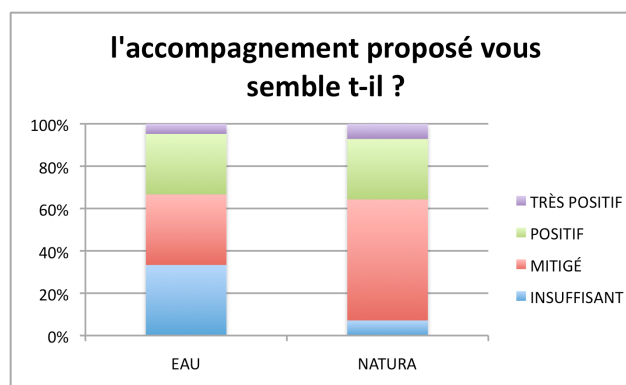


- Plusieurs exemples d'accompagnements locaux combinés sur Natura 2000 (opérateur agricole et environnemental en Auvergne ou Midi Pyrénées).

Notons que l'animation sur les territoires DCE est très souvent financée par les Agences de l'eau voire parfois par des dispositifs régionaux spécifiques (Alsace, Bretagne). Le financement de l'animation au travers du PDRH est dans l'ensemble surtout réservé à des thématiques comme Natura 2000.

### Accompagnement proposé par les services de l'administration et les financeurs

L'enquête interroge les relations entretenues entre ces différents opérateurs et les acteurs de la mise en œuvre (administration, financeurs...). Elle fait ressortir un accompagnement par l'administration plutôt financier avec davantage de lacunes sur le plan technique. Cet accompagnement est perçu comme nettement plus insuffisant côté « eau », en lien avec un contexte très mouvant et l'entrée de nouveaux acteurs dans le circuit.



## Les réalisations à mi-parcours

### LES CHIFFRES CLE

Les principaux chiffres nationaux liés à la contractualisation des MAE territoriales sont présentés ci-dessous :

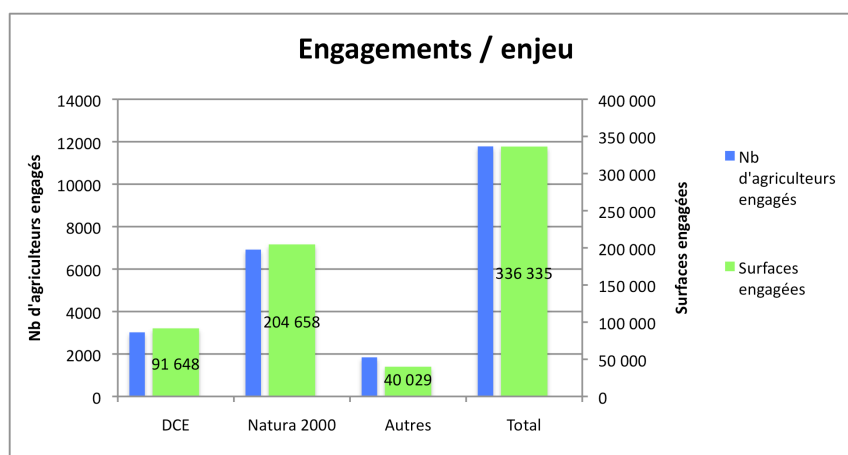
#### 750 territoires cible – 2600 actions

**336 000 ha** engagés (fin de campagne 2009) sur 6,1 millions d'ha « ouverts » (2,35%)

**12 000 bénéficiaires - 312 millions d'euros engagés** (fin septembre 2010)

Ces réalisations ont connu une très forte évolution au cours de l'année 2010 qui a permis un quasi doublement du nombre de bénéficiaires et des surfaces concernées. Les données en termes de surfaces engagées en 2010 ne sont pas disponibles à ce jour. Ces données peuvent être rapprochées des réalisations des 3 premières années du PDRN qui comptabilisait **3,65 millions d'hectares engagés en 2003 soit près de 10 fois l'amplitude actuelle** même si on peut s'attendre pour 2010 à un accroissement des surfaces contractualisées très important (proche de 500 000 ha). Malgré le caractère zoné de l'actuel dispositif, cette contractualisation reste très en deçà de celle de la période précédente, estimée couvrir près de 13% de la SAU nationale alors même que la cible potentielle, bien que territorialisée demeure très importante<sup>71</sup>.

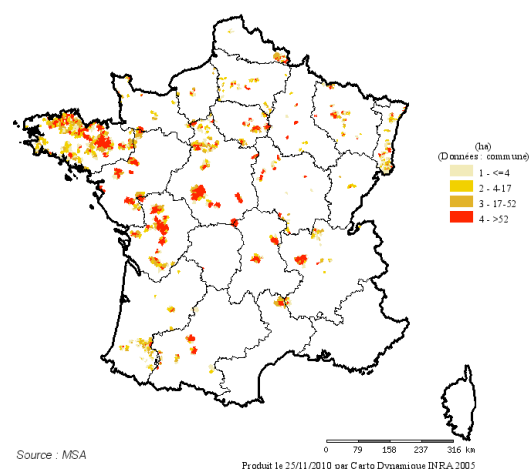
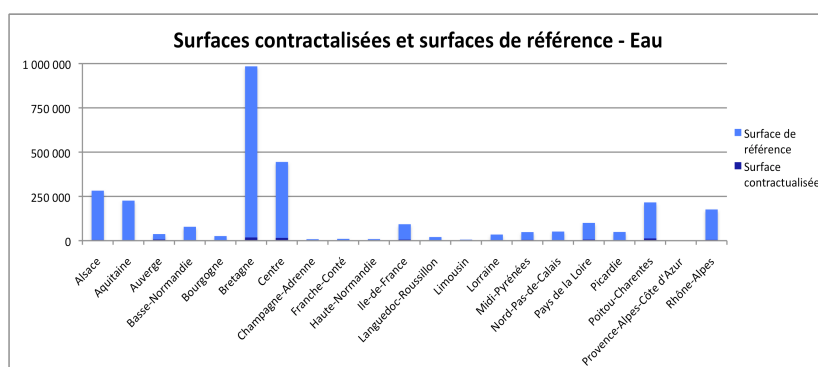
<sup>71</sup> A titre d'exemple la surface estimée des aires d'alimentation des captages « SDAGE/DCE » en Seine Normandie représente à elle seule 15% de la SAU du territoire.



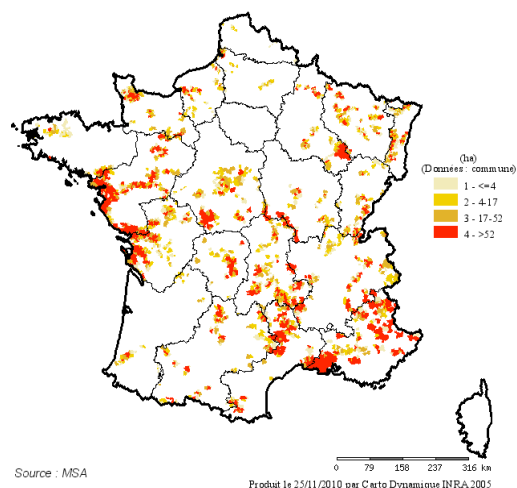
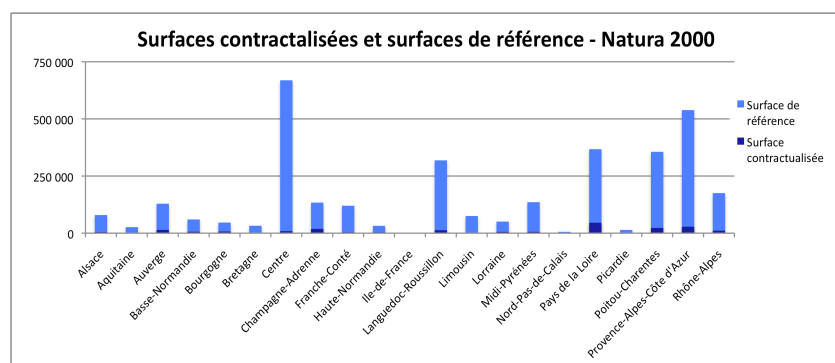
### GEOGRAPHIE DES REALISATIONS

D'un point de vue de la géographie, les réalisations du dispositif agrienvironnemental sont en revanche nettement plus ciblées et zonées. Cependant les stratégies des régions apparaissent assez clairement avec des surfaces de référence cumulées correspondant à l'agrégation des cibles potentielles (cf. histogrammes), très difficiles à interpréter selon des logiques de « besoin » environnemental (ex : très peu de surfaces de référence sur l'eau dans tout le sud de la France, mais aussi dans le Nord, Picardie, ou encore en Champagne Ardenne...). En ce qui concerne Natura 2000, les régions qui ressortent sont souvent celles qui ont de grands ensembles de biodiversité (estives des montagnes humides, habitats agropastoraux des zones sèches, grandes zones humides comme la Sologne, la Brenne ou les marais de l'ouest).

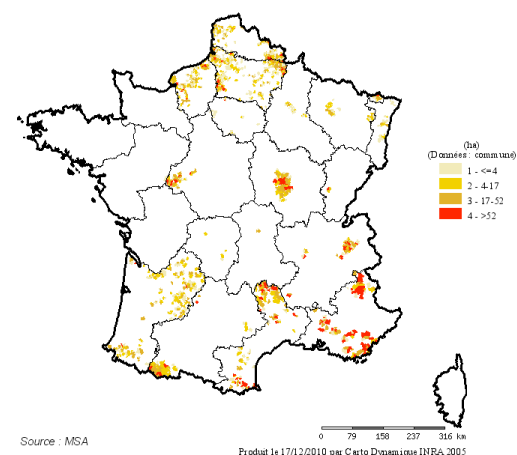
Surfaces engagées MAET Eau



Surfaces engagées MAET Natura 2000



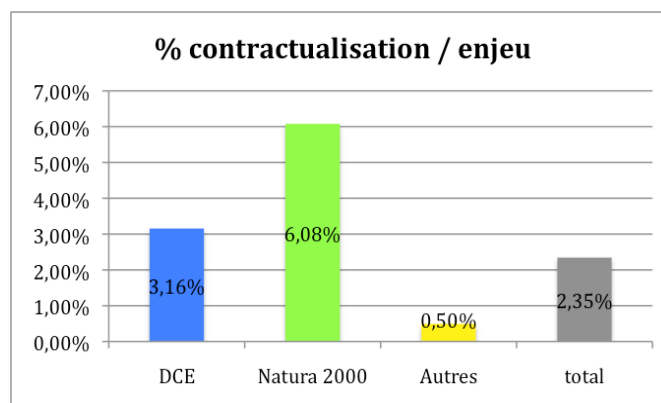
Surfaces engagées MAET Autres enjeux



Concernant les MAEi3 on retrouve une certaine concentration des réalisations dans 7 ou 8 régions souvent avec des problématiques locales (biodiversité, paysage, incendie, érosion...) ou des programmes régionaux des grandes collectivités (ex. AREA en Aquitaine).

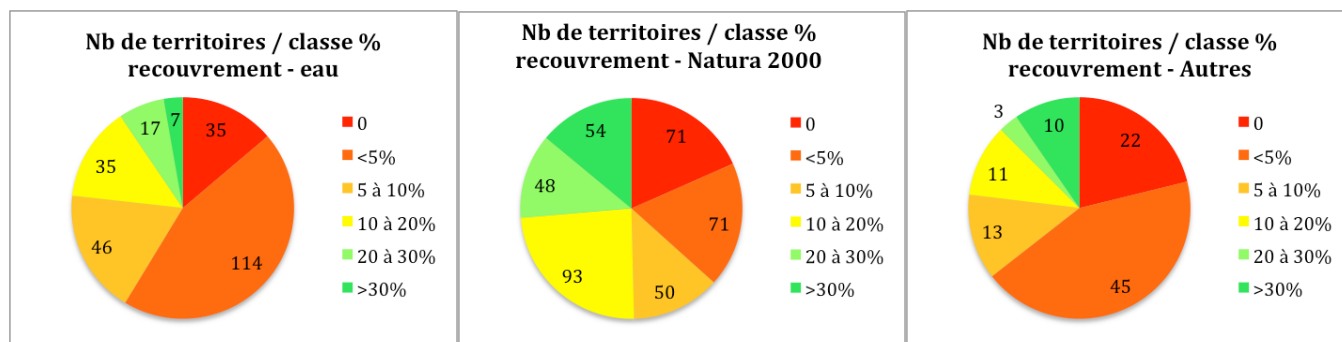
### TAUX DE REALISATION SUR LES TERRITOIRES CIBLE

L'analyse en termes de taux de couverture des territoires cible bien que basée sur les données de 2009, montre des résultats qui restent dans l'ensemble très faibles. Ainsi, même avec une hypothèse de progression des réalisations de près de 50% en 2010, ce ne sont que 5 % des zones DCE et de 9 à 10% des zones Natura 2000, qui sont aujourd'hui couvertes par les MAE territoriales.



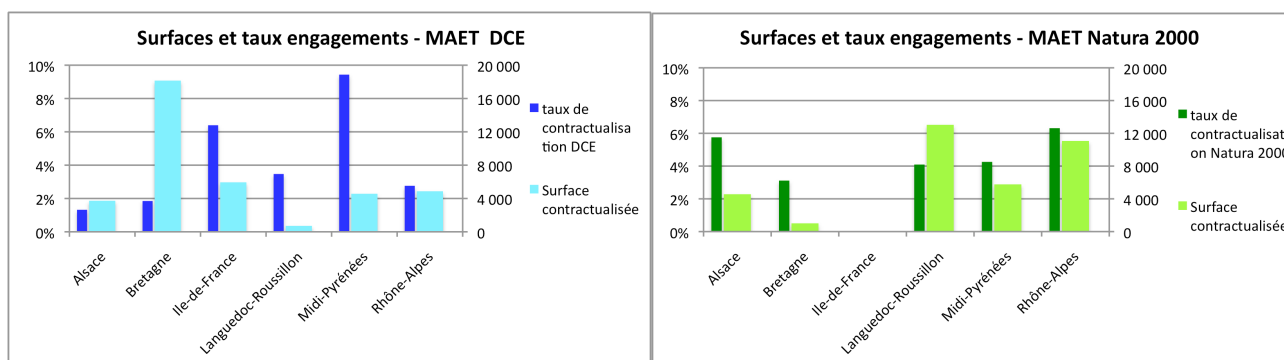
Une analyse plus détaillée permet de voir que :

- Moins de 10% des territoires DCE avaient en 2009 un taux de contractualisation supérieur à 20% alors que plus de 25% des territoires Natura avaient déjà ce niveau de réalisation ;
- A l'inverse, plus des 2/3 des territoires DCE et près de 40% des territoires Natura ont à la fin 2009 une contractualisation nulle ou très faible (moins de 5% des cibles).

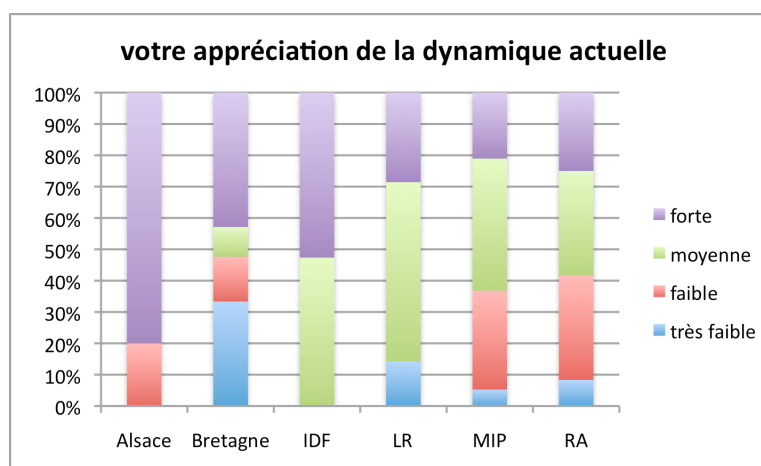


L'examen plus attentif des réalisations dans nos 6 régions montre :

- Une relation souvent inversement proportionnelle entre la surface globale contractualisée et les taux de pénétration sur les territoires sur la problématique de l'eau. Ainsi, des régions ayant ouvert des territoires cible très vastes peuvent dans certains cas bénéficier d'une forte contractualisation (en valeur absolue) mais se retrouvent souvent avec des taux de contractualisation faibles (cf. exemple de la Bretagne, de l'Alsace). A l'inverse, des régions comme Languedoc Roussillon ou Midi Pyrénées avec des cibles territoriales réduites arrivent plus facilement à avoir des taux de réalisation significatifs. L'Ile de France se situe de ce point de vue relativement en avance sur les deux plans.
- Pour Natura 2000, le lien entre taux de couverture et réalisations globales est plus homogène malgré, là aussi, certains écarts significatifs.



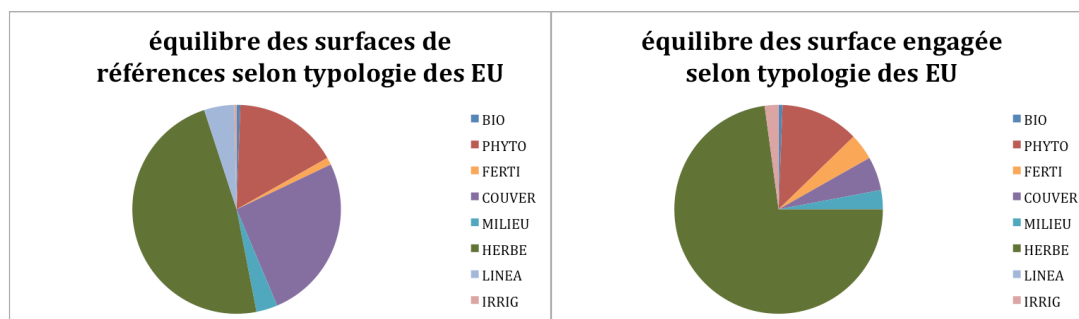
Notons enfin, que l'état des réalisations ne correspond pas nécessairement à la perception des opérateurs locaux qui semblent plus sensibles à la dynamique locale qu'aux résultats dans l'absolu.



### TYPLOGIE DES REALISATIONS

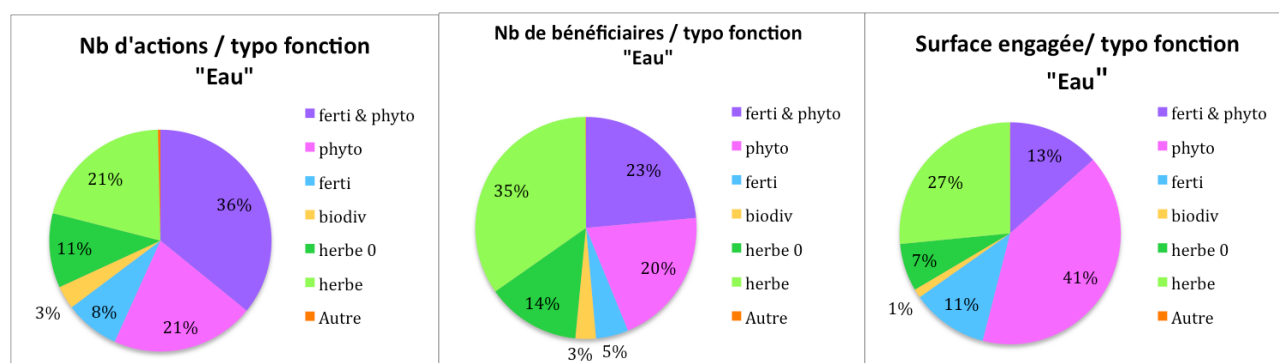
Outre les niveaux de réalisation, une première analyse de la nature des mesures engagées peut être réalisée. A ce titre une comparaison des surfaces de référence potentielles « ouvertes » et des engagements unitaires mobilisés a été réalisée par grandes familles correspondant à la nomenclature nationale. On voit apparaître d'un point de vue de l'intention initiale un certain équilibre entre les approches herbagères et celles relatives à la gestion des pollutions (EU relevant des familles « phyto », « couver »...). Notons que les EU « ferti » sont très peu nombreux.

L'analyse des réalisations montre en revanche une contractualisation qui s'est fortement polarisée sur les MAE herbagères au sein du dispositif MAET. En revanche, la proportion relative de MAE « phyto » ou « couver » a fortement réduit au regard des surfaces potentielles ouvertes. Celle des MAE « ferti » est supérieure à sa proportion initiale en lien peut-être avec les obligations introduites par certaines régions comme la Bretagne.

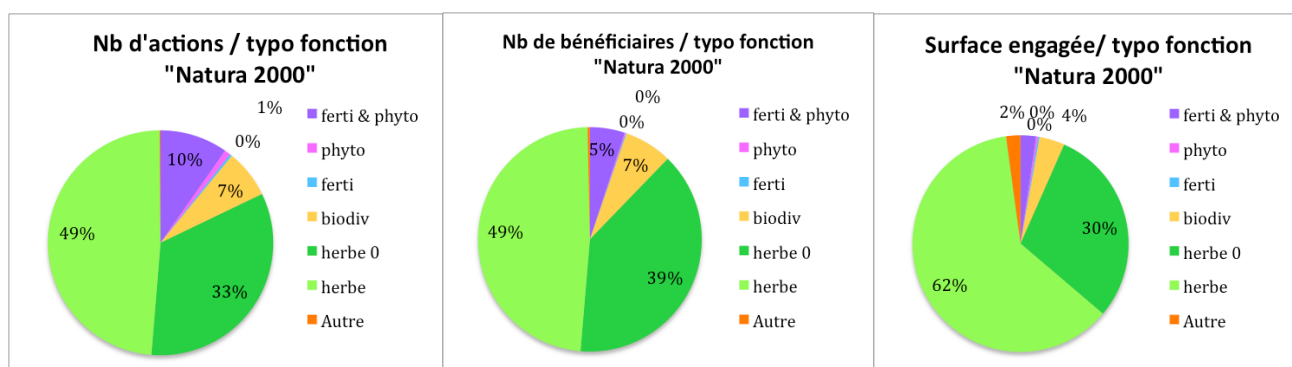


Une seconde analyse des MAET résultantes des combinaisons d'engagements unitaires a été réalisée au travers d'une typologie de l'évaluateur cherchant à classer les grandes familles de mesures.

Concernant l'eau, on y voit apparaître un premier tiers de MAE « mixtes » cherchant à combiner des engagements unitaires pesticides et nitrates, un second tiers avec des cahiers des charges herbagers ; un troisième tiers plus spécialisé avec des MAE uniquement phyto et/ou uniquement nitrates. Les réalisations en termes de nombre de bénéficiaires ou de surfaces sont là encore très différentes de la structure des MAE initiales. Si on regarde les surfaces engagées, elles privilégient fortement les MAE pesticides (qui représentent 41% des SAU pour 21% des mesures) et légèrement les MAE nitrates. En revanche l'analyse en terme de bénéficiaires montre une très forte proportion de bénéficiaires des mesures herbagères (hors zéro azote), correspondant a priori plutôt à des systèmes de polyculture élevage.



Les MAE Natura ont quant à elles un profil très herbager, tant du point de vue de la construction des mesures que d'un point de vue des réalisations. La proportion des MAET agissant sur la biodiversité par des modalités autres que herbagères (catégorie «biodiversité, ferti et phyto...») est, là encore, moins contractualisée, notamment en proportion des surfaces. Si la mesure « herbe zéro » est contractualisée par une forte proportion de bénéficiaires, elle concerne des surfaces relativement moindres.



Dans l'ensemble ces résultats montrent :

- Une concentration « classique » des réalisations sur les mesures herbagères notamment sous l'influence des MAET Natura 2000 ;
- Une distribution plus équilibrée des mesures DCE avec un très fort « succès » des MAE phyto, accentuée sans doute par l'introduction des cahiers des charges « assouplis » et un relatif succès en nombre des mesures herbagères, témoignant a priori d'une concentration des réalisations dans les zones de polyculture élevage.

## 10.3. La réponse aux questions évaluatives spécifiques

**Q1) Apprécier dans quelle mesure « ce dispositif plus ciblé ... , permet d'améliorer la pertinence du soutien à l'agro-environnement »**

**Q1A) QUELLE PERTINENCE DE LA SELECTIVITE DES TERRITOIRES DE MISE EN ŒUVRE DE CES MAE ?**

a) Concernant la problématique de l'eau, l'évaluation montre des avancées marquées d'un point de vue de la concentration des mesures en lien avec les nouvelles modalités zonées de la contractualisation.

En revanche, la localisation des cibles (au sens des territoires MAE ouverts) et celle des réalisations ne correspond que très partiellement à la géographie des pressions agricoles sur la ressource. Ainsi, les territoires « eau » sont très peu nombreux dans certaines régions alors même que les enjeux y sont potentiellement très significatifs (moitié sud de la France, Nord Pas de Calais, Champagne Ardennes, Picardie, Pays de la Loire...).

Plus largement l'évaluation montre l'absence de référentiel stabilisé sur l'eau qui nuit à la priorisation de l'action, oscillant entre logiques historiques, priorités Grenelle et logiques DCE/SDAGE. La question du ciblage selon des logiques de « masses d'eau » ou de « bassins d'alimentation de captages » n'est pas non plus explicite. De ce fait, les territoires cible des MAET sont, au stade actuel, très influencés par les logiques historiques et en décalage avec les nouvelles priorités politiques. A titre d'exemple, sur les 120 captages Grenelle pour l'Agence RMC, seuls 23 programmes d'action ont été engagés dont 12 bénéficient des MAET.

b) En ce qui concerne Natura 2000 l'évaluation montre un ciblage territorial pertinent a priori mais pas assez fin pour prioriser la gestion sur les grands territoires. La sélectivité des cibles reste donc insuffisante sur les grands territoires pour prioriser l'action publique.

### **Q1B) QUELLES DIFFICULTES RENCONTREES AU NIVEAU DE L'ADEQUATION DES MESURES (CIBLAGE CCTP ET ADAPTATION AUX ENJEUX) ?**

Comme pour le point précédent, on constate sous le PDRH un effort pour renforcer le niveau de cadrage des cahiers des charges des mesures agrienviennementales aussi bien d'un point de vue de leur nombre que de leur niveau d'exigence.

Néanmoins, cette sélectivité a conduit à une certaine pénurie de MAE notamment autour de la problématique azote en zones de cultures. Les résultats de la partie précédente (analyse des engagements unitaires et des MAE qui en résultent), confirment le faible nombre de mesures dédiées à la gestion de l'azote en cohérence avec la perception des acteurs locaux dans le cadre de l'enquête.

Il ressort également des entretiens régionaux, des enjeux relatifs à l'articulation entre différentes familles de MAET dont en particulier l'articulation entre MAE de masse et MAE zonées. Les problèmes rencontrés portent à la fois sur les difficultés opérationnelles à articuler ces différentes familles sur les territoires de MAET (notamment pour l'agriculture biologique)<sup>72</sup>, mais aussi sur leur « échelonnement » en termes de prix et d'intérêt relatif pour les exploitants. Ainsi, certaines mesures de masse comme la SFEI peuvent avoir des effets d'éviction sur les MAET, alors qu'à l'inverse, les MAE CAB sont souvent considérées comme insuffisamment attractives par rapport à des MAET nettement moins exigeantes.

A partir de 2009, on identifie un assouplissement progressif du cadrage national des cahiers des charges sous la pression des acteurs agricoles et face à l'inquiétude liée aux faibles taux de contractualisation des premières années. L'assouplissement volontaire de certaines MAET (dont les MAE IFT - cf. plus loin) mentionné dans le Rapport Annuel d'Exécution, revient dans une certaine mesure à une remise en cause de leur pertinence environnementale afin de s'assurer de leur acceptabilité locale.

L'adéquation des mesures doit aussi être analysée en termes de montant et d'incitativité. Or ce frein est évoqué comme une des principales limites à la conception des mesures par les acteurs locaux. Un certain nombre d'acteurs ont cherché à la contourner par le couplage d'engagements unitaires permettant de rendre les MAE plus crédibles sur le plan financier.

<sup>72</sup> Même si des modalités techniques sont prévues à cet effet, elles sont souvent difficiles à mettre en œuvre dans la pratique. En effet, les porteurs de projet et l'administration ne prévoient pas systématiquement des mesures Bioconv sur les territoires de MAET, et s'ils en prévoient, ces bénéficiaires ne peuvent pas bénéficier des autres mesures agrienviennementales (ex réduction d'intrants). Ceci oblige a priori les agriculteurs qui se convertissent à la bio à choisir entre la mesure Bio ou une MAET sans reconnaissance de leur statut biologique.

Si le principe même des MAET (contractuel volontaire avec compensation de manque à gagner) a pu être considéré dans les évaluations précédentes comme peu adapté à la gestion du changement si ces mesures ne sont pas adossées à un cadre réglementaire (*modèle des ZSCE*), des marges de manœuvre importantes existent pour améliorer l'incitativité des MAET au travers des modalités de calcul retenues<sup>73</sup> (cf. exemples plus loin). Ces marges sont insuffisamment investies au niveau national en lien avec une certaine « frilosité » administrative, mais aussi dans un contexte de relative pénurie budgétaire en raison de la forte mobilisation de l'axe 2 du PDRH au service des mesures de masse (cf. Tome 1).

Ainsi, **plutôt que de valoriser fortement des mesures très exigeantes, l'acceptabilité locale des MAET a été améliorée en revoyant à la baisse leur degré de contrainte.**

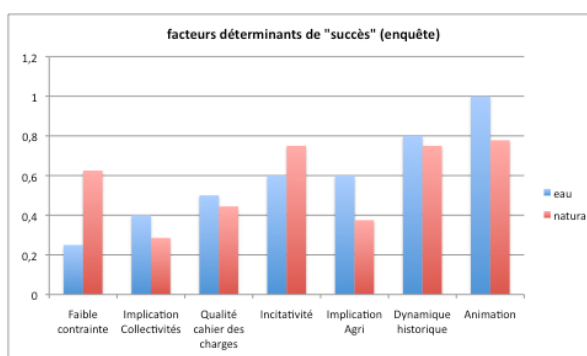
## Q2) Quels facteurs explicatifs des réalisations ?

Une des difficultés pour répondre à cette question de façon plus consolidée vient de la nature des données de réalisations disponibles dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours. En effet la contractualisation se trouve actuellement dans un « régime non stabilisé » avec une dynamique tout juste lancée jusqu'en 2009 et de très fortes évolutions au cours de la dernière année de programmation. L'exploitation quantitative des résultats s'avère de ce point de vue particulièrement délicate d'autant que les données surfaciques de 2010 ne sont pas disponibles.

Plusieurs éléments de réponse à cette question peuvent néanmoins être apportés au travers de l'évaluation. Ainsi, selon l'enquête, les dynamiques de contractualisation sont très liées à :

- **l'effort d'animation**, qui est considéré comme un facteur déterminant ;
- **l'incitativité des mesures et la dynamique historique** sur le territoire qui facilitent la contractualisation.

Les logiques d'aubaine, au sens de la rémunération de pratiques peu contraignantes et non menacées de disparition (pouvant aussi être vue comme une rémunération de service environnemental), est avant tout évoquée dans le cas de Natura 2000. En complément du graphique qui recueille les perceptions des opérateurs locaux, une estimation de l'intensité de l'effort d'animation a été réalisée à partir de l'enquête (cf. tableau). Elle montre une majoration de l'effort d'animation territorial sur les zones bénéficiant des taux de contractualisation supérieurs à 20%.

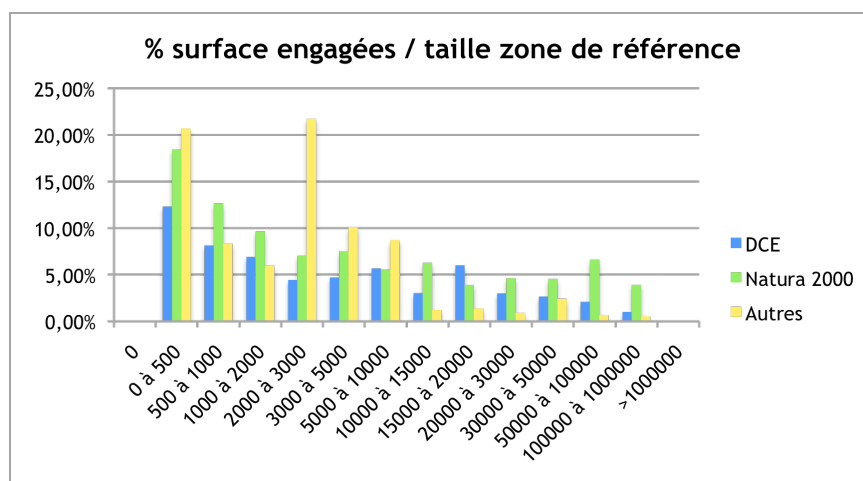


<sup>73</sup> A titre d'exemple on pourrait citer : le niveau de référence de base des pratiques retenues; l'échelle territoriale de la référence (nationale, régionale, départementale); le choix d'un calcul sur des différentiels de marges ou des différentiels de charges... ; le calcul basé sur le coût/risque marginal de baisse d'intrants ou sur le coût unitaire... Plus largement, certaines des modalités favorisant l'ajustement du niveau de compensation à la difficulté effective n'ont pas été mobilisées : système de sélection des bénéficiaires par d'appel d'offres (enchères) prévu par l'article 39 du RDR et mobilisé en Artois Picardie (notification hors PDRH).

|                                                            | Eau | Natura | Autre |
|------------------------------------------------------------|-----|--------|-------|
| Temps d'animation moyen<br>(Jours/an/territoire)           | 67  | 49     | 146   |
| Temps d'animation moyens / territoires<br>les plus avancés | 80  | 80     | 600   |

Les entretiens auprès des acteurs montrent aussi **l'influence du contexte sociopolitique sur les réalisations observées**. Ainsi, le poids de la pression réglementaire explique en partie la contractualisation au niveau régional, même si les BV à contentieux ont fait l'objet de dispositifs compensatoires spécifiques se rapprochant de la logique de l'article 38 du RDR. A l'inverse, plusieurs régions ont fait part des blocages professionnels très pénalisants sur les dynamiques en place (Ile de France, Bretagne, Midi Pyrénées).

Enfin, il apparaît aussi que les caractéristiques physiques des territoires et en particulier leur taille est un des facteurs d'explication des réalisations. En effet, la taille des zones accroît souvent les enjeux d'animation, voire de gouvernance des programmes d'action locaux et renvoie à des changements plus complexes à produire. C'est ce qui explique que **les taux de couverture sont souvent inversement proportionnels à la taille des zones** (jusqu'à un certain seuil).



Enfin, notons que l'influence de l'incitativité des mesures est à ce jour difficile à mettre en évidence dans la mesure où ce paramètre ne peut être approché dans l'absolu (en référence au seul montant des MAE), mais avant tout en relatif (en lien avec le niveau de contrainte relative). Les arbitrages s'opèrent le plus souvent en fonction de la difficulté relative d'un cahier des charges par rapport aux pratiques courantes, mais aussi par rapport au choix des mesures ouvertes sur un territoire.

## Apprécier ce qu'apportent les engagements à obligation de résultats ?

A défaut d'être toujours exigeantes, les mesures à obligation de résultat sont globalement perçues par les acteurs locaux comme innovantes dans la mesure où elles donnent à voir un résultat et/ou représentent un défi technique et agronomique stimulant. Plus encore que pour les autres MAET, leur succès dépend fortement de l'encadrement proposé aux agriculteurs, ce dernier s'avérant parfois limitant.

### MESURES IFT

Le recours à ces mesures est très important dans la nouvelle programmation et devrait potentiellement concerner un public encore plus vaste en lien avec les assouplissements des cahiers des charges depuis 2010. Ainsi, ce sont près des ¾ des opérateurs répondant à l'enquête qui recourent aux IFT sur leurs territoires, avec souvent un niveau de contractualisation significative de ces mesures par les exploitants. Pour un grand nombre

d'acteurs, les IFT apportent un véritable plus dans la mesure où ces dernières permettent de « mettre en équation » les progrès en termes d'utilisation des pesticides. Il s'agit souvent d'une des mesures les plus populaires au sein des territoires DCE, fortement promue comme outil de progrès agronomique par les chambres consulaires et les acteurs agricoles.

Cependant des interrogations existent quant à leur efficacité environnementale. En effet seul 1/3 des opérateurs pense que ces mesures répondent aux objectifs fixés par Ecophyto. La moitié des opérateurs sont plus partagés.

Indépendamment des appréciations locales souvent favorables en lien avec les dynamiques suscitées par la mesure, il semble globalement que les IFT apportent une réponse aux enjeux du raisonnement agronomique transposés à la problématique pesticides. A défaut de « méthode du bilan phyto », cet indicateur innovant est utile au service du raisonnement agronomique. Il est donc porteur des mêmes avantages mais aussi des mêmes limites que les MAE de raisonnement agronomique des précédentes générations en apportant avant tout des réponses au service de l'agriculteur mais sans garantie environnementale évidente.

### MESURES HERBE

Les mesures herbagère à obligation de résultat<sup>74</sup> se sont elles aussi fortement développées dans le paysage de l'agrienvironnement. Près des ¾ des opérateurs répondant à l'enquête ont recours à ces dernières, même si les surfaces contractualisées par agriculteur sont parfois plus réduites.

D'après les acteurs environnementaux qui participent à la promotion de ces MAE, il s'agit de mesures intéressantes (60% des cas) et vraiment innovantes dans la façon de « donner à voir », même si elles ne sont pas forcément très contraignantes à ce jour. Leurs effets propres sont davantage à rechercher dans une optique de maintien de l'existant que de changement.

Les limites identifiées sont liées notamment à leurs cahiers des charges et à la façon d'établir la liste des espèces indicatrices ou les exigences de résultat à atteindre. Des limites plus générales relatives à toutes les MAE sont également mises en avant : pérennité, adaptabilité au niveau local, attractivité financière.

## Efficacité et adaptation potentielle des MAET pour répondre aux thématiques prioritaires

Cette dernière question interroge la pertinence du schéma agrienvironnemental pour répondre aux enjeux agrienvironnementaux du point de vue des principes d'intervention et de la cohérence de la politique publique.

### BIODIVERSITE / NATURA 2000

En ce qui concerne la biodiversité remarquable et Natura 2000, l'évaluation pointe l'absence de cadrage et de feuille de route précise ressentie par les services de l'administration (notamment en DREAL). En effet, la gestion de l'enjeu Natura 2000 au travers des MAET se situe dans un processus de long terme, dont la continuité est apparue plus haut comme un élément positif. Néanmoins, au delà des avantages de la stabilité de l'action publique, c'est l'horizon à atteindre qui est interrogé face à une politique moins normative que celle de l'eau (absence de norme biodiversité). C'est ce qui explique les interrogations assez fondamentales d'une partie des gestionnaires régionaux : « *Midi Pyrénées, 400 000 ha de sites N2000, dont 250 000 ha de SAU, pas de priorités !* ». Ces dernières portent sur la finalité même de l'action et son lien avec les grands engagements de la France en matière de biodiversité notamment au titre de la Stratégie Nationale de la Biodiversité et du Grenelle de l'environnement : « *par rapport à l'arrêt de la perte de biodiversité en 2010 (SNB), on n'y est pas* ».

<sup>74</sup> herbe 07 au sens strict et herbe 09 au sens plus élargi

Au-delà, c'est aussi la part des MAET dans l'agrienvironnement et celle des aides de masse qui pose question dans ce schéma d'intervention : « *l'objectif du PDRH : couvrir 63% de la SAU Natura 2000 par des MAE. On y arrive déjà avec la PHAE !* ».

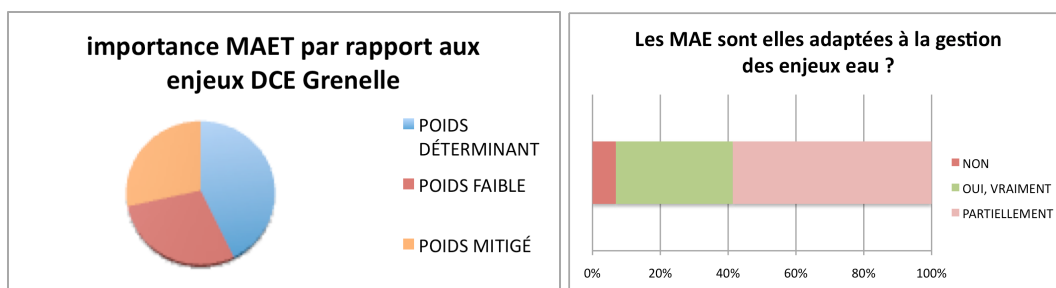
Les enjeux de lisibilité exprimés par les acteurs reviennent à considérer que la politique Natura 2000 constitue un processus sur le long terme qui s'en remet à la dynamique incitative mais sans horizon normatif bien précis et sans appui réglementaire. Il s'agit donc avant tout d'une stratégie de réponse aux demandes au sein de territoires éligibles, sans que le point d'arrivée ne soit clairement identifié. Les priorités étant mal cadrées, en dehors des territoires cible, l'évaluation de la pertinence du dispositif devient donc très complexe.

### ADEQUATION DES MAET AU REGARD DES PROBLEMATIQUES DE GESTION DES PRESSIONS AGRICOLES ET DES POLITIQUES DE L'EAU

Concernant la problématique « eau », l'évaluation a montré que la période actuelle se caractérise par l'absence de référentiel stabilisé et harmonisé en termes de priorités DCE. A la différence de Natura 2000 dont les territoires cible sont clairement identifiés, quoique faiblement priorisés, les priorités de l'eau se trouvent à l'intersection entre les interprétations plus ou moins volontaristes des Agences de bassin, « l'hésitation » du niveau national et des priorités historiques régionales ou départementales.

Si les cibles des MAET ne sont pas clairement posées, celles qui s'affirment (captages Grenelle, captages prioritaires SDAGE) ne sont que faiblement couvertes pour l'instant par des schémas agrienvironnementaux.

Concernant la pertinence des MAET, l'enquête apporte plusieurs éclairages. Les personnes interrogées considèrent dans l'ensemble que les MAET ne sont que partiellement adaptées à la gestion de l'eau, même si leur poids est souvent jugé assez déterminant, en l'absence de dispositif alternatif. Les gestionnaires de la mesure insistent de leur côté sur l'incohérence entre les cibles identifiées et les dotations budgétaires allouées, rendant parfois « l'équation MAET » impossible.



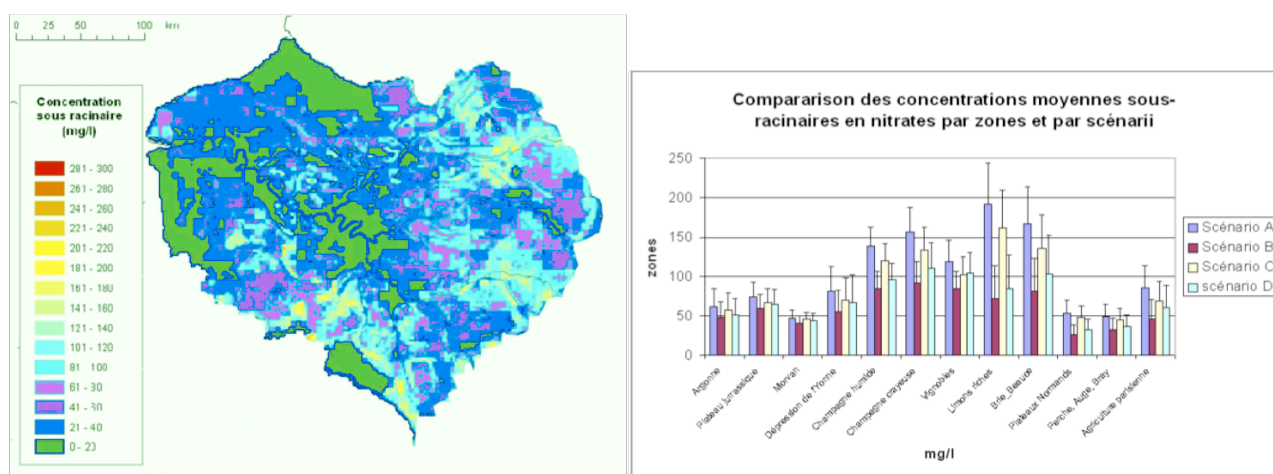
Par rapport à l'objectif Ecophyto, les MAET présentent globalement des avancées importantes mais interrogent le chemin qui reste à parcourir. En effet, les acteurs soulignent une très grande difficulté à réduire les doses de pesticides au-delà de 30% et mettent en avant que l'atteinte de l'objectif Ecophyto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

**Une question non résolue : quel niveau de changement on doit opérer (et quel rôle des MAET dans ce changement) ?**

Au-delà des enjeux de ciblage, c'est la question du changement à produire et de l'adéquation des MAET pour porter ce changement qui n'a jamais été posée de façon explicite. En effet, à la question sur la pertinence environnementale des mesures, certains gestionnaires répondent : « *On ne peut pas s'assurer de l'adéquation entre les mesures et les besoins. On manque de connaissance fine de l'environnement pour pouvoir cibler l'action* ».

Cette question est traitée par certains travaux de recherche, repris dans des évaluations des politiques des captages pour les agences de l'eau. Une des illustrations en est la carte des flux sous-racinaires moyens de nitrates à l'échelle du bassin de la Seine, modélisés par le STICS et qui permettent de lever les incertitudes liées à l'inertie des nappes. Ainsi, indépendamment des temps de transferts, ces approches permettent de voir l'ampleur des pressions actuelles et le changement qui reste à produire.

Les résultats de la modélisation sont présentés sur les graphiques ci-dessous sous forme de carte des flux moyens entre 2001 et 2004 et sous forme de résultats agrégés par petite région agricole<sup>75</sup>. Ils font apparaître des flux de nitrates moyens qui dépassent très nettement la valeur de 50 mg/l sur une très grande partie du bassin notamment dépourvue de surfaces « de dilution » (herbages, forêts). Ainsi, en dehors des quelques zones très limitées (en vert) à moins de 20mg/l et les territoires en bleu (entre 20 et 40 mg/l), la majorité des territoires de l'est et du sud du bassin ont **des concentrations moyennes dépassant les 60 à 80mg/l (violet) voire les 100 à 120 mg/l dans les zones turquoise, ou au-delà des 150 mg/l dans les zones en jaune !** L'analyse de ces résultats par petite région agricole et par scénario montre que pratiquement toutes les combinaisons basées sur des pratiques agronomiques se situent à de rares exceptions près au-delà de la limite des 50 mg/l.



Concentrations sous racinaires moyennes (mg/l) calculées entre 2000 et 2004 (Piren Seine) ; carte avec des couleurs « Epices »

Ainsi, si des progrès certains ont été réalisés sur les modalités de construction et de ciblage des MAET, ces dernières ne répondent pas aux questions structurelles posées ci-dessus. En effet, il existe **de véritables interrogations sur la pertinence de la théorie d'action des MAET pour porter ce niveau de changement par la seule voie de la compensation, en l'absence de cadre coercitif, et de garanties de pérennité.**

Au delà, la cohérence entre le cadre incitatif actuel et la politique réglementaire (mise en application des dispositions coercitives prévues au titre des ZSCE) n'a pas été réfléchi et anticipée à ce stade, rendant de ce fait le passage au volet réglementaire peu crédible, à défaut d'un mécanisme compensatoire<sup>76</sup> rendant ce mécanisme acceptable localement.

<sup>75</sup> Et par scénarios de gestion agronomique

<sup>76</sup> A l'image de l'article 38 du RDR, non ouvert dans la programmation française

# 11. Les services de base pour l'économie et la population rurale (321)

## 11.1. Description de la mesure et questionnement spécifique

### La mesure 321 : services de base pour l'économie et la population rurale

Cette mesure s'inscrit dans une finalité visant à atténuer les inégalités économiques et sociales entre espace rural et urbain, à favoriser un regain démographique dans les zones rurales ou à gérer l'attractivité résidentielle et plus généralement à améliorer la qualité de vie. D'un point de vue opérationnel, la mesure 321 vise la création de services de base en milieu rural pour les populations et les entreprises, services essentiels répondant à des besoins de proximité et identifiés dans le cadre d'une analyse territoriale des besoins. Le champ des services visés est potentiellement vaste : services dans le domaine social (santé, petite enfance, la jeunesse, les personnes âgées), services publics, services pour l'emploi, multiservices, services de transport, services culturels, sportifs ou de loisirs, infrastructures produisant des énergies renouvelables.

Pour renforcer l'impact des projets, les partenaires régionaux peuvent, par priorité ou appel à projets, favoriser l'accès de la mesure à des initiatives s'inscrivant dans les stratégies des territoires de projet. La mesure comprend enfin l'appel à projet national concernant le développement des infrastructures pour l'internet à haut débit dans les zones rurales.

Le public cible est constitué de maîtres d'ouvrage publics (collectivités territoriales, les territoires de projet, les organismes consulaires, etc.) et de maîtres d'ouvrage privés s'ils s'inscrivent dans une démarche de territoire ou quand le projet relève d'une action d'intérêt général.

Cette mesure existait lors de la période précédente, à travers la mesure n « services essentiels pour l'économie et la population rurale », et était mise en œuvre dans les DOCUP Objectif 2.

La mesure 321 est dotée de 71,4 millions d'euros de FEADER dans la maquette du 30 septembre 2010 (+12% par rapport à fin 2009). Cette mesure est également mise en œuvre dans le cadre de l'axe 4, Leader.

### Le questionnement spécifique

Le questionnement spécifique national, précisé dans le cahier des charges, est commun pour les mesures 321 et 323 et **porte essentiellement sur la mise en œuvre** :

Pour ces mesures pour lesquelles les taux d'engagements de crédits sont actuellement relativement faibles, il s'agit avant tout de faire le point sur les **modalités de sélection des projets** (en particulier pour la 321 et les 323D et E), en montrant les différences régionales et avec une attention toute particulière apportée à :

- la **prise en compte des spécificités régionales**, y compris dans les relations ville-campagne
- **l'articulation avec les autres dispositifs** concourant aux mêmes objectifs
- l'articulation avec les autres sources de financement (**FEADER en particulier**)

Il s'agira en particulier de montrer l'apport spécifique du FEADER en ce domaine, sa valeur ajoutée éventuelle.

Le questionnaire européen pour la mesure 321 est en partie commun avec la période précédente (PDRN/DOCUP Objectif 2), et **porte essentiellement sur les effets** :

Dans quelle mesure les services fournis ont-ils contribué à améliorer la qualité de la vie dans les zones rurales ?

Dans quelle mesure les services fournis ont-ils augmenté l'attrait des zones affectées ?

Dans quelle mesure les services fournis ont-ils contribué à inverser le déclin économique et social et le dépeuplement des campagnes ?

Établir une distinction entre les différents secteurs concernés (commerce, soins de santé, transports, informatique, etc.).

## La méthodologie

La méthodologie mise en œuvre dans le zoom de la mesure 321 a consisté dans un premier temps à choisir les régions à étudier, parmi les huit régions « études de cas », sur la base des critères suivants, par ordre de priorité : (1) régions les plus avancées en engagement et paiement (mesure DRDR + Leader), (2) régions présentant une mobilisation de la mesure via le DRDR et via Leader. Ensuite, une sélection d'un à deux départements par région, a été effectuée sur la base du nombre de projets : on a retenu les départements présentant le plus grand nombre de projets (mesure DRDR + Leader). L'application de ces critères aboutit au choix régional et départemental suivant :

|            | Aquitaine     | Auvergne                        | Languedoc Roussillon                  | Midi-Pyrénées         |
|------------|---------------|---------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|
| <b>321</b> | Dordogne (45) | Puy de Dôme (53)<br>Allier (39) | Pyrénées Orientales (19)<br>Gard (12) | Tarn (27)<br>Lot (26) |

(Nombre de projets mesure DRDR + Leader, données de suivi étudiées - source ASP, juillet 2010)

La démarche d'investigation mise en œuvre dans chacune des quatre régions est ensuite la suivante :

- des entretiens régionaux auprès des gestionnaires de la mesure (Etat – DRAAF et Conseil Régional) ;
- des entretiens départementaux auprès des gestionnaires de la mesure et/ou partenaires financiers (Etat – DDT ou Préfecture et Conseil Général) ;
- des entretiens auprès de 4 à 5 territoires de projet au sens territoire organisé (pays, PNR, etc.), dans les départements choisis, voire auprès des porteurs de projets (EPCI, communes, associations, etc.) d'une part s'il n'existait pas assez de territoires de projet dans le département concerné et d'autre part si un tel enjeu avait été identifié dans le cadre des entretiens régionaux et/ou départementaux. Ceci étant, le fait de privilégier les entretiens auprès des territoires de projet vise à être en cohérence avec le questionnaire spécifique : volonté de la mesure de favoriser les projets inscrits dans les stratégies des territoires de projet, acteurs susceptibles d'avoir une vision globale, notamment sur l'articulation entre les sources de financement.

## 11.2. La mise en œuvre et les réalisations à mi-parcours

### Le système de mise en oeuvre

En préambule il convient de rappeler les deux principes généraux sur lesquels repose la mise en œuvre des mesures de l'axe 3, à savoir :

1. laisser une large marge de manœuvre aux régions dans la définition de leurs priorités (critères de sélection et de priorité mis en œuvre au niveau régional) ;
2. privilégier les projets portés dans le cadre des stratégies des territoires de projet (pays, parcs naturels régionaux).

En outre, ces principes ne sont probablement pas étrangers au fait que l'axe 4 réserve une proportion majeure de son enveloppe à la mise en œuvre des mesures de l'axe 3 (près des deux tiers en montant FEADER pour la maquette de l'ensemble des 21 régions), puisque Leader, en tant que méthode de mise en œuvre des mesures des 3 autres axes, cible effectivement les territoires organisés pour porter et mettre en œuvre les stratégies locales de développement.

**A l'échelle nationale**, cela se traduit, en terme de mise en œuvre, par un cadrage « très léger » des mesures de l'axe 3 et par des moyens humains très concentrés. En effet, la gestion nationale des mesures de l'axe 3 relève du MAAP/DGPAAT/BDRRC<sup>77</sup>, où une personne leur dédie 50% de son temps en moyenne depuis décembre 2007, tandis qu'une seconde personne vient juste d'arriver en septembre 2010, quelques mois après que l'axe 3 ait pris son envol (printemps 2010). Le cadrage est « très léger » dans le sens suivant : posture sur le cadre global (conformité aux cadres RDR et PDRH), mais pas d'ingérence dans les choix régionaux (pas de décret ou de circulaire comme sur les autres axes), accompagnement sur les procédures administratives. Il existe un manuel commun composé des formulaires de demandes d'aide et de paiement, des notices d'accompagnement à fournir aux demandeurs et un cahier des charges OSIRIS pour l'ensemble des mesures de l'axe 3, à l'exception des dispositifs Natura 2000 et pastoralisme. Cet ensemble est communément appelé tronc commun de l'axe 3 et pour ce dernier, OSIRIS est disponible depuis l'automne 2008 en instruction et engagement et, depuis août 2009, en paiement. On retrouve encore des foires aux questions (FAQ) pour traiter des questions d'éligibilité, des critères pour instruire les dossiers dans OSIRIS, par exemple une liste des thèmes principaux, mise en œuvre pour chaque mesure ou dispositif. Il s'agit, par le biais d'un menu déroulant dans OSIRIS, de qualifier le projet en fonction de sa thématique ; ceci permettra une analyse qualitative de la diversité des projets soutenus sur cet axe et une lecture précise des actions conduites en région. En revanche, le MAAP n'autorise pas le transfert d'enveloppe de l'axe 3 à destination des autres axes. Le suivi de l'axe 3 par le MAAP n'est pas spécifique dans ses principales dimensions (présence du MAAP à deux comités de suivi régionaux par an, deux réunions parisiennes des correspondants FEADER régionaux – DRAAF, conseils régionaux, délégations ASP). Il a néanmoins organisé deux réunions spécifiques « axe 3 », en 2008 et en 2009, pour répondre à un certain nombre de questions régionales. Enfin, une circulaire sur la construction des plans de financement a été signée le 19/04/2010. Elle vise à préciser les règles transversales nécessaires pour bâtir un plan de financement des opérations aidées au titres des programmes de développement rural (PDR). Elle donne les règles nécessaires pour établir (ou modifier) et vérifier les plans de financement lors de l'établissement de l'engagement juridique et lors des paiements. Elle concerne toutes les dépenses à caractère matériel ou immatériel pour l'ensemble des mesures, et, principalement les mesures de l'axe 3.

<sup>77</sup> Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, Direction Générale des Politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires, Bureau du Développement Rural et des Relations avec les Collectivités

A l'échelle régionale, il convient tout d'abord de noter que les quatre régions à étudier sont dans la même situation de mise en œuvre : elles ont toutes ouvert une mesure 321 DRDR et cette mesure de l'axe 3 est également disponible pour les GAL dans le cadre de Leader :

|                             | 321                   |
|-----------------------------|-----------------------|
| <b>Aquitaine</b>            | Mesure DRDR<br>Leader |
| <b>Auvergne</b>             | Mesure DRDR<br>Leader |
| <b>Languedoc Roussillon</b> | Mesure DRDR<br>Leader |
| <b>Midi-Pyrénées</b>        | Mesure DRDR<br>Leader |

### CHOIX RÉGIONAUX ET MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

En Aquitaine, lors de la période précédente (2000-2006), les projets de services étaient financés par le Volet territorial du CPER aquitain (financement des contrats de pays), la mesure 312 du FEDER venant en contrepartie. Cette mesure ayant largement dépassé les besoins initiaux en fin de période de programmation, et le CPER aquitain 2007-2013 ne rééditant pas de Volet territorial, le Conseil Régional a souhaité une mesure 321 DRDR aussi forte que possible. L'Etat et la Région portent, via cette mesure notamment deux objectifs communs : (1) le souci de contribuer à l'équilibre territorial et (2) le souci de favoriser les projets portés dans le cadre des stratégies territoriales. Ce dernier aspect, très évident pour le Conseil Régional qui intervient via sa politique territoriale de soutien aux territoires de projet, a été partagé par l'Etat, et est devenu un critère obligatoire de la mesure 321 DRDR en 2009 : un projet est éligible à la mesure 321 s'il est inscrit dans un schéma de services élaboré à l'échelle du pays.

Le FEADER est également plafonné à 20% de la dépense éligible, avec un plancher pour cette dernière (250 K€) et, depuis 2009, des plafonds de l'aide FEADER selon le type de projet (par exemples, 200 K€ pour une maison médicale, 150 K€ pour une maison de service ou encore 50 K€ pour un multiple rural). Enfin, si l'inscription de priorités thématiques est assez large dans le DRDR, la réalité concrétise des priorités autour de la santé (maison de santé), des jeunes, des entreprises (pépinières), de la petite enfance (Centre de Loisirs Sans Hébergement) et des points muliservices. Ces règles ne font pas forcément l'unanimité, notamment à l'échelle départementale (ex. Conseil Général de Dordogne sur la règle des schéma et les plafonds FEADER).

En terme de mise en œuvre, les principaux facteurs à retenir sont les suivants :

- **communication** : Etat régional (via le site internet), départementale en binôme Préfecture/Conseil Général avec accompagnement régional (réunions auprès des collectivités : communes, communautés de communes, etc.).
- **accompagnement des porteurs de projet** : Préfecture, Conseil Général (en Dordogne, sans articulation avec la Préfecture), Région (dans le cadre de sa politique régionale), chambres consulaires assez impliquées en Dordogne.
- **sélection des projets** : après instruction, les projets sont étudiés en CTTDL (comité thématique technique de développement local - réunissant les financeurs et portant sur l'ensemble des mesures de l'axe 3) et si le projet rentre dans les critères de la 321 DRDR, il est accepté (d'autres critères peuvent ensuite entrer en ligne de compte pour le financement des collectivités territoriales, par exemple des critères de développement durable, d'égalité des chances entre les hommes et les femmes ou encore de prise en compte de Haute Qualité Environnementale). Il y a ensuite une validation en comité de programmation FEADER. Il n'y a pas d'appel à projet hormis pour les TIC mais dans un contexte bien particulier. En effet, cet appel à projet national s'inscrit dans le plan européen de relance économique et a pour objet de soutenir le développement des infrastructures pour l'Internet à haut débit dans les zones rurales (30 millions d'euros de FEADER affectés en plus de la

maquette initiale à l'échelle nationale). La sélection des projets s'est faite au niveau national après un avis porté par les préfets de région.

- **instruction des dossiers** : elle est départementale, par la DDT ou la Préfecture, situation différenciée selon les départements aquitains. La Région ne fait pas d'instruction de son côté.

En ce qui concerne Leader, les comités de programmation des GAL sont suivis par les partenaires, en premier lieu les services référents (DDT généralement) et la DRAAF qui a un rôle de coordination régionale de la mise en œuvre de Leader plus ponctuellement (par exemple, DRAAF/Conseil régional : 1 à 2 fois par an). L'opportunité relève du choix du GAL, qui également saisit la demande et pré-instruit les dossiers, et l'Etat (DDT/Préfecture) se positionne sur le cadrage réglementaire (éligibilité, instruction et validation réglementaire), ce qui donne une répartition des tâches entre eux. Le Conseil Régional d'Aquitaine a une ligne dédiée Leader et les projets passent en Commission Permanente régionale ; il reste notamment attentif à l'articulation avec les pays.

En Auvergne, les partenaires régionaux et départementaux n'ont pas abouti à un accord sur les priorités, on a donc une liste de thématiques plutôt compilées que hiérarchisées : personnes âgées/handicapées, culture, petite enfance et gestion des déchets. De même, le fait de privilégier les projets portés dans le cadre des stratégies territoriales n'est pas clairement mis en avant, ni traduit en terme de critère de sélection. Ainsi, on est plutôt dans un processus qui valorisent les priorités des collectivités territoriales, qui sont variables selon les départements (sauf la petite enfance pour laquelle il existe un taux bonifié unanime de +5%). La Région quant à elle finance des projets inscrits dans les contrats de pays et qu'elle considère comme ayant un rayonnement régional. Les autres critères de cadrage concerne le plafond FEADER fixé à 15% puis 20% de la dépense éligible ainsi que le plafond de la dépense éligible fixé à 300 K€.

En terme de mise en œuvre, les principaux facteurs à retenir sont les suivants :

- **communication** : Etat régional (via le site internet et un bus itinérant). A l'échelle départementale, ce sont plutôt les territoires de projet qui viennent chercher l'information auprès des conseils généraux.
- **accompagnement des porteurs de projet** : étant donné le poids des conseils généraux dans le processus, ils sont particulièrement présents auprès des porteurs de projet.
- **sélection des projets** : chaque financeur étudie le projet selon ses propres priorités. Les financeurs discutent ensuite sur cette base et sur la pertinence du projet.
- **instruction des dossiers** : elle est départementale, par les DDT uniquement, car il n'y a pas de délégation des fonctions d'autorité de gestion en Auvergne pour l'axe 3.

En Languedoc Roussillon, les collectivités territoriales ont limité les priorités thématiques à quatre types de services, tenant compte de l'antériorité de leurs politiques en la matière et d'une certaine « répartition » des compétences : la petite enfance/les crèches (leadership des conseils généraux), les maisons de santé (politique du Conseil Régional depuis 2007), les personnes âgées (politiques des conseils généraux notamment) et les multiservices. En revanche, le fait de privilégier les projets portés dans le cadre des stratégies territoriales n'est pas clairement mis en avant, ni traduit en terme de critère de sélection. A l'inverse d'autres choix ont été faits : (1) financer uniquement du matériel et donc pas d'immatériel et (2) financer uniquement des porteurs de projets publics ou associatifs. Il n'y a pas d'appel à projet hormis pour les TIC.

En terme de mise en œuvre, les principaux facteurs à retenir sont les suivants :

- **communication** : Etat régional (campagne d'information FEADER). A l'échelle départementale, la communication n'est pas formalisée, l'information pouvant

passer par les contacts entre les conseils généraux et les collectivités (territoires de projets, communautés de communes, communes).

- **accompagnement des porteurs de projet** : variable par les conseils généraux (relation pays, assistance technique aux collectivités) et les chambres consulaires (ex. multiservices).
- **sélection des projets** : il y a des comités techniques des financeurs préalablement au comité régional de programmation. Des acteurs comme l'ARS peuvent intervenir pour donner un avis technique.
- **instruction des dossiers** : elle est régionale (DRAAF).

En Midi Pyrénées, l'Etat était assez partisan d'une approche top down, basée sur un diagnostic régional des besoins, pour cibler les territoires où les besoins étaient les plus forts. Mais, il s'est confronté à l'approche bottom up du Conseil Régional, valorisant sa politique territoriale et les stratégies des pays. Cette dernière approche, finalement retenue, a néanmoins permis d'avérer le fait de privilégier les projets portés dans le cadre des stratégies territoriales : passage par le philtre de la convention territoriale, voire demande au pays de dégager un thème de services prioritaire dans certains départements (ex. le Lot). Elle n'a néanmoins pas résolu le souhait de l'Etat de disposer d'une étude des besoins systématique ; en effet, l'exigence peut exister côté Région mais se situe à une échelle plus fine que celle du pays, voire se positionne à l'échelle même du projet. Il n'y a pas à proprement parler de priorités thématiques collectivement affichées, plutôt des exclusions (transport, gestion des déchets, énergies renouvelables), et ensuite interfèrent les priorités des collectivités territoriales (ex. les services « essentiels », maisons de santé et médiathèques pour le Conseil Régional). Il existe un plafond d'aide FEADER et une certaine équité territoriale est recherchée dans la programmation.

En terme de mise en œuvre, les principaux facteurs à retenir sont les suivants :

- **communication** : Etat régional (communication générale). Les DDT assure également une communication à l'encontre des pays dans le Lot et le Tarn.
- **accompagnement des porteurs de projet** : il est assuré par les DDT dans le Lot et le Tarn, en articulation avec le Conseil Général dans le Lot.
- **sélection des projets** : les projets sélectionnés par les pays sont étudiés en comité régional des financeurs, voire en comité départemental (uniquement dans le Lot, où un classement des projets est alors effectué), avant validation en comité régional de programmation. Un certain nombre de critères peuvent intervenir dans la sélection (caractère structurant, principes de développement durable, projets « carrés », « qualité », zonage spécifique avec déplaçonnement dans le Tarn), mais sans que cela constitue une grille de sélection commune régionale, ce qui fait dire à l'Etat que la sélection est au final relativement arbitraire.
- **instruction des dossiers** : elle est effectuée par les DDT, uniquement sur l'éligibilité.

En ce qui concerne Leader, les comités de programmation des GAL sont suivis par les partenaires (par exemple, DRAAF assez systématiquement, implication DDT du Tarn forte). En revanche, le Conseil Régional de Midi Pyrénées n'a pas d'enveloppe spécifique Leader et est plutôt en retrait (pas de participation aux comités de programmation des GAL). L'opportunité relève du choix du GAL, qui également saisit la demande et pré-instruit les dossiers, avant l'instruction et la validation réglementaire par la DDT.

## PROBLÉMATIQUES RÉGIONALES DE MISE EN ŒUVRE

Le tableau suivant synthétise les problèmes soulignés par les partenaires régionaux et départementaux, en distinguant la stratégie et la mise en œuvre proprement dite de la mesure 321 DRDR :

|                                                              | Type des problèmes soulignés                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AQUITAINE<br>(Dordogne)                                      | <b>Stratégie</b><br>. Absence de couverture totale en schémas de service - DRAAF<br>. Les DDTM ont pu voir d'un mauvais œil la « régence » de la Région sur les territoires (mais SGAR et DRAAF ont aidé) - CR<br>. Politisation de la mesure en Préfecture Dordogne - Préfecture, CG<br><b>Mise en œuvre</b><br>. Besoin de clarification entre ce que finance la 341 B (réflexion amont sur le projet) et la 321 (animation de projet) - DRAAF<br>. Guide des procédures toujours en attente - Préfecture<br>. Procédure et outil OSIRIS : inadaptation (« <i>ni outil de suivi, ni outil de gestion</i> »), retard de paiement fragilisant les petits porteurs de projet - Préfecture, CG                                         |
| AUVERGNE<br>(Puy Dome, Allier)                               | <b>Stratégie</b><br>. Echelle des projets trop faible (besoin de territoire plus structuré) - CR<br><b>Mise en œuvre</b><br>. Acquérir et anticiper les cofinancements territoriaux et des collectivités territoriales – DDT, CG, SGAR<br>. Procédure et outil OSIRIS : retard de paiement, changement constant des règles (retour au territoire, ré-instruction, risque prospectif de remboursement) – DDT, CG                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| LANGUEDOC<br>ROUSSILLON<br>(Pyrénées<br>Orientales,<br>Gard) | <b>Stratégie</b><br>. Concurrence avec l'appel à projet TIC qui va grever l'enveloppe - CG<br><b>Mise en œuvre</b><br>. L'articulation entre les différents financeurs (règles différentes) – DRAAF, CG<br>. Problème de fonctionnement interne à l'Etat qui met le cofinancement de l'Etat le plus en retard : problème en cours de résolution – DRAAF, CR                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| MIDI<br>PYRENEES<br>(Tarn, Lot)                              | <b>Stratégie</b><br>. Lisibilité objective des besoins - DRAAF<br>. Conventions territoriales insuffisamment explicites - DRAAF<br>. Politisation de la mesure - DRAAF<br>. Critères DD trop flous - CG<br><b>Mise en œuvre</b><br>. L'articulation entre les différents financeurs (règles différentes) – CR, DDT<br>. Règles FEADER non stabilisées - DDT<br>. Seuil d'éligibilité des communes de la DATAR, assiettes de dépenses éligibles - DRAAF<br>. Absence des DDT au comité des financeurs, CG non associés aux CRP – DRAAF, DDT<br>. Pas de culture Etat sur le développement territorial – CR, DDT<br>. Procédure et outil OSIRIS : inadaptation, manque de lisibilité sur le suivi, temps à passer – DRAAF, CR, DDT, CG |

Pour les régions qui se sont prononcées sur la mise en œuvre de la mesure 321 via Leader (Aquitaine et Midi Pyrénées), l'analyse fait ressortir les problématiques suivantes :

- Un ressenti des GAL qui se sentent dépossédés par rapport à la période précédente (Aquitaine).
- Un arbitrage mesure DRDR 321/ mesure Leader complètement renvoyés au pays (Midi Pyrénées).
- Un peu de problème de cohérence interne sur Leader en Région Aquitaine (une ligne dédiée mais parfois des projets présentés sur les budgets d'autres services).
- Des DDT pas toujours très à l'aise dans leur rôle pour différentes raisons :
  - (1) un positionnement entre « deux feux » inconfortable : entre la pression des GAL et maîtres d'ouvrage d'une part, et leur responsabilité sur l'éligibilité et par rapport au contrôle d'autre part (Aquitaine) ;
  - (2) un cadre particulièrement complexe sur le financement (associé/dissocié) (Aquitaine) ;

- (3) des procédures considérées comme changeantes et un outil OSIRIS qui est perçu comme contraignant, entraînant retard et obligation de régularisation (temps à passer) ; il est cependant à noter que le caractère procédurier de la démarche peut être perçu comme un dédouanement de certains agents instructeurs vis-à-vis des GAL (« je ne peux pas engager car je n'ai pas toutes les pièces requises de la part du GAL ») (Aquitaine).

### PROBLÉMATIQUES DE MISE EN ŒUVRE RESENTIES À L'ÉCHELLE TERRITORIALE

Le tableau suivant synthétise les problèmes soulignés par les territoires de projet et les porteurs de projet, en distinguant autant que faire se peut, les situations de mise en œuvre de la mesure 321 dans le cadre du DRDR et via Leader :

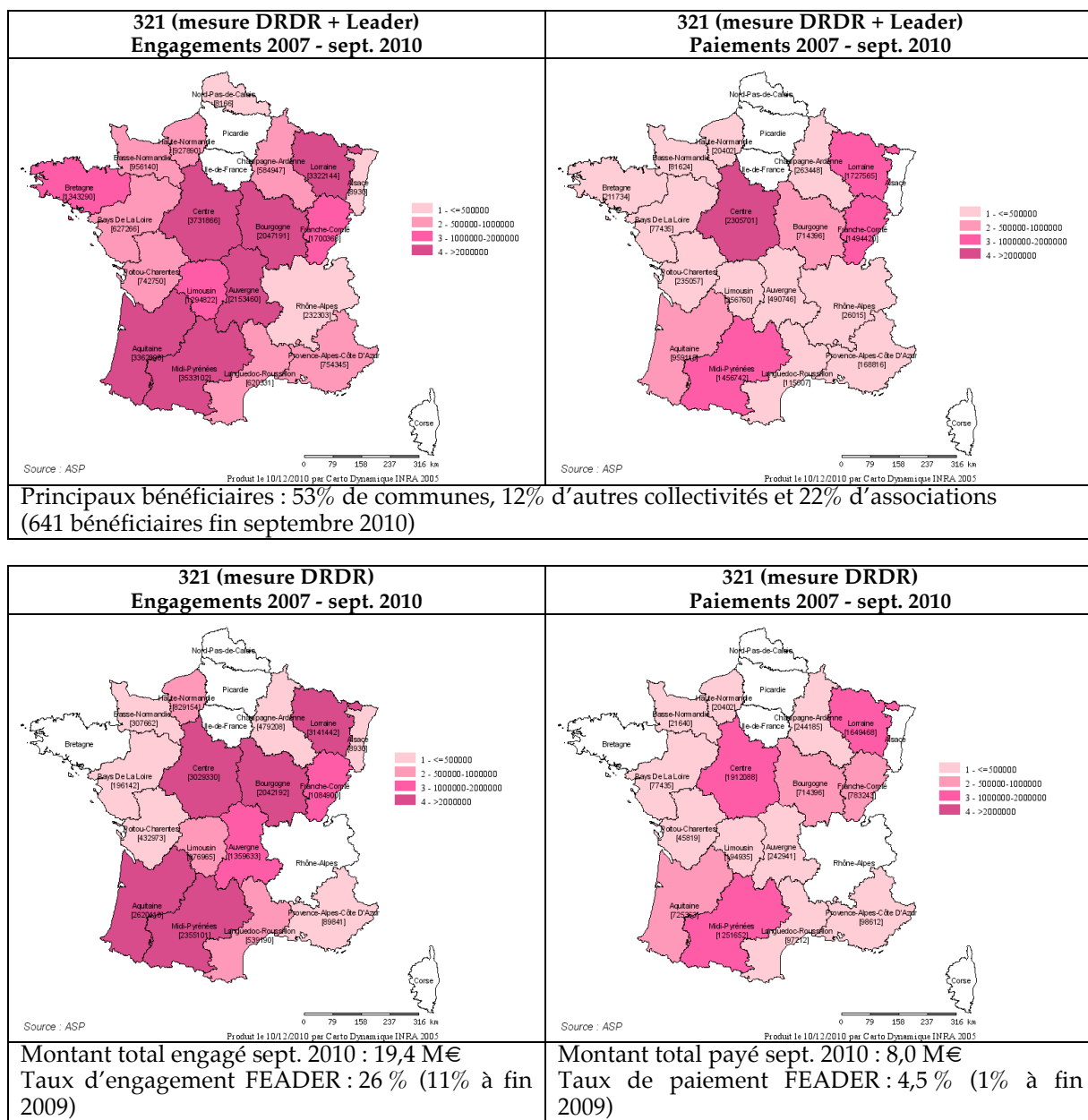
|                                        | Type des problèmes soulignés                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mesure DRDR 321<br>(11 interlocuteurs) | <ul style="list-style-type: none"> <li>. Instabilité des règles (3)</li> <li>. Complexité procédurale et administrative (justificatifs) (3)</li> <li>. Multiplicité des financeurs avec chacun ses règles propres (2)</li> <li>. Accompagnement insuffisant de l'Etat (1)</li> <li>. Capacité financière des porteurs de projet, facteur limitant (1)</li> <li>. Retard de paiement (1)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                |
| Leader<br>(9 interlocuteurs)           | <ul style="list-style-type: none"> <li>. Retard de paiement (6)</li> <li>. Complexité procédurale et administrative (justificatifs) (5)</li> <li>. Problème de trésorerie, entraînant des emprunts dont les agios ne sont pas éligibles au FEADER (4)</li> <li>. Instabilité des règles (TVA, organisme de droit public) (4)</li> <li>. Découragement de maîtres d'ouvrage ou difficulté d'accès pour le public associatif (4)</li> <li>. Acquisition des contreparties publiques pour obtenir du FEADER (3)</li> <li>. Multiplicité des financeurs avec chacun ses règles propres (2)</li> </ul> |

(Nombre de citations dans les discours des acteurs)

Il ressort d'une part que les problématiques de mise en œuvre sont plus fortement ressenties sur Leader que sur la mesure DRDR (Cf. le nombre de citations). D'autre part, une majorité de problématiques sont similaires pour les deux vecteurs du soutien FEADER aux services à la population, et notamment les principales. Néanmoins, sur Leader, elles sont vécues avec beaucoup plus d'acuité et surtout avec des conséquences plus préoccupantes, notamment le découragement voire l'exclusion possible de public cible, des avances financières de certains acteurs (banques, mais les pays ont été cités à plusieurs reprises comme acteurs relais) dans l'attente de l'arrivée des financements publics.

## Les réalisations à mi-parcours

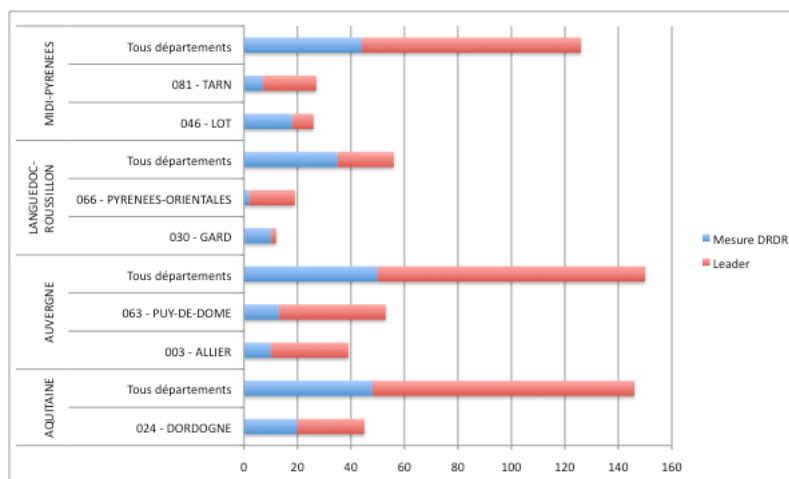
### LES REALISATIONS NATIONALES A MI-PARCOURS DE LA 321



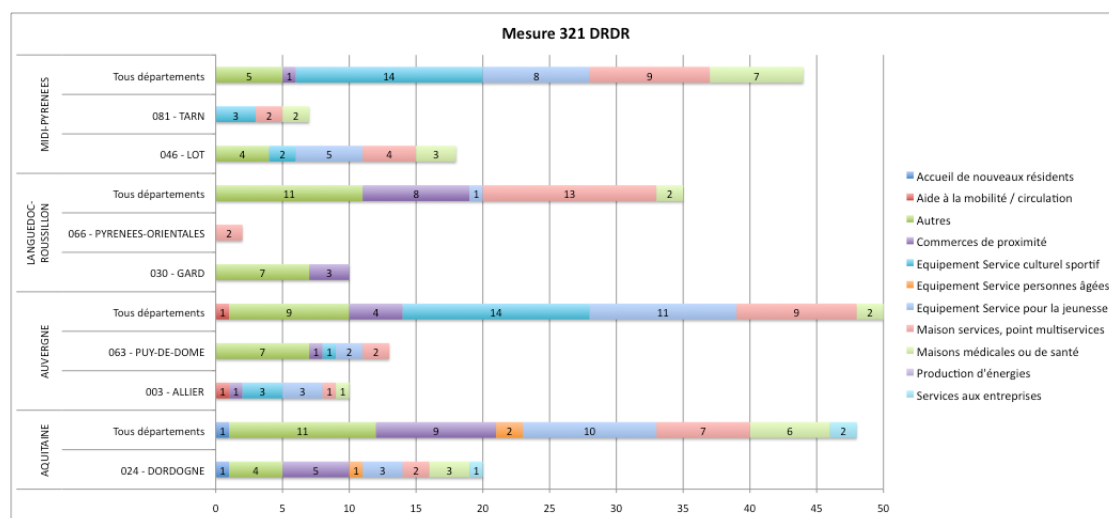
| 321 (Leader)<br>Engagements 2007 - sept. 2010                                                    | 321 (Leader)<br>Paielements 2007 - sept. 2010                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                  |                                                                                            |
| Montant total engagé Leader sept. 2010 : 8,5 M€<br>Participation Leader aux engagements : 30,5 % | Montant total payé Leader sept. 2010 : 2,5 M€<br>Participation Leader aux paiements : 24 % |

### LES REALISATIONS REGIONALES A MI-PARCOURS DE LA 321

Pour cette mesure, on dispose des données régionales pour la mesure DRDR et pour Leader. Les réalisations (en nombre de projets) pour nos régions et départements d'investigation sont les suivantes (mi juillet 2010) :

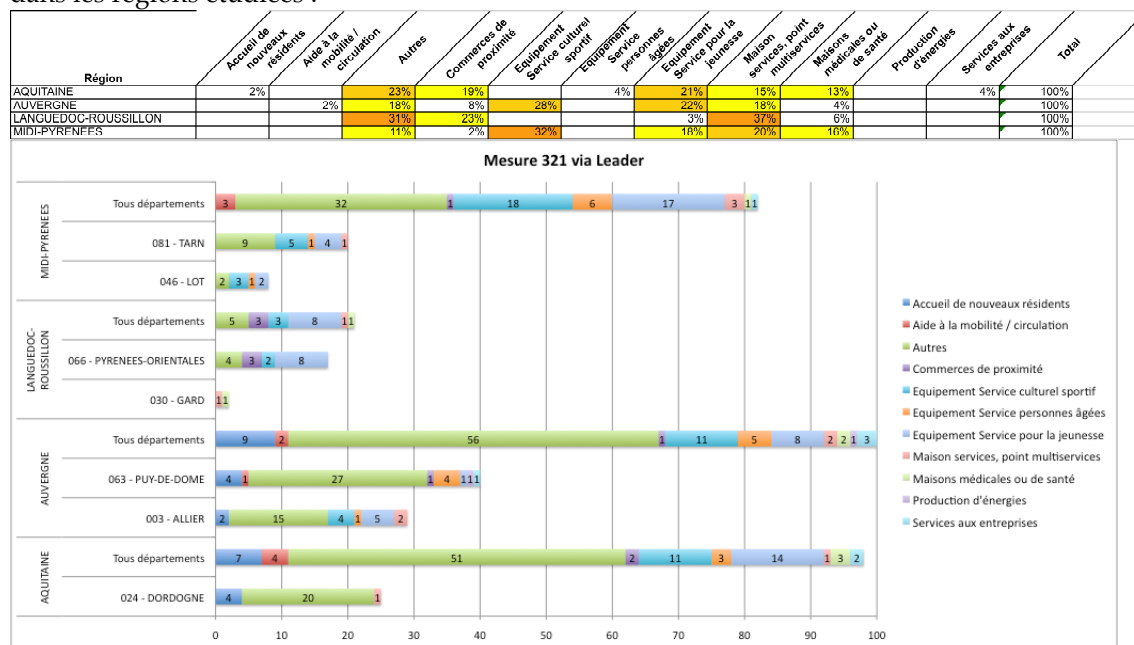


(Nombre de projets mesure DRDR + Leader, données de suivi étudiées - source ASP, juillet 2010)



(Nombre de projets mesure DRDR, données de suivi étudiées - source ASP, juillet 2010)

Les projets mis en œuvre dans le cadre de la mesure 321 DRDR sont par ordre d'importance dans les régions étudiées :



(Nombre de projets Leader, données de suivi étudiées - source ASP, juillet 2010)

Les projets mis en œuvre via Leader sont par ordre d'importance dans les régions étudiées :

| Région               | Accueil de nouveaux résidents | Aide à la mobilité / circulation | Autres | Commerces de proximité | Equipement Service culturel sportif | Equipement Service personnes âgées | Equipement Service pour la jeunesse | Maison services, point multiservices | Maisons médicales ou de santé | Production d'énergies | Services aux entreprises | Total |
|----------------------|-------------------------------|----------------------------------|--------|------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|-----------------------|--------------------------|-------|
| AQUITAINE            | 7%                            | 4%                               | 52%    | 2%                     | 11%                                 | 3%                                 | 14%                                 | 1%                                   | 3%                            |                       | 2%                       | 100%  |
| AUVERGNE             | 9%                            | 2%                               | 56%    | 1%                     | 11%                                 | 6%                                 | 8%                                  | 2%                                   | 2%                            | 1%                    | 3%                       | 100%  |
| LANGUEDOC-ROUSSILLON |                               | 4%                               | 24%    | 14%                    | 14%                                 | 38%                                | 5%                                  | 5%                                   |                               |                       | 1%                       | 100%  |
| MIDI-PYRENEES        |                               |                                  | 39%    | 1%                     | 22%                                 | 7%                                 | 21%                                 | 4%                                   | 1%                            |                       | 1%                       | 100%  |

Il est cependant à noter que les données de suivi étudiées présentent certaines limites ; en effet, on a pu noter, par exemple pour la Dordogne en Aquitaine, que des mêmes projets avaient pu être inscrits à la fois en mesure 321 DRDR et en Leader, ce qui constitue un double compte (erreur de saisie des services instructeurs).

## 11.3. La réponse aux questions évaluatives spécifiques

### Quel impact des modalités de sélection des projets ?

La réponse à cette question concerne les régions qui ont ouvert une mesure DRDR 321, et non pas Leader, dans la mesure où il n'y a pas à proprement parler de sélection des projets sur Leader. En effet, dans le premier cas, les partenaires régionaux se donnent un cadre commun de soutien à un thème (objectifs, règles de mise en œuvre), dans le second cas, ils renvoient à la souveraineté des acteurs de territoire la mise en œuvre de projets cohérents avec leur stratégie d'ensemble. En ce sens, ne pas ouvrir de mesure DRDR revient à faire le choix stratégique régional de la seconde approche.

#### LECTURE TRANSVERSALE DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE...

|                                                                               | Aquitaine                                                           | Auvergne                                                                                          | Languedoc Roussillon                                                                        | Midi Pyrénées                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Relations entre acteurs</b>                                                | . Binôme Etat/Région<br>. CG plus en retrait                        | . Pas d'accord des partenaires régionaux et départementaux<br>. Valorisation des priorités des CT | . Accord des partenaires régionaux et départementaux<br>. Valorisation des priorités des CT | . Pas d'accord Etat/Région<br>. CG plus en retrait sauf Lot                                                                                      |
| <b>Accent sur les projets portés dans le cadre des territoires de projets</b> | Oui, règle des schémas de service                                   | Non, pas de critère commun (critère néanmoins important pour le CR)                               | Non, pas de critère commun                                                                  | Oui, philtre des conventions territoriales de pays mais pas d'étude de besoin systématique                                                       |
| <b>Priorités thématiques</b>                                                  | Santé, jeunesse, entreprises, petite enfance, multiservices         | Personnes âgées, culture, petite enfance (consensuelle), gestion des déchets                      | Petite enfance, santé, personnes âgées, multiservices                                       | Pas vraiment de priorités thématiques (CR : santé, médiathèques), plutôt des exclusions (transport, gestion des déchets, énergies renouvelables) |
| <b>Autres modalités</b>                                                       | . Plancher de dépense éligible<br>. Plafonds FEADER (tx et montant) | . Plafond de dépense éligible<br>. Plafond FEADER (tx)                                            | Financement que du matériel et des porteurs de projet publics                               | Plafond                                                                                                                                          |
| <b>Comitologie de sélection</b>                                               | . CTTDL et CT FEADER<br>. Règles suffisantes pour sélectionner      | . Pas de guichet unique<br>. Discussion financeurs et CP FEADER                                   | . Comité technique des financeurs et CP FEADER                                              | . Comité des financeurs régional ou départemental (Lot)<br>. Pas de grille commune, mais beaucoup de critères propres aux CT                     |

#### ... ET CONFRONTATION AUX RÉALISATIONS

|                                                         | Aquitaine                                                                                 | Auvergne                                                               | Languedoc Roussillon                                         | Midi Pyrénées                                                                         |
|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Maquette FEADER (rappel)</b>                         | Initiale : 8,9 millions €<br>Sept. 2010 : 9,3 millions €                                  | Initiale : 3,7 millions €<br>Sept. 2010 : 4,2 millions €               | Initiale : 2,4 millions €<br>Sept. 2010 : Idem               | Initiale : 5,8 millions €<br>Sept. 2010 : 7,8 millions €                              |
| <b>Tx d'engagement FEADER (rappel)</b>                  | Fin 2009 : 16%<br>Sept. 2010 : 28%                                                        | Fin 2009 : 20%<br>Sept. 2010 : 33%                                     | Fin 2009 : 11%<br>Sept. 2010 : 15%                           | Fin 2009 : 18%<br>Sept. 2010 : 30%                                                    |
| <b>Tx de paiement FEADER (rappel)</b>                   | Fin 2009 : 0%<br>Sept. 2010 : 3%                                                          | Fin 2009 : 0%<br>Sept. 2010 : 2%                                       | Fin 2009 : 0%<br>Sept. 2010 : 2%                             | Fin 2009 : 0%<br>Sept. 2010 : 4%                                                      |
| <b>Nb de projets à mi-parcours</b>                      | 48 projets                                                                                | 50 projets                                                             | 35 projets                                                   | 44 projets                                                                            |
| <b>Montant moyen FEADER à mi-parcours</b>               | 106 K€                                                                                    | 34 K€                                                                  | 55 K€                                                        | 149 K€                                                                                |
| <b>Réalisations à mi-parcours de la mesure 321 DRDR</b> | Autres (23%), jeunesse (21%), commerces proximité (19%), multiservices (15%), santé (13%) | Culture/sport (28%), jeunesse (22%), multiservices (18%), autres (18%) | Multiservices (37%), autres (31%), commerces proximité (23%) | Culture / sport (32%), multiservices (20%), jeunesse (18%), santé (16%), autres (11%) |

(Données financières d'avancement du programme - source MAAP, fin 2009 et fin sept. 2010 pour les engagements et paiements FEADER ; données de suivi étudiées - source ASP, juillet 2010 pour les réalisations)

Même si les données de réalisation étudiées sont à prendre avec prudence pour les raisons évoquées plus haut, on peut émettre un certain nombre de conclusions ou en tout cas d'hypothèses de conclusions à la lecture de ces tableaux comparés :

- Les régions qui ont plus fortement doté la mesure 321 DRDR et qui ont fait l'effort de favoriser les projets portés dans le cadre des stratégies territoriales des pays (Aquitaine, Midi Pyrénées), voient l'émergence de projets plus ambitieux (Cf. montant moyen FEADER à mi-parcours). La comparaison des modalités de mise en œuvre entre l'Aquitaine et l'Auvergne est également très éclairante à ce sujet : avec un taux d'intervention FEADER à peu près similaire, 20% de la dépense éligible, l'Aquitaine a choisi un plancher de 250 K€ de dépense éligible alors que l'Auvergne utilise un plafond de 300 K€ de dépense éligible. Outre la gestion de la pénurie budgétaire en Auvergne (enveloppe faible au regard des besoins), ce choix peut éventuellement s'expliquer par une configuration différente du rural auvergnat (bassins de vie plus petits) justifiant des projets de services de moindre ampleur.
- L'Aquitaine, dont la mesure est mieux dotée que Midi Pyrénées et en outre réabondée<sup>78</sup> plusieurs fois, fait cependant apparaître un nombre de projets très proche. Il se peut que la règle des schémas de service ait freiné l'émergence de projets dans des territoires non dotés, alors que la règle en Midi Pyrénées est plus souple. Cependant, les pays aquitains interrogés (dont deux sur quatre ont effectivement un schéma de services récent, 2009) ont témoigné de l'impact de cette règle d'une part sur leur stratégie (le schéma de services d'un pays étant même devenu le corps du contrat de pays) et d'autre sur leur rôle, ce schéma leur ayant donné une opportunité concrète de jouer un rôle à l'interface entre les financeurs et les porteurs de projet, permettant également de démontrer l'intérêt de l'inscription des projets des collectivités locales dans la stratégie territoriale.
- La fixation plus ou moins franche de priorités thématiques, elle-même liée au jeu d'acteurs régionaux et départementaux, ne semble pas avoir un impact majeur sur les réalisations observées à mi-parcours. En effet, le Languedoc Roussillon, le plus maximaliste en la matière (limitation à quatre priorités thématiques), ne voit s'avérer des réalisations que dans un de ces thèmes. Alors que les trois autres régions, qui n'avaient pas franchement de priorités partagées (pragmatisme en Aquitaine, compilation des priorités des collectivités territoriales en Auvergne et en Midi Pyrénées, qui en revanche a souligné l'exclusion de certains thèmes), semblent couvrir de manière plus large et plus équilibrée les thèmes cités. En revanche, dans ces régions, des thèmes a priori présents dans les discours n'ont pas ou que peu émergé : services aux entreprises en Aquitaine (4%), services aux personnes âgées (0%). A noter enfin que la thématique des commerces de proximité n'a quasiment jamais été soulignée par les partenaires alors qu'elle apparaît bien placée dans deux régions (Aquitaine et Languedoc Roussillon) : parent pauvre, perception moins favorable ?

## Quelle prise en compte des spécificités régionales ?

On peut identifier au travers de l'analyse deux angles possibles de prise en compte des spécificités régionales (ou départementales d'ailleurs) :

- L'importance des enjeux sur l'économie et la population rurale des régions. Le tableau suivant rend compte de la diversité des situations régionales et départementales à travers deux indicateurs clés :

<sup>78</sup> Il ne s'agit pas d'une redistribution de crédits au sein l'axe 3 mais d'une affectation consécutive aux abondements relatifs à la réforme de l'OCM viti-vinicole et au bilan de santé de la PAC.

| Enjeux                       | Variation relative annuelle de la population régionale entre le 01/01/1999 et le 01/01/2009 | PIB par habitant 2008 |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| <b>Aquitaine</b>             | 1,0%                                                                                        | 27 562 €              |
| Dordogne                     | 0,6%                                                                                        |                       |
| Gironde                      | 1,1%                                                                                        |                       |
| <b>Auvergne</b>              | 0,3%                                                                                        | 25 630 €              |
| Allier                       | -0,1%                                                                                       |                       |
| Cantal                       | -0,2%                                                                                       |                       |
| Puy de Dôme                  | 0,4%                                                                                        |                       |
| <b>Languedoc Roussillon</b>  | 1,3%                                                                                        | 23 726 €              |
| Gard                         | 1,3%                                                                                        |                       |
| Hérault                      | 1,5%                                                                                        |                       |
| Pyrénées Orientales          | 1,3%                                                                                        |                       |
| <b>Midi Pyrénées</b>         | 1,2%                                                                                        | 27 384 €              |
| Lot                          | 0,8%                                                                                        |                       |
| Tarn                         | 0,9%                                                                                        |                       |
| Tarn et Garonne              | 1,4%                                                                                        |                       |
| <b>France Métropolitaine</b> | 0,7%                                                                                        | 30 746 €              |

Département 321

Autre département 323

(Source : DATAR, Observatoire des territoires)

Ces enjeux ont aussi été exprimés lors des entretiens régionaux et départementaux, de la manière suivante :

|                             | Nature des enjeux exprimés                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Aquitaine</b>            | <b>Enjeux d'équilibre territorial</b><br>. Forte disparité entre littoral/urbain et rural intérieur<br><b>Enjeux thématiques du milieu rural</b><br>. Isolement, enclavement (3)<br>. Fixation de la population, désertification (2)<br>. Accueil de néo ruraux (2)<br>. Vieillesse de la population (1)                                                               |
| <b>Auvergne</b>             | <b>Enjeux d'équilibre territorial</b><br>. Forte disparité entre rural et urbain et entre rural de plaine et rural vert<br><b>Enjeux thématiques</b><br>. Déclin démographique (1)<br>. Vieillesse de la population (1)<br>. Fixation de la population (1)<br>. Accessibilité (1)                                                                                      |
| <b>Languedoc Roussillon</b> | <b>Enjeux thématiques</b><br>. Fixation de population (3)<br>. Vieillesse de la population (2)<br>. Isolement (1)<br>. Accueil de néo ruraux (1)                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Midi-Pyrénées</b>        | <b>Enjeux d'équilibre territorial</b><br>. Forte disparité entre urbain (agglomération toulousaine) et rural (zones de montagne)<br><b>Enjeux thématiques</b><br>. Fixation de la population, désertification (3)<br>. Accueil de néo ruraux (2)<br>. Périurbanisation, éclatement des bassins d'emplois (2)<br>. Enclavement (1)<br>. Vieillesse de la population (1) |

(Nombre de citations des acteurs régionaux/départementaux)

- La politique développée par les collectivités territoriales sur le thème des services. Pour les conseils régionaux, elle s'inscrit généralement dans le cadre d'une politique contractuelle avec les territoires organisés (Aquitaine, Auvergne, Midi Pyrénées). Pour les conseils généraux, elle peut également s'inscrire dans une politique territoriale contractuelle, mais pas forcément à l'échelle des pays (EPCI, communes) ou alors elle relève des différentes politiques sectorielles, en fonction de l'organisation propre des institutions. Toujours est-il que la couverture des différents champs de services peut être variable d'une collectivité à l'autre ainsi que la panoplie des modalités d'intervention.

### DEGRÉ DE TRADUCTION DES ENJEUX DANS LA STRATÉGIE RÉGIONALE DE LA MESURE 321

Concernant l'expression des enjeux, on notera tout d'abord que l'Auvergne est la seule région à parler de déclin démographique et pas du tout d'accueil de néo ruraux. Sa situation démographique l'amène probablement à être plus fortement concentrée sur les 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. Cette expression est en phase avec 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 relation entre urbain et rural, plutôt que d'envisager l'espace rural sensu stricto, à l'instar des travaux récents sur les Nouvelles ruralités<sup>79</sup>. Dans ces trois régions, les autres enjeux dont il est question sont assez similaires : isolement/enclavement et vieillissement de la population. Même si quasiment toutes les régions insistent sur les fortes disparités entre situation urbaine et rurale, l'Auvergne fait également une distinction entre deux « espaces » ruraux et Midi Pyrénées insiste sur sa situation métropolitaine particulière.

Si cet aspect d'expression des enjeux est intéressant eu égard à l'évolution de la perception du monde rural qu'il suggère, il ne semble pas que le premier type de « spécificités régionales » (enjeux régionaux et disparités infrarégionales) ait été un moteur de différenciation des stratégies régionales sur les services au travers des DRDR.

### ***L'IMPACT DE L'ARTICULATION DES POLITIQUES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA MESURE 321***

En revanche, le second type de « spécificités régionales » (politiques des collectivités territoriales et articulation des partenaires) a eu un impact majeur. En effet, on constate :

- (1) l'impact des régions où il existe une politique contractuelle avec les territoires organisés, sur l'incitation à favoriser les projets mis en œuvre dans le cadre de stratégies territoriales, certes à géométrie variable : forte en Aquitaine (traduction en règle commune), assez forte en Midi Pyrénées (philtre commun) et plus faible en Auvergne (critérisation uniquement pour le Conseil Régional) ;
- (2) le poids des conseils généraux en Languedoc Roussillon où il n'y a pas de politique contractuelle avec les territoires organisés, mais aussi en Auvergne, pour la raison ci-dessus ;
- (3) une mise en œuvre complexifiée en bout de chaîne si elle n'a pas pu être gérée en amont par suffisamment de règles communes : problèmes d'articulation des acteurs soulignés en Auvergne, en Languedoc Roussillon et en Midi Pyrénées.

Sur cette question évaluative, on peut donc dire que les enjeux régionaux identifiés n'ont pas été de véritables facteurs d'ajustement des stratégies régionales, ni a fortiori de différenciation des réalisations. C'est plus l'articulation entre les acteurs des politiques publiques qui guide la mise en œuvre de la mesure 321 et mène à identifier des manières de faire différenciées entre les régions.

## **Quelle articulation avec les autres financements ?**

### ***L'ARTICULATION AVEC LES POLITIQUES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

Même si elle peut être considérée comme une problématique interne et non externe, puisque le financement des collectivités territoriales vient en contrepartie du FEADER, il n'empêche qu'elle constitue une problématique de mise en œuvre à part entière, comme il a été évoqué plus haut, aussi bien de la part des partenaires régionaux, départementaux et territoriaux.

<sup>79</sup> Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030, juillet 2008, sous la direction de l'INRA.

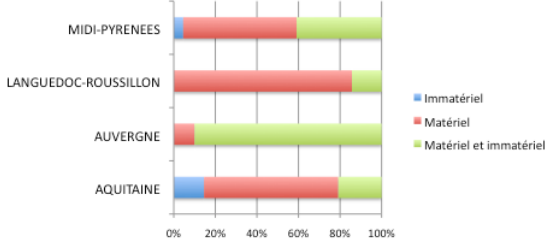
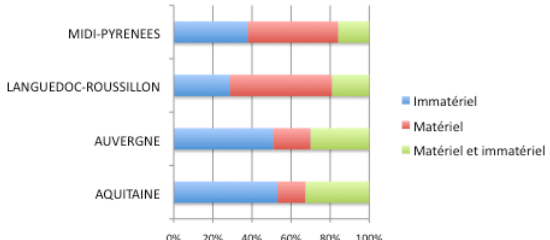
## L'ARTICULATION AVEC LES AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT (FEDER, CPER)

|                             | FEDER                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | CPER                                                                                                                                                      | Autre                                                                                                                 |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Aquitaine</b>            | Ligne de partage relativement claire :<br>. sur le fléchage territorial : littoral et urbain<br>. sur l'ambition des projets : coût des projets, caractère innovant (DD, photovoltaïque)<br>. pour partie sur les thèmes des projets : actions aux collectifs d'entreprises, grands équipements comme les médiathèques, mais moins sur les TIC par exemple | . Pas de Volet territorial dans le CPER<br>. Mesure 321 DRDR = une nouvelle manière d'articuler politique régionale contractuelle pays et fonds européens |                                                                                                                       |
| <b>Auvergne</b>             | Ligne de partage moyennement claire :<br>. basée sur l'ambition des projets : coût des projets, caractère innovant<br>. mais le FEADER peut prendre le relais sur des projets n'entrant pas dans les critères du FEDER                                                                                                                                     |                                                                                                                                                           |                                                                                                                       |
| <b>Languedoc Roussillon</b> | Ligne de partage moyennement claire :<br>. basée sur l'ambition des projets : coût des projets, caractère structurant<br>. mais le FEADER peut prendre le relais sur des projets refusé par le FEDER (ex. TIC)<br>. et les projets peuvent être découpés avec une articulation, par ex. FEDER appelé sur TIC, énergies renouvelables, accessibilité        |                                                                                                                                                           | Financement abondant de la CAF pouvant expliquer les faibles réalisations de la mesure 321 DRDR sur la petite enfance |
| <b>Midi Pyrénées</b>        | Ligne de partage relativement claire :<br>. sur le fléchage territorial : hors rural<br>. sur l'ambition des projets : caractère innovant<br>. mais pas sur les TIC par exemple                                                                                                                                                                            | . Plus de question d'articulation sur l'axe 1 que sur l'axe 3                                                                                             |                                                                                                                       |

On peut surtout conclure pour l'articulation entre le FEDER et le FEADER. Il semble que des efforts demandés pour gérer l'articulation entre les fonds européens (un chapitre du DRDR y est consacré) aient portés leurs fruits, au moins pour partie sur des aspects liés à l'ambition des projets (projets plus coûteux, plus innovants ou encore plus structurants pour le FEDER). Cependant, les éventuelles lignes de partage thématiques n'ont pas forcément tenues à l'épreuve des faits, c'est notamment le cas pour les TIC avec l'ouverture de l'appel à projets de la Commission Européenne. Ces aspects de frontière intrinsèquement assez flous amènent donc des manières de faire régionales dans la gestion des fonds, dont on peut considérer qu'elles amenuisent probablement la portée stratégique de chacun des fonds (par exemples, « découper » les projets pour boucler les plans de financement ou encore renvoyer à un fond par défaut de l'autre). A noter que les entretiens à l'échelle territoriale ont pu révéler la montée en puissance d'une articulation avec la politique des PER.

## L'ARTICULATION ENTRE LA MESURE DRDR ET LEADER

Le tableau suivant compare à mi-parcours les réalisations entre mesure DRDR et Leader dans les régions étudiées, sur un certain nombre de paramètres clés :

|                                    | Aquitaine                                                                                 | Auvergne                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Languedoc Roussillon                                                         | Midi Pyrénées                                                                         |                |              |                            |               |    |    |    |                      |    |    |    |          |    |    |    |           |    |    |    |  |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------|----------------------------|---------------|----|----|----|----------------------|----|----|----|----------|----|----|----|-----------|----|----|----|--|
| Nb de projets à mi-parcours        | 48 projets                                                                                | 50 projets                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 35 projets                                                                   | 44 projets                                                                            |                |              |                            |               |    |    |    |                      |    |    |    |          |    |    |    |           |    |    |    |  |
| Montant moyen FEADER à mi-parcours | 106 K€                                                                                    | 34 K€                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 55 K€                                                                        | 149 K€                                                                                |                |              |                            |               |    |    |    |                      |    |    |    |          |    |    |    |           |    |    |    |  |
| Thèmes des projets à mi-parcours   | Autres (23%), jeunesse (21%), commerces proximité (19%), multiservices (15%), santé (13%) | Culture/sport (28%), jeunesse (22%), multiservices (18%), autres (18%)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Multiservices (37%), autres (31%), commerces proximité (23%)                 | Culture / sport (32%), multiservices (20%), jeunesse (18%), santé (16%), autres (11%) |                |              |                            |               |    |    |    |                      |    |    |    |          |    |    |    |           |    |    |    |  |
| Nature des projets à mi-parcours   |                                                                                           | <p><b>Nature des projets de la mesure 321 DRDR</b></p>  <table><caption>Nature des projets de la mesure 321 DRDR</caption><thead><tr><th>Région</th><th>Immatériel (%)</th><th>Matériel (%)</th><th>Matériel et immatériel (%)</th></tr></thead><tbody><tr><td>MIDI-PYRENEES</td><td>5</td><td>55</td><td>40</td></tr><tr><td>LANGUEDOC-ROUSSILLON</td><td>5</td><td>85</td><td>10</td></tr><tr><td>Auvergne</td><td>5</td><td>15</td><td>80</td></tr><tr><td>AQUITAINE</td><td>15</td><td>65</td><td>20</td></tr></tbody></table> |                                                                              | Région                                                                                | Immatériel (%) | Matériel (%) | Matériel et immatériel (%) | MIDI-PYRENEES | 5  | 55 | 40 | LANGUEDOC-ROUSSILLON | 5  | 85 | 10 | Auvergne | 5  | 15 | 80 | AQUITAINE | 15 | 65 | 20 |  |
| Région                             | Immatériel (%)                                                                            | Matériel (%)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Matériel et immatériel (%)                                                   |                                                                                       |                |              |                            |               |    |    |    |                      |    |    |    |          |    |    |    |           |    |    |    |  |
| MIDI-PYRENEES                      | 5                                                                                         | 55                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 40                                                                           |                                                                                       |                |              |                            |               |    |    |    |                      |    |    |    |          |    |    |    |           |    |    |    |  |
| LANGUEDOC-ROUSSILLON               | 5                                                                                         | 85                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 10                                                                           |                                                                                       |                |              |                            |               |    |    |    |                      |    |    |    |          |    |    |    |           |    |    |    |  |
| Auvergne                           | 5                                                                                         | 15                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 80                                                                           |                                                                                       |                |              |                            |               |    |    |    |                      |    |    |    |          |    |    |    |           |    |    |    |  |
| AQUITAINE                          | 15                                                                                        | 65                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 20                                                                           |                                                                                       |                |              |                            |               |    |    |    |                      |    |    |    |          |    |    |    |           |    |    |    |  |
| Nb de projets à mi-parcours        | 98 projets                                                                                | 100 projets                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 21 projets                                                                   | 82 projets                                                                            |                |              |                            |               |    |    |    |                      |    |    |    |          |    |    |    |           |    |    |    |  |
| Montant moyen FEADER à mi-parcours | 11 K€                                                                                     | 10 K€                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 11 K€                                                                        | 24 K€                                                                                 |                |              |                            |               |    |    |    |                      |    |    |    |          |    |    |    |           |    |    |    |  |
| Thèmes des projets à mi-parcours   | Autres (52%), jeunesse (14%), culture/sport (11%)                                         | Autres (56%), culture/sport (11%)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Jeunesse (38%), autres (24%), culture/sport (14%), commerces proximité (14%) | Autres (39%), culture/sport (22%), jeunesse (21%)                                     |                |              |                            |               |    |    |    |                      |    |    |    |          |    |    |    |           |    |    |    |  |
| Nature des projets à mi-parcours   |                                                                                           | <p><b>Nature des projets 321 via Leader</b></p>  <table><caption>Nature des projets 321 via Leader</caption><thead><tr><th>Région</th><th>Immatériel (%)</th><th>Matériel (%)</th><th>Matériel et immatériel (%)</th></tr></thead><tbody><tr><td>MIDI-PYRENEES</td><td>40</td><td>40</td><td>20</td></tr><tr><td>LANGUEDOC-ROUSSILLON</td><td>30</td><td>50</td><td>20</td></tr><tr><td>Auvergne</td><td>50</td><td>15</td><td>35</td></tr><tr><td>AQUITAINE</td><td>55</td><td>10</td><td>35</td></tr></tbody></table>          |                                                                              | Région                                                                                | Immatériel (%) | Matériel (%) | Matériel et immatériel (%) | MIDI-PYRENEES | 40 | 40 | 20 | LANGUEDOC-ROUSSILLON | 30 | 50 | 20 | Auvergne | 50 | 15 | 35 | AQUITAINE | 55 | 10 | 35 |  |
| Région                             | Immatériel (%)                                                                            | Matériel (%)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Matériel et immatériel (%)                                                   |                                                                                       |                |              |                            |               |    |    |    |                      |    |    |    |          |    |    |    |           |    |    |    |  |
| MIDI-PYRENEES                      | 40                                                                                        | 40                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 20                                                                           |                                                                                       |                |              |                            |               |    |    |    |                      |    |    |    |          |    |    |    |           |    |    |    |  |
| LANGUEDOC-ROUSSILLON               | 30                                                                                        | 50                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 20                                                                           |                                                                                       |                |              |                            |               |    |    |    |                      |    |    |    |          |    |    |    |           |    |    |    |  |
| Auvergne                           | 50                                                                                        | 15                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 35                                                                           |                                                                                       |                |              |                            |               |    |    |    |                      |    |    |    |          |    |    |    |           |    |    |    |  |
| AQUITAINE                          | 55                                                                                        | 10                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 35                                                                           |                                                                                       |                |              |                            |               |    |    |    |                      |    |    |    |          |    |    |    |           |    |    |    |  |

Mesure DRDR

Leader

(Données de suivi étudiées - source ASP, juillet 2010)

Il apparaît quatre caractéristiques principales :

- (1) Leader fait émerger environ deux fois plus de projets que la mesure DRDR, sauf en Languedoc Roussillon ;
- (2) les projets Leader ont en moyenne une subvention FEADER entre 3 et 10 fois plus faible que les projets mesure DRDR ;
- (3) les thèmes des projets sont beaucoup plus resserrés dans Leader que dans le cadre de la mesure DRDR, et assez concentrés sur la jeunesse et culture/sport, même si il faut prendre les données de suivi étudiées avec précaution pour des raisons déjà évoquées et aussi parce que les proportions de projets classés « autres » sont particulièrement importantes pour Leader ;
- (4) la nature des projets est beaucoup plus immatérielle dans Leader que dans la mesure DRDR. Ceci peut s'expliquer par le caractère expérimental de l'approche Leader, Leader

initiant une démarche que l'axe 3 peut concrétiser si le besoin est partagé, notamment pour les projets ambitieux financièrement.

Ces constats analytiques sont globalement corroborés par les entretiens dans les régions étudiées : (1) la mesure DRDR porte des projets plus structurants et Leader des projets plus restreints (Aquitaine, Languedoc Roussillon, Midi Pyrénées), (2) Leader porte des projets plus immatériels (Aquitaine, Auvergne, Languedoc Roussillon).

Cependant, dans l'ensemble, l'arbitrage est renvoyé aux territoires et n'est pas vraiment géré par les financeurs, hormis peut-être en Aquitaine qui dispose d'un plancher de dépense éligible pour la mesure DRDR, et où le Conseil Régional a une enveloppe dédiée sur Leader, ce qui en fait un acteur « actif » à la fois sur la mesure DRDR et sur Leader. Languedoc Roussillon témoigne d'un cas où un GAL a porté un projet de maison de santé, projet jugé inopportun sur Leader.

Les entretiens menés à l'échelle territoriale confirment effectivement que l'arbitrage et l'articulation entre mesure DRDR et Leader se font à leur niveau, mais soulignent également plusieurs informations complémentaires :

1. l'arbitrage reste néanmoins contraint par les choix régionaux : l'enveloppe FEADER disponible sur la mesure DRDR 321 ainsi que les conditions d'éligibilité lorsqu'elles existent, le type de projet que les territoires savent financer par l'un ou l'autre, le fait que leur candidature Leader ait été retenu ou non, etc. ;
2. l'articulation entre mesure DRDR et Leader est une réalité territoriale consciente, facilitée par le portage des GAL par les pays, témoignant de manières de faire différenciées. Par exemple en Aquitaine, deux territoires articulent mesure DRDR et Leader sur le thème des services : la stratégie du pays offre un cadre commun, la mesure DRDR finance les équipements répondant aux besoins de la population, Leader se concentre sur l'accompagnement dans l'animation des acteurs ou la communication auprès d'eux (« *incubateur de projets* », « *évolution des mentalités* »).
3. une complexité dans les deux cas (mesure DRDR et Leader) pour les territoires, qui doivent reconstituer une cohérence a posteriori de multiples financements, aux règles non articulées en amont, et sur lesquels ils n'ont pas de lisibilité a priori (aspect encore plus fort sur Leader), dans un contexte où ces financements doivent être acquis pour appeler le financement européen (aspect plus complexe de la mécanique à l'œuvre) ; et ce, même si les territoires apprécient, notamment sur Leader, de disposer d'une marge de manœuvre à exploiter (l'opportunité leur appartient).

## 12. La gestion du patrimoine naturel et culturel (323 D et E)

### 12.1. Description de la mesure et questionnaire spécifique

#### La mesure 323 : conservation et mise en valeur du patrimoine rural

Cette mesure vise globalement à contribuer à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine rural. Elle se décline en cinq mesures : 323A (Natura 2000 – élaboration et animation des DOCOB), 323B (Contrats Natura 2000 ni agricoles, ni forestiers), 323C (Dispositif intégré en faveur du pastoralisme), 323D (Gestion du patrimoine naturel) et 323E (Gestion du patrimoine culturel). Les mesures 323A et B visent à apporter leur contribution à l'atteinte des objectifs des directives « habitats » et « oiseaux ». La mesure 323C vise à contribuer à l'attractivité des territoires et au maintien des paysages traditionnels. La mesure 323D vise à préserver et valoriser le patrimoine naturel et à lutter contre la dégradation tendancielle de la biodiversité tout en contribuant à la qualité de vie des habitants et à l'attractivité touristique (offrir des potentialités de développement économique, notamment touristique). Enfin, la mesure 323E a pour objectif de contribuer au regain de la notion d'identité culturelle, d'améliorer le cadre de vie tout en développant, comme la 323D, le potentiel touristique des espaces ruraux. L'évaluation à mi-parcours du PDRH se concentre plus spécifiquement sur les mesures 323D et E, sachant que, d'un point de vue opérationnel :

- La mesure 323D soutient notamment la préservation de la qualité paysagère et de la diversité biologique, et la valorisation des espaces naturels sensibles, au travers d'actions d'élaboration de plans de protection et de gestion, de sensibilisation environnementale et d'investissements matériels.
- La mesure 323E soutient notamment la conservation et la mise en valeur des éléments culturels patrimoniaux, au travers d'études et d'investissements liés à l'entretien et à la restauration du patrimoine culturel, d'actions événementielles (type festival) et d'animation culturelle.

Pour renforcer l'impact des projets, les partenaires régionaux peuvent, par priorité ou appel à projets, favoriser l'accès de la mesure à des initiatives s'inscrivant dans les stratégies des territoires de projet.

Le public cible est constitué de personnes physiques ou morales, telles que propriétaires privés, associations, collectivités locales (communes, groupements de communes, EPCI), collectivités territoriales, établissements publics, territoires de projet, etc.

Il n'existe pas, a priori, de mesures équivalentes dans la période précédente, ni dans le PDRN, ni dans les DOCUP Objectif 2.

La mesure 323 est dotée de 150,9 millions d'euros de FEADER dans la maquette du 30 septembre 2010, dont 30,6 millions d'euros de FEADER pour la 323D et 12 millions d'euros pour la 323E (+12% par rapport à fin 2009 pour chacune d'elle). Ces mesures sont également mises en œuvre dans le cadre de l'axe 4, Leader.

## Le questionnement spécifique

Le questionnement spécifique national, précisé dans le cahier des charges, est commun pour les mesures 321 et 323 et **porte essentiellement sur la mise en œuvre** :

Pour ces mesures pour lesquelles les taux d'engagements de crédits sont actuellement relativement faibles, il s'agit avant tout de faire le point sur les **modalités de sélection des projets** (en particulier pour la 321 et les 323D et E), en montrant les différences régionales et avec une attention toute particulière apportée à :

- la **prise en compte des spécificités régionales**, y compris dans les relations ville-campagne
- **l'articulation avec les autres mesures** concourant aux mêmes objectifs
- l'articulation avec les autres sources de financement (**FEDER en particulier**)

Il s'agira en particulier de montrer l'apport spécifique du FEADER en ce domaine, sa valeur ajoutée éventuelle.

Le questionnement européen pour la mesure 321 est en partie commun avec la période précédente (PDRN/DOCUP Objectif 2), et **porte essentiellement sur les effets** :

Dans quelle mesure l'aide a-t-elle maintenu l'attrait des zones rurales ?

Dans quelle mesure l'aide a-t-elle contribué à la gestion durable des terres et au développement des sites Natura 2000 ou d'autres endroits à haute valeur naturelle et à la sensibilisation de la population rurale pour l'environnement ?

Dans quelle mesure l'aide a-t-elle contribué à améliorer la qualité de la vie dans les zones rurales ?

## La méthodologie

La méthodologie mise en œuvre dans le zoom de la mesure 323 est similaire à celle de la mesure 321. Elle a donc consisté dans un premier temps à choisir les régions à étudier, parmi les huit régions « études de cas », sur la base des critères suivants, par ordre de priorité : (1) régions les plus avancées en engagement et paiement (mesure DRDR + Leader), (2) régions présentant une mobilisation de la mesure via le DRDR et via Leader. Ensuite, une sélection d'un à deux départements par région, a été effectuée sur la base du nombre de projets : on a retenu les départements présentant le plus grand nombre de projets (mesure DRDR + Leader). L'application de ces critères aboutit au choix régional et départemental suivant :

|             | Aquitaine                     | Auvergne                        | Languedoc Roussillon | Midi-Pyrénées       |
|-------------|-------------------------------|---------------------------------|----------------------|---------------------|
| <b>323D</b> | Gironde                       | Puy de Dôme (30)<br>Cantal (12) |                      |                     |
| <b>323E</b> | Gironde (15)<br>Dordogne (14) | Cantal (59)<br>Allier (42)      | Hérault (29)         | Tarn et Garonne (8) |

(Nombre de projets mesure DRDR + Leader, données de suivi étudiées - source ASP, juillet 2010)

La démarche d'investigation mise en œuvre dans chacune des quatre régions est ensuite la suivante :

- des entretiens régionaux auprès des gestionnaires de la mesure (Etat – DRAAF et Conseil Régional) ;
- des entretiens départementaux auprès des gestionnaires de la mesure et/ou partenaires financiers (Etat – DDT ou Préfecture et Conseil Général) ;
- des entretiens auprès de 4 à 5 territoires de projet au sens territoire organisé (pays, PNR, territoire de bassin versant, etc.), dans les départements choisis, voire auprès des porteurs de projets (EPCI, communes, associations, etc.) d'une part s'il

n'existait pas assez de territoires de projet dans le département concerné et d'autre part si un tel enjeu avait été identifié dans le cadre des entretiens régionaux et/ou départementaux. Ceci étant, le fait de privilégier les entretiens auprès des territoires de projet vise à être en cohérence avec le questionnement spécifique : volonté de la mesure de favoriser les projets inscrits dans les stratégies des territoires de projet, acteurs susceptibles d'avoir une vision globale, notamment sur l'articulation entre les sources de financement.

## 12.2. La mise en œuvre et les réalisations à mi-parcours

### Le système de mise en œuvre

En préambule il convient de rappeler les deux principes généraux sur lesquels repose la mise en œuvre des mesures de l'axe 3, à savoir :

1. laisser une large marge de manœuvre aux régions dans la définition de leurs priorités ;
2. privilégier les projets portés dans le cadre des stratégies des territoires de projet (pays, parcs naturels régionaux).

En outre, ces principes ne sont probablement pas étrangers au fait que l'axe 4 réserve une proportion majeure de son enveloppe à la mise en œuvre des mesures de l'axe 3 (près des deux tiers en montant FEADER pour la maquette de l'ensemble des 21 régions), puisque Leader, en tant que méthode de mise en œuvre des mesures des 3 autres axes, cible effectivement les territoires organisés pour porter et mettre en œuvre les stratégies locales de développement.

**A l'échelle nationale**, cela se traduit, en terme de mise en œuvre, par un cadrage « très léger » des mesures de l'axe 3 et par des moyens humains très concentrés. En effet, la gestion nationale des mesures de l'axe 3 relève du MAAP/DGPAAT/BDRRC<sup>80</sup>, où une personne leur dédie 50% de son temps en moyenne depuis décembre 2007, tandis qu'une seconde personne vient juste d'arriver en septembre 2010, quelques mois après que l'axe 3 ait pris son envol (printemps 2010). Le cadrage est « très léger » dans le sens suivant : posture sur le cadre global (conformité aux cadres RDR et PDRH), mais pas d'ingérence dans les choix régionaux (pas de décret ou de circulaire comme sur les autres axes), accompagnement sur les procédures administratives. Il existe un manuel commun composé des formulaires de demandes d'aide et de paiement, des notices d'accompagnement à fournir aux demandeurs et un cahier des charges OSIRIS pour l'ensemble des mesures de l'axe 3, à l'exception des dispositifs Natura 2000 et pastoralisme. Cet ensemble est communément appelé tronc commun de l'axe 3. On retrouve encore des foires aux questions (FAQ) pour traiter des questions d'éligibilité, des critères pour instruire les dossiers dans OSIRIS, par exemple une liste des thèmes principaux, mise en œuvre pour chaque mesure ou dispositif. Il s'agit, par le biais d'un menu déroulant dans OSIRIS, de qualifier le projet en fonction de sa thématique ; ceci permettra une analyse qualitative de la diversité des projets soutenus sur cet axe et une lecture précise des actions conduites en région. En revanche, le MAAP n'autorise pas le transfert d'enveloppe de l'axe 3 à destination des autres axes. Le suivi de l'axe 3 par le MAAP n'est pas spécifique dans ses principales dimensions (présence du MAAP à deux comités de suivi régionaux par an, deux réunions parisiennes des correspondants FEADER régionaux – DRAAF, conseils régionaux, délégations ASP). Il a néanmoins organisé deux réunions spécifiques « axe 3 », en 2008 et en 2009, pour répondre à un certain nombre de questions régionales. Enfin, une circulaire sur la construction des plans de financement a été signée le 19/04/2010. Elle vise à préciser les règles transversales

<sup>80</sup> Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, Direction Générale des Politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires, Bureau du Développement Rural et des Relations avec les Collectivités

nécessaires pour bâtir un plan de financement des opérations aidées au titres des programmes de développement rural (PDR). Elle donne les règles nécessaires pour établir (ou modifier) et vérifier les plans de financement lors de l'établissement de l'engagement juridique et lors des paiements. Elle concerne toutes les dépenses à caractère matériel ou immatériel pour l'ensemble des mesures, et, principalement les mesures de l'axe 3.

**A l'échelle régionale**, il convient tout d'abord de noter la diversité des situations régionales par mesure (323D/E) et par mode de financement des projets (mesure DRDR/Leader).

|                             | 323D                                            | 323E                                     |
|-----------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------|
| <b>Aquitaine</b>            | Mesure DRDR ( <i>animation MAET</i> )<br>Leader | Pas de mesure DRDR<br>Leader             |
| <b>Auvergne</b>             | Mesure DRDR<br>Leader                           | Mesure DRDR<br>Leader                    |
| <b>Languedoc Roussillon</b> |                                                 | Mesure DRDR ( <i>récente</i> )<br>Leader |
| <b>Midi-Pyrénées</b>        |                                                 | Pas de mesure DRDR<br>Leader             |

### CHOIX RÉGIONAUX ET MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

En Aquitaine, les mesures 323D et E sont mis en œuvre uniquement via Leader, hormis pour l'animation des MAET (uniquement en top up). Les comités de programmation des GAL sont suivis par tous les partenaires avec une fréquence variable (DRAAF/Conseil régional : 1 à 2 fois par an, Conseil général/DDT plus systématique). Il existe des comités techniques en amont avec une implication variable des acteurs départementaux et pas des acteurs régionaux. L'opportunité relève du choix du GAL, l'Etat (DRAAF, DDT) se positionnant sur le cadrage réglementaire (éligibilité). Néanmoins, même si les DDT témoignent que le territorial n'est pas leur cœur de métier, elles semblent plus à l'aise sur le patrimoine naturel que sur le patrimoine culturel. Le Conseil Régional d'Aquitaine a une ligne dédiée Leader et les projets passent en Commission Permanente régionale. La DRAC peut intervenir sur les projets culturels, ce qui n'est pas le cas de la DREAL sur les projets du patrimoine naturel.

En Auvergne, les projets sont mis en œuvre de manière mixte via les mesures DRDR et via Leader. L'ouverture de la mesure DRDR 323D a été motivée par la volonté de ne pas laisser l'immense patrimoine auvergnat (Volcans d'Auvergne, etc.) sans écho dans le DRDR, alors même que la mesure est perçue comme une mesure de « spécialistes » (PNR, etc.) et que les partenaires régionaux n'identifiaient pas clairement les porteurs de projets potentiels. Les modalités de sélection s'en ressentent puisqu'elle a seulement un objectif assez général de préservation des paysages, et a un plafond de 300 000 €. De son côté, la mesure DRDR 323E a pour objectif consensuel l'attractivité des milieux ruraux, considérant que la sauvegarde d'objets physiques typiques du petit patrimoine y contribue (volonté notamment portée par les conseils généraux). Elle est mise en œuvre par appel à projet, pour éviter le saupoudrage en sélectionnant des projets « remarquables » (mais sans définition plus avant), où les priorités régionales (financer des projets d'envergure, de rayonnement régional) et surtout départementales (ex. burons dans le Cantal) prennent tout leur poids. Les comités de sélection des projets réunissent les cofinanceurs, ainsi que la DRAC, sans critères précis (« On regarde si le projet est pertinent et bien monté, s'il s'inscrit dans une politique plus globale du département, d'un pays, d'une communauté de commune, etc. ») mais trop élitiste pour certains. La 323E a fait l'objet d'une communication plus large, dans le cadre de l'appel à projet, que la 323D. L'animation des mesures est réalisée à l'échelle départementale (DDT, conseils généraux), dans le cadre de l'accompagnement des porteurs de projet.

En Languedoc Roussillon, les projets de la 323E sont mis en œuvre de manière mixte via la mesure DRDR, ouverte récemment pour faire face au problème de sous-consommation de l'axe 3, et via Leader. La mesure DRDR s'inscrit dans une finalité touristique, et a été mise en œuvre par appel à projet (plafond de 150 000 €). Une grille de sélection commune a été élaborée par la DRAAF et le Conseil régional (critères de développement durable), et est utilisée par tous (DDT et conseils généraux), mais ne suffit pas à la sélection définitive (des critères comme l'unanimité ou encore le poids des priorités des collectivités territoriales sont ensuite utilisés). La DRAC intervient pour sa part sur le patrimoine classé. Concernant Leader, les GAL sont souverains sur l'opportunité et l'Etat se positionne sur l'éligibilité

réglementaire ; les conseils généraux sont attentifs à la cohérence vis-à-vis de leurs schémas départementaux.

En Midi Pyrénées, les projets de la 323E sont mis en œuvre uniquement via Leader. Il existe des comités territoriaux qui réunissent les partenaires régionaux et départementaux (Conseil Régional, conseils généraux, préfectures, pays) et émettent un avis d'opportunité en amont des comités de programmation. En revanche, le Conseil Régional de Midi Pyrénées n'a pas d'enveloppe spécifique Leader et ne participe pas aux comités de programmation des GAL.

### PROBLÉMATIQUES RÉGIONALES DE MISE EN ŒUVRE

Pour les mesures DRDR 323D et E, les régions témoins sont l'Auvergne et le Languedoc Roussillon.

Pour l'Auvergne, on ne ressort pas de distinction particulière entre les deux mesures DRDR concernées, en revanche, l'appréciation des problèmes rencontrés diffère selon les acteurs.

|                              | Nature des problèmes de mise en œuvre                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>DRAAF</b>                 | . Relations entre acteurs : ligne de partage de la gestion entre DRAAF et DDT pas claire, pas de retour de l'ASP sur le paiement<br>. Procédure et outil OSIRIS : extraction difficile (informations au dossier), dossier de paiement complexe, temps à passer majoré                                                                                                                                             |
| <b>Conseil Régional</b>      | . Système de financement : règle 1€ pour 1€, manque de porteurs de projets opérationnels (capacité de financement)                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Conseils généraux/DDT</b> | . Relations entre acteurs : pas d'interlocuteur au niveau régional<br>. Système de financement : règle 1€ pour 1€, manque de porteurs de projets opérationnels (capacité de financement)<br>. Procédure et outil OSIRIS : extraction difficile (informations au dossier), changement annuel, pas de formation, erreurs dans les feuilles de calcul, manque de souplesse (à la cellule près), problème de paiement |

Pour le Languedoc Roussillon, peu de problèmes de mise en œuvre sont soulignés, et aucun en relation avec la procédure et l'outil OSIRIS :

|                          | Nature des problèmes de mise en œuvre                                                                                                                                      |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>DRAAF</b>             | . Relations entre acteurs : retard de validation, car la liste des projets sélectionnés dans l'appel à projets doivent passer en commission permanente du Conseil Régional |
| <b>Conseils généraux</b> | . Relations entre acteurs : découpage des projets pour permettre les cofinancements                                                                                        |

Pour les régions qui se sont prononcées sur la mise en œuvre des mesures via Leader (Aquitaine, Midi Pyrénées et Languedoc Roussillon), l'analyse fait ressortir les problématiques suivantes :

- Un ressenti de « retour en force de l'Etat » et des GAL qui se sentent dépossédés (Aquitaine, Languedoc Roussillon).
- Un jugement sur les actions portées par les GAL parfois mitigé : sur la 323D, des GAL trop fortement positionnés sur la communication/sensibilisation et insuffisamment sur l'action concrète de conservation des milieux (Aquitaine) ; sur la 323E, des actions jugées insuffisamment structurantes et innovantes (Aquitaine).
- Des DDT pas toujours très à l'aise dans leur rôle pour différentes raisons :
  - (1) une compétence limitée sur certains sujets, notamment le patrimoine culturel, qui peut les rendre « dépendantes » d'autres acteurs (DRAC, conseils généraux) ou les amener à un certain retrait sur l'instruction et l'accompagnement des porteurs de projet, couplé avec le rôle qu'il leur est assigné (regard d'éligibilité) (Aquitaine, Midi Pyrénées) ;
  - (2) un positionnement entre « deux feux » inconfortable : entre la pression des GAL et maîtres d'ouvrage d'une part, et leur responsabilité sur l'éligibilité et par rapport au contrôle d'autre part (Aquitaine) ;

- (3) le turn over en DDT qui peut compliquer le suivi des dossiers et entrainer des retards (Midi Pyrénées) ;
- (4) un accompagnement jugé insuffisant des échelles régionale et nationale (Aquitaine) ;
- (5) un cadre particulièrement complexe sur le réglementaire (ex. TVA, organisme de droit public) et sur le financement (associé/dissocié) (Aquitaine) ;
- (6) des procédures considérées comme changeantes et un outil OSIRIS qui est perçu comme contraignant, entraînant retard et obligation de régularisation (temps à passer) ; il est cependant à noter que le caractère procédurier de la démarche peut être perçu comme un dédouanement vis-à-vis des GAL (« je ne peux pas engager car je n'ai pas toutes les pièces requises de la part du GAL ») (Aquitaine).

### PROBLÉMATIQUES DE MISE EN ŒUVRE RESENTIES À L'ÉCHELLE TERRITORIALE

Le tableau suivant synthétise les problèmes soulignés par les territoires de projet et les porteurs de projet, en distinguant autant que faire se peut, les situations de mise en œuvre de la mesure 323 dans le cadre du DRDR et via Leader :

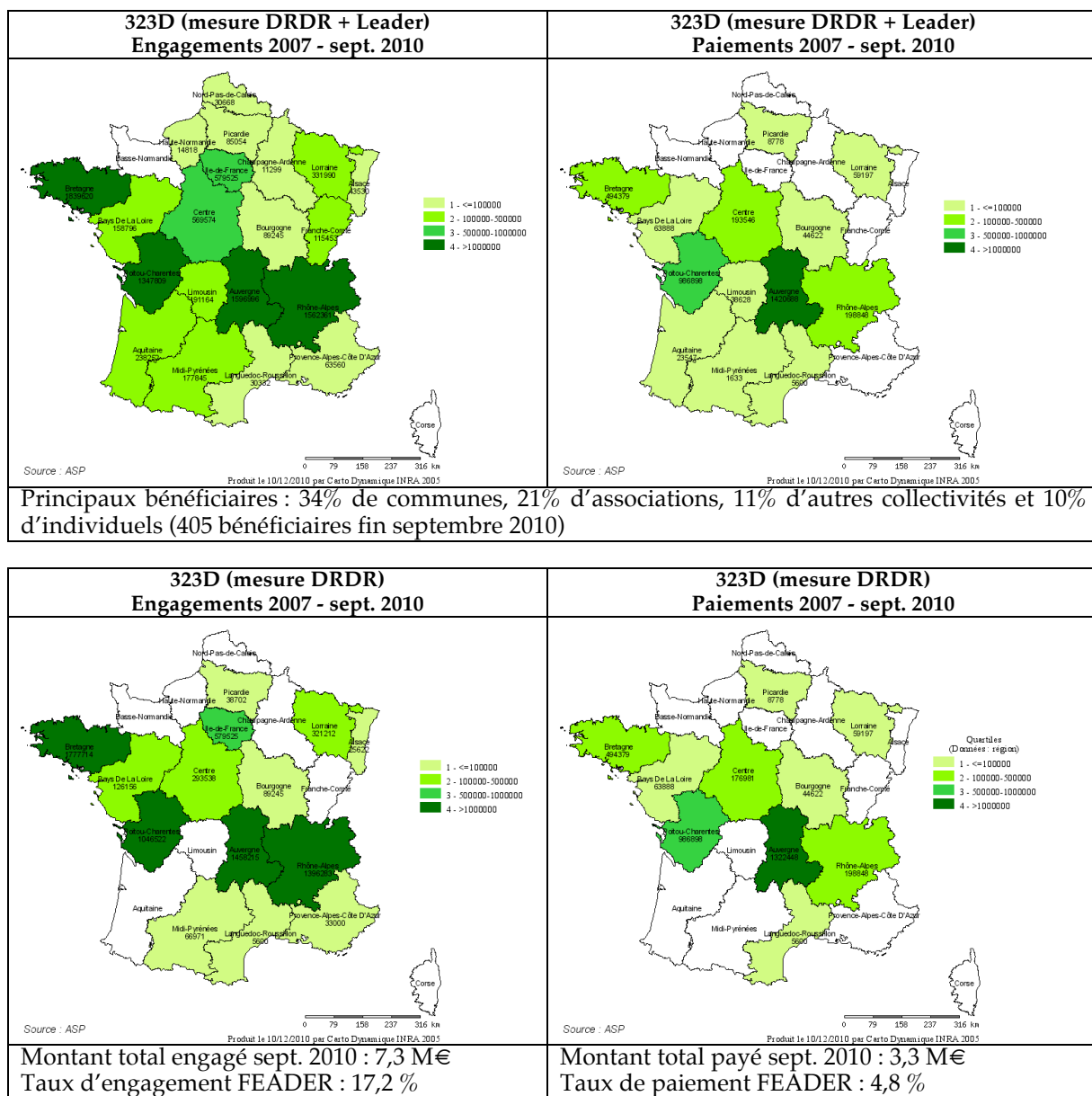
|                                       | Type des problèmes soulignés                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mesure DRDR 323<br>(9 interlocuteurs) | <ul style="list-style-type: none"> <li>. Complexité procédurale et administrative (justificatifs) (3)</li> <li>. Multiplicité des financeurs avec chacun ses règles propres (2)</li> <li>. Retard de paiement (2)</li> <li>. Instabilité des règles (1)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Leader<br>(12 interlocuteurs)         | <ul style="list-style-type: none"> <li>. Retard de paiement (4)</li> <li>. Complexité procédurale et administrative (justificatifs) (4)</li> <li>. Instabilité des règles (3)</li> <li>. Découragement de maîtres d'ouvrage ou difficulté d'accès pour le public associatif (2)</li> <li>. Acquisition des contreparties publiques pour obtenir du FEADER (2)</li> <li>. Multiplicité des financeurs avec chacun ses règles propres (2)</li> <li>. Problème de trésorerie (1)</li> <li>. Accompagnement insuffisant de l'Etat (1)</li> </ul> |

(Nombre de citations dans les discours des acteurs)

Les types de problématiques de mise en œuvre sont similaires à celles évoquées pour la mesure 321, et ressenties avec une intensité assez proche entre les deux vecteurs du soutien FEADER au patrimoine naturel et culturel.

## Les réalisations à mi-parcours

## LES REALISATIONS NATIONALES A MI-PARCOURS DE LA 323D



| 323D (Leader)<br>Engagements 2007 - sept. 2010                                                 | 323D (Leader)<br>Paiements 2007 - sept. 2010                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Source : ASP<br/>Produit le 10/12/2010 par Cerio Dynamique INRA 2005</p>                    | <p>Source : ASP<br/>Produit le 10/12/2010 par Cerio Dynamique INRA 2005</p>               |
| Montant total engagé Leader sept. 2010 : 1,8 M€<br>Participation Leader aux engagements : 20 % | Montant total payé Leader sept. 2010 : 0,2 M€<br>Participation Leader aux paiements : 6 % |

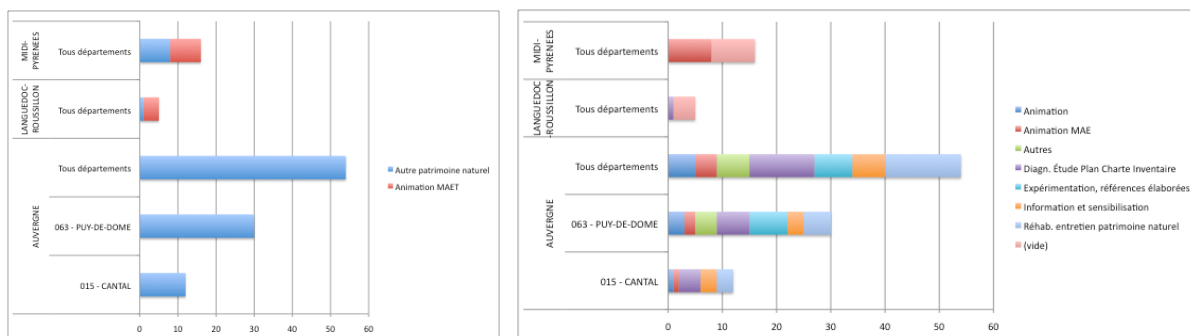
Détail de l'évolution 2009-2010 des engagements et paiements sur les 4 régions d'investigation :

|                                        | Aquitaine                      | Auvergne                                       | Languedoc Roussillon                                   | Midi Pyrénées                              |
|----------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| <b>Maquette FEADER (rappel)</b>        | Initiale : -<br>Sept. 2010 : - | Initiale : 3,3 millions €<br>Sept. 2010 : Idem | Initiale : 0,3 million €<br>Sept. 2010 : 0,8 million € | Initiale : -<br>Sept. 2010 : 0,2 million € |
| <b>Tx d'engagement FEADER (rappel)</b> | Fin 2009 : -<br>Sept. 2010 : - | Fin 2009 : 30%<br>Sept. 2010 : 44%             | Fin 2009 : 0%<br>Sept. 2010 : 0%                       | Fin 2009 : 0%<br>Sept. 2010 : 0%           |
| <b>Tx de paiement FEADER (rappel)</b>  | Fin 2009 : -<br>Sept. 2010 : - | Fin 2009 : 4%<br>Sept. 2010 : 18%              | Fin 2009 : 0%<br>Sept. 2010 : 0%                       | Fin 2009 : 0%<br>Sept. 2010 : 0%           |

(Données financières d'avancement du programme - source MAAP, fin 2009 et fin sept. 2010 pour les engagements et paiements FEADER)

### LES REALISATIONS REGIONALES A MI-PARCOURS DE LA 323D

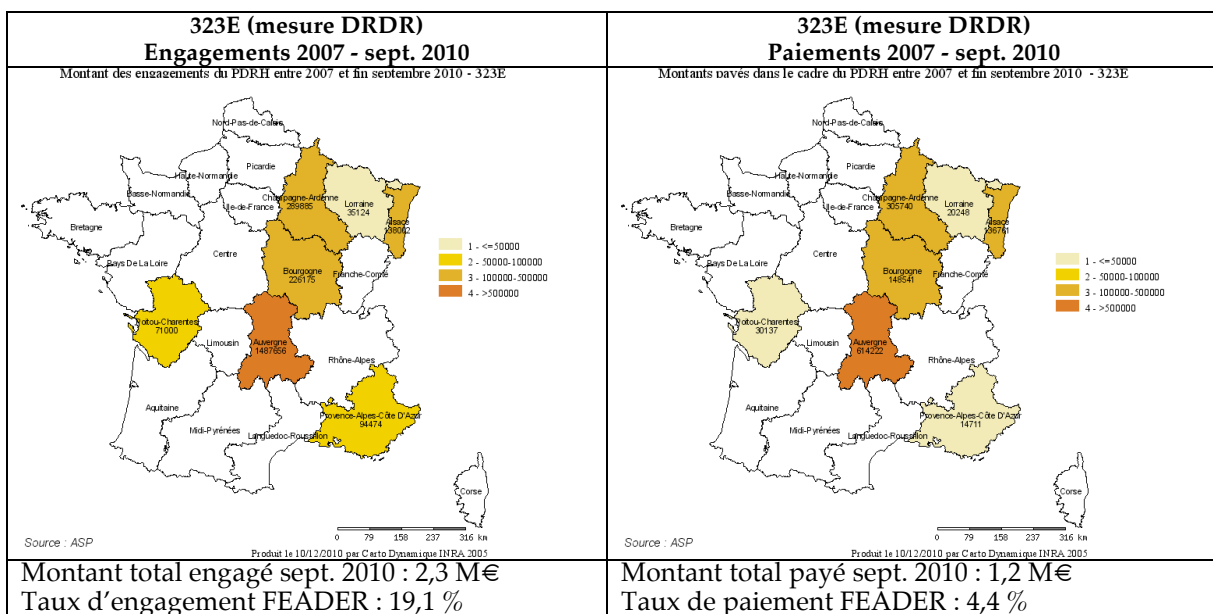
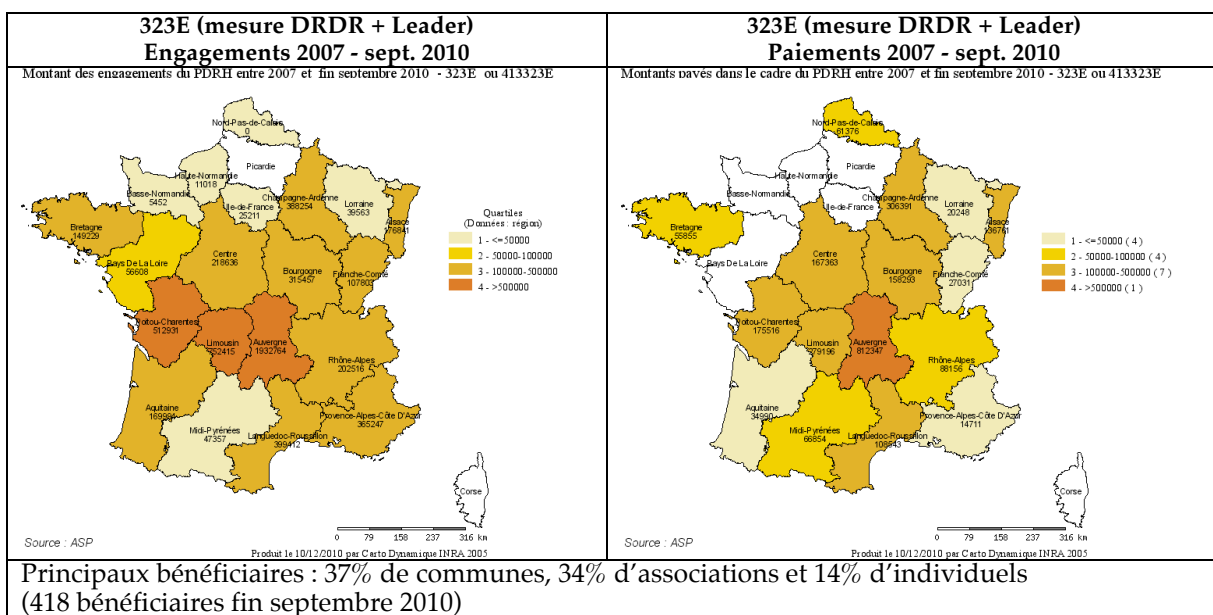
Pour cette mesure, on dispose des données régionales pour la mesure DRDR (sauf Aquitaine), mais pas pour Leader, contrairement aux autres mesures de l'axe 3. Les réalisations (en nombre de projets) pour nos régions et départements d'investigation sont les suivantes :

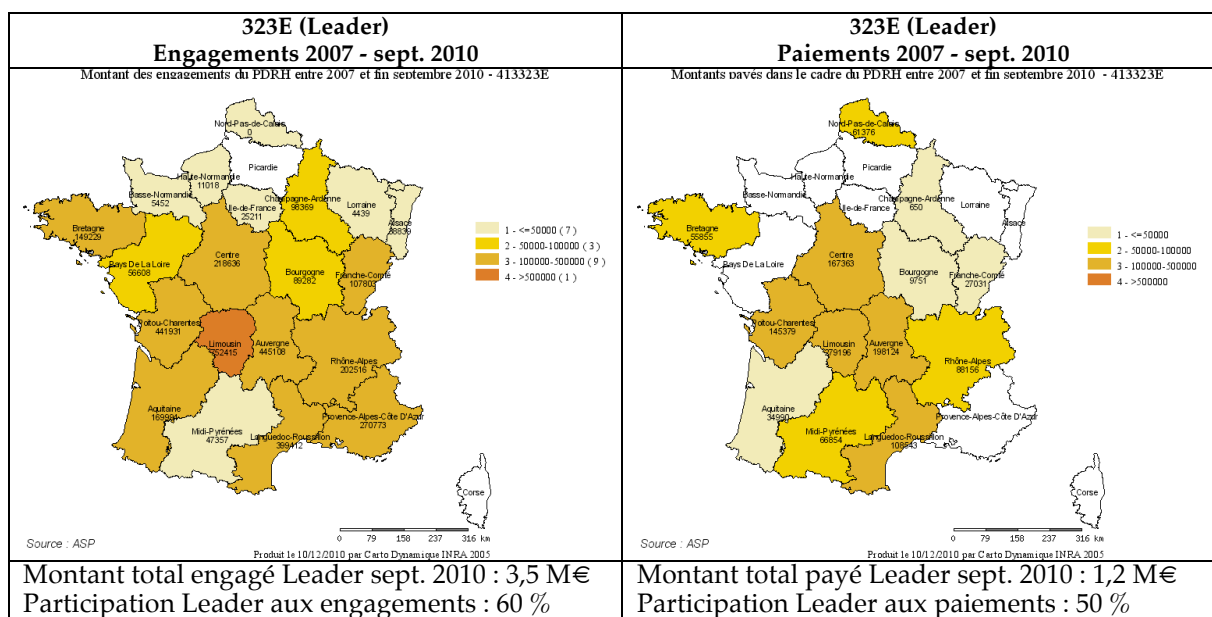


(Nombre de projets mesure DRDR, données de suivi étudiées - source ASP, juillet 2010)

Il est cependant à noter que les données de suivi étudiées présentent certaines limites ; en effet, on a pu noter que la répartition entre projets « animation MAE » et « autre patrimoine naturel » n'apparaissait pas toujours très fiable ainsi que la répartition entre les différentes catégories thématiques, notamment sur les bornages entre « animation » et « animation MAE » ou encore entre « animation » et « information et sensibilisation ».

## LES REALISATIONS NATIONALES A MI-PARCOURS DE LA 323E





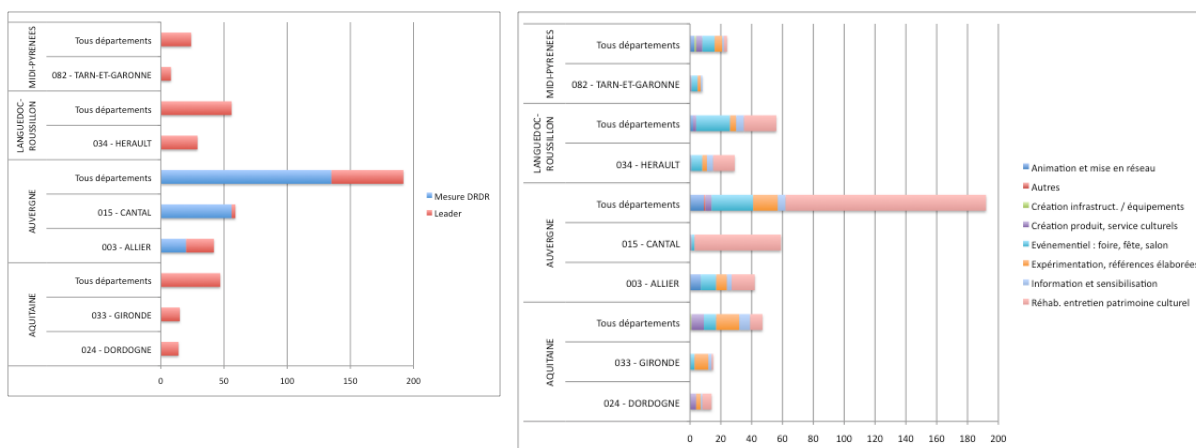
Détail de l'évolution 2009-2010 des engagements et paiements sur les 4 régions d'investigation :

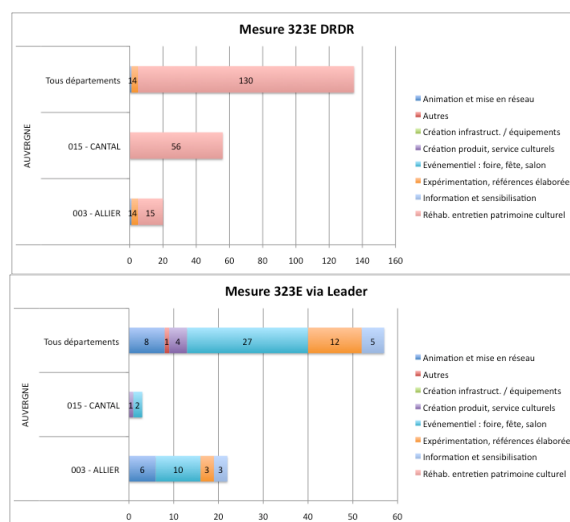
|                                        | Aquitaine                      | Auvergne                                       | Languedoc Roussillon                       | Midi Pyrénées                  |
|----------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------|
| <b>Maquette FEADER (rappel)</b>        | Initiale : -<br>Sept. 2010 : - | Initiale : 2,8 millions €<br>Sept. 2010 : Idem | Initiale : -<br>Sept. 2010 : 1,5 million € | Initiale : -<br>Sept. 2010 : - |
| <b>Tx d'engagement FEADER (rappel)</b> | Fin 2009 : -<br>Sept. 2010 : - | Fin 2009 : 19%<br>Sept. 2010 : 53%             | Fin 2009 : -<br>Sept. 2010 : 0%            | Fin 2009 : -<br>Sept. 2010 : - |
| <b>Tx de paiement FEADER (rappel)</b>  | Fin 2009 : -<br>Sept. 2010 : - | Fin 2009 : 0%<br>Sept. 2010 : 9%               | Fin 2009 : -<br>Sept. 2010 : 0%            | Fin 2009 : -<br>Sept. 2010 : - |

(Données financières d'avancement du programme - source MAAP, fin 2009 et fin sept. 2010 pour les engagements et paiements FEADER)

### LES REALISATIONS REGIONALES A MI-PARCOURS DE LA 323E

Pour cette mesure, on dispose des données régionales pour la mesure DRDR et pour Leader. Les réalisations (en nombre de projets) pour nos régions et départements d'investigation sont les suivantes :





(Nombre de projets mesure DRDR + Leader, données de suivi étudiées - source ASP, juillet 2010)

La Région Auvergne apparaît spécifique à deux titres : (1) elle est la seule, de nos quatre régions d'investigation, à avoir ouvert une mesure DRDR 323D dès le début et les projets inhérents sont environ 3 fois plus nombreux qu'en passant uniquement par Leader (effet « mesure DRDR » incontestable) et (2) les projets se focalisent grandement sur la réhabilitation du patrimoine culturel, ce qui était notamment une volonté des conseils généraux de l'Auvergne (effet « poids des priorités des financeurs »).

## 12.3. La réponse aux questions évaluatives spécifiques

### Quel impact des modalités de sélection des projets ?

La réponse à cette question concerne les régions qui ont ouvert des mesures DRDR 323D et/ou E, et non pas Leader, dans la mesure où il n'y a pas à proprement parler de sélection des projets sur Leader. En effet, dans le premier cas, les partenaires régionaux se donnent un cadre commun de soutien à un thème (objectifs, règles de mise en œuvre), dans le second cas, ils renvoient à la souveraineté des acteurs de territoire la mise en œuvre de projets cohérents avec leur stratégie d'ensemble. En ce sens, ne pas ouvrir de mesure DRDR revient à faire le choix stratégique régional de la seconde approche.

#### Mesure DRDR 323D en Auvergne

L'ouverture de la mesure correspond bien à une volonté régionale mais qui est restée assez floue dans les termes : expression un peu par le bas (on ne peut pas ne pas l'ouvrir), un objectif assez généraliste (préservation des paysages), pas vraiment de priorités, ni de critères de sélection (un plafond). L'idée était plutôt de laisser venir les projets alors qu'on n'avait qu'une vague idée des besoins et des bénéficiaires potentiels. En termes de réalisations, et malgré les incertitudes qui pèsent sur les données de suivi étudiées et la faiblesse des points de comparaison (seule région parmi les quatre à avoir ouvert une mesure DRDR), il semble néanmoins qu'il y ait un effet « mesure DRDR » dans la mesure où le nombre de projets est beaucoup plus important qu'en Midi Pyrénées ou en Languedoc Roussillon où on n'est passé que par Leader. Il semble aussi qu'une certaine diversité de type de projet ait été suscitée (étude / plan / charte / inventaire, animation, expérimentation, information / sensibilisation, réhabilitation), de manière assez équilibrée.

#### Mesure DRDR 323E en Auvergne et en Languedoc Roussillon

L'ouverture de la mesure DRDR est intervenue dès le début en Auvergne et récemment en Languedoc Roussillon, motivée par le constat de la sous-consommation de l'axe 3. L'objectif

est globalement l'attractivité des milieux ruraux, avec une connotation touristique, notamment prononcée en Languedoc Roussillon. Les deux régions fonctionnent sous appel à projet, mais leurs processus de sélection diffèrent notablement. En Auvergne, l'absence de critères précis communs renvoient à l'articulation des priorités des collectivités territoriales (rayonnement régional pour le Conseil Régional, et priorités spécifiques des conseils généraux, par exemples les burons dans le Cantal, toitures en lauze en Haute Loire). En Languedoc Roussillon, un effort de grille de sélection commune a été initié par les partenaires régionaux (Etat, Conseil Régional), et utilisée par tous les partenaires, même s'il ne permet pas d'aboutir à la sélection définitive pour laquelle les priorités des collectivités territoriales reprennent la main. En termes de réalisation, on note comme pour la 323D en Auvergne, un effet « mesure DRDR » incontestable, ce qui n'est pas encore visible pour le Languedoc Roussillon. En outre, en Auvergne, on note également un effet « poids des priorités des conseils généraux », avec une très forte pregnance des projets de réhabilitation du patrimoine culture, par exemple dans le Cantal.

## Quelle prise en compte des spécificités régionales ?

On peut identifier au travers de l'analyse trois « opportunités » de prise en compte des spécificités régionales (ou départementales d'ailleurs) :

- L'importance des enjeux patrimoniaux naturels et culturels des régions. Les régions Aquitaine, Auvergne et Languedoc Roussillon sont particulièrement concernées par l'ampleur du zonage Natura 2000. Les patrimoines culturels régionaux peuvent couvrir une large panoplie (langue, gastronomie, patrimoine bâti, etc.) et les acteurs ont toujours plus de mal à identifier des enjeux sur ce type de patrimoine à une échelle régionale.
- Les politiques développées par les collectivités territoriales sur ces thèmes. S'agissant de compétences facultatives, elles peuvent être plus ou moins développées selon les collectivités territoriales. Les régions s'y intéressent souvent de manière assez générale, en lien avec leur politique touristique. C'est plus à l'échelle des conseils généraux que l'on commence à avoir des spécificités, tant sur la manière de faire (soutien au patrimoine physique, soutien à la festivité, soutien à l'accès à la culture de publics cibles, etc.) que sur le type de patrimoine (par exemples, burons dans le Cantal, Scènes d'Été en Gironde).
- Dans Leader, le choix des GAL de porter des projets sur ces thèmes. En effet, dans les régions où les mesures 323D et E sont mises en œuvre uniquement via Leader, cela renvoie grandement aux choix des territoires de projet, de faire émerger des projets et de les articuler avec des spécificités plus locales ou de terroir.

On peut dire en conclusion de l'analyse :

- La prise en compte des spécificités régionales est potentiellement plus puissante dans le cadre des mesures DRDR que dans Leader, dans la mesure où elle est gérée à une « meilleure » échelle pour la rendre effectivement possible. En particulier, la mesure DRDR crée un lieu d'échange sur les politiques de patrimoine naturel et culturel, avec une vocation de profiler des orientations stratégiques et non pas seulement de se positionner sur le financement des projets (sur Leader, les partenaires se rencontrent aussi mais projet par projet, sans clé d'entrée stratégique commune).
- Les priorités des politiques territoriales, et en particulier des conseils généraux, apparaissent assez clairement en Auvergne, comme l'a montré l'analyse des réalisations.

## Quelle articulation avec les autres financements ?

### L'ARTICULATION AVEC LES POLITIQUES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Même si elle peut être considérée comme une problématique interne et non externe, puisque le financement des collectivités territoriales vient en contrepartie du FEADER, il n'empêche qu'elle constitue une problématique de mise en œuvre à part entière, comme il a été évoqué plus haut, aussi bien de la part des partenaires régionaux, départementaux et territoriaux.

### L'ARTICULATION AVEC LES AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT (FEDER, CPER)

Dans les régions où il existe des mesures DRDR, l'articulation a pu être gérée par le choix d'un plafond (ex. 323D en Auvergne) ou un choix thématique (ex. 323E en Auvergne où le FEDER n'intervient pas). A noter que les entretiens à l'échelle territoriale ont pu révéler, comme pour la mesure 321, la montée en puissance d'une articulation avec la politique des PER.

### L'ARTICULATION ENTRE LA MESURE DRDR ET LEADER

Le tableau suivant compare à mi-parcours les réalisations entre mesure 323E DRDR et Leader en Auvergne, sur un certain nombre de paramètres clés :

|                                    | Mesure 323E DRDR                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Mesure 323E via Leader                                     |           |            |                 |            |     |   |          |     |     |                        |     |     |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------|------------|-----------------|------------|-----|---|----------|-----|-----|------------------------|-----|-----|
| Nb de projets à mi-parcours        | 135 projets                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 57 projets                                                 |           |            |                 |            |     |   |          |     |     |                        |     |     |
| Montant moyen FEADER à mi-parcours | 13 K€                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 11 K€                                                      |           |            |                 |            |     |   |          |     |     |                        |     |     |
| Thèmes des projets à mi-parcours   | Réhabilitation et entretien du patrimoine culturel (96%)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Évènementiel (47%), expérimentation (21%), animation (14%) |           |            |                 |            |     |   |          |     |     |                        |     |     |
| Nature des projets à mi-parcours   | <p style="text-align: center;"><b>Nature des projets en Auvergne</b></p> <table border="1"> <caption>Données du graphique : Nature des projets en Auvergne</caption> <thead> <tr> <th>Catégorie</th> <th>Leader (%)</th> <th>Mesure DRDR (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Immatériel</td> <td>~15</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Matériel</td> <td>~15</td> <td>~80</td> </tr> <tr> <td>Matériel et immatériel</td> <td>~70</td> <td>~20</td> </tr> </tbody> </table> |                                                            | Catégorie | Leader (%) | Mesure DRDR (%) | Immatériel | ~15 | 0 | Matériel | ~15 | ~80 | Matériel et immatériel | ~70 | ~20 |
| Catégorie                          | Leader (%)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Mesure DRDR (%)                                            |           |            |                 |            |     |   |          |     |     |                        |     |     |
| Immatériel                         | ~15                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 0                                                          |           |            |                 |            |     |   |          |     |     |                        |     |     |
| Matériel                           | ~15                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | ~80                                                        |           |            |                 |            |     |   |          |     |     |                        |     |     |
| Matériel et immatériel             | ~70                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | ~20                                                        |           |            |                 |            |     |   |          |     |     |                        |     |     |

(Données de suivi étudiées - source ASP, juillet 2010)

Il apparaît quatre caractéristiques principales :

- (1) La mesure DRDR fait émerger beaucoup plus de projets que Leader (plus de deux fois), c'était l'inverse sur la mesure 321 ;
- (2) les projets mesure DRDR et Leader, ont une subvention FEADER sensiblement équivalente en moyenne, ce qui n'était pas du tout le cas pour la mesure 321 ;
- (3) les thèmes des projets sont beaucoup plus resserrés dans le cadre de la mesure DRDR que dans Leader (c'était l'inverse pour la mesure 321), et essentiellement sur la réhabilitation du patrimoine culturel pour la mesure DRDR ; on ne retrouve pas du tout ce type de projet dans Leader, qui se concentre plus fortement sur l'immatériel, avec des projets sur l'évènementiel, l'expérimentation ou encore l'animation, pouvant nécessiter des investissements matériel mais dans des proportions bien moindres.

Ces constats analytiques sont globalement corroborés par les entretiens dans les régions étudiées : en Auvergne, la mesure DRDR se concentre sur l'investissement et l'équipement et Leader sur l'animation et la communication ; en Languedoc Roussillon Leader finance des petits projets immatériels.

Les entretiens menés à l'échelle territoriale apportent quelques éclairages complémentaires.

Concernant le soutien au patrimoine naturel, un PNR d'Auvergne témoigne avoir articulé l'aménagement d'un site remarquable - protection, gestion, mise en valeur – (mesure DRDR 323D) et son animation – éducation à l'environnement – (Leader).

Concernant le soutien au patrimoine culturel, on recueille le témoignage de situations différenciées :

- En Aquitaine, un GAL a utilisé la 323E via Leader quasi exclusivement pour de la restauration de fontaines et lavoirs, correspondant à un engouement assez fort des communes. Cette situation est la résultante de deux facteurs : (1) le choix d'une répartition thématique entre Leader (thème « culture » sous l'angle valorisation du petit patrimoine lié à l'eau) et stratégie territoriale du pays (thème « services » sous l'angle santé) et (2) le recentrage d'un Leader d'un angle culturel plus large (festivals, événements liés à l'eau) vers la valorisation du patrimoine lié à l'eau. De fait, Leader ne finance qu'un projet culturel artistique porté par une association. Le GAL émet néanmoins une conditionnalité dans le cadre de la 323E via Leader, la nécessaire mise en valeur pédagogique autour des aménagements (lien avec les sentiers de randonnée, faire connaître les usages d'antan, etc.).
- D'autres territoires d'Aquitaine ou de Midi Pyrénées ont utilisé la 323E via Leader, pour des projets événementiels, artistiques, d'animation/sensibilisation des habitants, structuration de réseaux, etc.
- En Languedoc Roussillon, l'articulation entre la mesure DRDR et Leader pour un même porteur de projet semble n'être parfois que le montant du projet et pas vraiment la nature. En effet, une communauté de communes a financé via la mesure DRDR une maison de la poterie et via Leader un pont sur le chemin de Compostelle.

Ainsi, l'articulation entre mesure DRDR et Leader et en conséquence le type de projets portés dans chaque catégorie semble être une subtile alchimie liée à différents facteurs :

- l'existence ou pas d'un choix entre les deux (il faut une mesure DRDR ouverte) ;
- la « conscience » territoriale d'un potentiel d'articulation et des modalités de mise en œuvre pratiques (des messages, des conditionnalités, etc.), que les territoires organisés sont les plus à mêmes d'impulser auprès des porteurs de projet ;
- l'accompagnement des partenaires financeurs, qui peuvent à un autre niveau tout à fait aussi impulser cette articulation, via le cadrage de leurs propres mesures DRDR mais également dans l'accompagnement des GAL.