

Réflexions et propositions à partir des travaux d'évaluation ex-post du PDRH (programmation FEADER 2007-2013)

Par Gilles ALLAIRE, président du comité de pilotage de l'évaluation ex post du PDRH

Avril 2017

Cette note qui constitue le rapport de fin de mission du président du comité de pilotage de l'évaluation ex post du PDRH en propose un bilan évaluatif. Elle prend en compte (de façon anonyme) les avis qui ont pu être fournis par les membres du comité de pilotage à différentes étapes.

Elle comprend trois parties :

- I. Bilan de la mise en place et du déroulement de l'évaluation ex-post du PDRH, des travaux réalisés et enseignements.
- II. Indicateurs et données, préparation des travaux d'évaluation, réflexions et propositions.
- III. Commentaires et analyses à propos des conclusions et recommandations du rapport final de l'évaluation ex-post du Programme de développement rural Hexagonal (PDRH).

I – Bilan de la mise en place et du déroulement de l'évaluation ex-post du PDRH, des travaux réalisés et enseignements

Sommaire de la partie I :

- | | |
|--|---|
| 1. Dispositif et préparation de l'évaluation..... | 1 |
| 2. Déroulé de l'évaluation et qualité des travaux | 5 |
| 3. Recommandations pour l'organisation du suivi et de l'évaluation du RDR..... | 9 |

1. Dispositif et préparation de l'évaluation

La mise en place de l'évaluation a démarré en février 2015 par la lettre de mission de Mme la DGPE au président du comité de pilotage (12/02/15). Un comité de pilotage a été désigné, la première réunion de celui-ci a eu lieu le 16 avril 2015. Les termes de références (description de l'action à évaluer, des enjeux de l'évaluation, du travail demandé prestataire, du processus d'évaluation et des livrables), consignés dans le CCTP (cahier des clauses techniques particulières), étaient prêts fin juin. Le marché (unique) a été publié fin août, la date limite de réception des offres étant fixée au 19 octobre 2015. Le prestataire a été désigné après évaluation des offres par le comité de pilotage (réunion du 10/11/2015) et le marché notifié le 30 décembre 2015 au consortium EPICES-ADE¹. Compte-tenu des délais administratifs et des délais légaux de contestation, le démarrage des travaux n'a pu donc s'effectuer que début janvier 2016. Un comité pilotage restreint avec le prestataire a eu lieu le 8/01/2016 : observations sur l'offre du prestataire (*désigné ci-*

¹ Groupement solidaire des sociétés EPICES et ADE avec l'intervention de quatre sous-traitants : PROTEIS (filiales agro-alimentaires), Forestry Club de France (secteur forestier), BVA (réalisation de sondages) et AGROSUP Dijon – UMR CESAER (méthodes d'évaluation quantitatives).

après dans cette note comme l'évaluateur ou les évaluateurs) et préparation du premier comité plénier avec le prestataire du 13/01/2016.

Comme pour l'évaluation finale du PDRN (2008) et l'évaluation à mi-parcours du PDRH (2010), le comité de pilotage a réuni les services centraux gestionnaires, diverses parties prenantes et des experts de la recherche et enseignement supérieur, en visant à élargir vers de nouvelles parties prenantes et de nouveaux experts². Un portail web a été ouvert pour le comité de pilotage (documentation et documents de travail). Certaines personnes ressources ont été sollicitées en plus du comité, dans une optique d'ouverture.

Ainsi, dès le printemps 2015, les travaux d'évaluation ont été préparés par le comité de pilotage avec :

- La préparation du cahier des charges (CCTP). L'originalité a été de proposer une organisation du travail autour de 4 thèmes (agriculture, forêt, environnement, espaces ruraux), moins rigide qu'une approche par axe, et dans la formulation des questions évaluatives nationales, tenant compte des indicateurs d'impact spécifiques prévus dans le PDRH et des enjeux nationaux. Du point de vue des méthodes ont été préconisées des études de cas, une enquête large incluant des non bénéficiaires, l'association de méthodes qualitatives et quantitatives et l'organisation de groupes de travail thématiques ;
- Une réflexion approfondie sur les besoins de données pour l'évaluation, les sources disponibles et leurs limites, impliquant les services gestionnaires, le CEP, l'ODR et des experts (mais pas directement le service statistique) ;
- Une mobilisation d'équipes de recherches pour la mise en place d'études complémentaires ou « études satellites », en particulier des études quantitatives. Il ne s'agissait pas de lancer des recherches nouvelles mais de susciter des études s'appuyant sur des méthodes éprouvées ou des notes de synthèse de travaux publiés ou en cours de publication.

Lors de l'évaluation à mi-parcours du PDRH (2010) des études complémentaires ont été financées, portant d'une part sur la mise en œuvre du RDR en Allemagne et en Italie (programmes intégrés) et d'autre part sur la sélection des projets LEADER. Pour l'évaluation ex-post, il semblait pertinent de faire porter l'effort sur l'évaluation des résultats et des impacts en mobilisant des techniques économétriques dont l'utilisation est préconisée par les experts européens. L'expérience des évaluations à mi-parcours, tant en France que dans les autres états-membres, a montré la difficulté de l'exercice, ce qui militait pour tenter de mobiliser sur ces questions des équipes de recherche, d'autant que, ces dernières années, un nombre significatif de recherches s'intéressant à l'évaluation du second pilier ont été conduites en France avec des méthodes économétriques, dont l'actualisation paraissait intéressante. La commission (guide de 2014) recommande fortement de telles méthodes, mais elles sont encore faiblement utilisées dans les travaux d'évaluation des différents pays et la validation des résultats reste encore une question délicate³.

² La composition du comité de pilotage et des groupes de travail thématiques se trouve en annexe du rapport final de l'évaluation ex-post.

³ Sur ce point, voir les échanges lors du séminaire européen de Palerme sur les méthodes d'évaluation des impacts mis en œuvre dans différents pays (EUROPEAN COMMISSION, *Methods for assessing impacts of RDPs 2007-2013: Practices and solutions for the ex post evaluation. Good Practice Workshop, Palermo 4–5 July 2016*). Un compte-rendu de ce séminaire a par ailleurs été rédigé par les participants français, *Gilles Allaire* (président du comité de pilotage de l'évaluation ex-post du PDRH), *Laurent Barbut* (coordinateur du consortium en charge de l'évaluation ex-post du PDRH). Le séminaire dont l'objectif général était d'échanger sur les pratiques des évaluateurs ex-post a rassemblé : des évaluateurs indépendants (bureaux d'études et équipes universitaires impliquées dans les travaux d'évaluation), des représentants des autorités de gestion (peu nombreux), de la Commission Européenne et du helpdesk « European Evaluation for Rural Development » (notamment les auteurs du guide, « *Capturing the success of your RDP: Guidelines for the ex post evaluation of 2007-2013 RDPs* », *June 2014*). Concernant les méthodes, la principale conclusion du séminaire a été la nécessité de mettre en œuvre une pluralité de méthodes et d'associer

Le comité de pilotage a donc considéré que, d'une part, le cahier des charges devait recommander le recours à des méthodes quantitatives conformes à l'état de l'art, mais qu'en même temps le délai pour un évaluateur est court pour développer de telles méthodes s'il doit démarrer depuis la constitution des bases de données qui est très chronophage et présenter des résultats avec des tests de robustesse, comme l'exige l'état de l'art. Aussi, avant même que soit lancé le marché pour les travaux d'évaluation, un appel a été lancé auprès d'équipes de recherches, afin de faire le tour des questions pouvant faire l'objet d'études sur les *effets propres* du programme à partir des compétences existantes, un financement ad hoc ayant été prévu par le programme d'assistance technique⁴.

La réflexion sur les données menée par le comité de pilotage a tenu compte de la perspective d'un développement d'études économétriques exigeantes en données et nécessitant généralement des données individuelles et de rapprocher plusieurs bases. Un contact a été pris avec la directrice du SSP pour la mise à disposition, dans le cadre d'un projet CASD, piloté par l'ODR, de diverses enquêtes, dont le RICA et le RA2000⁵. Ce dispositif, en place dès l'automne 2015, était destiné à être utilisé dès ce moment-là par les chercheurs associés au projet et ultérieurement à s'ouvrir en tant que de besoin aux évaluateurs ; une étude utilisant le RICA concernant l'indicateur de résultat pour le PMBE (Plan de Modernisation des Bâtiments d'Élevage), conduite par le consortium prestataire, a ainsi été intégrée au projet CASD. Le dispositif ainsi construit par anticipation n'a pas été pleinement utilisé par la suite, du fait de diverses difficultés qui n'ont pas permis la mise en œuvre rapide des études satellites, mais il a pu être utilisé par les évaluateurs. *La constitution, le maintien et la centralisation des bases de données nécessaires aux approches quantitatives pour l'évaluation restent des questions d'actualité, pour assurer les obligations des autorités de gestion en matière d'évaluation.*

Comme pour les évaluations précédentes, l'Observatoire du Développement Rural⁶ a été sollicité pour la préparation et le traitement des données et, aussi, l'animation du portail web du comité. L'ODR est un outil de valorisation des données de suivi de la mise en œuvre du RDR, qui sont fournies par l'Agence de

études quantitatives et qualitatives. Il y a des questions qui ne peuvent être traitées que de façon qualitative. Compte-tenu des limites des méthodes quantitatives et des données (limites bien mises en évidence dans les présentations de cas), il y a besoin de "triangler" les résultats obtenus pour l'interprétation de ceux-ci. Ce genre d'étude ne dispense pas d'études plus qualitatives pour établir des causalités.

⁴ La proposition du prestataire retenu prévoyait, de son côté, une étude de ce type pour l'axe 3. De plus, le prestataire a intégré par la suite dans ses travaux une partie du travail prévu initialement sur le maintien des prairies sous la forme d'une étude satellite. Six propositions d'études satellites ont initialement été faites, mais deux seulement ont pu être réalisées avec un financement qui n'a été engagé qu'en novembre 2016 : (1) INRA-SMART à Rennes pour une étude des effets des mesures sur la performance technique et économique à partir du RICA (les effets des différents types d'aides, dont le premier pilier, ont été testés sur les rendements, la valeur ajoutée et l'excédent brut d'exploitation (EBE) pour les OTEX céréales, bovins lait et bovins viande) et (2) INRA US-ODR, Toulouse, pour l'actualisation d'une recherche concernant l'impact des mesures de développement rural sur l'emploi. Les comptes rendus complets de ces deux études ne sont pas encore disponibles.

⁵ Le centre d'accès sécurisé aux données (CASD) est un équipement conçu pour permettre l'accès à des données individuelles très détaillées, et donc le plus souvent soumises à des conditions de sécurité élevées, à des chercheurs notamment, après autorisation par le Comité du secret statistique.

⁶ L'ODR est une plateforme informatique, gérée par une unité INRA dédiée à cette tâche, dans le cadre d'une convention réunissant depuis 2015 l'ASP, l'ARF, l'INAO, l'INRA, le ministère de l'agriculture, le ministère de l'écologie, la MSA. L'ODR a été créé en 2005 par le ministère de l'Agriculture, l'ASP et l'INRA pour assister les travaux d'évaluation des programmes de développement rural. Il est financé par le FEADER au titre de l'assistance technique (actuellement dans le cadre du PSRRN), la contrepartie nationale étant assurée par l'INRA. L'accès aux données est contrôlé et sécurisé ; l'ODR permet un accès aux données primaires anonymes pour des travaux de cartographie statistiques et propose des indicateurs agrégés sur une base géographique.

Services et Paiement (ASP) issues, jusqu'à 2016, uniquement du système d'information « Osiris »⁷. Il s'agit de données individuelles (engagements, paiements, caractéristiques des dossiers et des bénéficiaires), mises à jour régulièrement, qui restent confidentielles. Des données géographiques pour les surfaces déclarées par les agriculteurs par campagne dans le cadre des mesures agro-environnementales, fournies par la DGPE (bureau gestionnaire), complètent ces informations pour toutes les campagnes du PDRH. Par ailleurs, la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA) met à disposition les bases de données annuelles des cotisants salariés et non-salariés. Cette source permet d'estimer les populations cibles agricoles des mesures de développement rural. Enfin, l'ODR dispose de nombreuses couches géographiques disponibles dans le cadre de la directive INSPIRE, dont une version publique du Registre Parcellaire Graphique (RPG), source qui, depuis 2007, peut être utilisée pour caractériser les territoires à un niveau fin à partir des cultures pratiquées (mais la couverture du territoire par le RPG n'est pas complète). Cette source (publique) est anonyme (absence du numéro PACAGE) et ne contient pas les aides PAC du premier pilier. L'intérêt de l'ODR est de faciliter le rapprochement géographique entre sources administratives de données, qui restent indépendantes, pour le calcul d'indicateurs (comme par exemple des taux d'adoption des différentes mesures). La limite de l'outil est l'impossibilité d'effectuer des rapprochements avec les enquêtes statistiques au niveau individuel (ceci n'est possible que dans le cadre du CASD) ou à un niveau géographique fin (du fait du secret statistique).

Lors de la phase préparatoire, l'ODR a été notamment mobilisé pour la mise à jour des tableaux d'indicateurs réalisés lors de l'évaluation à mi-parcours ou pour l'évaluation intermédiaire des mesures de diversification de l'axe 3 notamment et la réalisation de nouveaux tableaux sur les mesures non encore traitées et pour participer à la réflexion sur les données et préparer avec le SSP un projet pour permettre l'utilisation de diverses bases statistiques par les études « satellites » et les évaluateurs.

Toutefois, l'ensemble de données de suivi issues d'OSIRIS est insuffisant pour calculer l'ensemble des indicateurs du cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE). Cela a été signalé depuis l'évaluation à mi-parcours et plusieurs fois abordé dans le cadre du comité de pilotage de l'ODR. Les bénéficiaires des aides pour un grand nombre de dispositifs sont insuffisamment caractérisés (pour les bénéficiaires agricoles des informations élémentaires sont manquantes comme la SAU, l'orientation de production, les effectifs des animaux,...). L'impossibilité de rapprocher la DJA des autres dispositifs du PDRH et de faire le lien avec les bases MSA est un problème soulevé depuis longtemps et qui n'a toujours pas de solution. De plus, compte-tenu des changements intervenus en 2010, le suivi des mesures concernant l'agriculture biologique nouvellement souscrites ne peut être assuré via OSIRIS, alors que ces mesures sont revenues dans le cadre du second pilier pour la nouvelle programmation. Enfin le traitement dans ISIS des mesures surfaciques dont l'ICHN introduit une rupture des séries pour cette mesure, pour laquelle a été mis en place, à côté de l'évaluation ex-post, une évaluation spécifique (marchés et pilotages séparés) mobilisant également l'ODR.

Au départ, la réflexion du comité de pilotage sur les données a été ouverte à tout type de source. Il a été envisagé, pour caractériser les bénéficiaires, plusieurs types de solutions : (i) rapprocher les données

⁷ De par sa mission d'assistance technique, l'Observatoire du Développement Rural (ODR) centralise les données servant à produire les indicateurs pouvant répondre aux questionnements du cadre européen d'évaluation (CCSE) et plus généralement aux demandes des évaluateurs des RDR. L'ODR dispose d'une part d'une copie des données qui servent à l'ASP et au ministère (autorité de gestion) à l'élaboration des Rapports Annuels d'Exécution (RAE) et d'autre part des données d'engagement et de paiements pour l'intégralité des dossiers payés par l'ASP, mises à jour 3 à 4 fois par an. Les indicateurs produits par l'ODR couvrent des thématiques plus larges et sont plus détaillés que les indicateurs prévus par le CCSE, en croisant systématiquement types de bénéficiaires, types d'action (types de dossier) et types de territoires, à toute échelle (depuis la commune) ; mais, à l'inverse, les données disponibles ne permettent pas toujours de produire les indicateurs du CCSE, notamment les indicateurs de résultat. Les évaluateurs n'ont pas accès aux données individuelles de suivi, mais seulement à des indicateurs agrégés.

OSIRIS (de l'ODR) de la base des aides du premier pilier (par campagne)⁸ ; (ii) les rapprocher du RA 2010 (cela a été réalisé, tardivement, dans le cadre du projet CASD) ; (iii) des bases de cotisants de la MSA (cela est encore en cours d'expérimentation par l'ODR) ; (iv) pour les signes de qualité, rapprocher les bénéficiaires agricoles des bases des opérateurs habilités de l'INAO, dont les producteurs en AB (également en cours) ; (v) pour identifier les producteurs laitiers, des bases de données de FranceAgriMer ou des aides laitières premier pilier (ce qui a été finalement fait). Le besoin de différentes enquêtes statistiques a été en outre identifié⁹. L'appariement entre les différentes sources administratives de l'ODR (ASP, MSA, INAO) a été envisagé, mais non réalisé, *le projet (qui présente des difficultés techniques) reste à conduire en accord avec la CNIL*.

Des données concernant les aides communautaires entrant dans le cadre de l'organisation commune de marchés (OCM), nationalement gérées par FranceAgriMer, seraient également utiles pour l'évaluation du RDR¹⁰. Elles concernent les programmes opérationnels pour la filière fruits et légumes et la viticulture et aussi le Plan de performance énergétique¹¹. Elles peuvent donc avoir un effet compensatoire ou complémentaire au niveau des territoires, ce qui n'a pu être complètement pris en compte dans les travaux d'évaluation.

Il a été initialement envisagé (mais non réalisé) de créer un groupe de travail du comité de pilotage à propos des indicateurs d'impact et des données de référence¹², en particulier concernant les zones HVN¹³ ou l'objectif « qualité de la vie », qui concerne l'axe 3 du PDRH.

On peut également penser qu'il serait utile de tirer parti des données de contrôle, ce qui n'a encore jamais été fait dans le cadre de l'évaluation (bien que des synthèses des contrôles soient présentées lors des comités de suivi régionaux).

L'évaluation est un processus complexe et long qui démarre bien avant l'élaboration des CCTP pour les évaluations à mi-parcours ou ex-post. La préparation des bases de données nécessaires comme le choix des méthodes pour l'analyse des impacts et en conséquence le besoin de compétences spécifiques doivent être

⁸ Les aides découplées (DPU), l'aide couplée « historique » (PMTVA) et les aides couplées 2010 (ovins, caprins, veaux sous la mère, lait en montagne, etc.). Outre la caractérisation des bénéficiaires du second pilier de la PAC, ce rapprochement permettrait de mieux évaluer l'impact des aides sur les différents systèmes de production et la complémentarité ou non ou la sélectivité ou non des différents types d'aides selon les territoires à des échelles pertinentes du point de vue de leur gestion (des travaux en ce sens restent à concevoir).

⁹ Notamment les enquêtes sur les pratiques culturales. Toutefois, compte-tenu du report des études satellites celles-ci n'ont pu être mobilisées.

¹⁰ Elles ne figurent pas dans l'ODR faute de partenariat avec FAM. Ce manque serait à combler.

¹¹ Les organisations communes de marché (OCM) et les aides octroyées au titre de l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil contiennent quelques dispositions susceptibles de recouvrir le champ d'intervention du 2nd pilier. Pour ces zones de recouvrement, des règles d'articulation ont été arrêtées (voir les versions successives du PDRH). Ainsi, dès lors que les OCM prévoient des aides aux investissements de même nature que celles prévues dans le programme de développement rural, un principe de primauté du 1er pilier a été appliqué ; les investissements correspondants sont de ce fait exclus de la liste des investissements éligibles au titre de la mesure 121 du PDRH. Ainsi, par exemple, les dépenses d'investissement pour la production sous serres sont inéligibles au plan végétal pour l'environnement à l'exception de celles relatives aux économies d'énergie dans les serres existantes.

¹² L'évaluation ex-ante a signalé que les données disponibles pour quantifier les « indicateurs de base » (contexte) ne sont pas toujours suffisamment récentes pour refléter la situation au moment de l'analyse des enjeux. L'analyse SWOT ayant débuté avant la définition des indicateurs communautaires, les liens entre ces indicateurs de base et l'analyse SWOT ne sont pas assez explicites. Autrement dit, l'autorité de gestion n'avait pas à ce stade (ni plus tard) instrumenté les indicateurs pour l'analyse des impacts.

¹³ Une étude a été réalisée par ASca -Xavier Poux / Solagro - Philippe Pointereau/ Epices - Dikran Zakeossian - Financement : Ministère de l'Agriculture de l'Agroalimentaire et de la Forêt (Septembre 2014). Elle attribue aux communes une note 'HVN', mais il n'y a pas de suivi.

anticipés. Pour la nouvelle programmation, les régions ont généralement inclus l'analyse des impacts dans les cahiers des charges des appels d'offres concernant l'évaluation. On peut craindre une saturation des compétences existantes pour des traitements économétriques et surtout des difficultés pour une mise en cohérence nationale des évaluations régionales à venir.

2. Déroulé de l'évaluation et qualité des travaux

Le consortium Epices-ADE, coordonné par Laurent Barbut, a été sélectionné pour conduire les travaux de l'évaluation. Ils se sont déroulés de janvier à décembre 2016, selon les phases prévues par les évaluateurs : référentiel et cadrage ; analyse des réalisations et des résultats ; analyse des impacts et réponse au questionnement évaluatif ; synthèse et recommandations. Le dernier comité de pilotage a eu lieu le 8 décembre 2016.

Ce consortium rassemblait des compétences diversifiées : spécialistes de l'agriculture, de la forêt, de l'environnement et de l'économie rurale ; des cabinets d'étude ayant une expérience de l'évaluation des PDR, un institut de sondage (BVA) et une équipe de recherche d'Agrosup de Dijon ayant également une expérience d'évaluation dans le domaine des politiques territoriales et de bonnes compétences pour les études quantitatives.

Un rapport final (volumineux : 500 pages plus des annexes) a été diffusé fin décembre 2016. Les commentaires du comité de pilotage n'ont pu être transmis que fin janvier et le rapport définitif prêt qu'en mars 2017. Ce retard, acceptable, est dû à un démarrage retardé des travaux du prestataire d'environ deux mois par rapport au calendrier initialement fixé, dû notamment aux délais totaux pour la passation du marché (6 mois).

Originalité des travaux mis en œuvre :

- Importance des enquêtes (qualitatives et par questionnaires) auprès des bénéficiaires et des populations cibles
- Etudes quantitatives selon des techniques économétriques
- Groupes de travail thématiques.

Déroulement et implication du comité de pilotage

A chaque phase, les travaux ont été validés par une réunion plénière du comité de pilotage et discutés préalablement dans un groupe de travail thématique, animés par les évaluateurs en charge du thème¹⁴. Les groupes thématiques ont facilité les échanges entre les évaluateurs et les parties prenantes et experts. Les participants ont également donné en amont des avis sur les méthodes (modèles pour les études quantitatives et questionnaires d'enquêtes) et ont participé à l'élaboration des recommandations, une discussion ouverte ayant été organisée dans chacun des groupes thématiques. De nombreux points ont suscités d'importants échanges au sein de ces groupes, notamment : les dimensions collectives de l'innovation, les critères d'évaluation des MAE, le rôle de leader, le bilan de l'ICHN et des MAE...

La participation des représentants de l'autorité de gestion et des parties prenantes membres du comité de pilotage aux groupes de travail a été discontinuée (en partie du fait de changement d'affectation) et variable selon les thèmes, importante pour le groupe forêt (Bureau de gestion durable de la forêt et du bois, principales parties prenantes), limitée dans les autres cas, avec néanmoins la présence régulière du BAZDA et du BFE, de l'APCA et de la FNCUMA, plus irrégulièrement du ministère de l'écologie... La gestion du comité de pilotage a été assurée par le Bureau de coordination du développement rural (DGPE). Le CEP et le bureau de l'évaluation se sont impliqués dans la préparation de l'évaluation mais pas dans la conduite

¹⁴ Ces groupes ont impliqué des experts en plus des membres du comité de pilotage, provenant des bureaux de la DGPE, des têtes de réseaux représentées dans le comité (exemple APCA) ou de la recherche.

de l'évaluation et les groupes de travail. Un groupe stable de six experts a suivi ces travaux ainsi que le responsable des travaux d'évaluation à l'ODR. L'ensemble des membres du comité de pilotage ayant été sollicités, seulement les 4 bureaux cités ci-dessus de la DGPE, la représentante du CGAER, le représentant des services déconcentrés, l'APCA, la FNCUMA et les experts ont donné un avis écrit sur le rapport provisoire et une note d'appréciation de sa qualité.

Hormis pour les travaux concernant les IAA, le service statistique du ministère n'a pas été impliqué dans les travaux conduits par les évaluateurs. Les enquêtes statistiques utilisées (hormis les données publiques en ligne), essentiellement le RICA, l'ont été via le projet piloté par l'ODR avec un accès sécurisé *et payant* (CASD). Pour les évaluations précédentes divers traitements sur les bases de données avaient été effectués par le bureau de l'évaluation du CEP, alors que dans le cadre de la présente évaluation les moyens humains pour ce faire n'ont pu être dégagés.

Une réunion avec les nouvelles autorités de gestion régionales a été organisée (dans le cadre du GTSE, le 27/01/2017) pour présenter et mettre en débat les conclusions et recommandations et a suscité un intérêt dans le contexte de la préparation de l'évaluation à mi-parcours de la nouvelle programmation. Par ailleurs une présentation du rapport final dans cinq réunions interrégionales aura lieu durant les mois de mai et juin prochains.

Il n'est jamais aisé de mobiliser les parties prenantes ou des chercheurs pour une évaluation si celle-ci ne présente pas un intérêt ou un enjeu pour leur activité présente. Ceci milite pour donner une publicité suffisante aux travaux d'évaluation.

Six questions évaluatives nationales

Le comité de pilotage a formulé six questions évaluatives spécifiques, dont quatre correspondant aux indicateurs spécifiques prévus dans le PDRH : Q1 : pérennité de l'activité agricole ; Q3 : maintien des prairies ; Q4 : développement de l'agriculture biologique ; Q6 : prise en compte des problématiques spécifiques aux zones de montagne.

Les deux autres questions correspondent à des enjeux jugés particulièrement importants. Elles font écho au questionnement spécifique de l'évaluation à mi-parcours. Le comité de pilotage de l'évaluation à mi-parcours avait fait le choix d'élaborer un questionnement évaluatif propre, adapté aux préoccupations spécifiques françaises. Ce questionnement national était ciblé autour de cinq grandes questions transversales portant sur l'ensemble du programme et un ensemble de questions spécifiques liées à 13 mesures ou dispositifs du PDRH.

La première des cinq questions transversales spécifiques de l'évaluation à mi-parcours était : « QS1 Dans quelle mesure le PDRH a-t-il accompagné la capacité d'adaptation et d'innovation des acteurs en vue de répondre aux nouveaux enjeux émergents du développement rural ? ». Cette question faisant partie du questionnement européen suite à la révision à mi-parcours, elle a été ciblée de façon spécifique pour l'ex-post sur les formes d'action collectives :

- Q2 : Dans quelle mesure le PDRH a-t-il contribué à un développement innovant des formes d'actions collectives chez les différents bénéficiaires ?

Les questions transversales spécifiques de l'évaluation à mi-parcours concernaient la déclinaison régionale et les effets territoriaux ; elles ont été condensées en une seule :

- Q5 : Dans quelle mesure le PDRH s'est-il adapté aux disparités régionales et territoriales ?

Qualité du travail livré par le prestataire

Globalement le rapport final produit a bien répondu aux attentes du comité de pilotage et a été noté 8,5/10 (cf. rapport qualité). L'évaluateur a réalisé l'ensemble des études de cas et enquêtes prévues, dont

une enquête téléphonique par BVA. D'une façon générale, les méthodes utilisées sont appropriées, les données fiables (ou du moins ont fait l'objet d'une analyse de fiabilité). Les réponses aux questions évaluatives sont basées sur des preuves et les limites de celles-ci sont indiquées et prises en compte. L'analyse en profondeur n'a cependant pas pu être conduite sur tous les aspects, ce qui est le cas général de ce genre d'exercice en temps limité. Ces limites concernent notamment les effets croisés avec le premier pilier, les dynamiques d'innovation, les impacts du programme sur la structure spatiale, les effets sur l'environnement. Pour la plupart elles tiennent au contexte de l'évaluation : limites des systèmes d'information (en particulier concernant la biodiversité ordinaire) et des données de suivi, peu de synthèses disponibles des travaux de recherches, appui de l'ODR limité par rapport aux prévisions (pour cause de non financement pendant 6 mois¹⁵), calendrier limité.

Si les résultats présentés sont considérés, dans leur ensemble, par le comité de pilotage comme crédibles et donc les conclusions valides, il reste quelques interrogations d'ordre méthodologique. Un important effort a été fait par le prestataire en matière d'enquêtes quantitatives avec une douzaine d'enquêtes en ligne auprès des bénéficiaires de différentes mesures et 4 sondages téléphoniques auprès de différentes cibles (incluant des non bénéficiaires) ; malgré des taux de réponse faibles la taille des échantillons reste correcte et les réponses sont bien traitées, avec des techniques rigoureuses. Néanmoins, la taille limitée des échantillons ne permet pas de constituer des sous-échantillons selon les caractéristiques des répondants ; il en va de même pour ceux constitués dans les analyses statistiques et économétriques à partir du RICA. Dans un contexte où il est souhaité un développement pour les évaluations des études quantitatives, il paraît utile de soulever ce problème, quoiqu'en l'occurrence l'incidence sur la qualité du rapport reste très faible. En ce domaine, les résultats sont sensibles aux particularités des données utilisées, aussi leur utilisation demande des tests de robustesse et une triangulation avec d'autres outils et résultats. L'utilisation de techniques économétriques est nettement une valeur ajoutée de ce rapport, elle reste perfectible.

Néanmoins, l'ensemble des travaux initialement prévus, en particulier des travaux « satellites » ou impliquant l'ODR, n'ont pu être réalisés à temps, compte-tenu de délais rédhibitoires dans l'attribution du financement prévu ou de la mise à disposition par l'autorité de gestion de données indispensables. *Si cette situation n'a pas empêché le prestataire de produire un travail approfondi et sérieux, on peut penser que ces difficultés ont contribué à limiter le champ des questions abordées en profondeur.*

Difficultés rencontrées

- Plusieurs problèmes liés aux retards à différents niveaux
 - Lancement tardif des travaux du prestataire
 - Retard de la programmation RDR3 préjudiciable au financement de l'ODR et des études satellites
 - Mise à disposition tardive de certaines données.
- Des domaines d'impact encore non « outillés » en indicateurs (diversification de l'économie rurale, gouvernance des territoires,...)
- Problèmes récurrents concernant les données
 - Insuffisance des *données de suivi* (OSIRIS), notamment du point de vue des *résultats*
 - Difficulté d'appariement entre bases de données

¹⁵ Concernant le financement de l'ODR par le FEADER, interrompu de juillet à décembre 2015, il y a eu un problème de transition entre les programmations RDR2 et RDR3 (l'ODR étant désormais financé via le PSRRN).

- Insuffisance des *données de contexte ou de référence*¹⁶ (biodiversité, émission GES, zones HVN,...)

Principaux problèmes (qui restent à résoudre) : préparation et mise à disposition des données, élaboration des indicateurs de résultat, données de référence dans le domaine de l'environnement.

Le manque de données de référence dans le domaine de l'environnement aisément mobilisables pour l'évaluation a été particulièrement mis en évidence. Des indicateurs de référence reconnus sont également absents pour l'objectif « qualité de la vie »¹⁷. Sur ce dernier point, les évaluateurs ont fait une proposition en utilisant des données démographiques (attractivité résidentielle) et concernant les services (voir ci-dessous). *Il serait intéressant de faire le point sur les indicateurs en ce domaine mis en œuvre dans les différents états européens*¹⁸.

La réflexion qui a été conduite, dès le printemps 2015, sur les données nécessaires à l'évaluation avait remis en évidence des problèmes soulevés déjà lors des évaluations précédentes et dans le cadre du comité de pilotage de l'ODR. Ils n'ont pas trouvé une solution complète et satisfaisante dans le cadre du présent exercice d'évaluation, quoique des *progrès notoires aient été réalisés*, balancés par d'autres difficultés. Ainsi :

- les enquêtes statistiques utiles à l'évaluation ont pu être rassemblées dans un seul projet CASD, géré par l'ODR ; ce dispositif demande néanmoins des utilisateurs expérimentés (enregistrés) et l'accès aux données via le CASD n'est pas gratuit, ni pour la recherche, ni pour les évaluateurs¹⁹,

- la nouvelle convention régissant ODR (2015) lève en principe l'obstacle de l'insuffisance de la source OSIRIS (qui alimentait régulièrement l'ODR) pour les travaux d'évaluation. Cependant, ce n'est qu'en mai 2016 que la décision a été prise d'inclure dans les données ASP traitées par l'unité ODR aux fins de l'évaluation, des extractions du système d'information géographique (ISIS). De fait, ces données ont alors été transmises en masse à l'ODR via le SSP et leur intégration aux bases de l'ODR a pris quelques semaines. Cette décision tardive n'a permis qu'une exploitation minimale et peu valorisée faute de temps par les évaluateurs qui à l'automne 2016 avaient terminé la phase de travail sur les réalisations et les résultats.

Pour la nouvelle programmation, avec des autorités de gestion régionales, d'autres problèmes se posent (non abordés ici) concernant les rôles respectifs de l'ASP et de l'ODR dans l'appui à celles-ci concernant l'élaboration des RAMO (rapports annuels de mise en œuvre). *Néanmoins il demeure un enjeu national de*

¹⁶ Les données de contexte permettent de décrire l'état de l'agriculture ou de l'environnement de différents points de vue. Les *données de référence* sont des indicateurs d'état dont il existe un suivi chronologique et qui se rapportent aux domaines pour lesquels sont attendus des impacts du programme.

¹⁷ D'après l'INSEE, la qualité de vie des individus recouvre de multiples dimensions ayant trait au développement humain (santé, éducation, vie sociale), aux conditions de travail (qualité de l'emploi), aux revenus et au cadre de vie (environnement, accès aux services). Différents facteurs peuvent nuire à la qualité de vie même s'ils ne concernent directement que certaines catégories de population : inégalité entre les femmes et les hommes, difficultés d'insertion professionnelle pour les jeunes, solitude des personnes âgées. Une étude a été menée par l'INSEE en 2014 (INSEE PREMIÈRE, No 1519), qui s'appuie sur une trentaine d'indicateurs permettant d'appréhender la qualité de vie dans les différents territoires de vie de France métropolitaine (espaces dans lesquels les habitants recourent aux équipements et services les plus courants) ; elle n'est pas centrée sur les territoires ruraux mais met en évidence un gradient rural/urbain. Voir aussi une étude récente du Ministère de l'environnement sur la pression touristique (SOeS, janvier 2017).

¹⁸ Une étude (économétrique) autrichienne utilisant notamment, entre autres, un critère démographique et une étude italienne, entièrement qualitative (méthode des « focus groups ») ont été présentée au séminaire de Palerme.

¹⁹ Le SSP avait réalisé (en interne) des appariements entre les bases statistiques et des traitements pour les évaluations précédentes (l'ODR se limitant au traitement des données de suivi de l'ASP), ainsi cette activité autrefois directement conduite par les services de l'autorité de gestion se trouve externalisée. Sa prise en charge, à l'avenir, en partenariat avec l'ODR devrait être reconsidérée.

suivi et de (méta)évaluation des politiques de développement rural. Aussi, concernant les données, les problèmes devraient être anticipés sur la base de l'expérience des évaluations du PDRH.

3. Recommandations pour l'organisation du suivi et de l'évaluation du RDR

Le séminaire européen tenu à Palerme²⁰ a fourni des recommandations générales sur l'évaluation ex-post que je reprends ici à partir du compte-rendu, qui convergent avec les leçons que l'on peut tirer du déroulement de l'évaluation ex-post du PDRH. L'évaluateur a produit de son côté une recommandation (R7) visant à disposer d'outils de suivi / évaluation performants (*ci-après*).

A la fois la discussion des enjeux et difficultés méthodologiques de l'exercice de l'évaluation ex-post et les travaux quantitatifs qui ont été présentés à Palerme, généralement en faisant mention de leurs limites, ont montré l'importance d'un système d'information dédié à l'évaluation, conçu à cet effet le plus tôt possible, s'appuyant notamment sur le système de suivi mis en place par l'autorité de gestion, et associant dans sa conception des experts de l'évaluation. Dans le cas de la France, différents dispositifs seraient à coordonner. *L'Observatoire du Développement Rural dont le partenariat a été élargi (en 2015) et dont le comité de pilotage pourrait être renforcé constitue l'embryon d'un dispositif de ce type.*

Les études quantitatives présentées (Autriche, Chypre pour les plus élaborées) ont été conduites par des équipes universitaires, contractantes des AG en parallèle des travaux conduits par des évaluateurs indépendants. Ce type d'étude n'est possible que s'il y a une réflexion suffisamment à l'avance sur les données nécessaires et un temps et une expertise suffisante pour regrouper et préparer les données qui ne sont jamais immédiatement adaptées. Un temps suffisant et de plus nécessaire pour conduire le traitement des données avec toute la rigueur requise (tests de validation, étude des effets croisés...). Nous avons essayé d'aller dans ce sens avec une réflexion sur les données dès la mise en place du comité de pilotage de l'ex-post et un appel à projets auprès d'équipes de recherches ayant une expérience des travaux d'évaluation au printemps 2015. Mais la mise en place de cette procédure a souffert du retard à la mise en place du programme d'assistance technique. Il faut néanmoins conserver l'idée d'une association précoce d'équipes de recherches compétentes à la conception et à la préparation des travaux d'évaluation (sous forme d'appel d'offre). Cette association *devrait être envisagée dès le départ, avec la mise en place du plan d'évaluation*. Il ne s'agit pas cependant de se substituer aux évaluateurs indépendants.

La recommandation générale mis en exergue dans les conclusions du séminaire de Palerme est d'inciter les AG à s'impliquer (dès le départ) dans l'évaluation tant en ce qui concerne la préparation des données que la réflexion relative au choix des méthodes. L'expérience de l'évaluation ex-post du PDRH ne peut que renforcer cette recommandation. En bref, il faut s'y prendre à temps pour penser à la collecte des données et mobiliser la recherche pour des études quantitatives approfondies, en tenant compte du temps nécessaire pour la conception des modèles, les traitements et la consolidation des résultats. Il ne s'agit de se substituer aux évaluateurs indépendants, mais de fournir des résultats préliminaires à reprendre en les croisant avec d'autres par ceux-ci.

Recommandation (R7) de l'évaluateur ex-post du PDRH visant à disposer d'outils de suivi / évaluation performants (voir synthèse du rapport final).

Il est proposé dans ce domaine :

— *de renforcer la caractérisation des bénéficiaires et des projets financés dans le système de suivi ;*

²⁰ Methods for assessing impacts of RDPs 2007-2013: Practices and solutions for the ex post evaluation. Good Practice Workshop, Palermo 4–5 July 2016.

- *d'intégrer les critères de sélection utilisés dans le système de suivi. Cette intégration présente un double avantage : d'une part, elle peut être exploitée en termes de suivi et d'évaluation, et d'autre part elle permet de répondre aux exigences de traçabilité de la sélection des projets qui ne vont pas manquer de se renforcer dans le cadre des contrôles ;*
- *de faire vivre un réseau sur le suivi évaluation à l'échelle nationale. Ce point est particulièrement important dans un contexte où l'unicité du système de suivi n'est pas fonctionnelle à ce jour et où l'échelle nationale devra rendre compte à la Commission de la mise en œuvre de l'accord de partenariat qui concerne l'ensemble des fonds structurels. Ce réseau doit être articulé avec le Réseau Rural National, dans le cadre du renforcement de l'apport de ce dernier à la mise en œuvre des programmes ;*
- *de réfléchir au rôle de chacun dans le suivi évaluation : données à fournir par le bénéficiaire, rôle du gestionnaire de mesure ou de dispositif, rôle du responsable du suivi et de l'évaluation,... ;*
- *de distinguer la production des RAMO de l'évaluation in itinere « thématique », qui permet d'approfondir spécifiquement certaines thématiques, mesures ou enjeux. De telles évaluations thématiques pourraient utilement associer plusieurs régions volontaires et l'échelon national dans le cadre du réseau précédemment évoqué ;*
- *de renforcer les connaissances sur l'efficacité environnementale et les liens entre mesures et effets ;*
- *de mutualiser et systématiser les outils d'évaluation des GAL à l'échelle régionale ;*
- *de capitaliser les travaux de cette évaluation ex post dans le cadre de la mise en œuvre du CCSE 2014/2020 (logiques d'action par question évaluative, indicateurs de résultats notamment).*

La mise en œuvre de ces propositions implique des améliorations concernant, le dispositif de suivi, la collecte et le rassemblement des données pour l'évaluation. On peut douter que la simple amélioration du dispositif du suivi assuré par l'ASP puisse suffire, d'autant que ces recommandations arrivent une fois que les outils de suivi des nouveaux PDR ont déjà été négociés, non sans difficulté, entre l'ASP et les régions.

Le réseau national sur le suivi évaluation qui est recommandé par les évaluateurs ex-post reste à concevoir ; ce n'est ni le Réseau Rural (qui doit néanmoins y jouer un rôle important), ni l'actuel groupe technique "suivi-évaluation" qui réunit les services du ministère et les autorités de gestion régionales qui a un rôle opérationnel et qui pourrait s'appuyer pour la préparation des évaluations sur un réseau plus large (comprenant le ministère de l'écologie, des experts issus de la recherche, voire des parties prenantes et des membres de la Société Française pour l'évaluation), par exemple avec l'organisation de séminaires. Dans l'idéal, ce réseau national sur le suivi évaluation devrait être impliqué en amont dans la conception du système de suivi et devrait constituer un centre de ressources pour les évaluations.

Les données de suivi, mêmes améliorées, ne saurait suffire pour produire certains indicateurs de résultat (voir partie II de cette note). Il faudrait concevoir des enquêtes ad hoc auprès d'un panel représentatif de bénéficiaires sans attendre le moment de l'évaluation finale. Quel organisme pourrait en prendre l'initiative ? Les données recueillies ensuite par les évaluateurs par enquêtes pourraient être alors consacrées à la compréhension des effets.

De même, concernant l'évaluation des impacts, en particulier dans le domaine environnemental, il a été noté le besoin de données de références qui manquent ou ne sont pas aisément mobilisables (*occupation du sol, biodiversité, qualité de l'eau, territoires HVN...*). Faute de bases de données permettant un suivi exhaustif du territoire à une échelle fine, il faudrait envisager de recourir à des observatoires qui permettraient, dans la durée, d'observer des territoires représentatifs. Il y a sans doute beaucoup d'initiatives dispersées de ce type, qui pourraient permettre d'élargir les ressources de l'observatoire de

la biodiversité. On peut là aussi se demander quel organisme peut organiser la coordination sur ce domaine en lien avec un réseau national sur le suivi évaluation du développement rural ?

Au-delà des problèmes techniques de centralisation des données ou de clarification des conditions de mise à disposition des évaluateurs et des rôles du SSP, de l'ASP et de l'ODR, il y a un problème de gouvernance du « réseau suivi-évaluation » proposé par les évaluateurs du PDRH. L'appui à l'évaluation étant un objectif explicite du Programme Spécifique concernant le Réseau Rural National (PSRRN), celui-ci peut en être le support. Le RRN, a-t-il la capacité d'en assurer l'animation ? Celle-ci pourrait-elle être sous-traitée à un bureau d'études (comme au niveau européen) ? Quel rôle doit y jouer l'administration centrale (qui conserve des obligations de rendre compte) ? Quel rôle de l'ODR et de son comité de pilotage ?

En particulier, une solution pratique devra être trouvée entre l'ASP, le SSP et l'ODR pour éviter du double travail dans la normalisation et l'enrichissement des données extraites d'OSIRIS et ISIS et utiles à l'évaluation du développement rural, au sens large, ou des politiques nationales telles que le projet agroécologique et leur mise à disposition, sous contrôle, des évaluateurs ou de la recherche à cette fin.

Par ailleurs, ce réseau national devrait entretenir des liens avec les réseaux experts européens.

L'enjeu général est la préparation d'un plan d'évaluation par les autorités de gestion, mobilisant des outils coordonnés et également susceptible d'intéresser à l'évaluation les acteurs de la mise en œuvre (au niveau des territoires) et les parties prenantes.

II - Indicateurs et données

1. Remarques méthodologiques générales

Le cadre commun de suivi-évaluation (CCSE) a fait l'objet de critiques, dans les différents pays européens sur sa pertinence et son réalisme, tant du point de vue des autorités, des évaluateurs et des chercheurs. Cependant, pour la conduite d'une évaluation, on est pris entre le désir de revoir en profondeur ce cadre pour l'adapter au contexte national et la contrainte de la conformité des travaux à ce cadre, pour répondre aux obligations réglementaires de l'autorité de gestion. De ce fait ce cadre évolue peu.

Différents challenges méthodologiques sont à considérer. La compréhension des indicateurs tels que définis dans le cadre commun demande une bonne analyse du contexte et des logiques d'intervention (voir « Methodological challenges in ex post evaluation », Palerme workshop, Evaluation Helpdesk Evaluation). Néanmoins les stratégies des autorités de gestion et des acteurs sont variables selon les contextes et il est présomptueux de les réduire à un modèle d'action universel. *L'évaluation des effets d'un programme ne doit pas être limitée à la quantification d'indicateurs du cadre commun, mais inclure une analyse complémentaire, quantitative et qualitative.*

La distinction *effets directs et indirects* du programme, qui correspond à la distinction entre *résultats et impacts*, n'est pas toujours immédiate, en particulier lorsque l'action (la mesure) a pour bénéficiaire immédiat un opérateur délivrant le service attendu de l'action (cas de la formation ou des services à la population rurale, voir exemple ci-après). Ainsi, les stagiaires en formation ou les utilisateurs d'une maison de santé ne sont-ils pas les bénéficiaires réels directs de l'action (les bénéficiaires indirects étant les pairs à qui le formé transmet le savoir acquis). En principe, il est du ressort de l'Autorité de Gestion de dire ce qu'il faut entendre par effets directs ou indirects, résultats et impacts, dans le cadre néanmoins contraint par le CCSE²¹. En principe cela ressort de la logique d'action. Si la logique d'action du programme est

²¹ De fait, ni lors de cette évaluation, ni lors des précédente, le comité de pilotage ne s'est pas livré à une analyse approfondie des indicateurs du CCSE, qui néanmoins sont régulièrement critiqués, sans qu'il en sorte de conclusions. Le rapport d'évaluation ex-ante (p8) note que, à ce moment-là, « pour la plupart des mesures, les indicateurs de

insuffisamment explicitée (cas du PDRH, selon les évaluateurs ex-post), les évaluateurs doivent distinguer effets directs et indirects dans les diagrammes de logiques d'intervention (DPI), comme cela a été fait dans une première phase des travaux pour l'ex-post en France (avec la participation des groupes de travail thématiques).

Concernant la difficulté de définir clairement l'effet d'une mesure en termes de résultat et d'impact, prenons l'exemple des mesures 321 et 323 qui relèvent de l'indicateur de résultat R10, « *Population des zones rurales bénéficiant de services améliorés* », et qui sont concernées par les indicateurs d'impact sur l'emploi et la qualité de vie en milieu rural (du moins la 321). L'indicateur de résultat proposé par le CCSE reflète une conception limitée de la notion de résultat, qui ne correspond pas vraiment à la notion de « services améliorés », et de plus il est quasiment incalculable (*voir ci-dessous*). Selon la méthode préconisée par la commission le résultat consisterait dans un cumul de la population concernée par chaque équipement nouveau financé par le FEADER, sans considération du niveau d'équipement pré existant et donc de l'amélioration. Il est plus raisonnable de mesurer l'efficacité de la mesure en mesurant, pour une population donnée affectée par la mesure (par exemple au niveau d'une commune recevant un nouvel équipement ou des communes voisines), la variation de la dotation en services à partir du calcul d'un score (selon une méthode permettant de cumuler les différents services accessibles). Dans ce cas, au lieu de raisonner en termes de bénéficiaires directs (en termes de paiement de l'aide), on raisonne en termes de bénéficiaires indirects en termes de gestion du programme, mais bénéficiaires réels de l'action (plus conformément à l'intitulé de l'indicateur...). Les évaluateurs ex-post du PDRH ont utilisé cette approche.

Comme ils l'écrivent, « *L'évaluation quantitative atteste d'effets propres positifs du PDRH sur la qualité de vie lorsqu'on l'observe à travers la dotation en équipements et services des communes bénéficiaires de la mesure la 321 (Services de base), mesure dont les réalisations agissent directement sur le nombre et/ou la qualité des équipements et services disponibles aux habitants.* » Dans les travaux du prestataire, la variation du score communal pour différents équipements entre 2007 et 2013 a été comparée pour les communes bénéficiaires et les communes non bénéficiaires comparables selon une série de variables de contexte. Ces mêmes travaux considèrent un deuxième indicateur, plus global (s'appliquant à l'ensemble des axes 3 et 4), de la qualité de vie avec une mesure de l'attractivité résidentielle des communes (solde migratoire et variation de population). Sans entrer ici dans les détails, l'analyse économétrique montre un effet propre positif du programme, avec néanmoins un effet de seuil²². L'effet propre ainsi attesté est-il un résultat ou un impact ? Si on le présente comme un impact, il s'agit d'un impact qui serait limité aux territoires où se sont concentrées les aides des axes 3 et 4 du PDRH. Mais à quelle finalité rapporter cet impact ? Si les objectifs du programme concernent l'ensemble du territoire c'est à cette échelle qu'il faudrait parler d'impact, si on ne considère que les communes concernées par les aides, on devrait plutôt dire qu'il y a *un effet net (ou propre) en termes de résultats*. Quant à l'impact (sur l'ensemble du territoire de référence du programme), il dépend alors plutôt de la distribution de la dépense publique sur le territoire (compte-tenu de l'effet de seuil) : s'agit-il d'un saupoudrage (ce que pourrait laisser penser les cartes des réalisations) ou d'une aide répondant aux besoins des territoires les plus défavorisés²³ ?

Sur ce dernier point, les résultats des travaux de l'évaluateur ex-post détaillés selon les types de campagne (typologie CGET, INRA-CAESER, 2011) (tome 2) tendent à montrer, si l'on est pessimiste, que le PDRH bénéficie le plus aux zones rurales les plus proches des villes et les mieux dotées. Dans les « campagnes à

réalisation et de résultats ne sont pas encore disponibles. Dans ce contexte, l'appréciation des impacts a principalement été qualitative. » Surtout, ce rapport ne contient pas de réflexion sur les indicateurs.

²² Il est précisé que l'intervention de l'axe 3 est efficace en terme d'effet sur l'évolution du solde migratoire à partir de 40€/habitant, qu'elle produit des effets croissants sur la plage d'intensité de l'aide de 40 à 75€/habitant, après quoi l'effet progresse de façon proportionnelle à l'intensité de l'aide.

²³ La réponse à cette question demanderait de situer les zones bénéficiaires et non bénéficiaires du programme en termes de besoins mal satisfaits pour tel ou tel types de services.

faibles revenus, économie présentielle et agricole », les dépenses publiques des axes 3 et 4 auraient, comme le disent les économétriciens, un « effet négatif sur l'emploi agricole » (la diminution de l'emploi agricole entre 2007 et 2013 serait supérieure de 25% dans les communes bénéficiaires par rapport aux communes similaires non bénéficiaires). L'interprétation de cet « effet » (statistique), significatif à 90%, soulève une question méthodologique essentielle, *celle de la causalité*. Ainsi, on peut interpréter ce résultat économétrique en considérant que les dépenses publiques, qui par ailleurs dans ce type de campagne ont un « effet » statistique important (+ 60%) et très significatif sur l'emploi présentiel, créent des opportunités (qui n'existent pas dans les communes non bénéficiaires) de sortie de l'agriculture pour des actifs agricoles à faibles revenus (sinon prévaudrait l'inertie). Cette interprétation explicite le mécanisme de causalité imputable au programme. Mais une interprétation alternative met en évidence une causalité inversée. On peut penser que, pour ce type de campagne, les communes dont le rythme de disparition de l'emploi agricole est le plus fort changent de vocation et que les dépenses publiques sont liées à ce changement. L'évolution de l'emploi devient alors une cause plutôt qu'une conséquence.

La distinction des *effets nets* ou *effets propres* (en termes de résultat ou en termes d'impact), i.e. ceux qui sont attribuables en propre au programme une fois pris en compte les autres facteurs influençant la variation d'un indicateur (facteurs économiques, démographiques,... et autres politiques publiques), demande un système d'information pertinent (cf. recommandations sur ce point, ci-dessus).

Les *effets non attendus* ou *externalités* sont à distinguer des *effets indirects*, qui eux sont *attendus* et identifiés lors de la conception (ou de la reconstitution par l'analyse) de la logique d'intervention du programme et résultent d'interrelations sur lesquelles se base la logique d'intervention, visant des impacts au-delà des bénéficiaires directs.

La distinction entre *externalités* (effets non attendus) et *effets indirects* (attendus) n'est pas toujours facile néanmoins. Si les externalités ne font pas partie des effets attendus en correspondance avec les objectifs propres du programme, on peut cependant chercher à identifier ex-ante des causes possible d'externalité (en particulier lors de l'évaluation stratégique environnementale) et, chemin faisant, à constater celles qui se manifestent. L'analyse ex-post devrait alors prendre en compte la reconnaissance des externalités qui a pu intervenir au cours du programme avec les mesures de correction qui ont pu être prises. Les causes d'externalités peuvent notamment relever des critères de sélection des dossiers. Les relations avec d'autres politiques, si elles ne sont pas anticipées, sont de l'ordre des externalités et à prendre en compte dans l'étude de la cohérence « externe » du programme.

Différents facteurs peuvent perturber l'estimation des effets d'un programme. Les *facteurs de confusion* sont des facteurs qui ne relèvent pas de la mise en œuvre du programme, mais qui sont directement ou indirectement corrélés avec la décision de participer ou non au programme (situation socio-économique des agriculteurs, évolution des prix, accessibilité du crédit,...) et qui peuvent constituer des explications alternatives de la relation observée entre l'intervention et les indicateurs de résultats ou impacts. Pour éliminer ou réduire l'effet de ces facteurs, il convient non seulement de disposer de méthodologies puissantes mais aussi des données nécessaires, fiables, qui ne peuvent se limiter aux données du système de suivi. Des indicateurs économiques issus du système statistique et des données sur les effets des autres politiques deviennent nécessaires²⁴. Il est important de reconnaître et expliquer dans les travaux d'évaluation les biais et les limites. En termes de méthodes, il est également préconisé de recourir à une combinaison de plusieurs approches et à une « triangulation » des résultats.

²⁴ Les méthodes statistiques qui permettent d'éviter ces biais sont exigeantes en données micro-économiques individuelles, demandant l'appariement de bases de données. Toutefois, comme le montre les travaux qui ont pu être réalisés pour l'évaluation des effets de l'axe 3, des méthodes de ce type peuvent être utilisées avec des jeux de données agrégées au niveau communal.

2. Analyse critique des indicateurs de résultats du CCSE

Les indicateurs de résultats du CCSE posent de nombreuses questions quant à leur définition et donc leur calcul. Les évaluateurs (et le ministère en tant qu'autorité de gestion) en ont posé certaines aux autorités européennes sans obtenir de réponse claire. Ainsi :

- comment définir les participants ayant suivi jusqu'à son terme et avec succès une formation (non diplômante) (*indicateurs R1, R12*) ? Faut-il faire une enquête auprès des participants après coup ou laisser la tâche de l'évaluation des formations aux opérateurs ? (on est alors face à un problème de contrôle) ;
- le calcul des indicateurs du type accroissement de la valeur ajoutée brute des exploitations ou entreprises soutenues (*indicateurs R2, R7*) implique de disposer de la comptabilité des exploitations ou d'obtenir par simple déclaration les éléments nécessaires. Une étude lancée en 2012 sur un échantillon d'exploitations n'a pas permis de dégager des informations exploitables à partir d'un simple déclaratif ;
- l'*indicateur R6*, surfaces ayant fait l'objet d'actions réussies de gestion des terres (en ce qui concerne différents enjeux) pose plusieurs problèmes : qu'est-ce qu'une action réussie ? Faut-il mobiliser les contrôles ? Est-ce fait ailleurs ? Le problème tient notamment à la définition de l'action : est-ce un contrat annuel (une campagne) auquel cas on peut considérer que tout contrat payé est une action réussie. Par contre si l'action est un engagement de 5 ans (considéré comme une durée nécessaire à la « réussite »), un critère simple serait de considérer réussies les actions non remises en cause avant la fin de l'engagement. Mais peut se poser également la question d'une évaluation de la réussite de l'action selon des critères d'efficacité, qu'il faudrait alors définir. Or, il n'y a pas de critères de ce type dans les directives ou définis par l'autorité de gestion²⁵. Mais, on peut aussi penser que, dès lors qu'il y a des critères de sélection effectivement mis en œuvre, les actions sont « réussies ».
- le « nombre brut d'emplois créés » (*indicateur R8*) est également particulièrement flou. « Nombre brut » signifie que tous les nouveaux emplois ne sont pas forcément dus à l'aide apportée, faut-il alors le rapporter aux dépenses éligibles d'un projet ou à l'intégralité d'un projet, qui peut être conduit en plusieurs étapes ? Il a été supposé qu'il s'agissait de toutes sortes d'emploi (différents types de contrat, à temps partiel ou non,...), sans en établir la durabilité (emploi créé pour 1 mois comme pour 10 ans). La collecte systématique (prévue) des indicateurs de résultats au moment de l'achèvement du projet (dernier paiement) n'est pas de fait aisée et fiable. Il pourrait suffire, d'établir un échantillon d'exploitations (par exemple celles soumises à contrôle) et d'y collecter des informations exploitables ;
- Comment évaluer un nombre « supplémentaire » (« nombre de touristes supplémentaires », *indicateur R9*), par rapport à quelle situation de référence ? Tous les investissements en faveur du tourisme ne conduisent pas à augmenter un nombre de nuitée ou un nombre de jour/ visiteurs. Le revenu moyen par nuitée serait un critère tout aussi pertinent ;
- Comment appréhender la notion « d'amélioration des services » à destination de la population rurale (*indicateur R10*) ? Quel critère prendre en compte ? Les évaluateurs du PDRH ont proposé pour la mesure 321) le calcul au niveau communal, d'un « score de services intermédiaires » (à destination de la population) (voir ci-dessus). Comment évaluer la population rurale concernée ? (Quel territoire prendre en compte ?) *La méthode préconisée par la commission est d'évaluer l'effet par la taille de la population*

²⁵ Il serait arbitraire de définir a posteriori la notion de « réussite » pour cet indicateur. Cette question a fait l'objet de discussions avec l'évaluateur dans le cadre du groupe thématique environnement, l'évaluateur estimant dans son rôle de porter un jugement sur l'efficacité des mesures. Certes la question de l'appréciation de l'efficacité des MAE fait partie du référentiel de l'évaluation. L'évaluateur du PDRH, comme cela avait été fait pour l'évaluation finale du PDRN, a distingué les MAE (notamment les MAET) selon un degré d'intensité de l'action. Ceci apporte un complément d'analyse à l'indicateur R6 pour lequel cette notion d'intensité n'existe pas. Mais si des critères de réussite étaient définis par le programme, on passerait alors d'une logique de moyens à une logique de résultats. Une telle évolution nous semble passer par le mode de gestion et de gouvernance des PAE les zones à enjeux environnementaux.

de la commune concernée par les mesures, sur la base des statistiques nationales ou les formulaires de demande. En admettant que soient recueillies auprès des bénéficiaires des aides des informations sur la population à laquelle est destiné l'équipement réalisé, comment cumuler ses informations ? (C'est pratiquement impossible). Différentes formules de calcul à partir des statistiques nationales ont été utilisées par le ministère (pour remplir les tableaux des RAE) ou lors des évaluations précédentes sans fournir une information qui ait un quelconque intérêt.

Les réponses qui restent à apporter à ce genre de questions (pour les prochaines évaluations) dépendent de la compréhension des logiques d'action et des effets attendus, mais aussi des données disponibles pour le travail d'évaluation. D'autres commentaires, sur la pertinence de certains indicateurs seront faits dans la partie III.

III - Commentaires sur les conclusions et recommandations, pistes d'analyse pour un approfondissement

L'objectif de cette note n'est pas d'argumenter de nouveau les principales conclusions de l'évaluation, qui sont d'abord brièvement rappelées, mais de souligner certaines difficultés inhérentes à l'exercice d'évaluation en général et plus particulièrement du PDRH. Ainsi, notamment, dans la logique d'action économique du programme, il est difficile de retrouver clairement l'objectif/les objectifs de certaines mesures (qui préexistaient au programme), comme la DJA ou le PMBE, mais aussi l'aide à l'agriculture biologique ; ce qui renvoie à la question du référentiels de l'évaluation.

L'évaluateur ex-post a considéré que trois référentiels étaient pertinents : (i) celui constitué par l'arbre des objectifs du programme (le plus légitime), mais qui rend imparfaitement compte de la variabilité régionale de la programmation (DRDR) ; (ii) l'articulation logique des effets attendus à travers le questionnaire européen (tel que présentée dans le guide de 2014), dont la légitimité est plus européenne plus que nationale ; (iii) celui qui ressort des résultats de la génération précédente de programmes de développement rural (PDRN, DOCUPs, Leader, dont cependant il n'y pas eu d'évaluation globale), dont la légitimité vient de la logique de « filiation » des RDR, mais qui de ce fait a un côté conservateur.

Sommaire de Partie III :

1. Principales conclusions de l'évaluation
2. De la difficulté de produire des recommandations
3. Evaluer l'objectif de compétitivité agricole
4. Le caractère rural du PDRH, équilibre territorial et compétitivité
5. Innovation
6. Qualité de l'environnement
7. Emploi agricole et formes de travail
8. Installation et DJA
9. Le renouvellement des générations
10. Formes de gouvernance et projets territoriaux
11. Recommandations

1. Principales conclusions de l'évaluation

Je reprends ici une présentation synthétique réalisée pour la DGPE en collaboration avec l'évaluateur (Laurent Barbut). La synthèse des travaux réalisée par l'évaluateur est également disponible (sur les sites du ministère, du Réseau Rural et de l'ODR).

Les principales réussites qui ont pu être mises en évidence :

- un effet des aides à l'investissement sur la productivité du travail dans les exploitations d'élevage bénéficiaires,
- une participation au développement de l'agriculture biologique et des circuits courts de commercialisation des produits agricoles,
- une amélioration de l'efficacité environnementale des MAE par rapport à la période précédente, notamment dans les zones Natura 2000, du fait d'un meilleur ciblage et d'un couplage avec des aides à l'animation ;
- un effet positif du programme sur l'emploi et l'accès aux services dans les communes bénéficiaires des mesures des axes 3 et 4 ;
- certains effets, à court terme, sur la mobilisation de bois et l'amélioration des conditions de travail pour les travaux forestiers ;
- le couplage des leviers d'action mobilisés, en particulier en associant actions immatérielles et matérielles s'est révélé efficace : cas des zones Natura 2000 (mesures d'animation), cas de la gestion et de l'exploitation forestière (couplage chartes forestières/PDM, création de pistes de desserte, et d'actions sur les peuplements forestiers) et cas du développement des services ou du tourisme rural (couplage animation LEADER et mesures d'investissement de l'axe 3) ;
- de réels effets à l'échelle régionale lorsque des marges de manœuvre d'appropriation du programme ont été saisies et ont rencontrées des stratégies régionales ;
- une certaine efficacité du programme quant au rééquilibrage global de l'espace hexagonal (équilibre plaine / montagne en particulier), mais avec une difficulté à gérer les équilibres à une échelle plus fine.

Les principaux points faibles soulignés :

- un programme qui peine à soutenir l'innovation et la prise en compte des nouveaux enjeux (adaptation au changement climatique, diversification des formes d'emploi agricole, économie collaborative,...), en restant très axé sur des aides "historiques" plutôt efficaces mais seulement sur une partie des enjeux (ICHN, DJA, plans bâtiments,...) ;
- une efficacité environnementale qui reste globalement faible sur la biodiversité (hors zones Natura), la gestion de l'eau et les paysages, notamment en dehors des zones de montagne ;
- une difficulté à soutenir les approches intégrées ou les filières dans leur ensemble ;
- un programme qui reste surtout accessible aux initiés et qui peine à diversifier les publics cibles ;
- un pilotage stratégique, notamment à travers le suivi et l'évaluation, largement perfectible.

Au total, tout en faisant le bilan des réussites du programme, les travaux d'évaluation ont souligné des points faibles, dont on peut apprécier diversement l'importance. Sur de nombreuses questions évaluatives le jugement des évaluateurs reste « nuancé ».

2. De la difficulté de produire des recommandations

L'élaboration des recommandations est un exercice délicat. Les difficultés tiennent pour partie au cadre conceptuel imposé par les indicateurs communs, qui présente de nombreuses défaillances déjà évoquées dans la partie précédente, elles ont aussi un caractère intrinsèque à tout exercice d'évaluation.

Il ne s'agit pas, dans un dispositif d'évaluation qui porte sur un programme, de reconsidérer la politique d'ensemble dont relève le programme (la PAC et son inscription dans les politiques européennes, la politique agricole et rurale nationale). Il convient en effet de distinguer les objectifs de l'évaluation d'un programme de ceux de l'évaluation d'une politique, dont les instruments sont divers. En toute rigueur, les recommandations doivent rester dans le champ de l'évaluation (périmètre, référentiel et questions

évaluatives), c'est-à-dire qu'elles s'inscrivent dans l'optique d'une amélioration du programme évalué en termes de pertinence, d'efficacité et d'efficience. De fait, compte-tenu des échéances, en pratique, les recommandations visent la révision à mi-parcours (2017) de la programmation qui a suivi et la préparation de la programmation suivante. Alors qu'il n'est pas encore possible d'apprécier l'ensemble des effets, qui se manifestent avec un certain décalage temporel, la nouvelle programmation est déjà engagée.

Les recommandations sont tributaires des questions évaluatives initialement posées, alors que le contexte et les enjeux ont changés, ce qui est le lot de toute évaluation. Mais la difficulté n'est pas seulement là, car de ce point de vue, le cahier des charges de l'évaluation ex-post peut tenir compte du nouveau contexte. Elle est aussi dans le fait que ces recommandations se limitent nécessairement au périmètre de la politique évaluée (en l'occurrence le second pilier). Les objectifs stratégiques qui sont ceux des RDR (compenser les handicaps naturels, favoriser l'installation de jeunes agriculteurs, préserver l'environnement et produire des biens publics, conserver les prairies, diversifier l'économie rurale, permettre une agriculture durable, etc.) sont des enjeux globaux pour la politique agricole. A ces objectifs correspondent de fait une diversité d'instruments, qui sont ou pourraient être mis en œuvre dans différents cadres de politique publique, notamment par l'un ou l'autre des deux piliers de la PAC ; les choix nationaux pouvant d'ailleurs être divers, dans une certaine mesure, à cet égard. En particulier, la réglementation environnementale, la conditionnalité et le « paiement vert » pour les aides directes, les aides couplées, ainsi que les critères de répartition des aides directes interfèrent avec les objectifs du RDR, comme le montre la réforme de 2003.

Il en ressort, la nécessité de prendre compte l'ensemble des aides pour étudier les impacts de la politique agricole sur différents types de systèmes de production et de territoire. En se limitant à un programme on ne peut faire que des hypothèses sur la contribution des résultats de celui-ci à l'évolution des champs d'intervention concernés. Il est généralement illusoire de vouloir isoler les effets propres d'un instrument particulier sur des évolutions globales comme l'emploi ou la « compétitivité ». *Il en résulte également, qu'il serait utile de procéder de façon transversale à des méta-évaluations thématiques de la politique agricole, qualité de l'eau, paysage, entrées filière, etc.*

Il existe un troisième type de difficulté qui tient à la rigidité du cadre conceptuel imposé pour l'évaluation par le CCSE. Lorsque l'évaluation débouche sur la mise en évidence de limites en termes de résultats ou d'impacts, il est légitime de s'interroger sur les logiques d'action sur lesquelles repose la programmation et les conceptions ou représentations du développement rural ou de la compétitivité des secteurs agricole et forestier qui les ont légitimées. Pour aller dans ce sens, cette partie vise à ouvrir des discussions sur les conclusions établies par les travaux d'évaluation, brièvement rappelées ci-dessus (les recommandations produites par les évaluateurs étant, elles, présentées à la fin de cette partie), en tentant de replacer les conclusions de cette évaluation ex-post du PDRH dans un contexte d'analyse plus globale. En même temps, nous voudrions dans ce qui suit introduire, au-delà du questionnement méthodologique sur les indicateurs du CCSE abordé dans la partie précédente, une réflexion plus en profondeur sur la pertinence des indicateurs au regard du contexte et des changements intervenant dans l'économie de l'agriculture et des territoires.

3. Evaluer l'objectif de compétitivité agricole

L'objectif stratégique global de l'axe 1 tel que présenté dans le PDRH semble clair « *amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et sylvicole* ». La compétitivité est un maître mot des politiques économiques²⁶, mais de quoi s'agit-il pour les « secteurs agricole et sylvicole » ? Quelle est la délimitation

²⁶ Et un « concept flou » : « *Bien que plusieurs études analysent empiriquement la compétitivité ou discutent de ses mérites du point de vue de l'amélioration du bien-être social, par exemple du niveau de vie, il n'y a aucun consensus sur sa définition ou les méthodes précises à employer pour la mesurer.* » (Latruffe, 2010 : 49).

de ces secteurs et dans quel espace de concurrence doit-on les considérer ? L'éclaircissement de ces questions concerne l'évaluation de l'ensemble des aspects économiques du programme.

Il y a deux approches possibles de la notion de secteur, celle de la comptabilité nationale qui renvoie strictement à la production agricole (optique de branche), qui n'est dans certains cas qu'une partie de l'activité des exploitations agricoles, et celle qui considère le secteur comme l'ensemble de ces exploitations²⁷, y compris les activités dites de diversification ou « para-agricoles » et y compris les groupements agricoles qui peuvent bénéficier des aides de l'axe 1, le secteur étant finalement défini par la population d'entreprises ciblée par les mesures de l'axe 1. C'est logiquement cette conception qui semble prévaloir lorsqu'il s'agit d'exposer dans le PDRH les résultats attendus.

Toutefois, une conception plus strictement comptable domine la représentation économique du secteur agricole dans le texte du RDR et les fiches du CCSE. Cette représentation stricte de l'agriculture a deux implications. D'une part, le « secteur agricole » ne recouvre pas l'ensemble agroalimentaire (agriculture + IAA), ce qui distingue l'aide aux IAA dans le PDRH de la mesure g du RDR1 et ramène cette aide sur des enjeux agricoles et de l'économie des zones rurales. D'autre part, cette définition qui exclue les activités para-agricoles, introduit une séparation formelle entre les notions de « secteur agricole » et « économie rurale ». La diversification des exploitations agricoles encouragée dans l'axe 3 est alors à voir comme une diversification de l'économie des zones rurales et ne concernerait donc pas alors directement la question de la compétitivité du secteur agricole, tout en étant pourtant un facteur améliorant la viabilité et la pérennité des exploitations agricoles.

Si on suit cette interprétation, l'amélioration de la compétitivité « du secteur sylvicole » et celle de « la filière bois » ne sont pas le même objectif. D'ailleurs, comme le montre le rapport d'évaluation, une amélioration du point de vue des capacités de mobilisation de la ressource (aspect sylvicole) ne conduit pas automatiquement à la compétitivité de la filière bois. En ce sens, le rapport souligne que la dimension filière est absente des objectifs du programme (pas de logique d'intervention concernant les impacts sur la filière).

Si l'on s'intéresse à la compétitivité c'est plutôt la définition stratégique du secteur qu'il faut considérer. La compétitivité est définie par l'OCDE comme : La « *capacité d'entreprises, d'industries, de régions, de nations et d'ensembles supranationaux à générer, tout en étant et en restant exposés à la concurrence internationale, des niveaux de revenu et d'emploi des facteurs relativement élevés* ». La notion renvoie d'une part à un *espace de concurrence* et concerne d'autre part un type d'acteur stratégique dont l'activité est en relation avec cet espace ; il peut s'agir d'une entreprise dans l'espace de son marché, d'une industrie (filière) ou d'une région, dans l'espace national ou mondial, d'une nation dans l'espace européen, de l'UE dans le monde. La compétitivité est généralement mesurée par l'évolution de la part de marché (national ou export) d'un acteur économique ou d'un ensemble (*région ou secteur agricole ou agroalimentaire d'un pays*). La perspective stratégique pour le RDR est l'UE, avec la référence à la stratégie de Lisbonne. Mais ce ne peut être uniquement celle d'un programme national, du PDRH en l'occurrence. Mais alors par rapport à quels espaces de concurrence faut-il traiter de la question sur l'amélioration de la compétitivité ? La réponse n'est pas simple. Comme l'a constaté l'évaluation ex-ante (p.53), « formellement, l'analyse du contexte du PDRH ne présente pas de priorisation stratégique au niveau national. Le territoire français est hétérogène et ses enjeux peuvent être sensiblement différents en fonction des territoires considérés. »

Les évaluateurs du PDRH ont, comme cela est d'usage, distingué la compétitivité « coûts » (ou « prix »), i.e. l'efficacité de l'utilisation des facteurs de production, et la compétitivité « hors coûts », i.e. les actifs qui permettent une meilleure valorisation de la production ou de sécuriser les débouchés. Il s'agit des

²⁷ Une branche (ou branche d'activité) regroupe des unités de production homogènes, c'est-à-dire qui fabriquent des produits (ou produisent des services) qui appartiennent au même item de la nomenclature d'activité économique considérée. Au contraire, un secteur regroupe des entreprises classées selon leur activité principale (INSEE).

activités de diversification complémentaires à la production (transformation, vente), des labels et signes de qualité et plus largement des actifs intangibles qui tiennent notamment à la dynamique du territoire ou de la filière. Cette distinction permet aux évaluateurs de séparer parmi les mesures et sous-mesures concernant les investissements, celles qui soutiennent plutôt la première ou la seconde stratégie. La distinction entre deux facteurs de compétitivité recouvre deux orientations stratégiques des entreprises, l'une basée sur des économies d'échelle et l'efficacité technique et l'autre sur la recherche d'une efficacité globale des facteurs et des économies de gamme, ces deux stratégies peuvent se combiner.

On a parfois l'impression que l'on parle de compétitivité pour éviter de parler de la concurrence, alors qu'il s'agit de l'activer ! Ce qui n'est pas sans impact sur la structure sociale et sur la géographie économique. Pourtant les stratégies des acteurs ont aussi pour objectif de se protéger de la concurrence, comme par exemple en organisant des circuits courts ou en adoptant des démarches de qualité. La concurrence se joue alors au niveau des territoires.

Compétitivité des territoires

La compétitivité d'un territoire ne se résume pas celle des entreprises qui y assurent l'activité économique, mais concerne également les capacités propres du territoire en matière d'attractivité et de soutien à l'innovation (services aux entreprises et à la population). C'est donc l'ensemble du programme qui est concerné et non seulement l'axe 1 (c'est la perspective adoptée pour l'évaluation ex-post, avec un groupe thématique sur le secteur agricole, au sens large). Si l'on pousse ce raisonnement, sous la notion d'une amélioration de la compétitivité, on peut englober non seulement les effets positifs du programme sur les revenus et les emplois agricoles, mais aussi la qualité de la vie dans les territoires ruraux.

La compétitivité implique la viabilité des entreprises. Toutefois des entreprises compétitives à un moment donné ne sont pas nécessairement viables sur le moyen terme. Notons que la compétitivité peut être élargie au-delà de la performance dite « économique », en considérant ce que l'on appelle la multi-performance. Néanmoins cela reste une question économique. D'une part, au niveau de l'exploitation, car la performance agroécologique peut concourir à la performance économique. C'est la logique des MAE (hors MAE de masse), puisque le principe est de compenser sur une durée limitée les pertes liées à un changement de pratique, à distinguer de la logique des paiements pour service environnementaux. Néanmoins, dans la pratique ces deux logiques ne sont pas toujours distinguées, d'autant que les changements systémiques peuvent être très progressifs. D'autre part, la performance écologique des exploitations a des externalités territoriales de plusieurs ordres, à partir d'un certain seuil, écologiques et sociales, ainsi par exemple l'attractivité du territoire peut être renforcée.

Les indicateurs du CCSE, pour l'axe 1, correspondent à la logique comptable formelle. Or, les stratégies des agriculteurs correspondent à une logique économique globale et concernent l'exploitation dans son ensemble en tant qu'unité fonctionnelle (système complexe et multifonctionnel). Les politiques publiques elles-mêmes se déclinent au niveau des exploitations ou de leurs groupements. Ce qui suggère plutôt une définition du ou des secteurs agricoles, comme ensemble des exploitations agricoles, que l'on peut différencier selon l'activité dominante (secteur laitier, secteur viticole,...). Il y a là un facteur de confusion, car si dans leur définition les indicateurs CCSE répondent à une logique comptable, les interprétations qui en sont proposées renvoient plutôt à cette conception stratégique de la notion de secteur (voir guide de 2014, ci-dessous).

Dans le cadre du RDR, au sens étroit, la notion de compétitivité renvoie à la restructuration des secteurs agricole et forestier par les aides aux investissements et elle semble s'appliquer essentiellement aux acteurs économiques, plutôt qu'aux territoires, compte-tenu de la nature des aides dont les bénéficiaires sont essentiellement des acteurs privés et du fait des indicateurs de résultats proposés par le CCSE. De ce point de vue, les évaluateurs du PDRH, pour répondre globalement à la question sur la compétitivité, à raison, ont focalisé sur les productions de lait et de viande qui apparaissent comme les enjeux principaux

du programme au niveau national. Ce point de vue sectoriel laisse cependant de côté d'autres filières ayant un rôle dans la compétitive globale du secteur agricole.

Le Guide de 2014, qui distingue 6 logiques d'intervention d'un PDR, en consacre deux à l'axe 1 : « *Business development, including succession* » et « *Business efficiency and competitiveness* ». Selon ce guide, l'efficacité entrepreneuriale (*Business efficiency*) peut être améliorée, d'une part, par des progrès techniques ou commerciaux au niveau de l'entreprise, d'autre part, par des efforts collectifs, soit de groupes d'agriculteurs collaborant, soit d'acteurs collaborant le long d'une filière. La logique d'intervention combine le développement des ressources humaines et celui des infrastructures assurant un support technique. Dans le présent contexte de bouleversement technologique (avec la numérisation), une aide à la conception des projets d'investissement paraît en effet une nécessité²⁸. Vue ainsi, la dimension collective des investissements immatériels reste essentiellement vue sous l'angle de l'efficacité technique des investissements individuels. Or, plus fondamentalement encore, la compétitivité hors-coûts, qui au niveau de l'entreprise implique une adaptation des ressources humaines, repose essentiellement sur l'existence dans l'environnement de capacités favorisant l'apprentissage collectif. S'agissant des filières territorialisées, ces capacités collectives sont plus ou moins constituées, spécifiques et résilientes, c'est particulièrement vrai pour certaines des filières laitières de montagne. A cet égard, l'évaluation ex-post montre une synergie entre les mesures d'animation et les mesures investissement.

La compétitivité dite hors coûts est en relation avec le capital social qui donne accès à des actifs immatériels comme les certificats de qualité (LR, AB, IG) et des actifs plus intangibles qui tiennent aux capacités collectives des groupes professionnels et autres acteurs collectifs dans un territoire et notamment aux capacités de résilience. Des études de cas ont pu mettre évidence, au niveau régional, une synergie d'effets des mesures en amont au niveau des exploitations agricoles (PMBE), des aides aux IAA (123A) et des aides à la transformation à la ferme (121C4) renforçant la compétitivité des filières qui commercialisent tant via des circuits longs que des circuits courts. Néanmoins il ne s'agit pas du cas général. Certains experts soulignent que les aides individuelles ne peuvent seules être un élément cohérent de restructuration des filières ; ils soulignent alors le besoin d'un soutien public à l'organisation des acteurs économiques et aux démarches de management stratégique qui permettent d'élaborer des projets de filière, dans le cadre d'un territoire.

Compétitivité et concurrence

L'angle mort de l'évaluation est la signification de la compétitivité du secteur « agricole » en termes de concurrence. Quel rapport y a-t-il entre le développement de la compétitivité du secteur agricole national (selon l'une ou l'autre des deux définitions ci-dessus) et la compétition entre les ensembles économiques que sont les régions et les filières agricoles ? Le développement de la compétitivité du secteur global, s'il existe (ce qui est contestable), est-il inclusif ou est-il au détriment de certains territoires ou productions ? La diversité des régions et des systèmes de production est grande en Europe et en France, est-elle favorable ou un obstacle pour la compétitivité ? Se réduit-elle ? Peut-on observer des formes adaptées, différentes mais globalement complémentaires, de développement de la compétitivité des exploitations agricoles et du secteur dans sa globalité ?

De ce point de vue, se posent la question de l'échelle du territoire dont on voudrait mesurer la compétitivité et celle de l'espace de concurrence de référence : UE/reste du monde ; France/reste de l'UE (ou par rapport aux concurrents les plus directs) ; les régions/France. Ces différences échelles se justifient par les 3 niveaux de conception du programme. Mais de fait ces échelles ne sont pas instrumentées en termes d'indicateurs. Dans le cas du PDRH, comme nous l'avons vu, le cadre national ne fixe pas de priorités stratégiques, ce qui est l'objet des DRDR. Il est donc plutôt logique que l'évaluation ex-post

²⁸ La complexité des projets tient aussi à la complexité réglementaire.

établit une gamme de résultats et conclusions partiels ; l'ensemble de l'analyse précédente établissant la complexité de la notion de compétitivité et donc l'impossibilité d'une réponse simple et unique. Il serait sans doute intéressant de prolonger les travaux d'évaluation par une analyse des impacts du programme sur la structuration économique et sociale de l'espace rural et sur les formes de concurrence. En effet, au sein du territoire hexagonal, l'impact du PDRH en termes de soutien de la compétitivité territoriale n'est pas homogène, ne serait-ce qu'en fonction du volume des investissements privés et publics induits par le programme. Soit des dynamiques créant des avantages compétitifs sont renforcées, soit des dynamiques de déclin le sont. Les indicateurs de résultats prévus dans le CCSE, qui ne se situent pas au niveau des territoires, sont notoirement insuffisants pour appréhender ces mécanismes²⁹.

A propos de la compétitivité on ne saurait ignorer le rôle du Pilier 1. L'instauration des DPU, dites « aides découplées », en 2003, n'a pas conduit à un découplage répondant au principe théorique selon lequel la distribution des aides serait totalement indépendante des volumes produits et du chiffre d'affaire. D'une part toutes les aides ne sont pas découplées, pour l'élevage notamment, et d'autre part la référence « historique » maintient le lien entre le volume de DPU et les volumes produits (dans la mesure où il n'y a pas de marché et où les systèmes de production évoluent peu). Le fait que P1 ait un « effet » statistique positif sur le rendement du blé pour l'OTEX céréales, comme l'établit une étude économétrique sur le RICA conduite par INRA-SMART (étude satellite) montre simplement que les exploitations qui étaient « historiquement » et sont importantes et performantes bénéficient d'une rente. Le PDRH peut alors être examiné du point de vue de son rôle de compensation ou d'amplification des impacts propres du premier pilier sur tel ou tel système de production ou catégorie d'exploitation.

4. Le caractère rural du PDRH, équilibre territorial et compétitivité

Les effets du PDRH, mis en évidence par les évaluateurs, sur la qualité de la vie, l'attraction résidentielle et les emplois ruraux associés soulignent la dimension effectivement rurale du PDRH. Toutefois, compte-tenu des limites mises en évidence des axes 3 et 4 pour réduire certaines disparités territoriales³⁰, ce n'est pas en tant que programme « rural » que le PDRH contribue à l'équilibre territorial de façon globale (en termes d'impact). En termes d'importance des dépenses publiques il reste fortement un programme « agricole » (ICHN, PHAE, 121, environnement « vu en termes de pratiques agricoles » selon l'expression des évaluateurs, diversification des activités des exploitations agricoles) et c'est à ce titre qu'il répond, notamment, aux problèmes des zones de montagne (ce qui était l'objet d'une question évaluative nationale).

L'ICHN a fait l'objet d'une évaluation spécifique, dont les principales conclusions ont été reprises dans le rapport ex-post. Elles ne seront pas détaillées ici. Le constat est que la logique d'action de l'ICHN en 2007-2013 et ses paramètres en font une mesure ciblée sur les systèmes d'élevage majoritaires en montagne (sur la polyculture-élevage dans les autres zones défavorisées) et sur les agriculteurs exerçant une activité toute l'année en zone défavorisée. Dans ces conditions l'ICHN, a été jugée globalement efficace en matière de compensation de handicap. Toutefois, l'étude économétrique sur le RICA conduite par INRA-SMART (déjà signalée) tendrait plutôt à montrer que l'ICHN (du PDRH) est insuffisamment efficace pour compenser les

²⁹ Il y a 4 indicateurs de résultat pour l'axe 1 en rapport avec la compétitivité, tous concernent les bénéficiaires et s'inscrivent dans une logique comptable : (1) le nombre de personnes formées (les informations disponibles ne permettent pas de localiser les stagiaires), (2) l'accroissement de la valeur ajoutée brute des exploitations ou entreprises soutenues, (3) le nombre d'exploitations ou entreprises introduisant de nouveaux produits et/ou de nouvelles techniques et (4) la valeur de la production agricole répondant à des normes de qualité. Aucun n'est rapporté à une échelle territoriale fine (infrarégionale). Sur la critique méthodologique de ces indicateurs, voir partie II.

³⁰ Les travaux réalisés sur ce point par l'évaluateur ex-post ont été présentés ci-dessus, partie 2 (1), à titre d'exemple du problème de la distinction entre résultat et impact.

handicaps si on en juge par un effet statistique négatif sur l'EBE du montant perçu en ICHN pour les OTEX lait et viande. Ce résultat demanderait à être approfondi (et pose la question de la représentativité du RICA pour les systèmes de montagne). Les évaluateurs (ICHN et ex-post) soulignent de leur côté que la stabilité de l'ICHN liée à ses principaux paramètres et celle de sa mise en oeuvre génère une confiance en l'avenir, facteur de pérennisation des systèmes concernés via leur renouvellement et leur modernisation.

5. Innovation

L'évaluation ex-ante (p27) a souligné que la stratégie nationale s'agissant des aides à l'investissement dans les exploitations agricoles (mesure 121) repose sur « une politique largement déconcentrée et multi partenariale », ayant plusieurs objectifs : modernisation de l'outil de production, amélioration des conditions de travail et développement d'activités génératrices de valeur ajoutée. Ainsi, la programmation du PDRH viserait moins clairement que la logique de programmation du règlement communautaire l'innovation. Comme le souligne à son tour l'évaluateur ex-post, il n'y a pas de théorie d'action concernant l'appui à l'innovation dans le PDRH³¹. Sur ce point, il revenait donc aux évaluateurs de fournir une compréhension des processus d'innovation. Il peut, en effet, y avoir des difficultés à séparer l'innovation au sens de l'exploration de nouvelles voies et l'adaptation à nouveau contexte économique et réglementaire par la diffusion de pratiques adaptées. Si l'on peut s'interroger sur la stratégie du programme concernant l'innovation, il faut également souligner que celui-ci n'intervient pas seul en ce domaine. *La question du rôle de FEADER en relation avec l'innovation devrait donc être traitée en tenant compte des autres fonds européens (FSE et FEDER)*³². Une approche inter-fonds fait partie des préconisations habituelles pour l'évaluation des RDR, mais jusqu'à maintenant, il n'y a pas eu de ciblage particulier sur cette approche.

La question de l'innovation est généralement associée à celle de la compétitivité et la notion, sans autre précision, est d'ailleurs tout aussi vague. Il n'y a pas de question évaluative européenne sur ce sujet (dans la version 2014). L'innovation est mentionnée d'une part à propos de LEADER et doit être entendue au sens large (comme un nouveau moyen d'apporter des solutions aux besoins d'un territoire) et, d'autre part, à propos des nouvelles priorités décidées lors du bilan à mi-parcours : changement climatique, énergies renouvelables, gestion de l'eau et biodiversité. Mais sur le terrain, les acteurs de la mise en oeuvre du programme sont démunis, faute de dispositifs adaptés.

Dans le CCTP, il a été précisé qu'une « attention particulière devra être accordée à l'innovation dans son aspect transversal » par rapport aux 4 thématiques proposées pour l'organisation de l'évaluation. De plus, compte tenu que l'innovation a des dimensions collective et territoriale, souvent négligées dans les politiques publiques³³, une question évaluative nationale a été introduite ainsi formulée : « Q2 : *Dans quelle mesure le PDRH a-t-il contribué à un développement innovant des formes d'actions collectives chez les différents bénéficiaires ?* » Dans le cadre du PDRH, une partie des dispositifs d'investissement étaient

³¹ Dans le cadre de France Stratégie a été mise en place en 2014 une Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation. Le premier rapport de cette commission, « Quinze ans de politiques d'innovation en France » (Janvier 2016), ne comporte aucun développement particulier sur l'agriculture ou l'agroalimentaire. Les finalités générales des politiques d'innovation sont : augmenter les capacités privées de R&D ; accroître les retombées économiques de la recherche publique ; développer la coopération entre acteurs ; soutenir le développement des entreprises innovantes.

³² Le début du PDRH correspond avec la politique des pôles d'excellence rural et la fin avec celle Programme d'investissements d'avenir (PIA) dont, depuis 2014, une action a été dédiée aux secteurs agricoles et agroalimentaires, centrée sur la reconquête de la compétitivité du secteur agricole et agroalimentaire français : le P3A (projets agricoles et agroalimentaires d'avenir), doté de 120 millions d'euros sur 3 ans. Un bilan des politiques d'innovation dans les secteurs agricoles et agroalimentaires devrait considérer l'ensemble des dispositifs.

³³ Toutefois, sur ce point, le Partenariat Européen pour l'innovation (PEI) est susceptible d'apporter des évolutions.

dédiés aux CUMA, mais il y avait des difficultés à subventionner des formes collectives nouvelles d'action (ce problème fait l'objet d'une recommandation), difficultés qui pour certaines demeurent dans le cadre de la nouvelle programmation.

Concernant le périmètre de la question, compte tenu des finalités globales affichées par le PDRH, l'innovation recouvre notamment les démarches « qualité » et la transition écologique et énergétique en ce qui concerne les producteurs, mais aussi les services aux entreprises (agricoles et rurales) ainsi que les modalités de la mise en œuvre des mesures. L'innovation n'est pas de même nature selon que la stratégie de développement des exploitations repose sur l'agrandissement des ateliers ou la diversification. Avec les démarches qualité, l'adhésion à un programme agro-environnemental ou maîtrise des coûts par une démarche raisonnée, on est dans tous les cas devant des démarches globales. Compte-tenu du rôle de l'information et des connaissances complexes, on peut parler d'un déplacement des facteurs de performances vers du capital immatériel et donc d'un déplacement des compétences stratégiques dans la conduite des exploitations agricoles.

Il y a plusieurs leviers potentiels pour l'innovation dans les exploitations agricoles, par la formation ou le type d'investissement soutenu, mais peu d'actions sur les aspects collectifs de l'innovation. Ceci est à mettre en rapport avec les limites de l'animation signalée dans le rapport d'évaluation (mais, a contrario des exemples positifs de synergie entre investissement et animation sont soulignés). La question renvoie aussi au rôle du réseau rural (échanges et mise en relation).

Concernant les services, selon le groupe de travail thématique³⁴, des innovations sont attendues en matière de *services de conseil* (outils de diagnostic)³⁵ et *formation* et de *services financiers*, qu'il s'agisse des formes de financement des investissements et du foncier ou de l'assurance en matière économique. La nouvelle programmation a introduit des instruments financiers, pour le risque climatique mais des solutions restent attendues sur le risque économique (instabilité des prix). La question de *l'innovation sociale* a également été soulevée, elle concerne l'installation (en particulier les installations non aidées) mais aussi le financement du foncier (avec des initiatives comme « Terre de liens ») ou des projets d'activités diverses ayant une visée sociale. C'est là un trou noir, d'autant plus que l'approche de la compétitivité est limitée à une vision comptable.

La question de l'innovation (comme toutes les questions transversales) est à considérer au regard des impacts du programme. Pour prendre un seul exemple, l'évaluation a mis en évidence un effet net très net du programme sur l'amélioration des performances énergétiques des exploitations bénéficiaires des mesures dédiées. Mais que peut-on dire de l'impact, sachant qu'il y a environ 10000 bénéficiaires (dont des CUMA) du Plan de Performance Energique (121C1 et 125CPPE) et que donc les réalisations apparaissent assez éloignées de l'objectif de ce plan élaboré en 2009, en lien avec les objectifs du Grenelle de l'Environnement, qui était d'augmenter la proportion d'exploitations agricoles à faible dépendance énergétique à 30% d'ici 2013 ? Il faudrait savoir s'il y a des externalités de cette mesure, en l'occurrence des économies d'adoption facilitant la diffusion de solutions de réduction de la dépendance énergétique des exploitations.

³⁴ Les dernières réunions des groupes thématiques (24-25/11/2016) ont permis de rassembler des éléments de discussions sur les recommandations, qui ont ensuite été élaborées par les évaluateurs et validées par le comité de pilotage.

³⁵ Certaines propositions vont jusqu'à conditionner les aides aux investissements à des formations au management stratégique, généralisant en quelque sorte la contrainte en terme de plan de formation existant pour les aides à l'installation. Avec la nouvelle programmation il a été introduit une contrainte de formation pour l'aide à l'investissement.

6. Qualité de l'environnement

Les conclusions du rapport d'évaluation, qui sont très nuancées, ne sont pas commentées en détail ici. Les travaux conduits par l'évaluateur ont montré en premier lieu la difficulté à dresser des conclusions à ce sujet, du moins à un niveau global. Le temps et les données de référence manquent pour conduire des travaux originaux en termes de bilan et d'impact des actions. En particulier on ne dispose pas d'indicateurs localisés des pressions agricoles sur l'environnement (eau, sol, paysage) qui pourraient être suivis et d'indicateurs d'état (ou, s'ils existent, ils sont difficilement mobilisables dans le cadre de l'évaluation).

Il existe en France tant des observatoires que des études et travaux de recherche sur les différents compartiments et sur la biodiversité, mais cet ensemble s'est révélé de fait difficilement mobilisable dans le cadre de l'évaluation du développement rural. Une meilleure complémentarité entre travaux de recherche et cadre de l'évaluation est à rechercher³⁶. *Le ministère de l'écologie devrait être plus impliqué dans la préparation (en amont) et la conduite des travaux évaluation.* Certes, ce ministère a été impliqué en tant qu'autorité environnementale dans le pilotage de l'Évaluation Environnementale Stratégique (ESS)³⁷. L'objectif de cette évaluation était de mettre en évidence, par mesure, les risques pour l'environnement du PDRH liés à la nature de la mesure (PMBE, mécanisation forestière,...) ou à un cadrage insuffisant de la mise en œuvre et de proposer des mesures correctrices. L'EES a suscité des débats et a été prise en compte dans le cadrage des mesures et les conditions d'éligibilité (l'évaluation ex-post n'est pas revenue sur cette question). L'ESS, comme c'était son rôle, a également proposé une série d'indicateurs, par mesure pour le suivi de l'effet du PDRH sur l'environnement. Toutefois, à notre connaissance, ce suivi n'a pas été effectué.

Sans doute de nombreux animateurs de Projets Agro-environnementaux locaux (PAE, mesure 214I) ou les CRAE ont tirés des bilans, mais ceux-ci ne sont pas centralisés. Il n'y a pas à notre connaissance d'étude sur la gouvernance des PAE. Les enquêtes par sondage sur ce sujet, telles que celles qui ont été réalisées dans le cadre de l'évaluation ex-post, ne peuvent en rester qu'à des appréciations globales des résultats et parfois vagues. Si ces enquêtes montrent que les bénéficiaires du programme sont concernés par l'environnement, il est difficile d'interpréter les réponses des contractants de MAE lorsque la réponse majoritaire est « motivation personnelle ».

Les questions évaluatives européennes sur l'environnement concernent l'axe 2, alors que les autres axes sont également concernés à différents égards et alors que l'axe 2, notamment à travers les mesures de masse ICHN et PHAE, se concentre dans les zones de montagne et à handicap et a également un objectif d'équilibre territorial.

Par ailleurs, dans de nombreuses zones malgré des enjeux évidents, la préservation de la ressource en eau, par exemple, n'est pas à l'agenda politique des autorités territoriales. D'une façon générale, comme dans le domaine économique, si des dynamiques locales positives sont constatées et si l'analyse montre des effets potentiels de diverses mesures pour l'amélioration de l'environnement, il est pour le moins délicat de passer à une analyse en termes d'impacts.

³⁶ Par exemple, nous disposons aujourd'hui de suffisamment de données et de recul sur les MAE (niveau des parcelles depuis 2006, niveau des bénéficiaires depuis la création) pour que soient conduites des recherches longitudinales sur les territoires concernés qui seraient très utiles.

³⁷ L'examen préalable des mesures du PDRH par les services du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (MEDD) a mis en évidence la nécessité d'appliquer au PDRH la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. L'autorité de gestion (MAP) et l'autorité environnementale ont décidé en concertation de mener l'évaluation environnementale stratégique conjointement avec l'évaluation ex-ante générale du PDRH, conformément à cette directive. Voir l'avis de l'autorité environnementale.

Le ciblage géographique des MAE est une condition de leur efficacité (et une recommandation forte de l'évaluation finale du PDRN). Le PDRH innove à cet égard avec les MAET. Le ciblage concernant l'enjeu eau a été plus discuté en termes de pertinence dans différentes études que celui sur les zones Natura 2000 (enjeu biodiversité). La pertinence des zones reste cependant sans doute une question de recherche.

Il reste cependant des enjeux et objectifs globaux auxquels ne répondent pas des mesures localisées (même si des priorités peuvent être définies sur d'autres critères). Il en est ainsi des objectifs de maintien des prairies, de diversification des cultures notamment, qui justifient la PHAE et la MAER et on pourrait y inclure la réduction de l'usage des pesticides ou des gaz à effet de serre. Néanmoins ce type d'objectif peut également entrer dans la conditionnalité ou le paiement vert ou faire l'objet de réglementation spécifique (pesticides). En tant que MAE de masse, leur objectif propre n'est donc pas entièrement discernable.

On peut hésiter pour classer des mesures impliquant un changement systémique, telle que la SFEI. En tant que mesure de conservation des prairies, on peut comprendre qu'elle ne soit pas zonée, mais du point de l'enjeu eau (réduction de la pollution) il serait souhaitable, comme le propose l'évaluateur ex-post, que l'aide individuelle pour ce type de mesure soit réservée pour des zones à enjeux. En dehors de ces zones, des démarches de transformation systémique vers des systèmes fourragers et plus généralement des systèmes de cultures à bas intrants, démarches de type agroécologique, restent à encourager, mais en visant une « double performance » (économique et écologique). Plutôt que des paiements environnementaux individuels, il convient plutôt de cibler les aides à l'investissement sur la mise en œuvre de systèmes bas intrants et de financer dans cette perspective des formations, des diagnostics et des réseaux d'accompagnement.

Les aides à l'agriculture biologique posent de la même façon la question de leur objectif. L'aide à l'agriculture biologique est principalement justifiée par la production de biens publics environnementaux. Si l'on considère l'objectif de qualité de l'eau, on pourrait argumenter pour une concentration de la CAB (aide à la conversion) sur les zones délimitées à enjeux eaux (ce n'est pas le cas, toutefois sur ces zones l'aide peut être plus élevée qu'en dehors). En dehors de ces zones, en tenant également de l'enjeu biodiversité, on peut imaginer un bonus dans le cas d'un projet collectif couvrant une partie significative d'un bassin versant ou d'une vallée. *Néanmoins, il existe de fait un objectif global de la politique nationale qui est simplement le développement de l'agriculture biologique*, affirmé dans différents plans successifs, qui mobilisent tant les MAE que des mesures nationales (recherche-développement, animation, organisation de filières et de plateformes commerciales). L'aide à l'AB, dans le cadre du RDR et du PDRH, ne relève donc pas d'un objectif clair, *quoiqu'il soit explicite*. Tout en étant justifié par les enjeux environnementaux, il s'agit tout autant d'un objectif économique : répondre par la production nationale à une demande croissante pour des produits bio (en ce sens c'est un objectif de compétitivité). La CAB est alors justifiée comme incitation pour lever les freins à l'adoption que sont les risques agronomiques liées à la période de conversion et la non possibilité de vendre dans les circuits bio. Les travaux économétriques existant montrent que le niveau de ces aides explique grandement le développement de l'AB. Interviennent également des effets de dépendance spatio-temporelle (voir travaux ODR) qui révèlent le rôle des compétences collectives dans ce développement. Dans la période du PDRH interviennent également les aides au maintien (MAB) (dans une partie des régions) et le crédit d'impôt ; ce qui tend à prouver que ce secteur pour son développement nécessite toujours un appui public. Ceci soulève des questions, que nous n'aborderons pas ici mais qui sont des enjeux de recherches, sur la transition vers une triple performance et les possibilités de généralisation de l'AB.

Le groupe de travail dédié à l'environnement a été un lieu de débats entre experts, avec parfois des opinions tranchées sur l'efficacité des mesures sur la qualité de l'eau ou la biodiversité ; les discussions concernant, entre autres, le problème des effets de seuil dans la manifestation des impacts. Dans le cadre de ce GT, une sélectivité des aides aux investissements au regard des enjeux environnementaux a été

recommandée. Le BFE a souligné un problème de mise en place de règles de sélection des projets mis en évidence par deux récents audits de performances sur l'installation et sur les énergies renouvelables. Les remarques des auditeurs sont toujours les mêmes, ils ont l'impression que tous les dossiers sont sélectionnés (en fait, cela renvoie au mode de fonctionnement des CDOA), ce qui ne permet pas de répondre à des enjeux environnementaux (de ce strict point de vue on peut juger préférable de mettre 50 000 € sur un HCF qui s'installe en bio... plutôt que 8000 € sur un agri qui s'installe en conventionnel en reprenant la ferme familiale et qui se serait installé sans cette aide). Le manque de règles de sélection a également été dénoncé concernant la mesure 121. Les premiers bilans PCAE (Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations) montrent une augmentation des montants moyens par dossier, mais semble-t-il on n'a pas été plus sélectif.

Le PDRH a été mis en place avant qu'existe une stratégie nationale sur les énergies renouvelables. Le programme a évolué par des ajouts, le PPE, qui a été orienté sur la performance énergétique plus que sur la production d'énergies renouvelables, puis la méthanisation définie comme activité agricole (121 et 125) ou de diversification (311). La nouvelle génération d'aides (PCAE) ne prend en compte que la méthanisation et les panneaux photovoltaïques et des investissements connexes aux méthaniseurs. Cette politique dépasse le ministère de l'agriculture, le MEDDE ayant la main sur questions énergie et climat.

7. Emploi agricole et formes de travail

« Préserver l'emploi agricole » est un objectif du PDRH, dont on s'attendrait qu'il concerne à la fois l'emploi familial et l'emploi salarié, ce qui n'est pas vraiment le cas (en particulier en termes de logique d'action et d'objectifs intermédiaires). Le PDRH focalise sur les emplois d'exploitant (non salarié) et fait l'impasse sur une analyse des formes d'emploi dans l'agriculture et le rural.

Concernant l'emploi et les installations de jeunes, le PDRH présente des objectifs volontaristes. Cette surestimation au regard des anticipations que l'on pourrait tirer de la démographie et des dynamiques antérieures est certainement essentiellement liée à la pression des syndicats ou autre parties prenantes (cela était déjà le cas du programme précédent). Les objectifs fixés par le PDRH en matière d'installations supposeraient d'augmenter beaucoup le taux de renouvellement des exploitants partant en retraite, par rapport à ce qu'on peut observer dans le passé. L'évaluation ex-ante (p23) fait état d'un modèle prévisionnel du CNASEA « qui prévoit une forte hausse du taux de renouvellement des exploitations à partir de 2004 pour atteindre un palier stable jusqu'en 2014 à près de 70% ». Il n'est pas précisé s'il s'agit du taux de renouvellement global (quel que soit l'âge de l'entrant) ou du taux de renouvellement par les jeunes de 40 ans au plus, indicateur plus pertinent. Cette prévision, qui, si elle concerne le second indicateur, est très exagérément optimiste, s'est révélée fautive. Selon le rapport d'évaluation ex-post, à partir des données MSA de l'ODR, le taux global de renouvellement baisse au cours des années 2000, de 76,4% pour la période 2002-2006 à 70,3% pour 2007-2014, tandis que le second taux correspondant à l'installation de jeunes en âge de bénéficier des aides à l'installation est inférieur à 50% et plutôt stable passant pour les mêmes période de 47,8% à 48,3% ; le taux de renouvellement des sortants par des jeunes bénéficiant de la DJA est lui aussi assez stable depuis 15 ans, autour de 23%. Cette stabilité du taux de renouvellement par les jeunes indique que la baisse du taux global de renouvellement est liée davantage à une réduction des installations des plus de 40 ans (notamment les transferts entre époux) qu'à celle des jeunes, ainsi qu'à l'instabilité des installations au-delà de 40 ans. Ce taux de renouvellement est bien en deçà des attentes affichées en termes de renouvellement de l'agriculture familiale !

L'axe 1 entend contribuer au « maintien » de l'emploi agricole, du moins à modérer sa régression, car de toute façon il régresse, et les axes 3 et 4 au maintien et à la création d'emplois dans les zones rurales. L'emploi agricole relève de l'axe 1 et des mesures de l'axe 3 ciblant les exploitations agricoles. Les investissements augmentant la productivité du travail réduisant, à un niveau global, l'emploi agricole (tout en favorisant une substitution du travail familial par du travail salarié), la création ou le maintien d'emplois

agricoles familiaux peut prendre deux voies (souvent complémentaires) : augmenter la VA par unité (qualité et circuits courts), créer sur les exploitations des activités non agricoles au sens strict (diversification : tourisme, transformation, production d'énergie, et aussi services autres que tourisme). Remarque : en France contrairement à d'autres pays et à l'exception des fermes « pédagogiques », la production de services d'accueil (comme les accueils de jour) est peu développée.

En abordant la question évaluative, le rapport d'évaluation ex-post (tome 2) rend bien compte de l'évolution de l'emploi en France. Au cours de la période 2000-2013, 20% des emplois ont été perdus dans le secteur agricole et sylvicole. Cette tendance reflète bien l'évolution de la productivité du travail en agriculture au cours de la période. Il en résulte que la part de l'emploi en agriculture et sylviculture est passée de 3,2% en 2000 à 2,7% en 2007 et à 2,5% en 2013 (source : Eurostat). Mais cette érosion de l'emploi agricole s'est ralentie à partir de 2010, pour des raisons démographiques et en conséquence des réformes des retraites qui dans un premier temps ont favorisé des départs précoces (carrières longues) puis abouti à un recul effectif de l'âge de départ. A ce niveau global, isoler l'impact du PDRH, dans ces dynamiques, également influencées par le contexte économique, est difficile et illusoire. En effet, à ce niveau global, on ne peut pas construire de contrefactuel et le PDRH ne représente pas une rupture, il est en continuité avec le PDRN qui regroupait en un programme des mesures préexistantes depuis des décennies (DJA et primes à l'herbe en montagne).

D'une façon générale, les mesures (ciblées) de soutien aux investissements conduisent à des déplacements de production et d'emploi, anticipés ou non, entre territoires (ou modèles de production), qui limitent l'effet d'ensemble. Or le maintien de l'emploi est un élément de la compétitivité territoriale. On peut notamment penser que certains investissements agricoles ou sylvicoles du PDRH, contribuant généralement à une amélioration des conditions de travail ont des effets négatifs sur l'emploi agricole. A cet égard les travaux conduits pour l'évaluation ont sans doute insuffisamment appréhendé les effets de déplacement et de substitution. Ces effets concernent l'économie des espaces ruraux ; selon le type de territoire des effets de complémentarité ou de concurrence entre fournisseurs de services peuvent apparaître³⁸. Ils concernent également (et sans doute plus fondamentalement) les dynamiques de restructuration. Les éleveurs laitiers bénéficiaires du PDRH (PMBE notamment) ont agrandi la taille de leur atelier y compris en emploi, mais la majorité des autres ont disparus.

Néanmoins, en termes de résultats, la mise en évidence par des travaux économétriques d'effets positifs sur l'emploi agricole et rural est un résultat important et une innovation dans cette évaluation. Les travaux de l'évaluateur sur le PMBE (source RICA, avec contrôle des biais) montrent que les exploitations d'élevage aidées s'agrandissent plus que les autres (comparables) tant en surface qu'en emploi. Une étude INRA³⁹, met en évidence des corrélations (toutes choses égales par ailleurs), au niveau géographique du canton, entre l'intensité de contractualisation des principales catégories de mesures (modernisation, PHAE, autres MAE) du PDRH et du PDRN (dont l'effet persiste) et l'évolution de l'emploi agricole. Les effets ainsi mis en évidence (en tout rigueur le résultat signifie uniquement que ce sont les mêmes caractéristiques d'un territoire qui expliquent à la fois l'intensité de l'intervention du programme et l'évolution de l'emploi) restent cependant à consolider par des analyses causales. Mais l'analyse en termes de résultat ne peut pas être transformée, sans analyses complémentaires, en analyse en termes d'impact (voir ci-dessus partie II).

³⁸ Un exemple donné dans le Guide de l'évaluation de 2014, à propos de la diversification, est le cas de l'aide à la diversification des exploitations agricoles vers des activités équestres ou de services touristiques, lorsque les entreprises spécialisées dans ces activités sont exclues de l'aide.

³⁹ Initialement réalisée sur les données de 2010 par une équipe SMART/US-ODR dans le cadre d'un projet européen (SPARD) et actualisée (étude satellite) par Eric Cahuzac et Elise Maigné (US-ODR). Cette étude mériterait d'être poursuivie.

Les faits marquants de l'emploi agricole qui sont soulignés à juste titre par le rapport sont l'augmentation substantielle de l'emploi salarié agricole direct et indirect (groupements d'employeurs et CUMAs), en particulier dans les exploitations laitières et viande bovines (cibles du programme), ainsi que le développement de l'économie collaborative sous différentes formes. Les salariés sont les grands oubliés des mesures de compétitivité du PDRH alors que leur part s'accroît dans l'emploi. Il faudrait de ce point de vue regarder plus attentivement les réalisations de la mesure formation, pour apprécier dans quelle mesure elle concerne les salariés agricoles. Faute d'interrogation des parties prenantes concernées, il n'est pas envisageable de faire plus de recommandations sur cette question.

Toutefois, les nouvelles mesures et les prochains travaux d'évaluation devraient être attentifs aux évolutions en cours des formes de travail dans l'agriculture, place du salariat, révolution numérique, économie collaborative.

8. Installation et DJA

La DJA reste une mesure phare pour la modernisation et la viabilité des exploitations agricoles. Les résultats positifs de cette mesure par rapport à son objectif économique et d'aménagement du territoire ne doit pas empêcher une perspective critique plus globale. Si l'on doit juger de l'efficacité de la DJA au regard de ses objectifs, on se heurte à la difficulté de définir ces objectifs et de mesurer des résultats correspondant.

Notons que si on peut tirer des enseignements d'une comparaison entre installations aidées et non aidées, qui forment deux sous-ensembles de la population agricole familiale, cela ne permet aucunement de savoir ce qui se passerait sans l'existence de la DJA. Les jeunes dont l'installation n'entre pas dans le cadre de la DJA soit n'entrent pas dans les critères d'éligibilité, du point de vue du niveau de formation ou du point de vue du revenu prévisible, soit refusent les contraintes de la procédure. Si on excepte les cas d'installation par l'entrée sur une exploitation procurant des revenus supérieurs au seuil, on peut penser que les installations aidées ou non aidées correspondent à des stratégies économiques et projets professionnels de natures différentes⁴⁰. En ce sens, l'enquête ex-post montre que la DJA n'a pas d'influence sur les décisions de reprise, cf. Tome II.

La DJA repose sur un modèle professionnel correspondant au statut de « chef d'exploitation ». Les autres statuts d'emploi ne sont pas considérés. Certes les emplois familiaux hors du statut d'exploitant régressent fortement. De ce point de vue, des progrès ont été fait depuis une 15 d'années avec une limite d'âge pour les aides familiaux et l'accès des femmes au statut de co-exploitante et donc à la DJA (et la possibilité d'obtenir 2 DJA pour un couple). Mais la part des femmes dans les installations ne progresse pas depuis une décennie. Les installations aidées pour des pluriactifs restent limitées. Ce modèle professionnel correspond mieux à certaines filières qu'à d'autres. Depuis sa création, la DJA est mobilisée bien plus par l'élevage laitier que par l'agriculture du sud-est (peut-être du fait des seuils de revenus ou de la nature des investissements).

L'impact de la DJA en termes de résultat pour les bénéficiaires est bien renseigné. Le dispositif a évolué depuis 40 ans dans un premier temps en renforçant les conditions de capacité professionnelle, puis en cherchant à élargir la portée de la mesure (pluriactifs,...) et plus récemment (décret décembre 2008) avec une réorganisation du dispositif d'accompagnement et l'élargissement des critères de modulation de la DJA avec l'ajout du caractère innovant du projet, son impact sur l'amélioration de l'environnement et l'attractivité des territoires. La DJA renforce la viabilité du projet d'installation, c'est indéniable (même si l'on manque de données détaillées) et d'autant plus important que par ailleurs l'analyse à partir du Rica ne montre pas d'effet sur la productivité. Les exploitations qui offrent des perspectives de résultat

⁴⁰ Des départements et des régions financent des dispositifs d'appui à des installations non aidées par la DJA (diagnostics d'exploitation, suivi, tutorat).

satisfaisant sont en général celles dont le niveau de capital est élevé, par l'effet des moyennes... mais il y a des contre exemples lorsque la priorité est donnée à la création de valeur ajoutée. Le dispositif DJA (malgré les réserves ci-dessus) présente l'avantage d'accompagner, aujourd'hui, une diversité de projets d'exploitation. Lors des Assises de l'installation (2012-2013), un bilan mitigé a cependant été tiré de l'évaluation de ces dispositifs, soulignant qu'une part importante des installations qui ne bénéficie pas d'aides (30 à 40%). L'enquête conduite par les évaluateurs ex-post auprès des bénéficiaires de la DJA « montre que la DJA à elle seule n'est pas toujours déterminante dans la décision de s'installer ». Par contre, elle influence les conditions de reprise, ainsi que la viabilité du projet de reprise. Seuls 18% des bénéficiaires déclarent qu'ils ne se seraient pas installés sans la DJA. Est-ce que d'autres types de projets que ceux soutenus pourraient être également sécurisés ? Les réponses de l'enquête concernant les ateliers laitiers (dans 1/3 des cas la reprise n'aurait pas eu lieu) peuvent être interprétées dans un sens restreint, c'est-à-dire de la reprise de l'atelier laitier. Rien ne prouve que, sans les aides, ces terres n'auraient pas intéressé quelqu'un d'autre et qu'elles seraient restées en friche ! Le problème renvoie là au problème de la reprise d'un capital d'exploitation important. De ce point de vue on peut dire que la DJA contribue au maintien du caractère familial de la production laitière.

L'objectif de la DJA n'est pas de couvrir la reprise d'une exploitation. Le montant financier des aides à l'installation reste limité au regard des montants de reprise qui se situent en moyenne au-dessus de 335.000 € (rapport ex-post). Souvent la DJA permet de constituer l'apport personnel nécessaire pour obtenir un prêt. Il y a certes un problème de financement des investissements agricoles et en particulier de garantie pour les emprunts, dont la solution ne se trouve pas du côté de la DJA. Plus la taille des ateliers s'accroît plus le financement du capital dépendra d'instruments financiers. C'est une question essentielle. L'idée d'un fonds de garantie des emprunts JA ressort d'ailleurs des avis recueillis par les évaluateurs auprès des bénéficiaires.

Le rapport d'évaluation évoque la possibilité d'effet d'aubaine dans le cas de DJA. Toutefois, ceux parmi les bénéficiaires qui disent qu'ils seraient installés à l'identique n'auraient pas nécessairement eu le même revenu. Il n'y aurait, à strictement parler, d'effet d'aubaine que si sont générés des revenus supérieurs au plafond.

A noter que le dispositif d'accompagnement de la DJA permet un diagnostic (et auto diagnostic via la formation) approfondi des projets. Si la DJA était remplacée ou complétée par un fonds de garantie pour les emprunts, il y aurait encore plus une nécessité d'audit des projets. Des avis se sont exprimés pour réorienter complètement le dispositif d'aides à l'installation vers le financement de la formation et le conseil en complément de dispositifs d'assurance et de garantie des emprunts (d'autant qu'une partie de l'enveloppe du pilier 1 est désormais dévolue aux JA). Mais pourquoi, dans ce cas, limiter ce dispositif dans le second pilier aux JA ? (en dehors du fait que c'est une construction de la politique agricole cogérée). Une proposition audacieuse (qui va au-delà des recommandations de l'évaluateur ex-post ciblant la programmation en cours, mais qui fait écho à certains avis exprimés) : financer l'accompagnement et un fonds de garantie des projets de TPE (ou d'associations) en combinant FEADER et FSE.

9. Le renouvellement des générations

L'indicateur d'impact concernant le taux de renouvellement⁴¹ et la question évaluative correspondante viennent du PDRH. A quel objectif renvoie cette question ? Il convient de l'interpréter. Vise-t-on l'emploi agricole ? (auquel cas il faudrait inclure les salariés et avoir un autre indicateur) ou plutôt le maintien d'une agriculture dite « familiale » ? Ce que laisserait entendre implicitement l'indicateur qui concerne le renouvellement des chefs d'exploitation.

⁴¹ Il est formulé dans le PDRH de la façon suivante : « nombre d'exploitants agricoles de moins de 35 ans rapporté à celui des plus de 55 ans. » (Source : Enquêtes structures).

Si tel est bien l'objectif, non explicité dans le PDRH, il faut bien dire que la réalité est à l'opposé. Relativement stable ; le taux de renouvellement des exploitants non-salariés par des jeunes est inférieur à 50% (ci-dessus) : (i) le salariat augmente dans l'emploi total ; (ii) le nombre d'exploitations sans exploitant AMEXA (régies par des salariés) augmente ; (iii) l'agriculture « collaborative » se développe. Bref il faudrait relativiser cet indicateur en tenant compte du contexte d'évolution des emplois.

Le fait que la DJA favorise l'agrandissement impacte négativement le taux de renouvellement au sein de l'agriculture familiale, tout en assurant une certaine sécurité pour les transitions aidées. C'est mathématique : les terres libérées sont en quantité fixée pour une période, celles qui vont à l'agrandissement ne vont pas à des installations nouvelles. En même tant l'agrandissement des exploitations conduit au développement du salariat. Ce qui nous ramène à la question : quel est l'objectif de la DJA ? Néanmoins il est difficile de dire ce qui se passerait sans DJA : déprise en montagne, instabilité des trajectoires professionnelles, moindre investissement dans l'agriculture familiale et perte de compétitivité de cette forme d'agriculture ? La question est loin d'être simple !

10. Formes de gouvernance et projets territoriaux

Le rapport d'évaluation ex-post a repéré la mise en œuvre de « stratégies » de diversification différenciées selon les territoires, plus ou moins innovantes, et souligne le « rôle clé » de LEADER sur ce point (« les voies de diversification les plus originales, relevant de l'économie sociale et solidaire (ESS), transition énergétique,... étant abordées dans le cadre de LEADER »). De quelle nature exactement est l'effet leader ? Les GAL interfèrent avec d'autres structures de territoire et le pouvoir local ; ils ne sont pas toujours autonomes par rapport aux stratégies territoriales (de plus long terme) portées par ses structures (ex une charte PNR) et les élus locaux influents. La force des GAL est donc dans la gestion directe des mesures (certes contrainte), dans un financement de l'ingénierie territoriale, une gouvernance autonome et dans l'appui d'un réseau. Il a été constaté, assez souvent, une pré-orientation des projets (321) selon leur taille : on oriente les plus gros (et donc ceux qui ont un effet sur l'emploi) vers l'axe 3 et les autres, un peu plus innovants et risqués sur Leader (axe 4). L'animation Leader joue donc un rôle de diffusion et d'orientation (Bosc C., Vollet D., 2017).

Ne pourrait-on pas élargir l'expérience leader ? Si l'analyse ci-dessus n'est pas fautive :

- en finançant l'ingénierie territoriale hors LEADER (avec une mesure du type de la 341) ;
- en facilitant les « réseaux d'appui aux projets collectifs locaux » (un projet collectif pouvant être constitué de des projets individuels en synergie sur un territoire), via différents mécanismes (complémentaires, selon les contextes) et outils (dont les SCIC qui peuvent mobiliser un financement public ou privé local) : réseau rural, PEI, structures de l'ESS (par ex : les FR SCOP pourraient se voir financer un poste d'animateur dédié au rural sur la base d'un appel à projet « animation de réseaux d'intelligence collective », qui concernerait bien sûr les réseaux agricoles classiques mais pourrait s'ouvrir bien au-delà, dans l'esprit leader) ;
- en donnant l'accès aux données de réalisation et aux indicateurs de résultat aux porteurs de projets (desquels on pourrait exiger un rapport d'exécution finale...) et par leur intermédiaire à l'ensemble des parties prenantes ;
- en multipliant les formes de gouvernance locale pour la mise en œuvre des PDR. Les PAE pourraient être proposés et mis en œuvre par des structures de type GAL (i.e. avec les mêmes responsabilités), disposant d'une ligne de crédit pour l'animation et le recours à des services externes (notamment diagnostic et audit de projet), pour le réseautage. On pourrait aussi promouvoir et décentraliser de façon analogue des « projets intégrés » visant une « double ou triple performance » (impliquant donc les mesures investissement) portés par exemple par les GIEE.

Une telle orientation, dans le contexte (européen) actuel, supposerait : que soient généralisés non seulement l'appel à projet pour toutes les mesures concernant la construction et la diffusion des connaissances et l'ingénierie de projet, mais aussi l'audit ; que les projets soient audités (d'une façon ou d'une autre) avant sélection (sur critères).

11. Recommandations

L'évaluateur ex-post a développé 7 recommandations. Seulement quelques détails sont fournis ici (cf. la synthèse pour plus).

Quatre recommandations sur la stratégie et les objectifs

- o *R1 : Renforcer la capacité des programmes à soutenir l'innovation et à conduire le changement*

Notamment : Préciser la théorie d'action recherchée pour favoriser l'innovation (quel rôle du FEADER ? quels objectifs ? quels leviers ? quel horizon temporel)

- o *R2 : Renforcer les approches intégrées (filières, territoires)*
- o *R3 : Renforcer la cohérence externe des programmes*
- o *R4 : renforcer la territorialisation des programmes*

Notamment : Renforcer la souplesse et adaptabilité locale des MAE ; s'appuyer sur les territoires de projet ; cibler les aides filières de façon à renforcer les stratégies territoriales.

Trois recommandations sur la mise en œuvre

- o *R5 : Renforcer la sélection des projets*

Notamment : Renforcer la sélectivité des aides aux investissements et à l'installation ; Moduler davantage les aides suivant les orientations recherchées (collectif, triple performance, innovation,...) ; Renforcer et mobiliser des références (observatoire des coûts).

- o *R6 : Renforcer la lisibilité et l'accessibilité au programme*
- o *R7 : Disposer d'outils de suivi/évaluation performants*

Il y a eu dans le groupe thématique concernant les effets économiques, un consensus pour un renforcement de la sélectivité des aides et une modulation en fonction des objectifs des projets. La mise en œuvre peut poser des difficultés et une évaluation en continue devrait être faite des conséquences des critères de sélection.

Certains membres du comité de pilotage (comme indiqué ci-dessus) ont souligné les risques liés à l'investissement (dans le contexte économique actuel) et recommandé de cibler les aides à la formation sur l'acquisition de compétences managériales et d'associer formation, appui à la réflexion stratégique et à la mise en œuvre de projets et aides à l'investissement (agricoles ou pour les services ruraux). Le comité de pilotage a également recommandé d'appuyer la formation de collectifs qui s'engagent dans des démarches partenariales multi parties-prenantes visant à porter des projets collaboratifs répondant à des enjeux publics territoriaux (tels que les GIEE).

Il apparaît également pertinent d'inciter les régions à coopérer sur certains enjeux en particulier concernant les investissements immatériels (cela peut passer par des réseaux thématiques impulsés par le Réseau Rural national). Il est en particulier nécessaire de faire vivre un réseau national et un centre de ressources pour l'évaluation des politiques de développement rural (cf. Partie I).

Références bibliographiques

- ASP. Services études, 2012. Installation et devenir des agriculteurs sans la Dotation Jeunes Agriculteurs.
- Allaire G., Cahuzac E., Poméon T., Simioni M., 2014. Approche spatiale de la conversion à l'agriculture biologique : les dynamiques régionales en France. *Économie rurale*, 339-340, 9-31.
- Bosc C., Vollet D., 2017, à paraître, Mesure de la performance des politiques européennes de développement rural par l'estimation de leur « valeur ajoutée territoriale » : application au programme Leader du pays d'Aurillac, RERU)
- Chabé-Ferret S., Y. Desjeux, P. Dupraz & J. Subervie. (2013) " Adoption et efficacité des mesures agrienvironnementales", in *Le développement rural en Europe : Quel avenir pour le deuxième pilier de la Politique agricole commune ?*, Ed. Aurélie Trouvé, Marielle Berriet-Sollicec & Denis Lépicié, PIE Peter Lang Editions Scientifiques Internationales, 336 p.
- Choux V. (2010). Les Territoires de Mesures Agro-Environnementales à enjeu eau : Construction et perception. Cemagref, Bordeaux, 51 p.
- Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation. Janvier 2016. QUINZE ANS DE POLITIQUES D'INNOVATION EN France. Rapport. France Stratégie.
- Hervé DAKPO, Yann DESJEUX, Pierre DUPRAZ, Giffona Loysell JUSTINIA HANITRAVELO. *Etude Satellite de l'évaluation ex-post du PDRH* : Effet des mesures du PDRH sur les performances techniques et économiques des exploitations agricoles à partir du Réseau d'information comptable agricole (RICA). Fiche résultat, première version 27/03/2017. INRA, UMR SMART, Rennes.
- European Evaluation Network for Rural Development: « Capturing the success of your RDP: Guidelines for the ex post evaluation of 2007-2013 RDPs », June 2014
- EUROPEAN COMMISSION –Directorate-General for Agriculture and Rural Development –Unit E.4 (2016): Report. Methods for assessing impacts of RDPs 2007-2013: Practices and solutions for the ex post evaluation. Good Practice Workshop, Palermo 4–5 July 2016. Brussels.
- Jela Tvrdonova, Evaluation Helpdesk, « Methodological challenges in ex post evaluation », in Palermo, July, 2016.
- Latruffe, L. (2010) « Compétitivité, productivité et efficacité dans les secteurs agricole et agroalimentaire », Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/5km91nj6929p-fr>
- Maigné E., Cahuzac E., 2016. "Évaluation de l'impact des mesures du développement rural sur l'emploi en France: une actualisation" Actualisation des résultats du papier préparé pour le congrès de l'EAAE 2014, « Evaluating the impact of rural development measures on farm labour use: a spatial approach » Desjeux et al.
- Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, SOeS, janvier 2017. *La fonction touristique des territoires : facteur de pression ou de préservation de l'environnement ?* 56p.
- Reynard R., Vialette P., 2014. Une approche de la qualité de vie dans les territoires, INSEE PREMIÈRE, No 1519 (Paru le : 08/10/2014)

Table des matières

Réflexions et propositions à partir des travaux d'évaluation ex-post du PDRH (programmation FEADER 2007-2013)	1
I – Bilan de la mise en place et du déroulement de l'évaluation ex-post du PDRH, des travaux réalisés et enseignements	1
1. Dispositif et préparation de l'évaluation.....	1
2. Déroulé de l'évaluation et qualité des travaux	6
Déroulement et implication du comité de pilotage	6
Six questions évaluatives nationales	7
Qualité du travail livré par le prestataire	7
Difficultés rencontrées	8
3. Recommandations pour l'organisation du suivi et de l'évaluation du RDR.....	10
II - Indicateurs et données.....	12
1. Remarques méthodologiques générales.....	12
2. Analyse critique des indicateurs de résultats du CCSE.....	15
III - Commentaires sur les conclusions et recommandations, pistes d'analyse pour un approfondissement	16
1. Principales conclusions de l'évaluation.....	16
2. De la difficulté de produire des recommandations.....	17
3. Evaluer l'objectif de compétitivité agricole.....	18
Compétitivité des territoires	20
Compétitivité et concurrence.....	21
4. Le caractère rural du PDRH, équilibre territorial et compétitivité	22
5. Innovation	23
6. Qualité de l'environnement	25
7. Emploi agricole et formes de travail	27
8. Installation et DJA.....	29
9. Le renouvellement des générations.....	30
10. Formes de gouvernance et projets territoriaux	31
11. Recommandations.....	32
Références bibliographiques.....	33