

Bilan des évaluations *in itinere* des Programmes de développement rural (PDR) régionaux

Pilotés depuis 2014 par les Régions, les Programmes de développement rural (PDR) constituent le principal volet du « second pilier » de la Politique agricole commune (PAC), et un outil essentiel de la politique française de développement rural. En 2019, ces PDR ont fait l'objet d'évaluations *in itinere* visant à en apprécier les premiers résultats et impacts. Pour alimenter les réflexions en cours sur la prochaine PAC, le Centre d'études et de prospective a analysé ces différents travaux évaluatifs. Cette note en présente les principaux résultats.

La politique de développement rural, en France, s'appuie largement sur des programmes et crédits européens. Ces derniers représentent un financement conséquent : pour la programmation 2014-2020, l'enveloppe française du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) s'élevait à 11,4 Md€. A cela s'ajoutaient 4,9 Md€ de financements nationaux, pour un total de 16,3 Md€.

Ces fonds sont mobilisés à travers les PDR, dont la gestion a été confiée en 2014 aux Conseils régionaux et aux régions ultrapériphériques (à l'exception de Mayotte). Ces autorités de gestion sont chargées d'élaborer les PDR, dans le respect du cadre national négocié entre l'État et les Régions, qui rassemble certaines mesures communes à tous les PDR. Il leur revient également de mettre en œuvre les PDR et de les évaluer.

Conformément à la réglementation européenne, les autorités de gestion produisent des Rapports annuels de mise en œuvre (RAMO). En 2019, ces RAMO sont dits « renforcés » dans la mesure où, en plus de ce rapportage, les autorités gestionnaires sont tenues de procéder à l'évaluation *in itinere* de leur programme, en répondant à une trentaine de questions évaluatives (encadré 1).

Le Centre d'études et de prospective du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a procédé à l'analyse transversale de ces travaux évaluatifs. Il s'agissait notamment d'avoir une vision nationale de la mise en œuvre et des premiers résultats et impacts des PDR, et d'alimenter les débats en cours concernant la prochaine programmation de la PAC. Cette note en expose les principaux résultats.

La première partie présente la méthode retenue pour l'analyse évaluative et la deuxième revient sur certaines limites de ces évaluations régionales. Les deux dernières parties synthétisent leurs apports concernant les enjeux économiques puis environnementaux.

1. Démarche d'analyse des RAMO

Les RAMO étant des documents volumineux, l'analyse détaillée a été limitée à quelques RAMO seulement, ceux-ci étant choisis de façon à être représentatifs de la diversité des situations régionales au regard de la politique de développement rural.

Il existe en effet des contrastes régionaux importants et quatre ensembles de régions peuvent être constitués. Le premier rassemble des régions majoritairement tournées vers les productions de grandes cultures et bénéficiant d'une enveloppe dédiée aux

PDR plutôt réduite (300 M€ en moyenne sur l'ensemble de la programmation). Le deuxième regroupe des régions d'élevage de montagne, qui bénéficient d'une enveloppe importante (1,3 Md€ en moyenne), principalement dédiée à l'Indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN). Le troisième est constitué de régions plutôt consacrées à l'élevage de plaine et bénéficiant d'une enveloppe budgétaire intermédiaire (600 M€ en moyenne), dont une petite partie est dédiée à l'ICHN. Bien que ne correspondant pas tout à fait à cette description, l'Aquitaine a été classée dans cette catégorie, qui est celle dont elle se rapproche le plus (Figure 1). Enfin, le quatrième groupe concerne les départements d'Outre-mer, aux problématiques spécifiques.

Pour chacune de ces catégories, les RAMO de deux régions ont été étudiés : Centre et Picardie (groupe 1), Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées (groupe 2), Bretagne et

Encadré 1 - La démarche évaluative utilisée

L'évaluation vise à porter un jugement objectif et pondéré sur la valeur d'un programme de politique publique. Elle peut être réalisée avant sa mise en œuvre (*ex ante*), au cours de celle-ci (*in itinere*) ou après (*ex post*). L'évaluation *in itinere*, dont il est question ici, permet de rendre compte des premières années de mise en œuvre pour ajuster les dispositifs, mais également d'amorcer la réflexion quant aux suites à donner au programme évalué (reconduction, ré-orientation, arrêt). L'évaluation peut porter sur la mise en œuvre du programme, ses résultats (conséquences immédiates sur les bénéficiaires directs) ou ses impacts (conséquences globales et à long terme). Elle peut chercher à apprécier son efficacité (capacité à produire des résultats et impacts), son efficience (production de résultats à moindre coût) et sa cohérence interne (cohérence des différents dispositifs du programme entre eux) ou externe (cohérence du programme avec d'autres).

Figure 1 - Typologie des régions métropolitaines au regard de la politique de développement rural



Basse-Normandie (groupe 3), Martinique et La Réunion (groupe 4)¹.

Comme évoqué précédemment, le cadre européen liste une trentaine de questions évaluatives auxquelles doivent répondre les RAMO. Là non plus, il n'est pas possible de rendre compte de façon exhaustive des réponses apportées à chacune de ces questions. Aussi, le choix a été fait de se concentrer sur celles qui traitent des principaux enjeux d'intervention des PDR (figure 2).

Si les réponses aux questions évaluatives concernant le développement territorial ont été analysées, celles-ci ne seront pas traitées dans la suite de cette note. En effet, très peu de projets associés à cet enjeu ont été financés au cours de la présente programmation, en raison de difficultés dans la mise en œuvre des mesures associées (instabilité réglementaire, délais d'instruction et de paiement importants liés à l'hétérogénéité des projets). La plupart des évaluateurs considèrent donc qu'il est non pertinent d'en évaluer les résultats et impacts, et recommandent avant toutes choses d'en améliorer le déploiement.

2. Une dimension évaluative variable d'une région à l'autre

La lecture des documents révèle une qualité hétérogène des rapports d'une région à l'autre, la dimension évaluative étant généralement peu présente. Les évaluateurs ont souvent limité leur étude à la logique d'action des PDR (*i.e.* comment le PDR est censé répondre à l'objectif) et à leur mise en œuvre (nombre de bénéficiaires, surfaces aidées, etc.). En revanche, les résultats produits par les programmes ne sont pas toujours abordés, et les impacts ne le sont presque jamais. Enfin, très peu de recommandations sont formulées.

Ces faiblesses s'expliquent surtout par le manque d'indicateurs, qui empêche souvent de conduire de véritables évaluations de résultats et d'impacts. Ce constat est particulièrement valable pour les enjeux environnementaux. Aussi, dans de nombreux cas, les évaluateurs invitent les pouvoirs publics à se saisir de cette question, et renvoient à l'évaluation *ex post* pour éventuellement juger de l'effet des programmes. Lorsque des indicateurs sont disponibles, la complexité des processus à l'œuvre fait qu'il est difficile d'isoler l'effet spécifique du PDR au sein des évolutions constatées.

Par ailleurs, bien que les questions évaluatives imposées par la réglementation européenne portent sur les PDR et non sur les différentes mesures qui les composent, les évaluateurs ont généralement privilégié des analyses par mesure, et non à l'échelle des programmes. Il en résulte une approche peu systémique et de nombreuses redondances, certaines mesures concourant à la réalisation de plusieurs objectifs. Cet écueil est là encore surtout présent pour les enjeux environnementaux.

Si toutes les régions devaient répondre aux mêmes questions, les évaluateurs n'ont pas mobilisé les mêmes méthodes. Dès lors, il n'est pas toujours possible ni pertinent de comparer les réponses d'une région à l'autre. En dépit de ces limites, plusieurs enseignements peuvent être tirés d'une analyse comparée des RAMO.

3. Performance économique : des résultats plutôt positifs dans l'ensemble

Il apparaît que les PDR ont, pour la plupart, des effets positifs sur la performance économique des exploitations et des entreprises agricoles et agro-alimentaires.

Un effet positif sur la performance économique des exploitations

Dans les PDR, le soutien à la performance économique des exploitations repose le plus souvent sur des aides aux investissements productifs (mesure 4). Les investissements aidés ciblent généralement l'amélioration des bâtiments d'élevage ou l'acquisition de matériels à visée agro-environnementale (herse-étrille, bineuse, etc.), dans la continuité de la précédente programmation. Dans certaines régions, une ouverture limitée à de nouvelles thématiques s'observe, comme en Rhône-Alpes où certains investissements aidés visent au renforcement de l'autonomie fourragère des élevages.

Cette mesure permet vraiment d'accroître la capacité d'investissement des agriculteurs. Ainsi, en Basse-Normandie, 70 % des répondants aux enquêtes effectuées auprès des bénéficiaires, dans le cadre de l'évaluation, déclarent que, sans soutien, ils n'auraient pas réalisé l'investissement pour lequel ils ont été aidés. La plupart des autres affirment qu'ils en auraient réduit la dimension.

Pour estimer l'effet de ces dispositifs sur la performance économique des exploitations agricoles, l'Observatoire du développement rural (ODR-Inrae) a mené une analyse contre-factuelle à partir de données de la Mutualité sociale agricole (MSA). Pour ce faire, l'ODR a comparé l'évolution du revenu d'un échantillon d'agriculteurs ayant bénéficié d'une aide, à celle d'un échantillon de jumeaux statistiques n'en ayant pas bénéficié. À l'échelle nationale, il en ressort un

1. Malgré la fusion de certaines collectivités régionales en 2016, les PDR élaborés à l'échelle des anciennes régions restent valables jusqu'à la fin de la programmation actuelle.

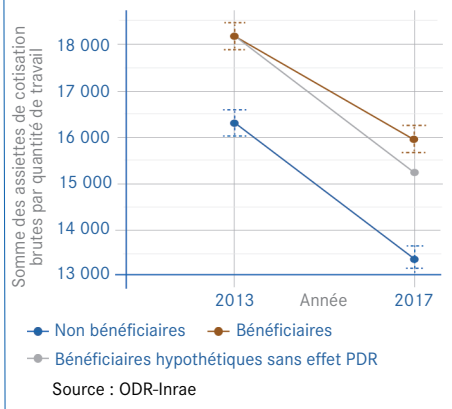
Figure 2 - Questions évaluatives retenues pour l'analyse

THÈME	ENJEUX	QUESTIONS ÉVALUATIVES
		DANS QUELLE MESURE LES INTERVENTIONS DU PDR ONT-ELLES...
Économie	Performances économiques	... contribué à améliorer la performance économique, la restructuration et la modernisation des exploitations bénéficiant d'un soutien [...] ? (CEQ04-2A)
	Renouvellement des générations	... soutenu l'entrée d'exploitants agricoles suffisamment qualifiés dans le secteur de l'agriculture, et en particulier le renouvellement des générations ? (CEQ05-2B)
	Compétitivité	... contribué à améliorer la compétitivité des producteurs primaires [...] ? (CEQ06-3A)
Environnement	Biodiversité	... soutenu la restauration, la préservation et l'amélioration de la biodiversité [...] ? (CEQ08-4A)
	Qualité de l'eau	... soutenu l'amélioration de la gestion de l'eau, y compris la gestion des engrais et des pesticides ? [CEQ09-4B)
	Qualité des sols	... soutenu la prévention de l'érosion des sols et l'amélioration de la gestion des sols ? (CEQ10-4C)
	Gaz à effet de serre et stockage du carbone	... contribué à réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'ammoniac provenant de l'agriculture ? (CEQ14-5D) ... soutenu la conservation et la séquestration du carbone dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie ? (CEQ15-5E)
Développement territorial	Diversification, création d'entreprises, emplois	... soutenu la diversification, la création et le développement de petites entreprises et la création d'emplois ? (CEQ16-6A)
	Développement local	... soutenu le développement local dans les zones rurales ? (CEQ17-6B)

Source : auteur

effet positif statistiquement significatif des aides à l'investissement sur le revenu des agriculteurs (figure 3).

Figure 3 - évolution du revenu d'échantillons d'agriculteurs bénéficiaires et non-bénéficiaires de mesures de soutien à la performance économique



Pas d'effet des aides à l'installation sur le renouvellement des générations

Le soutien des PDR au renouvellement des générations repose essentiellement sur la Dotation jeunes agriculteurs (DJA). Dans leur ensemble, les évaluateurs estiment que celle-ci a peu d'impacts sur les dynamiques d'installation.

Plusieurs raisons sont invoquées pour l'expliquer. Tout d'abord, la DJA n'est perçue que par une minorité des porteurs de projets d'installation. Outre le fait que certains n'y sont pas éligibles (limite d'âge, qualification insuffisante, etc.), la majorité de ceux qui le sont n'y ont pas recours, principalement en raison de la complexité des dossiers de demande de financement ou parce que le montant de la DJA est jugé peu attractif. Cette dernière situation est fréquente dans les régions de grandes cultures (Centre, Picardie), où la DJA semble dérisoire au regard des montants investis pour la reprise des exploitations. De fait, il ressort des sondages réalisés auprès de bénéficiaires que peu de projets d'installation aidée n'auraient pas vu le jour sans les soutiens des PDR (10 à 20 %). Leur dimensionnement aurait toutefois été réduit, ou bien ils auraient été différés ou étalés dans le temps. Au total, la DJA semble n'avoir que peu d'effet sur le taux de renouvellement des générations, qui continue à se dégrader dans toutes les régions.

Les évaluateurs notent pourtant un effet positif des réformes de la DJA : la revalorisation de son montant l'a rendue un peu plus attractive, et l'introduction de critères permettant de la moduler a permis de renforcer le soutien aux projets atypiques jusqu'ici peu aidés (agro-écologie, installation hors cadre familial).

Pour amplifier les impacts de la DJA, les évaluateurs recommandent de simplifier la procédure d'obtention, d'ouvrir la DJA aux plus de 40 ans et d'avoir une approche plus

complète de l'installation intégrant l'accès au foncier et la formation.

Une contribution modeste et diffuse des PDR à la compétitivité des filières agro-alimentaires

Les évaluateurs considèrent, dans l'ensemble, que les PDR ont des effets modestes et diffus sur la compétitivité des filières. Pour l'expliquer, ils pointent notamment l'absence de stratégie cohérente en la matière.

Le soutien à la compétitivité des filières agro-alimentaires repose essentiellement sur deux mesures : les aides à l'investissement dans les entreprises agro-alimentaires et l'aide à la transformation à la ferme. Ces mesures sont globalement peu mobilisées. Les entreprises agro-alimentaires n'ont pas forcément connaissance des PDR et ne savent pas toujours qu'elles peuvent en bénéficier. Quant aux dossiers d'aide pour la transformation à la ferme, ils sont jugés lourds. Ces mesures ont des effets positifs pour les bénéficiaires, même si ces derniers sont trop peu nombreux pour qu'un impact notable sur la compétitivité des filières puisse être observé. Ainsi, les enquêtes réalisées auprès des bénéficiaires montrent qu'une forte proportion des entreprises agro-alimentaires considère que l'aide a été déterminante pour la réalisation de l'investissement. La plupart (60 à 80 % suivant les régions) mentionnent un effet positif de l'investissement sur les volumes produits et sur leurs résultats économiques, et une proportion non négligeable (environ 40 %) évoque des effets positifs sur l'emploi. De leur côté, les aides à la transformation à la ferme permettent aux bénéficiaires d'accroître la part de leur production transformée, et de créer davantage de valeur ajoutée sur leur exploitation.

Pour accroître l'efficacité de ces mesures, les évaluateurs recommandent de cibler les aides aux entreprises agro-alimentaires sur les PME. En effet, les entreprises de grande dimension n'ont pas besoin du Feader pour pouvoir investir. Par ailleurs, les enquêtes auprès des bénéficiaires montrent que c'est pour les PME que les effets positifs sur l'emploi sont les plus marqués.

4. Préservation de l'environnement : des résultats parfois positifs mais mal quantifiés

Si les enjeux économiques sont pris en charge par les PDR, en dépit de marges de progression importantes, la situation est plus contrastée en matière environnementale.

Des soutiens à la biodiversité bien ciblés mais des effets limités

L'action des PDR en faveur de la biodiversité repose principalement sur le soutien à l'agriculture biologique et au développement des herbages. Les prairies contribuent

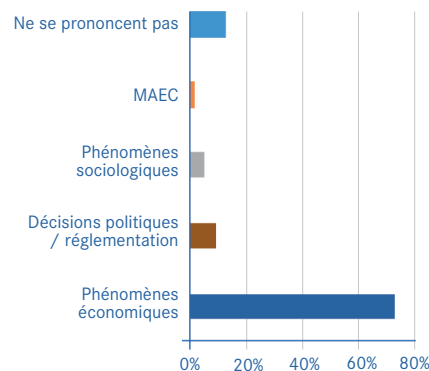
en effet à la préservation de la biodiversité, quoique de façon variable suivant la manière dont elles sont gérées. C'est pourquoi les évaluateurs recommandent une plus grande prise en compte du mode de conduite des prairies dans les PDR.

Le soutien aux surfaces herbagères passe notamment par les Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) à enjeu biodiversité. Les évaluateurs constatent que celles-ci sont bien ciblées sur les zones présentant un enjeu fort en la matière (zones Natura 2000). Ils mettent aussi en évidence un effet positif du soutien à l'animation sur le taux de contractualisation de certaines MAEC, et insistent sur la nécessité de consolider ces dispositifs d'animation.

Dans les régions d'élevage de plaine, la contractualisation de MAEC s'accompagne bien et bien d'un accroissement des surfaces herbagères. En Bretagne, les enquêtes auprès des bénéficiaires suggèrent un effet propre positif des MAEC sur les surfaces en herbe (+ 12 000 ha par rapport à une situation sans MAEC), au détriment des surfaces en maïs-fourrage (- 6 000 ha). En Basse-Normandie, l'évaluateur conclut également à un effet positif des MAEC sur les surfaces herbagères, qu'il n'a pas cherché à estimer. En revanche, les enquêtes montrent que les bénéficiaires n'attribuent que marginalement l'augmentation des surfaces en prairies aux MAEC, et qu'ils avancent d'abord des motivations économiques (figure 4). La nature de celles-ci n'est pas précisée, mais on peut supposer qu'il s'agit pour les agriculteurs d'améliorer leur revenu en réduisant les coûts grâce à des systèmes herbagers autonomes et économes en intrants. Si les MAEC ne sont pas la raison de cette évolution, elles sécurisent néanmoins la transition.

En montagne, l'ICHN est le principal dispositif prévu par les PDR pour soutenir la biodiversité. Cela peut interroger dans la mesure où l'obtention de cette aide n'est pas conditionnée au respect d'un cahier des charges précis, mais repose essentiellement sur des critères de localisation. Toutefois, les

Figure 4 - Raisons invoquées par les bénéficiaires de MAEC en Basse-Normandie pour expliquer l'évolution de leurs pratiques



évaluateurs constatent que l'ICHN est largement perçue par des exploitations comprenant des surfaces toujours en herbe (STH) importantes et conduites avec peu d'intrants. Dans la mesure où l'ICHN contribue à soutenir de façon importante le revenu de ces exploitations (20 à 45 % du revenu des bénéficiaires), les évaluateurs considèrent que cette aide participe de façon plutôt efficace au maintien de STH favorables à la biodiversité. Cependant, compte tenu des montants mobilisés, ils estiment que son efficacité pourrait être meilleure, par exemple en imposant une gestion des herbages plus propice encore au développement de la biodiversité (nature et importance de la fertilisation, niveaux de chargement voire dates de fauche, etc.).

S'agissant des impacts de ces dispositifs, peu d'indicateurs sont disponibles au niveau régional, même si certains évaluateurs ont utilisé des données issues de recensements effectués par des associations environnementalistes locales. À l'échelle nationale, l'indicateur d'abondance des populations d'oiseaux communs spécialistes est fréquemment utilisé pour suivre l'évolution de la biodiversité en milieu agricole. Cet indicateur se dégrade depuis 2014 (figure 5), ce qui suggère un impact limité des PDR.

Des soutiens à la qualité de l'eau aux effets peu visibles

Pour améliorer la qualité de l'eau, les PDR mobilisent principalement les dispositifs de soutien à l'agriculture biologique et des MAEC à enjeu eau. Ces dernières visent en particulier à réduire l'usage de produits phytosanitaires, en exigeant des contractants que leur Indice de fréquence de traitement (IFT) soit inférieur à l'IFT moyen observé sur le territoire, dans des proportions fixées par le cahier des charges.

Dans la plupart des régions, les MAEC à enjeu eau sont peu contractualisées. Elles sont jugées trop ambitieuses, peu adaptées aux contextes locaux et trop peu rémunérées. Par ailleurs, les enquêtes auprès des bénéficiaires montrent que ces dispositifs permettent surtout le maintien de pratiques favorables déjà existantes. En effet, une part importante des agriculteurs souscrivant ces MAEC respectent déjà son cahier des charges au moment où ils s'engagent, ce qui témoigne d'effets d'aubaine importants. En revanche, elles concourent peu à l'évolution des pratiques.

Très peu d'analyses ont été conduites spécifiquement sur les impacts. À La Réunion, une amélioration de la qualité physico-chimique des cours d'eau est mise en évidence, ainsi qu'une dégradation de leur qualité biologique, sans que le lien avec le PDR puisse être établi.

Les enjeux pédologiques et climatiques insuffisamment traités dans les PDR

Les évaluateurs notent que les enjeux climatiques sont peu présents dans les PDR, et moins encore les enjeux pédologiques.

Lorsque les PDR traitent de la question des sols, ils le font de façon incomplète et indirecte, au travers de mesures de soutien à l'agriculture biologique ou de MAEC à enjeu biodiversité ou eau. En revanche, les MAEC à enjeu sols, qui prévoient notamment une réduction du travail du sol et l'implantation de couverts, ne sont que rarement ouvertes, et lorsqu'elles le sont elles sont très peu contractualisées. L'évaluation des résultats et impacts de ces dispositifs est lacunaire et elle ne permet pas de conclure quant à leur efficacité.

En matière climatique, les PDR interviennent surtout à travers le soutien à l'activité sylvicole : aides aux investissements dans les entreprises de travaux forestiers, financement de travaux de desserte forestière. Les évaluations mettent en évidence un effet positif du

PDR sur les volumes de bois mobilisables (+ 100 000 t sur 5 ans en Midi-Pyrénées par exemple), ce qui contribue au renouvellement des forêts et potentiellement au stockage du carbone. Les dispositifs dédiés à la rénovation, à l'entretien et au renouvellement du bocage, dans les régions d'élevage de plaine de l'Ouest de la France, participent également à la séquestration du carbone (250 ha contractualisés en Bretagne pour 130 000 t de CO₂ stockées sur 30 ans, mais sans que l'on dispose d'analyse contre-factuelle). Dans les régions à dominante herbagère, les MAEC dédiées au maintien des prairies et l'ICHN sont également mises en avant pour leur impact positif en matière de stockage du carbone, sans que celui-ci soit estimé.

*

Ce tour d'horizon des évaluations *in itinere* des PDR permet de tirer plusieurs enseignements concernant l'efficacité de ces programmes, qui pourront alimenter les réflexions sur la prochaine programmation de la PAC et l'élaboration du Plan stratégique national (PSN). Ces enseignements sont très semblables à ceux qui avaient déjà été formulés lors de l'évaluation *ex post* de la précédente programmation, ce qui tend à confirmer leur pertinence.

Cette note illustre par ailleurs la difficulté de l'exercice évaluatif : difficulté d'isoler les effets propres des PDR, absence d'indicateurs pertinents de résultats et d'impacts notamment sur les questions environnementales, etc. Ce constat rappelle la nécessité d'anticiper les besoins en matière de suivi des PDR, afin de disposer des éléments permettant leur évaluation. Il interroge aussi sur les méthodes à employer pour apprécier les résultats et plus encore les impacts : en raison de logiques d'action complexes, les analyses quantitatives classiques sont souvent impossibles à mettre en œuvre. Ce constat invite à poursuivre les réflexions sur les méthodes d'évaluation de la politique de développement rural.

Mickaël Hugonnet

Centre d'études et de prospective

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective
Centre d'études et de prospective
3 rue Barbet de Jouy
75349 PARIS 07 SP

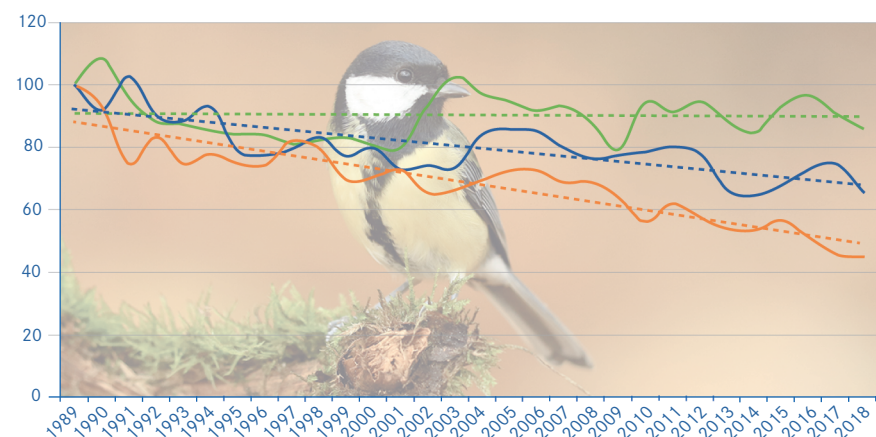
Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Corinne Prost

Rédacteur en chef : Bruno Héault
Mel : bruno.herault@agriculture.gouv.fr
Tél. : 01 49 55 85 75

Dépôt légal : À parution © 2021

Figure 5 - Évolution de l'abondance des populations d'oiseaux communs spécialistes



ONB
Observatoire National
de la Biodiversité

Visuel ONB, d'après :
Origine des données : Programme STOC
de Vigie Nature
Traitements : CESCO - UMS Patrimat,
octobre 2019

Source : Observatoire national de la biodiversité