



MAAF - DGPAAT

Evaluation du PRDAR de Provence-Alpes-Côte d'Azur

Synthèse du rapport d'évaluation



Octobre 2013

L'évaluation d'un programme régional de développement agricole et rural financé par le CASDAR s'est déroulée en Provence-Côte d'Azur en 2013

Le fonds CASDAR en France cofinance dans chaque région certaines des actions de développement agricole conduites par les chambres d'agriculture, qui sont regroupées sous la forme d'un programme régional de développement agricole et rural (PRDAR). Le développement agricole constitue en France une **politique publique** inscrite dans le code rural. A ce titre, le Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt organise chaque année depuis 2011 l'évaluation externe du PRDAR d'au moins une région. La chambre régionale d'agriculture de Provence-Alpes Côte d'Azur s'est engagée dans l'évaluation du PRDAR 2009-2013 afin de préparer au mieux la prochaine programmation prévue sur la période 2014-2020.

L'évaluation externe permet de dresser **le bilan du PRDAR dans son ensemble**, en s'appuyant sur l'observation de quatre des actions conduites dans ce cadre. Elle est complémentaire des évaluations de PRDAR dites accompagnées, conduites par les chambres d'agriculture avec l'appui d'un expert, qui portent sur des actions particulières de ces programmes.

4 actions focus pour observer le PRDAR de Provence-Alpes-Côte d'Azur

1.1.2 Gérer quantitativement l'eau

3.2 Favoriser l'émergence de projets dans des territoires à forte concurrence foncière ou sous pression périurbaine

4.2.1 Elaborer des références systèmes et des bases de données et les valoriser pour l'aide à la décision

4.2.2/4.5 Expérimenter et évaluer les approches de « conseil global » portant sur le fonctionnement de l'exploitation dans son ensemble.

En Provence-Côte d'Azur, une programmation régionale dans un cadre institutionnel resté très départemental

Au lancement de la phase 2009-2013, le cadre national invitait les chambres départementales d'agriculture à présenter au fonds CASDAR un ensemble d'actions communes, sur la base d'une stratégie régionale. Chacune de ces actions devait être conduite sous la forme d'un projet de développement agricole et rural, afin d'assurer un effet d'entraînement à partir du financement public que constitue le CASDAR.

L'une des principales questions posées par les chambres d'agriculture en début d'évaluation portait sur la **pertinence d'un tel programme régional** dans la région. En effet, les chambres d'agriculture de la région constituent des organismes très différents de par leur budget, leur effectif d'agents et leurs options de management des ressources humaines. Trois chambres départementales, à faible effectif, maintiennent en effet un métier de

conseiller polyvalent et réduisent certains de leurs services, les autres chambres d'agriculture développant au contraire de nouvelles prestations, dont le conseil stratégique aux exploitations agricoles. De plus, les élus des chambres d'agriculture tendent à percevoir un même enjeu, par exemple la défense du foncier agricole, comme très différent selon le territoire concerné. Par ailleurs, la réforme des chambres d'agriculture pour aller vers une régionalisation ou une mutualisation de certains services est très peu avancée. Elle ne constitue donc ni une justification du programme ni un élément moteur.

Le pilotage du PRDAR est resté principalement départemental, chaque directeur adjoint (ou chef de service) de chambre départementale assurant une fonction de « chargé de PRDAR ». Les **chargés de PRDAR** ont principalement défini la **liste des actions** retenues, une maquette financière et la mise en place d'un **groupe régional** d'agents de développement pour chaque action. La chambre régionale a assuré une fonction de coordination opérationnelle.

La programmation du PRDAR, dans sa forme, a totalement répondu aux règles de gestion du cadre national. Sur le fond, le PRDAR a été conduit sans appui sur une stratégie régionale, et l'utilisation à l'échelle régionale du mode projet dans la mise en œuvre a été extrêmement limitée pour certaines actions de développement agricole et rural, absente pour d'autres.

Les chiffres clés du PRDAR 2009-2013 de Provence-Alpes-Côte d'Azur

Un programme pluriannuel commun aux 6 chambres départementales d'agriculture et à la chambre régionale d'agriculture.

10 actions de développement agricole et rural conduites en 2009-2013.

119 agents de développement engagés à temps partiel dans ces actions. Soit au total 30% des 160 ETP (équivalents temps plein) des chambres d'agriculture consacrés en 2011 au développement agricole et rural et 4,5 ETP de partenaires hors chambres d'agriculture.

2,3 Millions EUR par an de fonds CASDAR, pour un budget total du PRDAR d'environ 4,7 M EUR.

Une programmation ayant contribué à l'émergence d'un cadre stratégique régional

Le principal point fort du programme ressortant de l'évaluation est sa **cohérence interne** d'ensemble. Invités à reconstituer avec les évaluateurs la logique d'intervention du PRDAR, les chargés de PRDAR ont constaté qu'après 4 années de mise en œuvre, ils partageaient effectivement un **cadre stratégique commun** sans l'avoir formulé par écrit.

Deux objectifs spécifiques du PRDAR se dégagent ainsi : (1) agir sur la gestion durable de l'eau et du foncier, afin de mieux anticiper les évolutions de l'agriculture dans la région, et (2) réorienter le conseil aux exploitations agricoles vers l'échelle du moyen terme, pour un meilleur appui à l'adaptation des exploitations agricoles. Deux des actions focus de l'évaluation concernent le premier de ces enjeux, les deux autres le deuxième.

Un troisième objectif spécifique du programme, commun à toutes les actions, est relatif aux ressources humaines des chambres d'agriculture. L'ambition en 2009 était de **mutualiser les méthodes**. Il en était attendu un effet de renforcement des compétences des agents. Pour les chambres d'agriculture, il s'agit d'une attente importante dans une période où leurs organismes développent de nouveaux métiers en direction des exploitations agricoles et des territoires.

Ce cadre stratégique, combiné à la mise en œuvre effective des actions du PRDAR et à leur affichage en interne, donne au programme une bonne lisibilité au sein des chambres d'agriculture. Chacune des quatre actions focus de l'évaluation est conduite en cohérence avec le cadre stratégique et contribue ainsi à la poursuite des objectifs du programme.

Des groupes d'agents en place, mais un effet d'entraînement limité sur le développement agricole et rural

L'un des points faibles du programme consiste en un faible effet d'entraînement entre le **travail en groupe** par action des agents et les **activités de développement agricole** et rural cofinancées par le CASDAR. L'évaluation établit un lien direct entre cette situation et l'absence d'adoption d'un mode projet dans la mise en œuvre des actions du programme.

Le document de PRDAR, en suivant le plan type demandé par le MAAF, a permis d'afficher des groupes d'agents porteurs chacun d'un projet régional. En réalité, les groupes d'agents ne partagent pas à ce jour d'objectifs et de responsabilités clairement définis. L'évaluation, en reconstituant la base des agents de développement par métier principal, démontre également le lien faible entre l'inscription nominative d'un agent dans le programme, pour une partie de son temps, et sa participation effective aux activités coordonnées par le groupe - cette situation n'étant en rien spécifique à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Bien que cohérentes avec le cadre stratégique du programme, les activités des groupes ont généré peu de résultats nouveaux, ou le font très lentement. La mutualisation des méthodes entre agents est effectivement poursuivie et leur donne satisfaction, mais les effets sur les compétences des agents qui en résulteront seront limités.

Les activités financées via le PRDAR ont pour l'instant donné lieu à **très peu de communication ou de diffusion** de résultats diffusables aux agriculteurs sous une forme autre que les prestations de conseil individuel ou d'étude. L'évaluation, à travers des entretiens approfondis conduits avec un échantillon d'exploitants agricoles, démontre que les agriculteurs sont au contraire en demande d'un accès direct plus important à des études et références. Elle illustre comment, particulièrement en zone méditerranéenne, avec les opportunités nouvelles de l'économie résidentielle, les besoins des exploitants en matière d'information évoluent pour concerner toutes les étapes de la vie d'une exploitation, et non particulièrement le stade de l'installation.

Zoom sur quatre actions de développement agricole et rural

Le groupe régional sur le **conseil global** est le seul, parmi les quatre observés, à avoir généré un effet d'entraînement sur le développement agricole et rural conduit par les chambres d'agriculture. Il a lancé avec succès deux projets départementaux, l'un sur le développement de prestations de conseil stratégique, l'autre sur le conseil global dans le champ de la mission de service public sur l'installation en agriculture. L'introduction d'une méthode de diagnostic stratégique mise au point dans une chambre d'agriculture d'une autre région a joué un rôle déclencheur. Néanmoins seuls deux des six départements de Provence-Alpes-Côte d'Azur sont directement concernés.

L'action sur la **gestion quantitative de l'eau**, au contraire des autres actions étudiées, implique à la fois les chambres d'agriculture et des organismes partenaires. Elle soutient une

innovation institutionnelle potentiellement marquante : la gestion de l'eau participative. Les agriculteurs sont ainsi invités à devenir parties prenantes aux côtés des acteurs institutionnels de l'eau. Néanmoins ce volet régional de l'action a eu peu d'effet d'entraînement sur le second volet, conduit par les chambres départementales et tourné vers la résolution de situations d'urgence en termes d'accès à l'eau d'irrigation.

L'action portant sur les références a lancé la production de résultats sur les **systèmes de production** dans la région, en commençant par la viticulture. Elle s'intègre désormais dans le projet national Inosys des chambres d'agriculture. Les références prennent en compte la commercialisation en vente directe et l'agriculture biologique. Cette action n'a par contre pas eu d'effet de réorientation des méthodes de conseil des chambres d'agriculture vers la prise en compte de l'échelle du système de production.

Enfin, l'action sur le **foncier** et les **projets locaux collectifs** a pris principalement la forme d'échanges sur les méthodes de travail, au sein du groupe d'agents. Selon les participants au groupe, la validation par les élus d'une démarche commune a manqué pour aller plus loin. Cette situation est bien en-deçà de l'ambition reflétée dans le questionnement évaluatif – et plus largement par les chambres d'agriculture en France – du développement d'un partenariat entre chambres d'agriculture et territoires autour de projets de développement territorial. En début de programme, des chartes de développement durable ont été développées en lien avec certains Pays. Depuis, l'action est principalement interne, axée sur le développement de compétences pour les interventions réglementaires à court terme – document d'urbanisme – ou en amont de prestations auprès des territoires, par exemple pour le développement de circuits de proximité.

Plusieurs choix de management public restent à faire

La question du rapport entre le coût **du pilotage** et ses résultats était posée. Le choix de mobiliser au total 6 chargés de PRDAR départementaux et un animateur régional entraîne l'engagement de moyens humains additionnels, non quantifiés. L'efficacité est faible non pas à cause de ce mode de pilotage, mais parce que les retours que l'on aurait pu attendre de la gestion du CASDAR sous forme d'un programme régional – renforcement dès le départ des stratégies, capacité d'entraînement pour les autres actions de développement agricole des chambres d'agriculture – sont peu présents.

La question de **l'articulation entre programmes publics** finançant le développement agricole et rural était également posée. L'évaluation permet de confirmer la cohérence externe du PRDAR avec les politiques des principaux co-financeurs – Etat, Région et Départements – et donc l'opportunité, jusqu'à présent non saisie, de rechercher des synergies entre cadres de programmation.

L'articulation entre **le PRDAR, programme public**, la mission consulaire des chambres d'agriculture et le développement de leurs prestations constitue un second aspect important de la cohérence externe. Les chambres d'agriculture de Provence-Alpes-Côte d'Azur recherchent une synergie, pour reprendre les termes de l'APCA, entre ces fonctions. Ces fonctions sont particulièrement imbriquées dans la région en matière de gestion durable du foncier. Les chargés de PRDAR ont fait le choix de mobiliser le CASDAR pour renforcer la compétence des agents via leur participation à un groupe du programme et pour financer des tâches sans interaction directe avec les agriculteurs ou les territoires. Les règles de séparation entre les actions financées par le CASDAR, l'activité consulaire et l'activité de

prestations des chambres d'agriculture sont ainsi respectées. Un tel contexte institutionnel a par contre, d'après les observations de l'évaluation, contribué à la très faible production de documents publics en direction des agriculteurs et des territoires.

La question de la **pertinence d'un programme régional** tel que le PRDAR, basé sur l'affectation de ressources humaines, dans une région à fort contraste entre départements n'est que partiellement résolue. L'existence d'enjeux régionaux forts pour l'agriculture et les territoires est pleinement confirmée. Par contre, des actions étroitement liées aux nouveaux métiers des agents pourront difficilement concerner tous les départements. L'action sur le conseil global, en démontrant l'utilité d'une démarche régionale associée à une déclinaison infrarégionale, constitue l'une des pistes pour produire des résultats concrets. Les acteurs régionaux du PRDAR ont également identifié d'autres pistes lors de la production des préconisations, avec en particulier la capitalisation autour de la diversité locale.

Trois préconisations pour préparer la prochaine phase de programmation

La préparation du prochain programme mérite une véritable phase de conception afin d'identifier un champ stratégique partagé entre les 7 chambres départementales. Deux points clés conditionneront la réussite de cette conception :

- Regrouper les actions de développement agricole et rural du PRDAR autour d'un petit nombre de priorités du développement agricole dans la région ;
- Renforcer la prise de décision partagée entre chambres d'agriculture pour la mise en œuvre du programme,

Le fonctionnement effectif en mode projet des groupes régionaux d'agents, avec un niveau de formalisation approprié, est incontournable. Enfin, la communication sur les actions conduites et la valorisation de leurs résultats est à redéfinir.

Le rapport d'évaluation présente les 3 préconisations stratégiques ci-dessous et propose une déclinaison opérationnelle pour leur mise en œuvre.

Les préconisations stratégiques issues de l'évaluation

1. Une réelle conception du PRDAR 2014-2020 autour de priorités régionales partagées.

Dédier un temps suffisant à la conception du nouveau programme.

Avec les élus, définir les enjeux régionaux retenus pour la programmation CASDAR. Ces enjeux doivent être pertinents pour l'avenir de l'agriculture de chaque département. Confier un rôle précis au coordinateur régional.

Retenir des ensembles d'actions cohérents, permettant d'associer des agents dont les métiers diffèrent de par les options prises dans chaque chambre d'agriculture. Les ensembles d'action définiront des objectifs de programme. Ces objectifs prendront en compte le cadre national et les objectifs des co-financeurs, tout en affirmant les spécificités de la région et de la mission de développement agricole.

Un objectif transversal de renforcement des compétences peut être affiché et gagnera à être précisé.

2. Des groupes d'agents mobilisant tous les leviers d'un projet régional.

Mettre en œuvre chaque action du PRDAR à travers un groupe régional de projet, avec un niveau de formalisation adéquat.

Organiser à cette échelle régionale l'identification des pratiques innovantes et la capitalisation autour d'elles.

Les actions concrètes auprès des autres agents, des agriculteurs et des territoires pourront soit être conduites également à l'échelle de la région, soit prendre la forme de projets départementaux ou locaux.

3. Valorisation des résultats et diffusion, un volet du développement agricole à redéfinir.

Concevoir chaque action avec un volet régional de diffusion et de valorisation des résultats dès le début, sans attendre la production des livrables d'une action.

Définir des modes de diffusion adaptés aux divers publics cibles, et suivre comment ces publics sont atteints. Mieux mobiliser le COREDEF, canal de diffusion.

Enfin, organiser des activités de type portes ouvertes, vecteurs de visibilité de l'action des chambres d'agriculture.

Sigles

APCA	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
CASDAR	Compte d'Affectation Spéciale "Développement Agricole et Rural"
COREDEF	Comité d'Orientation Recherche Développement Formation
ETP	Equivalent Temps Plein
MAAF	Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt
PRDAR	Programme Régional de Développement Agricole et Rural



Consultez-nous :

Le clos de l'agriculture
371 avenue Louis Ravas
34080 Montpellier France
Tél. : (33) 04 67 04 07 32
Fax : (33) 04 67 04 09 88
e-mail : tercia@tercia.fr

