir des données du RGA 2000, constitue un repère incontournable dans l'entreprise de caractérisation. Cependant, elle n'a pas été construite pour fournir un indicateur de base ou d'impact, et ne saurait constituer le référentiel unique en la matière. Deux limites peuvent notamment être soulignées :

- le choix arbitraire du seuil de 25% — les terres HVN, dans la carte de Solagro, représentent le quartile supérieur de communes présentant des critères structurels a priori les plus favorables à la gestion de la biodiversité — fixé indépendamment d'indicateurs de biodiversité ;

- l'approche unique retenue au plan national, qui ne permet pas de saisir les différentes situations agro-écologiques et de dynamiques agricoles.

En l'absence de référentiel suffisant pour l'instruction de l'indicateur HVN à mi-parcours, la présente annexe vise à fournir des repères théoriques et méthodologiques pour une évaluation ex-post à l'horizon 2013, avec une mention particulière pour le volet agricole de l'indicateur.

Les travaux sur l'instruction de l'indicateur HVN insistent sur la diversité des approches à combiner, du fait de la diversité des situations agroécologiques considérées.

À titre d'exemple, les « surfaces en prairies et de parcours ayant un chargement $< 0,5$ UGB » dans les zones méditerranéennes est un indicateur pertinent pour caractériser des terres agricoles HVN dans ces zones, car les seuils de chargement pastoral reconnus pour permettre une bonne gestion de la VSN y sont bas (le seuil de 1 UGB/ha par exemple n'aurait pas de signification dans la plupart des zones pastorales méditerranéennes — en comptant les terres de parcours).

Cette valeur ne serait pas appropriée pour d'autres contextes, comme en zone de montagne humide ou en façade atlantique.

Il est donc nécessaire d'établir un repérage qualitatif des grands types de situations éco-géographiques et agro-écologiques dans lesquelles se trouvent les terres agricoles/forestières HVN (à titre d'exemple : zones humides de l'Ouest, vallées alluviales, parcours méditerranéens, forêts de l'Est,...) afin d'établir à la fois :

- les composantes de la biodiversité considérées (richesse floristique des prairies, présence d'oiseaux,...) et les inventaires disponibles ;
- les critères de pression pertinents selon les situations (si l'élevage extensif apparaît comme un thème incontournable dans le contexte français, ce qui met les critères de chargement animal au cœur de l'instruction d'indicateurs, d'autres situations particulières mériteront une déclinaison ad hoc : prés-vergers normands et lorrains, oliveraies extensives du sud de la France, châtaigneraies, etc.) ;
- les seuils adaptés pour ces critères (cf. la discussion sur la valeur de chargement ci-dessus).

Au total, la mesure de l'indicateur synthétique doit se faire en agrégeant des indicateurs partiels par grands types de zones HVN, rendant compte des évolutions à l'intérieur de ces grandes zones.

Les indicateurs de pression agricoles/forestiers doivent être conçus et instruits en valorisant au mieux les données existantes et notamment celles des registres parcellaires graphiques et des déclarations PAC (relativement exhaustives et annualisées).

La question des données est cruciale pour l'instruction des indicateurs. Idéalement, il faudrait assurer un suivi conjoint des dynamiques de biodiversité et des dynamiques agricoles/forestières (occupation de l'espace et intensité des pratiques). En fait, deux difficultés se présentent d'emblée :

- les données relatives au suivi de la biodiversité sont souvent partielles et sont obtenues sur des périodes longues (la révision des ZNIEFF prend plusieurs années) ; elles doivent être mobilisées pour justifier la validité des indicateurs de pression ;
- si les données sur les modes d'occupation du sol (grâce aux RPG et déclarations PAC) permettent un suivi de l'occupation des sols, celles relatives à l'extensivité des pratiques sont très difficiles à approcher (on aura des enquêtes exhaustives type enquêtes pratiques mais à des pas de temps éloignés et à des échelles spatiales plus larges).

On est donc amené à raisonner sur des échelles de temps et d'espaces différentes, en privilégiant l'analyse des évolutions structurelles les plus rapidement repérables.

Pour la forêt, on pourra en première approche considérer que les terres forestières HVN correspondent aux forêts « non perturbées par l'homme » et « semi-naturelles » recensées par l'IFN.

COMMENT ETABLIR LE LIEN DE CAUSALITE/D'IMPUTABILITE ?

Cette question se réfère notamment à l'indicateur de résultats 6. On rappellera qu'en l'absence de mesure spécifique HVN, c'est l'ensemble des mesures de l'axe 2 du PDRH qui doit être analysé dans leur contribution à l'évolution des terres HVN. Parmi les mesures susceptibles de contribuer au maintien des terres agricoles HVN, certaines sont des mesures massiques, comme l'ICHN, ou la PHAE, d'autres sont plus ciblées, comme les MAE N2000, Herbe_07 ou Herbe_09. En outre, certaines mesures de l'axe 1 n'ont pas un impact direct mais peuvent avoir un impact positif (en termes de formation et de conseil par exemple) sur les terres HVN.

Trois critères peuvent être proposés pour établir le lien de causalité dont on cherche l'analyse :

- le ciblage géographique des aides, en distinguant les perspectives des systèmes HVN par grandes zones (les aides sont-elles ciblées sur des zones où les risques d'abandon/intensification sont forts ?) ;
- le ciblage par type de systèmes de production, au regard de critères HVN (les aides sont-elles ciblées sur les systèmes les plus extensifs ?) ;
- la part des aides dans la formation du revenu (les aides compensent-elles l'extensivité des pratiques ? permettent-elles un revenu d'ensemble suffisant ?).

Une question d'ensemble est de s'assurer que les aides permettent le maintien effectif du caractère extensif des systèmes de production, voire son développement. Au-delà de la question du seul maintien des surfaces gérées par des exploitations identifiées comme HVN en 2007, ces surfaces n'ont-elles pas fait l'objet de dynamique d'intensification/déprise sur la période ? (dit autrement : il ne s'agit pas seulement de conserver une prairie permanente, il faut s'assurer que le chargement n'augmente ou ne diminue pas au-delà de seuils repères pertinents pour la bonne gestion des milieux).

Ces questions d'ensemble n'excluent pas des approches plus qualitatives, à l'échelle de systèmes de production pour mieux comprendre les mécanismes technico-économiques à l'œuvre et la part des aides de l'axe 2 du PDRH dans les facteurs d'évolution (par exemple, l'impact de l'évolution du prix des céréales sur le coût de l'alimentation animale pour des systèmes pastoraux fragiles est à prendre en compte).

Amélioration de la qualité de l'eau : évolution des « soldes azotés »

DEFINITION DE L'INDICATEUR : QUEL INDICATEUR PERTINENT POUR LE SUIVI DES PRESSIONS AZOTEES ?

En matière d'évaluation de l'impact du programme sur la qualité de l'eau la proposition communautaire visait à se centrer sur l'analyse des « soldes azotés » (appelés aussi bilans azotés). Ces indicateurs visent à suivre le différentiel entre les entrées et sorties d'azote sur les parcelles, exploitations ou territoires considérés et permettent d'exprimer de ce fait **un niveau de pression polluante potentielle**.

Ces indicateurs présentent l'inconvénient d'être inadaptés à l'évaluation précise du **risque de pollution**, et trop indirects pour organiser le débat sur les pratiques agricoles dans la

plupart des régions agraires françaises. En effet, mis à part quelques régions avec des problématiques se rapprochant du risque d'excédent structurel (Bretagne, Pays de la Loire, Nord Pas de Calais,...) ce type d'analyse n'est pas opérationnel pour évaluer les risques et faire le lien avec les normes de l'eau et les enjeux de la directive cadre sur l'eau. **Il n'y a pas de corrélation directe entre une valeur d'un solde azoté et les normes de l'eau.**

Il est donc vivement recommandé de **centrer l'analyse sur un indicateur « d'azote potentiellement lessivable »** mesuré ou calculé à partir des reliquats entrée hiver (appelé aussi reliquat début de drainage) dont la valeur est directement corrélée à la concentration sous-racinaire de nitrates. Cet indicateur permet de comparer une concentration moyenne de nitrates dans lame drainante⁹⁶ aux normes de potabilité ou aux seuils de vigilance/action définis par la DCE (directive fille). Il a donc un grand intérêt pédagogique et évaluatif.

Ces indicateurs sont utilisées dans certains états membre pour gérer l'obligation de résultat associée aux actions agrienvironnementales de protection de l'eau potable (Allemagne) voire pour contrôler des obligations réglementaires (directive nitrates en Wallonie - cf. *Christophe Vandenberghe, Jean Marie Marcoen 2004, Transposition de la Directive Nitrate (CE) en Région wallonne : azote potentiellement lessivable de référence pour les sols cultivés en Région wallonne*).

POSSIBILITE DE LUI ASSOCIER UNE VALEUR CIBLE ?

La directive fille de la DCE sur les deux souterraines définit des **seuils de vigilance et d'action renforcée** pour les eaux souterraines destinées à la fabrication d'eau potable. Pour les nitrates ces seuils correspondent respectivement à 25 et 37,5mg/l et viennent s'ajouter à la norme de potabilité des 50mg/l. L'ensemble de ces valeurs peuvent servir à définir des valeurs cible pour l'indicateur. La valeur des 50 mg/l peut être considérée comme **une valeur cible « parcellaire »** à respecter dans la lame drainante sous l'ensemble des cultures alors que les valeurs des 25 ou 37,5 mg/l pourraient être envisagées comme **des valeurs cible territoriales**, intégrant les phénomènes de dilution liées à des surfaces non impactantes (forêt, prairies extensives...). Ces valeurs cible environnementales en termes de concentration nitrates, peuvent être traduites en valeurs cible opérationnelles en termes de reliquat azoté en tenant compte du bilan hydrique local. A titre d'exemple le programme Wallon directive nitrates avait défini trois valeurs opérationnelles correspondant à 30, 60 et 90 kg N-NO₃-/ha.

COMMENT LE MESURER ?

Cet indicateur peut être mesuré à différentes échelles en se basant sur des réseaux de parcelles représentatives de l'assolement moyen et des systèmes de production. L'analyse peut donc être conduite aussi bien à l'échelle des exploitations des bassins d'alimentation de captages ou des bassins versants, voire à l'échelle de grands bassins / aquifères d'ampleur nationale en organisant un observatoire des flux de nitrates annuel.

Sa mesure renvoie à la mise en place d'un un réseau de parcelles cultivées qui permet d'établir annuellement les valeurs de référence d'azote potentiellement lessivable soit à l'aide de reliquats entrée hiver (cf. *Vandenberghe C. et Marcoen J.M. ; 2004*) ou sur la base d'un réseau de bougies poreuses, méthode plus robuste mais globalement plus coûteuse (cf *travaux Benoit M. Vittel*).

Enfin, la mesure de l'indicateur peut aussi être réalisée sur la base d'une modélisation simplifiée des flux azotés sur la base des pratiques agricoles locales à l'image du modèle STICS permettant de calculer la teneur en nitrates sous racinaire par territoire et constituant de ce fait un très bon outil d'aide à la décision en vue de la mise en œuvre des programmes d'action. Ces mêmes modèles, peuvent aussi représenter les flux d'azote « ex-post », en simulant les effets du changement de pratiques lié au PDRH.

⁹⁶ Constituant en raison du caractère conservatif des nitrates la teneur qui se retrouvera un jour où l'autre dans l'aquifère quelque soit le temps de transfert vers le milieu.

COMMENT ETABLIR LE LIEN DE CAUSALITE/D'IMPUTABILITE ENTRE SON EVOLUTION ET LE PROGRAMME ?

Le lien de causalité imputabilité peut être établi à l'échelle de bassins d'alimentation de captages en mettant en place un observatoire de reliquats annuel et en analysant l'évolution des teneurs au cours du temps en comparant si nécessaire des bénéficiaires et des non bénéficiaires des aides du PDRH dont MAET. Cette même logique peut être adoptée à l'échelle d'un observatoire national de pratiques et de flux par une analyse comparative des flux dans les exploitations bénéficiaires et non bénéficiaires du PDRH à système constant.

Contribution à la lutte contre le changement climatique

L'indicateur proposé au niveau européen pour rendre compte de la problématique du changement climatique est celui de l'augmentation de la production d'énergies renouvelables. Au stade de l'actuelle programmation cet indicateur ne semble pas du tout adapté à mesurer les effets du Programme de développement rural français, dans la mesure où la contribution du programme à la production d'énergies est limitée alors que les effets d'orientation du programme par rapport à la problématique du changement climatique peuvent être nettement plus significatifs : production d'énergie renouvelables mais aussi consommation d'énergies renouvelables, réduction des émissions de gaz à effets de serre et stockage de carbone.

En effet le PDRH, par la nature de ses soutiens, interagit fortement avec une multitude de problématiques liées au changement climatique⁹⁷ dont :

- la modernisation des bâtiments d'élevage (stockage, gestion des effluents), la production d'énergies renouvelables et les économies d'énergies dans les exploitations agricoles (efficacité énergétique des bâtiments) ;
- l'occupation des sols, l'équilibre herbe-cultures et les pratiques agricoles : la conversion des terres arables en prairies, la conduite plus ou moins intensive des prairies, l'intensité et efficacité de l'utilisation des intrants au sens large, le développement de l'agriculture biologique... ;
- le développement de la forêt et de son exploitation : boisement des terres agricoles, plan chablis, desserte forestière...

Au delà de ces effets directs du PDRH, un ensemble d'effets indirects, systémiques ou territoriaux, pourraient être envisagés.

Etant donnée l'importance de la problématique, de plus en plus structurante de l'action publique, il semble nécessaire de conduire un travail d'étude ou d'expertise spécifique pour rendre compte des interactions entre les aides du PDRH et le changement climatique. En parallèle, de cette étude globale, une réflexion peut être conduite pour étudier les possibilités de coupler un module de modélisation des effets du programme sur les émissions de GES directement au système de suivi des réalisations du PDRH (à l'image de l'outil informatique NECATER, associé au système de suivi Présage du FEDER).

⁹⁷ La contribution de la politique de développement rural aux objectifs de lutte contre le changement climatique a été brièvement analysée au niveau européen dans le document de travail de la commission européenne « The role of European agriculture in climate change mitigation » SEC(2009) 1093 final.

C. Conclusion

Cette analyse des indicateurs d'impact montre l'ampleur des questions méthodologiques restant en suspens, qu'il s'agisse de la faisabilité d'instruction de certains indicateurs, de la possibilité de lier leur évolution au programme (imputabilité) ou de la recherche d'indicateurs pertinents (contribution à la lutte contre le changement climatique). Pour aller plus avant, des études de faisabilité et de coût sont indispensables et gagneraient à être mutualisées au niveau communautaire. Le réseau européen d'évaluation pourrait être utilement mobilisé dans ce domaine, dont il a commencé à se saisir. En l'absence de telles études et sans échanges supplémentaires entre la Commission et les Etats-membres sur ce sujet, l'objectif d'instruction et d'interprétation des indicateurs d'impact actuellement proposés ne pourra pas être atteint lors de cette période de programmation. Et, ce qui est sans doute plus problématique, l'avancée de la réflexion dans ce domaine risque d'être insuffisante pour permettre un ajustement pertinent pour la prochaine période de programmation.