

## Résumé

---

Le règlement-cadre des Fonds structurels pour la période 1994-1999 définit l'objectif 5b comme visant à « *promouvoir le développement rural en facilitant le développement et l'ajustement structurel des zones rurales* ».

Le programme a été mis en œuvre dans 83 zones européennes. Il s'est adressé à des zones rurales situées en dehors des zones Objectif 1<sup>1</sup> et confrontées à des difficultés spécifiques, dont les principales sont le taux élevé de la part de l'emploi agricole dans l'emploi total, un niveau de revenu agricole bas, une faible densité de population et/ou une tendance importante au dépeuplement. Les zones touchées par les programmes Objectif 5b couvrent au total 841.000 km<sup>2</sup>, soit 26 % de la superficie de l'UE, représentant 32.7 millions de personnes, soit 9% de la population. L'aide financière s'est élevée à 6,877 MECU.

La présente évaluation ex post est une évaluation au niveau communautaire de l'ensemble des programmes Objectifs 5b pour la période 1994-1999. Elle a été réalisée par un consortium conduit par ADE (Belgique) entre le mois de novembre 2002 et le mois de juillet 2003.

### Présentation de l'évaluation

L'évaluation s'est principalement basée sur les rapports d'évaluation ex post par zone et les Documents Uniques de Programmation (DOCUP)<sup>2</sup>. L'évaluateur a également mené des interviews avec les autorités de gestion des différents programmes et les auteurs des rapports d'évaluation ex post.

Etant donné la structure très hétérogène des programmes et l'absence de références explicites aux mesures éligibles telles que définies dans les règlements, l'évaluateur a dû homogénéiser et structurer l'information disponible. Pour ce faire, il a construit une logique d'intervention au niveau communautaire permettant de regrouper et de traiter de manière uniforme l'information disponible au niveau des zones. Cette logique d'intervention a été préparée à partir des 22 mesures éligibles définies par les règlements régissant les programmes Objectif 5b et les critères d'éligibilités des zones 5b qui permettaient de déduire les objectifs implicites poursuivis.

Parmi les 22 mesures éligibles, 15 mesures ont été financées par le FEOGA, 5 mesures par le FEDER et 2 mesures par le FSE. Les objectifs globaux sont l'augmentation des revenus des ménages agricoles, le développement d'activités non agricoles et la création d'emploi, l'amélioration de la qualité de vie et le développement du secteur forestier. Le tableau ci-après explicite ce lien entre mesures éligibles et objectifs globaux poursuivis.

---

<sup>1</sup> Les programmes Objectif 1 portent sur des régions économiquement en retard, ayant un PIB de moins de 75% de la moyenne de l'UE.

<sup>2</sup> Le Document Unique de Programmation (DOCUP) expose la stratégie, les priorités, les objectifs et l'impact prévu des activités des Fonds structurels et indique comment les programmes seront gérés, contrôlés et évalués sur le terrain.

Les principaux résultats de ce travail d'évaluation s'agencent autour de quatre thèmes:

- L'impact global du programme 5b et le développement rural;
- L'évaluation des mesures mises en œuvre dans les programmes Objectif 5b;
- La mise en œuvre en tant que telle;
- Le processus d'évaluation.

### **L'impact global du programme 5b sur l'ajustement structurel des zones rurales et sur la promotion du développement rural**

Par rapport aux objectifs implicites évoqués ci-dessus, l'évaluation au niveau communautaire conduit à formuler un jugement relativement positif sur les programmes 5b: globalement, les actions étaient pertinentes par rapport aux objectifs implicites des mesures et les réalisations étaient accord avec les prévisions.

Malgré l'absence d'indicateurs d'impact suffisants, **l'impact global sur l'ajustement structurel des zones** peut être apprécié comme suit:

- Au niveau du secteur agricole, l'impact sur le revenu n'a pu être démontré, même si on observe un certain renforcement du potentiel agricole et l'identification de nouvelles voies de diversification agricole (productions à plus haute valeur ajoutée) et non agricoles (agritourisme, services environnementaux).
- Au niveau du développement des activités non-agricoles et de la création d'emploi, le programme 5b a permis la modernisation des infrastructures et du potentiel productif dans les entreprises, le relèvement des capacités touristiques et une évolution de l'emploi généralement meilleure que dans les régions où se situe la zone 5b<sup>3</sup>.
- Au niveau de l'attractivité et du confort de vie, le programme a contribué à la rénovation de villages, à la mise en place d'infrastructures de services publics et à la protection de l'environnement.

**En termes de promotion du développement rural**, le programme 5b a démontré l'intérêt d'une approche territoriale globale qui a permis de développer des actions intégrées répondant aux spécificités des territoires ruraux. L'approche a constitué un apprentissage utile dans de nombreuses zones, notamment dans les nouveaux États membres. Elle a toutefois été confrontée à d'importantes limites dont les principales sont l'inadéquation du territoire d'intervention et les chevauchements avec d'autres programmes communautaires, nationaux, régionaux et locaux. Par ailleurs, les territoires ne correspondant pas à des entités administratives classiques, trop peu de données sont disponibles au niveau des zones.

---

<sup>3</sup> Les zones 5b ne correspondent pas à des entités administratives classiques, leur « découpage » se fait en fonction des critères d'éligibilité susmentionnés. En conséquence, une zone ne constitue souvent qu'une partie d'un territoire plus vaste.

**Les objectifs globaux de l'objectif 5b et les mesures éligibles FEOGA, FEDER, FSE au niveau communautaire**

<b>Objectifs globaux</b>	<b>Fonds</b>	<b>Titre des mesures</b>
<b>Augmenter le revenu des ménages d'agriculteurs</b>	<b>F E O G A</b>	Reconversion, diversification, réorientation et ajustement du potentiel de la production, y compris la production de produits agricoles non alimentaires.
		Développement et amélioration des infrastructures rurales liées au développement agricole.
		Remembrement, dans des conditions compatibles avec la préservation du paysage et de l'environnement naturel des exploitations agricoles et forestières, y compris les travaux connexes, dans le respect de la législation de l'Etat Membre.
		Amélioration foncière pastorale individuelle ou collective.
		Irrigation, comprenant la rénovation et l'amélioration des réseaux d'irrigation et des petites retenues d'eau notamment dans l'optique d'une utilisation plus rationnelle de l'eau ; création de réseaux collectifs d'irrigation à partir des canaux principaux existants et création de petits systèmes d'irrigation non approvisionnés par les réseaux collectifs ; rénovation et aménagement des systèmes de drainage.
		Développement de la vulgarisation agricole et sylvicole et amélioration de la formation professionnelle agricole et sylvicole.
		Mesures d'ingénierie financière en faveur des entreprises agricoles et sylvicoles et des entreprises de transformation et de commercialisation des produits agricoles et sylvicoles.
		Promotion, labellisation et investissements en faveur des produits locaux ou régionaux agricoles et sylvicoles de qualité.
		Mesures visant la diversification, notamment en vue de permettre aux agriculteurs et agricultrices des pluriactivités ou des alternatives de revenus.
		Encouragement aux investissements touristiques et artisanaux, y compris l'amélioration de l'habitation dans les exploitations agricoles.
Mesures dans le domaine de la recherche et du développement technologique agricoles et sylvicoles.		
<b>Développer des activités non agricoles et créer des emplois</b>	<b>F E D E R</b>	Investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables.
		Investissements en infrastructures, notamment ceux directement liés aux activités économiques créatrices d'emplois non agricoles, y compris les liaisons en infrastructures de communications et autres conditionnant le développement de ces activités.
		Développement du potentiel endogène des régions par des mesures d'animation et de soutien aux initiatives de développement local et aux activités des PME.
	<b>F S E</b>	Mesures contribuant au développement régional dans le domaine de la recherche et du développement technologique.
Soutenir la stabilité et la croissance de l'emploi, en particulier par la formation continue, par l'orientation et le conseil s'adressant aux travailleurs et travailleuses, notamment ceux dans les PME et ceux qui sont menacé(e)s de chômage, et aux personnes ayant perdu leur emploi, ainsi que par l'aide au développement de systèmes appropriés de formation comprenant la formation des formateurs et par l'amélioration des services de l'emploi.		
<b>Améliorer l'attractivité de la zone</b>	<b>FEOGA</b>	Rénovation et développement des villages, ainsi que la protection et la conservation du patrimoine rural.
		Protection de l'environnement et maintien de l'espace rural, ainsi que la reconstitution de paysages.
	<b>FEDER</b>	Investissements productifs et en infrastructures visant la protection de l'environnement.
<b>Forêts</b>	<b>F E O G A</b>	Reconstitution du potentiel de production agricole et sylvicole endommagé par des catastrophes naturelles et mise en place des instruments de prévention appropriés, notamment dans les zones ultra périphériques exposées aux catastrophes naturelles.
		Développement et mise en valeur des forêts selon les conditions du règlement CEE n°4256/88 en ce qui concerne l'action de développement et la mise en valeur des forêts dans les zones rurales de la Communauté.

Le programme 5b a également montré, s'il en était encore besoin, l'importance d'ouvrir le développement rural à tous les habitants, pas seulement aux agriculteurs. En effet, ces derniers partagent aujourd'hui l'espace rural avec des travailleurs, des entrepreneurs ou de simples résidents, ayant chacun des attentes différentes et parfois contradictoires sur l'avenir de leur espace de vie. La mise en œuvre de démarches participatives dans la formulation et la réalisation des programmes permet aux habitants des zones rurales de concilier de manière pragmatique des objectifs contradictoires. La démarche participative n'a certainement pas été systématique dans le programme 5b mais lorsqu'elle a été mise en œuvre, elle a constitué un facteur de succès.

### **Recommandations**

**L'approche territoriale est une approche** adéquate d'intervention de programmes de développement rural. Une **attention particulière** doit cependant être donnée **au niveau géographique d'intervention** qui doit être cohérent par rapport aux dynamiques des territoires visés.

Une **démarche de programmation intégrée améliore la cohérence globale** de l'intervention. Il est également important d'être attentif à la **cohérence externe** et à l'articulation du programme avec les autres interventions dans la zone.

Les actions de développement rural doivent s'appuyer sur des **démarches participatives** impliquant tous les groupes ruraux afin qu'ils apportent eux-mêmes une réponse aux attentes parfois contradictoires des uns et des autres.

### **Les mesures mises en œuvre dans les programmes Objectif 5b**

Les conclusions et recommandations au niveau des mesures sont présentées à partir des objectifs du programme: l'augmentation du revenu des ménages d'agriculteurs, le développement non agricole et la création d'emploi, l'attractivité et l'environnement, les forêts.

#### **L'augmentation du revenu des ménages d'agriculteurs**

L'objectif d'augmentation des revenus des ménages d'agriculteurs a reposé sur 3 types d'interventions: l'augmentation du potentiel agricole, l'accroissement de valeur ajoutée des produits agricoles et la diversification des revenus.

Les mesures relatives à **l'appui au potentiel agricole** représentent ensemble 23% des fonds alloués aux programmes Objectif 5b et regroupent des actions très diverses: des actions relatives aux modes de production, à l'adaptation des équipements d'exploitation, au financement d'infrastructures rurales et des actions de remembrement. Les actions se sont surtout concentrées sur les productions bénéficiant d'un support communautaire, ce qui pose un problème de cohérence avec la politique agricole commune qui vise à maîtriser les quantités produites. La politique de subvention des productions a été avancée comme un facteur explicatif du peu de succès des actions de diversification vers des productions nouvelles qui ne bénéficient pas de ce support communautaire.

En matière **d'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles** (3% des fonds 5b), des voies intéressantes ont été explorées dans les différentes zones 5b. Cette approche par niche de marché constitue une opportunité de développement des zones rurales, d'autant plus qu'une réelle demande existe. Les deux facteurs clés de réussite de ce type d'actions sont le recours à des appuis professionnels et la connaissance des marchés et de leur évolution.

La **diversification des sources de revenu** (6 % des fonds 5b), s'est surtout faite via le tourisme rural, auquel le programme a donné une véritable impulsion. La qualité du patrimoine naturel et culturel constitue un avantage comparatif des zones 5b. Cela dit, le secteur touristique doit concilier des objectifs parfois contradictoires entre le développement économique et la qualité de vie.

Peu d'autres voies de diversification ont été explorées. Mais, il est nécessaire de souligner que la diversification des sources de revenus ne se limite pas à l'exploitation agricole. En ce sens, les actions de développement du secteur non agricole constituent des opportunités d'emploi pour les ménages agricoles.

### **Recommandations**

Lorsqu'un agriculteur prend l'initiative de remplacer une production bénéficiant d'un support communautaire, il **ne devrait pas être pénalisé par la perte de subventions**, mais au contraire être encouragé.

Il est essentiel de bien **évaluer la demande** pour un produit nouveau et de s'appuyer sur des structures professionnelles pour développer le projet. Des initiatives spécifiques dans ce sens devraient être soutenues par les fonds communautaires.

Le **partage de bonnes pratiques** en matière de diversification devrait être stimulé et appuyé: les idées en la matière sont nombreuses et leur partage permettrait d'améliorer la qualité des projets.

### **Développement non agricole et création d'emploi**

Le développement des activités non agricoles et la création d'emplois sont obtenus par deux approches complémentaires (représentant ensemble 46% des fonds 5b): d'une part, la meilleure compétitivité des entreprises existantes et la création de nouvelles entreprises; d'autre part, le meilleur ajustement entre l'offre et la demande de travail.

En matière de **meilleure compétitivité des entreprises existantes** et de **création de nouvelles entreprises**, différents types de mesure ont été mis en œuvre: le soutien à l'investissement dans les entreprises, des investissements dans les infrastructures liées à l'activité économique, l'appui au développement endogène et le soutien aux activités de recherche.

L'aide à l'investissement productif dans les entreprises a davantage privilégié les entreprises existantes que la création d'entreprises. Le secteur touristique a été un des principaux

secteurs bénéficiaires, tandis que le secteur agro-industriel était couvert par le programme Objectif 5a<sup>4</sup>. L'impact sur l'emploi et le développement des entreprises est visible, mais la dynamique de développement a souffert de l'exclusion de certaines zones urbaines en dehors de la zone éligible. En outre, l'accent a été mis davantage sur la création d'emploi à court terme et non pas tant sur les gains en compétitivité.

Les investissements directement liés à l'activité économique ont privilégié 4 types d'infrastructures: les infrastructures d'hébergement d'entreprises, les investissements dans le domaine touristique, les nouvelles technologies de l'information et de la communication et les infrastructures de transport. Ils se sont concentrés surtout sur l'accroissement des capacités. Les impacts directs de ces investissements sur le développement des entreprises ne peuvent cependant pas être démontrés.

Les mesures d'appui au développement endogène se sont avérées utiles, mais complexes et d'une efficacité qui n'a pas toujours été satisfaisante, notamment en raison d'une coordination insuffisante des actions. Elles s'inscrivent par ailleurs, la plupart du temps, dans une approche d'augmentation de l'offre de services aux entreprises, ce qui peut présenter des risques de déséquilibre par rapport à la demande réelle si celle-ci a été mal évaluée.

Peu de moyens ont été alloués en matière de Recherche et Développement technologique. Le découpage des zones a rendu certaines interventions dans ce domaine peu efficaces dans la mesure où les capacités d'offre de technologie sont surtout concentrées dans des zones urbaines.

Les mesures soutenues par le FSE se rapportent à l'objectif d'un **meilleur ajustement entre l'offre et la demande de travail** et représentent ensemble 13% des fonds alloués au programme.

La mesure visant à favoriser la stabilité et soutenir la croissance de l'emploi a été largement privilégiée. Les interventions ont été centrées sur la formation et l'insertion professionnelle. Elles visaient à améliorer l'offre de main-d'œuvre dans les zones 5b. Il était donc très important qu'elles s'articulent avec les autres actions du programme ayant un impact sur la demande de main-d'œuvre et notamment les mesures d'aide aux investissements dans les entreprises. Pour cette mesure, les résultats ont généralement été en dessous des prévisions en raison d'une mauvaise évaluation des besoins et, dans certains cas, d'une mauvaise coordination avec les autres actions du programme.

Notons encore que la pertinence de la mesure (marginale) de renforcement du potentiel humain en matière de recherche, de science et de technologie est discutable: le manque de main-d'œuvre adéquate ne serait-il pas davantage lié à un problème d'attractivité de la zone ?

---

<sup>4</sup> Ce programme (1994-1999) visait l'adaptation des structures agricoles et de la pêche et finançait des interventions dans toute l'Union européenne pour: l'amélioration des structures de production, la transformation et la commercialisation des produits et l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs.

### **Recommandations**

Les **critères d'éligibilité des actions d'appui devraient être revus** en faveur d'un rééquilibrage des aides vers la création d'entreprises valorisant le potentiel local (ressources humaines, touristiques, savoir-faire,...) et vers des aides permettant des gains de productivité au service de l'emploi à long terme (accroissement, consolidation, réduction de la précarité).

Les aides devraient **privilégier la modernisation et l'intégration de technologies innovantes plutôt que l'accroissement des capacités**. Plus spécifiquement, en matière de diffusion des technologies de l'information et de la communication, les actions devraient **privilégier l'intégration des TIC** dans les entreprises (d'industrie et de services), dans leurs produits, leurs procédés de fabrication et leur organisation.

Les investissements en infrastructures devraient être limités aux seules interventions qui permettent de lever un verrou clairement identifié comme contrainte au développement des entreprises.

L'efficacité et l'efficience des actions en matière de développement endogène pourraient être améliorées en simplifiant et en **coordonnant mieux les interventions**. Il est également essentiel de **calibrer l'offre de services en fonction de la demande potentielle** des zones éligibles.

En matière d'aide à la **R&D**, il est préférable de **faciliter l'accès aux compétences** le plus souvent disponibles dans des zones urbaines voisines, plutôt que renforcer des compétences de recherche dans des zones isolées (importance des externalités).

En ce qui concerne les actions de **formation et d'insertion**, elles devraient faire l'objet d'une **estimation précise des besoins** et être **coordonnées plus étroitement avec les autres actions** du programme.

### **Attractivité et environnement**

Différentes mesures visaient l'amélioration de l'attractivité et de la qualité de vie dans les zones 5b (17% des ressources allouées).

- Les mesures de **rénovation et développement des villages** ont connu un vif succès. Elles ont permis de valoriser le patrimoine local. Trois facteurs clé de succès ont été identifiés: la participation des populations, le recours à un appui professionnel et l'intégration des actions.
- Les mesures de **protection de l'environnement et de maintien de l'espace rural** se sont révélées pertinentes, mais répondaient à des besoins spécifiques plutôt que de participer à une stratégie globale de développement durable.
- Les mesures d'**investissements liés à l'environnement** ont surtout été orientées vers le traitement des déchets, le traitement des eaux et l'assainissement de sites pollués. Les actions se sont avérées pertinentes, bien que les seuils critiques n'aient pas toujours été atteints. Ici aussi, les actions devraient s'insérer plus explicitement dans une stratégie globale.

### **Recommandations**

Une **démarche intégrée et la participation active des populations** devraient constituer une des conditions de mise en œuvre d'actions de développement rural.

En matière de politique environnementale, la **stratégie suivie devrait être plus explicite**. La problématique environnementale devrait, dès le départ, être intégrée comme thème transversal.

### **Forêts**

Malgré son importance dans les zones rurales de l'UE, peu de moyens ont été alloués au secteur forestier. Deux mesures concernent spécifiquement les forêts: une mesure visant la **reconstitution du potentiel de production agricole et sylvicole**, l'autre **visant le développement et mise en valeur des forêts**. Elles représentent ensemble 4% des montants alloués.

Les mesures éligibles dans le programme 5b ont privilégié la fonction productive de la forêt alors que, depuis quelques années, il lui est reconnu d'autres usages, notamment en matière de protection de l'environnement (biodiversité, climat, qualité des eaux, érosion du sol) et en matière de loisirs. Ces autres fonctions prennent une place croissante dans les priorités d'exploitation de la forêt.

### **Recommandations**

Les **objectifs des interventions** dans le secteur forestier devraient être définis de manière plus précise et mis en rapport avec les (nouveaux) rôles attendus de la forêt dans la société rurale.

**Plus de moyens** devraient être alloués au secteur.

### **Mise en oeuvre**

Généralement, l'approche programme a été un élément positif pour la mise en œuvre du programme 5b.

La présence de **complémentarités et synergies** au sein même des programmes (c'est-à-dire entre mesures) a constitué un facteur de succès des actions. Mais la situation est loin d'être idéale: des occasions ont été manquées dès la conception des programmes et certaines complémentarités prévues au départ ont été perdues au moment de la mise en œuvre, notamment en raison d'une gestion non coordonnée. Dans certains cas, le programme objectif 5b est même devenu un simple guichet de financement.

Les **complémentarités et synergies du programme 5b avec les autres interventions dans la zone** (communautaires, nationaux, régionaux, locaux) ont été peu prises en compte au niveau des DOCUP.



L'évaluation a montré l'importance de structures de **coordination** spécialisées pour favoriser la bonne gestion des programmes.

Il est dommage que des **dispositifs d'échange de bonnes pratiques** entre zones n'aient pas été mis en place. En effet, l'analyse a montré que certaines **pratiques** (ciblage précis et motivation des bénéficiaires, appui sur des structures intermédiaires, coopération étroite avec les autorités publiques, etc.) ont, de manière récurrente, contribué au succès des interventions.

Enfin, en termes de monitoring, outre les problèmes directement liés à l'évaluation discutés plus loin, il faut mentionner les lacunes en termes d'information financière disponible.

### **Recommandations**

Une **bonne coordination au sein même des programmes et entre programmes** est une condition nécessaire d'une véritable approche territoriale:

- Il est important d'éviter les doubles emplois et de **maximiser les complémentarités et synergies** au sein des programmes et entre programmes;
- Pour ce faire, il faut assurer une **bonne coordination des gestionnaires** de mesures et des programmes et prévoir les ressources nécessaires. Il pourrait être envisagé d'introduire la présence de complémentarité ou synergie avec d'autres mesures comme critère d'éligibilité des projets;
- Le recours à des **structures spécialisées** est indispensable pour assurer le travail de coordination des programmes.

Des **dispositif d'échanges de bonnes pratiques entre zones** en matière de gestion et de mise en œuvre de mesures devraient être soutenus.

Il est indispensable de s'assurer que l'information financière (allocations initiales, finales, engagements et déboursables) soit disponible, au niveau de chaque zone et au niveau communautaire.

### **Le processus d'évaluation**

Les évaluations *ex-post* menées au niveau des zones étaient tenues de répondre à 17 questions d'évaluation communes proposées par la Commission européenne. Cette structuration de l'évaluation *ex-post* commune à l'ensemble des zones avait notamment pour objectif de faciliter l'évaluation au niveau communautaire.

L'analyse a montré que les questions d'évaluation communes imposées ont peu été utilisées par les évaluateurs au niveau des zones et quand elles l'ont été, elles ont montré de grandes variations en termes de contenu (interprétation de la question, manière de construire la réponse) et de qualité des réponses. Ceci tient principalement:

- Aux questions elle-mêmes qui se réfèrent à des effets de mesures éligibles alors que les évaluations portaient sur des DOCUP spécifiques;
- Au manque d'instructions pour y répondre;
- Au manque de données.

Cela dit, l'approche par le biais de questions d'évaluation communes constitue une manière adéquate de structurer l'exercice d'évaluation. Pour être efficace, une telle structuration est toutefois soumise à un certain nombre de conditions qui n'étaient pas remplies pour les programmes 1994-1999:

- **L'explicitation de la logique d'intervention** (c'est-à-dire du lien entre les mesures éligibles et les effets attendus);
- La structuration des mesures éligibles, éventuellement éclatées en sous-mesures de manière à ce que l'on ne retrouve que des actions comparables. Cette **nomenclature détaillée** devrait être commune à tous les Etats membres;
- La définition des **critères d'évaluation « classiques »** (pertinence, efficacité, etc.), des **indicateurs, critères de jugement** et des **valeurs cibles** (et de référence), avec une attention particulière accordée aux **protocoles de collecte d'indicateurs** et une **fixation réaliste des valeurs cibles**;
- Des instructions soulignant la nécessité de démarrer le **processus de collecte des indicateurs** en début de programme et de mettre en place les dispositifs de collecte adaptés.

La démarche suivie dans le cadre de l'évaluation du PDR 2000-2006 répond en grande partie à ces recommandations. Par contre, le nombre de questions d'évaluation et la quantité impressionnante de données à collecter pourraient faire perdre la vision globale nécessaire à l'évaluation d'un programme donné.

Enfin, au niveau des zones, on a constaté certaines confusions dans la définition des indicateurs, donnant lieu à des divergences quant à leur interprétation. Dans les rares cas où des indicateurs comparables ont été utilisés dans différentes zones, l'absence d'information sur leur mode de calcul ne permet pas de les comparer ou de les utiliser au niveau communautaire.

### ***Recommandations***

Aux éléments susmentionnés, on pourrait ajouter qu'il serait utile d'avoir des instructions précises sur **le processus d'évaluation et la place des questions d'évaluation communes** dans la démarche. En ce qui concerne les indicateurs, une décomposition en données primaires requises pour leur calcul devrait rendre possible une comparaison ultérieure au niveau communautaire.

Il serait judicieux de **coordonner l'ensemble de la démarche d'évaluation au niveau communautaire** pour assurer notamment la bonne compréhension des termes et la mise à la disposition des évaluateurs d'un appui en cas de difficulté. Un appui aux équipes d'évaluation avec échanges d'expériences et de bonnes pratiques serait en effet particulièrement utile.

***Une bonne approche territoriale suppose:*****Au moment de la conception**

- Un « diagnostic territorial » approprié menant à un découpage adéquat de la zone, c'est-à-dire tenant compte de la dynamique de celle-ci (son interaction avec les villes environnantes, avec les centres économiques, etc.)
- Une programmation intégrée, définissant une stratégie articulant les différents aspects du développement rural en relation (explicite) avec les autres interventions dans la zone
- La maximisation des complémentarités et synergies tant au sein même des programmes qu'entre programmes
- Une démarche participative permettant de prendre en compte et d'harmoniser les aspirations des différentes parties intéressées (agriculteurs, résidents, touristes, entrepreneurs et autres) des zones rurales

**Au moment de la mise en oeuvre**

- La gestion coordonnée des mesures et des articulations avec les autres programmes intervenant sur le territoire, en s'appuyant sur des structures spécialisées
- Le recours à des bonnes pratiques ayant déjà fait leurs preuves et le partage de celles-ci entre gestionnaires: les démarches participatives, l'appui professionnel, l'évaluation précise des besoins/de la demande, etc.
- La mise en place de dispositifs d'échange de bonnes pratiques entre zones en matière de gestion et de mise en oeuvre

**En termes d'évaluation**

- Une préparation adéquate:
  - au niveau communautaire: mis à part les instructions reprises pour l'évaluation des PDR 2000-2006, expliquer davantage la place des questions d'évaluation communes dans le processus d'évaluation et décomposer les indicateurs en données primaires (pour les comparaisons communautaires)
  - Au niveau des zones: accorder la logique d'intervention avec la logique au niveau communautaire, définir des valeurs cibles réalistes ainsi que des valeurs de référence
- Une mise en oeuvre efficace et efficiente:
  - au niveau communautaire: coordination de l'ensemble de la démarche d'évaluation (assurer une bonne compréhension de l'exercice, appui en cas de difficulté)
  - au niveau des zones: mise en place de dispositifs de collecte adaptés et démarrage du processus de collecte dès le début des programmes



## Executive summary

---

The Framework Regulation of the Structural Funds for the period 1994-1999 defines objective 5b as aiming at the: '*promotion of rural development by facilitating the development and structural adjustment of rural areas*'.

The Objective 5b programme was implemented in 83 European zones. It targeted rural areas located outside Objective 1 areas<sup>5</sup> facing specific problems, the most significant of which being: a high share of agricultural employment in total employment; low farming incomes; low population density; and/or a significant tendency towards depopulation. The areas affected by the Objective 5b programmes cover a total of 841,000 km<sup>2</sup>, i.e. 26% of the European Union's (EU) surface area, representing 32.7 million people, or 9% of the population. Financial aid was ECU 6,877 million.

This *ex-post* evaluation is an evaluation at EU-level of all Objective 5b programmes for the period 1994-1999. It was carried out by a consortium led by ADE (Belgium) between November 2002 and July 2003.

### Presentation of the evaluation

The evaluation was based primarily on the *ex-post* evaluation reports for each zone and the Single Programming Documents (SPD's)<sup>6</sup>. The evaluator also conducted interviews with the management authorities of the various programmes and the authors of *ex-post* evaluation reports.

Given the heterogeneous structure of the programmes and the absence of explicit references to the eligible measures<sup>7</sup>, the evaluator had to define a method of structuring for the available information. To do this, an intervention logic at EU-level was constructed from the 22 eligible measures and the eligibility criteria of 5b areas. The latter were used to infer the implicit objectives pursued.

Among the 22 eligible measures, 15 measures were funded by EAGGF, 5 measures by ERDF, and 2 by ESF. The overall objectives are: to increase farm household incomes; to develop non-farming activities and create jobs; to improve the quality of life in the area; and to develop the forestry sector. The table below displays the link between eligible measures and the overall objectives pursued.

The main results of this evaluation are divided into four themes:

---

<sup>5</sup> Objective 1 programmes cover economically backward regions with a GDP of less than 75% of the EU average.

<sup>6</sup> The Single Programming Document (SPD) sets out the strategy, priorities, objectives and expected impact of Structural Fund activities and outlines how the programmes will be managed, monitored and evaluated in the field.

<sup>7</sup> These are defined in the regulations governing the Objective 5b programme.

- The overall impact of the 5b programme and rural development;
- The evaluation of the measures implemented in the Objective 5b programmes;
- Implementation;
- The evaluation process.

### **The overall impact of the 5b programmes on the structural adjustment of rural areas and on the promotion of rural development**

Overall, the evaluation concludes that the actions of the Objective 5b programmes were relevant to the implicit objectives and that achievements were in line with expectations.

Despite the absence of sufficient impact indicators, **the overall impact on the structural adjustment of the areas** can be assessed as follows:

- The impact on farm incomes could not be demonstrated, although there was some evidence of an improvement in farming potential and of the identification of new options for farm and non-farm diversification (e.g. adding value to food products, agro-tourism and environmental services).
- The 5b programme had a positive impact on non-farm activities and job creation. Changes in employment were generally better than in neighbouring areas<sup>8</sup>. The programme contributed to the modernisation of infrastructures and improvement of companies' productive potential, with particular success in increasing the capacity of the tourist industry.
- The 5b programme contributed to an improvement in attractiveness and quality of life, through the renovation of villages and the installation of public service infrastructures as well as through environmental protection.

**In terms of the promotion of rural development**, the 5b programmes demonstrated the interest of a comprehensive territorial approach that developed integrated actions satisfying the specific characteristics of rural territories. The approach was a useful learning process in many areas, notably in the new Member States. However, it came up against significant limits, of which the most important ones are the inappropriateness of the intervention territory and the overlapping with other EU, national, regional and local programmes. Moreover, as territories did not correspond to the usual administrative entities, not enough data was available at the zone level.

---

<sup>8</sup> 5b areas are defined by the eligibility criteria and do not always coincide with traditional administrative entities.

**The overall objectives of the Objective 5b programme and the EAGGF, ERDF and ESF measures eligible at the EU-level**

<b>Global objectives</b>	<b>Fund</b>	<b>Title of measures</b>
<b>Increase the income of farmer households</b>	<b>EAGGF</b>	Conversion, diversification, reorientation and adjustment of production potential, including the production of non-food items.
		Development and improvement of rural infrastructure linked to agricultural development.
		Reparcelling, in conditions compatible with preservation of countryside and the natural environment of farming and forestry holdings, and associated works, in compliance with the legislation of the Member State.
		Individual or collective land or pasture improvement.
		Irrigation, including the renovation and improvement of irrigation networks and small reservoirs with a particular view to a more rational use of water; the creation of collective irrigation works from existing main channels and the creation of small irrigation systems not supplied from collective networks; and the renovation and improvement of drainage systems.
		Development of agricultural and forestry advisory services and improvement of agricultural and forestry vocational training.
		Financial engineering measures for agricultural and forestry business and for businesses for the processing and marketing of agricultural and forestry products.
		Promotion quality labelling and investment for quality local or regional agricultural and forestry products.
		Measures to achieve diversification, especially those providing multiple activities or alternative incomes for farmers of either sex.
		Encouragement for tourists and craft investment, including the improvement of living accommodation on agricultural holdings.
Measures in the areas of agricultural and forestry technological research and development.		
<b>Develop non-agricultural activities and create jobs</b>	<b>ERDF</b>	Productive investment to permit the creation or maintenance of permanent jobs.
		Investment in infrastructure, namely investment directly linked to economic activity which creates jobs other than in agriculture, including communication infrastructural links and others on which the development of such activities depend.
		Development of indigenous potential in the regions by measures which encourage and support local development initiatives and the activities of small and medium-sized enterprises.
		Measures contributing towards regional development in the field of research and technological development.
	<b>ESF</b>	Support employment growth and stability, in particular continuing training and through guidance and counselling for workers of either sex, especially those in medium-sized enterprises and those threatened with unemployment, and for persons who have lost their jobs, as well as through support for the development of appropriate training systems, including training of instructors, and through the improvement of employment services.
		Boost human potential in research, science and technology, particularly through post-graduate training and the training of managers and technicians of either sex at research establishments.
<b>Improve the attractiveness of the zone</b>	<b>EAGGF</b>	Renovation and development of villages and the protection and conservation of the rural heritage.
		Protection of the environment, maintenance of the countryside and restoration of landscapes.
	<b>ERDF</b>	Productive investment and investment in infrastructure aimed at environmental protection.
<b>Forestry</b>	<b>FOGA</b>	Restoring agricultural and forestry production potential damaged by natural disasters, and the introduction of appropriate prevention instruments, especially in the outermost areas particularly at risk of such disasters.
		Development and exploitation of woodlands under the conditions laid down by EEC regulation 4256/88 as regards the scheme to develop and optimally utilise wood lands in rural areas in the Community.

The 5b programme also demonstrated the importance of opening up rural development to all inhabitants, and not only to farmers. Farmers share rural areas with workers, entrepreneurs and residents, each of whom has his or her own different - and sometimes contradictory - expectations for their living area. The implementation of participatory measures in the formulation and implementation of the programmes enables inhabitants of rural areas to reconcile contradictory objectives in a pragmatic fashion. Although the participatory approach was clearly not systematically applied in the programme, in those places where it was implemented, it constituted a factor of success.

### ***Recommendations***

**The territorial approach is an appropriate approach** for the intervention of rural development programs. However, **special attention** must be paid to the **intervention's geographic level** which must be consistent with the dynamics of the target territories.

**An integrated programming approach improves the overall consistency** of the intervention. However, it is also important to be attentive to the **coherence of the programme** with the other interventions in the area.

Rural development actions must be based on **participatory approaches** involving all rural groups, in order to satisfy their sometimes-contradictory expectations.

### **The measures implemented in the Objective 5b programmes**

The conclusions and recommendations in terms of the measures are presented using the objectives of the programme: increasing farm household incomes, non-farming development and job creation, increasing the area's attractiveness and protecting the environment, forests.

#### **Increasing farm incomes**

The objective of increasing farm incomes relied on three types of interventions: improving agricultural potential; increasing the value of agricultural products on the market; and diversifying sources of revenues.

The measures to **support agricultural potential** represented 23% of the total 5b funds and covered a very wide variety of actions, including: improvement of production methods; adaptation of operating equipment; rural infrastructures; and reparacling. The bulk of the actions were focused on products that benefit from EU support. This poses a problem of coherence with the Common Agricultural Policy (CAP) of supply control, which was an explanatory factor for the limited success of actions to diversify away from products that do not benefit from EU support.

Measures to **increase the added value of agricultural products** accounted for 3% of the 5b funds. The availability of proven market niches offered opportunities for farmers. Various interesting options were explored in the 5b areas. The two key factors of success



of this type of actions were the use of professional advice and the knowledge of markets and their evolution.

The **diversification of sources of revenue** accounted for 6% of the 5b funds and mainly involved rural tourism, to which the programme gave genuine impetus. The success of rural tourism is based largely on the high quality of the natural and cultural heritage, which is an important comparative advantage of 5b areas. However, there are potential contradictions between the objectives of economic development and improving the quality of rural life, and tourism initiatives must reconcile these.

Few other farm diversification options were explored. However many of the non-farm development successes provided alternative job opportunities for farm households and hence offered a source of farm diversification.

### **Recommendations**

When farmers take the initiative to diversify away from products receiving EU support, they **should not be penalised by the loss of subsidies**.

It is essential to **evaluate accurately the demand** for a new product and to **rely on professionals** to develop new products. These types of initiatives should be supported by EU funds.

The **sharing of good diversification practices** should be encouraged and supported: there are many ideas in the field of diversification and sharing them would improve the quality of projects.

### **Non-farm development and job creation**

The development of non-farm activities and job creation were obtained through two complementary approaches, representing 46% of the 5b funds: firstly, by improving the competitiveness of existing companies and forming new companies; and, secondly, by improving the balance between labour supply and demand.

To **improve the competitiveness of existing companies** and **form new companies**, different types of measures were implemented, including: support for investment in companies; investments in economic infrastructures; support for endogenous development; and support for research activities.

The investment aid focussed more on existing companies than on the formation of companies. The tourist sector was one of the main beneficiaries, while the agro-industrial sector was covered by the Objective 5a programme<sup>9</sup>. There was a visible impact on employment and development of companies. However, the emphasis was put on the

---

<sup>9</sup> This programme (1994-1999) aimed at adapting the agricultural structures and the fisheries and financed interventions in the whole European Union to improve the production structures, the processing and marketing of products and the aid to young farmers.

creation of jobs in the short term, rather than on improving longer-term competitiveness. In addition, the development dynamic suffered as a result of the exclusion of urban areas.

The investments linked directly to economic activity benefited 4 types of infrastructures: company accommodation; tourism investments; information and communications technologies (ICT); and transport infrastructure. They focused mainly on increasing the capacity of existing companies. However, there is no evidence for the direct impact of these investments on the development of companies.

The measures to support endogenous development were useful, but complex. Their efficacy was not satisfactory in all cases, notably because of a lack of coordination. Moreover, most often they were part of an approach aimed at increasing the supply of services to companies, which may cause an imbalance in relation to actual demand if the latter has not been properly evaluated.

Very limited resources were allocated to technological research and development. The dispersed and rural nature of 5b areas has limited the effectiveness of interventions in research and development, as this is normally concentrated in urban areas.

The measures to **improve the balance between labour supply and demand** were supported by ESF and represented 13% of all 5b funds.

The measure aimed at promoting stability and supporting job growth was given considerable emphasis. Actions were focused on vocational training and job market integration and sought to improve the supply of labour in the 5b areas. It was therefore important to coordinate them with other 5b actions affecting the demand for labour (e.g. aid for investment in companies). This measure's results were generally below expectations as a result of an inaccurate evaluation of needs and, in certain cases, bad co-ordination with the programme's other actions.

It should also be noted that the relevance of the (marginal) measurement of the reinforcement of the human potential in terms of science and technology research is open to debate: isn't a lack of adequate labour more closely linked to a problem of the zone's attractiveness?

### **Recommendations**

**Eligibility criteria should be redefined** to prioritise projects to support enterprises which utilise local potential (human resources, tourism, know-how, etc.) and to support improvements in productivity that provide long-term employment gain.

Aid should also prioritise **the modernisation and integration of innovative technologies, rather than the increase of capacities**. More specifically, with respect to the diffusion of ICT, aid should prioritise the integration of ICT in enterprises (both industry and services), including integration in products, manufacturing processes and management systems.

The investments in infrastructure should be limited to interventions that concern clearly identified obstacles to the development of enterprises.

Simplifying and better coordinating the interventions could improve the effectiveness and efficiency of actions in the field of endogenous development. It is also essential to fine-tune the supply of services and the potential demand of the eligible zones.

With respect to the aid to R&D, it was found that facilitating access to competences available in neighbouring urban areas is more likely to be successful than strengthening research competence in isolated zones.

Analysis of the projects for training and labour subsidies suggests that more work is required during preparation to estimate needs and to coordinate the projects more closely with the other actions of the 5b programme.

### **Attractiveness and environment**

The measures to improve the attractiveness and quality of life in 5b areas accounted for 17% of total 5b funds.

- **Village renovation and development measures** were highly successful. They enhanced the value of the local heritage. Three key factors for success were identified: the participation of local inhabitants; the use of professional support; and the integration with other actions.
- Measures involving **environmental protection and the maintenance of rural areas** were relevant, but satisfied specific needs, rather than participating in an overall sustainable development strategy.
- **Environment-related investment** measures were mostly geared towards the treatment of waste, water treatment and the cleaning up of polluted sites. Although the actions were relevant, a critical mass was not always reached. Here, too, actions should be integrated in an overall strategy.

### **Recommendations**

An **integrated approach and the active participation of local inhabitants** should constitute one of the conditions for the implementation of rural development actions.

In terms of environmental policy, the **strategy followed should be more explicit**. From the outset, the environmental issue should be integrated as a **cross-disciplinary theme**.

### **Forests**

Despite its importance in the EU's rural areas, only limited resources were allocated to the forestry sector. Two measures concern forests specifically, one aimed at **reconstituting the potential of agricultural and forestry production** and the other targeting **the development and enhancement of the value of forests**. Together, they account for 4% of the 5b funds.

The eligible measures in the 5b programme emphasised the forest's productive function, rather than its function for environmental protection (biodiversity, climate, water quality, soil erosion) and for leisure. These other functions are gaining increasing importance in forestry exploitation priorities.

### **Recommendations**

The **objectives of interventions in the forestry sector** should be defined more precisely and brought into line with the new functions of the forest in rural society, including its use for environmental protection and leisure.

**Greater resources** should be allocated to the forestry sector.

### **Implementation**

Generally speaking, the 5b experience suggests that the programme based approach was successful.

Where **complementarities and synergies** within programmes (i.e. between measures) were found, they normally contributed to the success of the actions. However, opportunities for complementarity were often missed, both at the design stage and during implementation, as a result of uncoordinated management. In certain cases, the Objective 5b programme became just a one-stop shop for financing.

The **5b programme's complementarities and synergies with the other interventions in the area** (EU, national, regional and local) were rarely integrated in the SPDs.

The evaluation showed the importance of specialised **co-ordination** structures within the 5b programme to promote good management of programmes.

**Mechanisms for exchanging good practices** between 5b areas were not introduced. The analysis showed that certain **practices** (precise targeting and motivation of beneficiaries, support for intermediary structures, close co-operation with public authorities, etc) contributed to the success of the interventions on a recurring basis and this suggests that exchanging experience would have been valuable.

Finally, in terms of monitoring, in addition to the problems directly related to evaluation issues (see below), it is important to mention the information gaps with respect to financial data.

### **Recommendations**

**Good co-ordination within the programmes and between programmes** is a necessary condition for a genuine territorial approach:

- It is important to avoid redundant efforts and to **maximise complementarities and synergies** within programmes and between programmes;
- To do so requires **good co-ordination of the managers** of measures and programmes and the allocation of necessary resources. It would be useful to introduce complementarity or synergy as a project eligibility criterion.

The use of **specialised bodies** is indispensable to assure a good coordination of the programmes.

**Mechanisms for exchanging good practices with respect to measure management and implementation issues** between zones should be introduced and supported with EU resources.

It is necessary to make sure that the financial information (initial allocations, final allocations, commitments and disbursements) is available, at the level of each zone and at the EU-level.

### The evaluation process

The *ex-post* evaluations of the areas required answers to 17 common evaluation questions posed by the European Commission. This *ex-post* evaluation structuring, which was applied to all of the 5b areas, was done with a view to facilitating the present evaluation at EU-level.

The analysis showed however that the required common evaluation issues were barely used by the ex-post evaluators and, when they were used, there was a considerable diversity of content (i.e. interpretation of the question and the way in which the response was constructed) and quality of the responses. This was primarily due to:

- The questions themselves, which referred to the effects of eligible measures, while the evaluations covered specific SPD measures;
- The lack of instructions for answering;
- The lack of information.

Despite this, using common evaluation questions is an appropriate way of structuring the evaluation exercise. However, in order to be effective, such structuring needs to be subject to a number of conditions that were not fulfilled for the 1994-1999 5b programmes, including the following:

- a clear **explanation of the intervention logic** (i.e. the way in which the eligible measures are expected to create the defined effects);
- a standardised EU classification of the eligible measures (and, if necessary, sub-measures);
- a clear definition of “**traditional**” **evaluation criteria** (relevance, effectiveness, etc.), **indicators, judgment criteria** and **target values** (and reference values), with special attention paid to **indicator collection protocols** and a **realistic determination of target values**;
- clear instructions stressing the need to commence the **indicator collection process** at the beginning of the programme and to introduce suitable collection mechanisms.

The approach adopted for the evaluation of the 2000-2006 RDPs complies with most of these recommendations. However, the number of evaluation questions and the large

amount of data to be collected might be detrimental to the emergence of an overall evaluation of a given programme.

Finally, there were some differences in the definition and interpretation of indicators in difference 5b areas. In the few cases where comparable indicators were used in the different zones, the lack of information on their method of calculation did not allow for direct comparisons and made it difficult to use them.

***Recommendations (possible adjustments 2000-2006 and beyond)***

In addition to conditions mentioned above, it would be useful to have precise instructions on the **evaluation process and the place of the common evaluation questions in the approach**. With respect to the indicators, providing clearer explanation of the primary data necessary to calculate their value would enable a more effective comparison at the EU-level.

It would be wise to **co-ordinate the entire evaluation approach at the EU-level** to ensure good understanding of the terms and to make support available to evaluators should problems arise. Support for the evaluation teams **with exchanges of experiences and good practices** would indeed be useful.

***A good territorial approach requires :*****At the moment of the design**

- An appropriate « territorial diagnosis » leading to an adequate geographical configuration of the zone, i.e. taking into account the dynamic of the zone (its interaction with surrounding cities, economic centres, etc.)
- An integrated programming, defining a strategy that articulates the different aspects of rural development in explicit relation to the other interventions in the zone
- The maximisation of complementarities and synergies within one programme as well as between different programmes
- A participatory approach harmonising the motivations of different stakeholders (farmers, residents, tourists, entrepreneurs and others)

**At the moment of the implementation**

- A well-coordinated management of the measures and of the articulation with other programmes intervening on the territory. This management should rely on specialised structures dedicated to coordination.
- The use of good practices of the past and the exchange of these between programme managers: participatory approaches, professional assistance, a clear estimation of needs / of the demand, etc.
- The introduction of mechanisms for exchanging among zones good practices with respect to the management and implementation of different measures.

**For evaluation**

- Good preparation:
  - at the EU-level: in addition to the existing instructions for the evaluation of the 2000-2006 RDPs, clearer guidance on the place of the common evaluation questions in the evaluation process and clearer guidance on the primary data for indicators, to allow comparisons at the EU-level);
  - at the level of the zones, a link to the intervention logic at the EU-level and the definition of realistic target values and baseline values.
- An effective and efficient implementation:
  - at the EU-level, coordination of the evaluation approach, ensuring that the exercise is understood well with appropriate assistance;
  - at the level of the zones, introduction of suitable collection mechanisms and a start to the collection process at the beginning of the programmes.





## 2. Introduction

---

La Commission européenne a décidé de procéder à l'évaluation *ex post* des programmes de l'Objectif 5b pour la période 1994-1999. Cette évaluation a été confiée à un consortium ayant comme chef de file le bureau ADE (Belgique)<sup>10</sup>.

La section introductive de ce rapport comporte quatre parties.

La première partie explique brièvement la structure générale du présent rapport d'évaluation.

Afin de resituer le cadre général de l'étude, la deuxième partie offre un aperçu des programmes Objectif 5b 1994-1999 en décrivant les champs temporel, spatial et réglementaire dans lesquels ils s'inscrivent ainsi que l'objectif global qu'ils poursuivent.

Ensuite les principaux objectifs de l'évaluation sont énoncés. Une présentation succincte de l'équipe en charge de ce travail est également fournie.

### 2.1 Structure du rapport

La structure générale de ce rapport répond à la demande du Cahier des Charges à cet égard.<sup>11</sup> Outre un résumé et cette partie introductive, il comporte une troisième section méthodologique ainsi qu'une quatrième section dédiée à la présentation et à l'analyse de l'information utilisée. Les sections cinq, six et sept constituent les conclusions à proprement parler. Elles fournissent les réponses respectivement aux questions descriptives, questions d'évaluation communes (et l'analyse de la logique d'intervention qui y est liée) et autres questions d'évaluation. La dernière section est consacrée aux recommandations formulées à partir de ces conclusions. Chaque section débute par une brève introduction de son contenu.

---

<sup>10</sup> Une présentation plus complète de l'équipe est donnée au point 2.4 ci-après.

<sup>11</sup> CE, DG Agriculture, Direction A. Analyses économiques et évaluation, *Cahier des charges. Evaluation ex post des programmes de l'Objectif 5b pour la période 1994-1999*, 2002, p. 9.

## 2.2 Champ, caractéristiques et mise en œuvre de la régulation et de ses mesures

### 2.2.1 Champ temporel<sup>12</sup>

L'architecture de la politique structurelle de développement rural est le résultat de la superposition de deux conceptions politiques parallèles: la politique agricole et rurale (découlant directement du Traité de Rome) et la politique régionale de l'Union européenne (créée au milieu des années 70 avec le FEDER<sup>13</sup>).

A partir de 1988, la crise économique européenne et les élargissements successifs de la Communauté ont poussé la Commission à:

- Concentrer ses structures d'intervention sur des zones<sup>14</sup> en retard de développement;
- Introduire le cofinancement de programmes pluriannuels par la Commission et les Etats membres;
- Financer des actions pour la promotion du développement endogène des zones concernées.

Dans ce contexte, les Fonds structurels ont connu deux réformes importantes: celle de 1988 pour la période 1989-1993 et la réforme de 1993 pour la période 1994-1999.

La Politique Structurelle qui en résulte fixe des objectifs régionaux (1, 2, 5b et 6) – s'appliquant seulement aux zones spécialement définies – et des objectifs horizontaux (3, 4 et 5a) – visant toute la Communauté.

C'est dans ce cadre que se situent les programmes Objectif 5b mis en œuvre pendant la période 1994-1999. Malgré quelques ajustements, le programme 5b de la période 1994-1999 s'inscrit dans la suite des programmes de la période précédente. Le nombre de zones a toutefois été augmenté, passant de 51 à 83 zones. Par ailleurs, pendant la période de programmation, un changement majeur est intervenu en 1995 avec l'adhésion à l'Union européenne de l'Autriche, la Finlande et la Suède. En conséquence, les listes des zones rurales concernées par l'Objectif 5b ont été établies en plusieurs étapes: pour les 12 Etats membres par la décision de la Commission du 26 janvier 1994; pour les nouveaux membres lors des décisions de la Commission de, respectivement, le 17 février 1995 (Autriche et Finlande) et le 18 avril 1995 (Suède).

Il y a donc des zones et des Etats membres pour lesquels la période de programmation s'inscrit dans la prolongation de la période précédente et d'autres, en l'occurrence l'Autriche, la Finlande et la Suède, pour lesquels le programme Objectif 5b est un nouvel instrument.

---

<sup>12</sup> Voir, entre autres, CE, DG AGRICULTURE (DG VI), *PAC 2000. Document de Travail. Evolutions du monde rural*, juillet 1997.

<sup>13</sup> Une liste d'abréviations est disponible en fin de rapport. On y trouvera également un glossaire définissant les termes clés utilisés dans cette évaluation ainsi qu'un index permettant une recherche systématique dans le document par mesure éligible et par zone reprise dans l'échantillon sur lequel cette étude est basée (voir plus loin).

<sup>14</sup> Bien que la terminologie officielle parle de « régions Objectif 5b », nous avons choisi dans la présente évaluation d'utiliser la terminologie de « zones Objectif 5b », ceci afin de rendre possible la distinction entre l'entité 5b et l'entité plus large (souvent la « région ») dont elle fait partie.

## 2.2.2 Champ spatial

Les programmes Objectif 5b s'inscrivent donc dans le cadre d'une approche régionale permettant d'orienter l'attribution des aides financières vers des zones confrontées à des difficultés spécifiques.

Plus précisément, l'Objectif 5b concerne<sup>15</sup> les zones rurales situées en dehors des zones Objectif 1<sup>16</sup> et caractérisées par un niveau bas de développement socio-économique, apprécié sur la base du produit intérieur brut par habitant et répondant également à au moins deux des trois critères suivants:

- Un taux élevé de la part de l'emploi agricole dans l'emploi total;
- Un niveau de revenu agricole bas, exprimé notamment en valeur ajoutée agricole par unité de travail agricole (UTA);
- Une faible densité de population et/ou une tendance importante au dépeuplement.

L'intervention communautaire peut également s'étendre à d'autres zones rurales situées hors des zones de l'objectif n°1 caractérisées par un bas niveau de développement socio-économique, dans la mesure où elles répondent à un ou plusieurs des critères suivants:

- Le caractère périphérique des zones ou des îles par rapport aux grands pôles d'activité économique et commerciale de la Communauté;
- La sensibilité de la zone à l'évolution du secteur agricole, en particulier dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune, appréciée sur base de l'évolution du revenu agricole et du taux de la population active agricole;
- La structure des exploitations agricoles et la structure de l'âge de la population active agricole;
- Les pressions exercées sur l'environnement et l'espace rural;
- La situation des zones à l'intérieur des zones de montagne ou défavorisées classées en vertu de l'article 3 de la directive 75/268/CEE<sup>17</sup>;
- L'impact socio-économique, sur la zone, de la restructuration du secteur de la pêche, mesuré selon des critères objectifs.

L'annexe 2 contient la liste des 87 zones éligibles et 83 zones retenues.

Enfin, il est important de noter que les critères de délimitation des zones 5b posent problème. Aussi, la synthèse des évaluations intermédiaires des programmes Objectif 5b considèrerait déjà que:

- La définition des zones cible sur base des «handicaps» (par exemple la faiblesse de l'emploi non agricole) n'avait tenu compte ni de la capacité de développement endogène de ces zones, ni de la structuration autour de pôles, nécessaire à un processus cumulatif de croissance;

<sup>15</sup> Voir le JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Règlement (CEE) N° 2081/93 du Conseil du 20 juillet 1993.*

<sup>16</sup> Régions économiquement en retard, ayant un PIB de moins de 75% de la moyenne de l'UE.

<sup>17</sup> Cet article concerne les zones défavorisées (voir plus loin). Il en distingue trois: 1) zones de montagnes et collines (environ 20% du total SAU) où l'altitude et les pentes réduisent la période de pousse et les possibilités de mécanisation, 2) zones défavorisées «simples» (34% SAU), marquées par des sols pauvres et de faibles revenus agricoles, 3) zones défavorisées à «handicap spécifique» (2% SAU).

- Il était nécessaire de remettre en question l'exclusion de la zone 5b de villes moyennes jouant parfois un rôle moteur dans le développement des zones rurales avoisinantes;
- Certains espaces homogènes chevauchant deux zones relevaient de programmes différents (par exemple Objectif 5b et Objectif 2);
- La délimitation des zones 5b ignorait souvent les dispositifs territoriaux préalablement initiés par les autorités publiques françaises, notamment dans les procédures « Programmes d'aménagement concerté du territoire » des Contrats de plan Etat-Région;
- Aucune indication n'était donnée sur un éventuel découpage interne de la zone 5b en sous-ensembles, alors qu'il aurait pu s'avérer utile d'adapter les mesures, dans leur contenu ou leur répartition, aux différences de situation des territoires ou même de prévoir l'élaboration de projets de territoire gérés par les acteurs locaux.

### 2.2.3 Champ réglementaire

Les programmes Objectif 5b sont régis par plusieurs règlements, en l'occurrence (outre les règlements mentionnés plus haut):

- Le règlement-cadre des Fonds structurels pour la période 1994-1999: Règlement (CEE) n°2052/88, modifié par le règlement (CEE) n°2081/93;
- Le règlement FEOGA (Règlement (CEE) n°4256/88, modifié par le règlement (CEE) n°2085/93), le règlement FEDER (Règlement (CEE) n°2083 /93) et le règlement FSE (Règlement (CEE) n°2084/93);
- Plus spécifiquement pour les mesures concernant la sylviculture: Règlement (CEE) n°1610/89, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 4256/88 en ce qui concerne l'action de développement et la mise en valeur des forêts dans les zones rurales de la Communauté;
- Règlement organisation de la coordination des Fonds structurels: Règlement (CEE) n° 4253/88, modifié par le règlement (CEE) n° 2082/93.

**Bien que les programmes Objectif 5b poursuivent une approche territoriale, il est important de souligner qu'ils ne reprennent pas la totalité des actions de développement sur leur territoire. En effet, d'autres instruments se superposent à ceux disponibles sous l'Objectif 5b.**

Au niveau communautaire, il y a en particulier des instruments ressortissant de l'Objectif 5a (régulation 950 et régulation 951)<sup>18</sup>. Il s'agit ici d'instruments appartenant à un objectif horizontal, c'est-à-dire pouvant être appliqués à l'ensemble du territoire de la Communauté. En d'autres termes, une zone 5b peut être à la fois bénéficiaire d'un programme 5a et d'un programme 5b.

La situation est particulière pour ce qui est des « zones défavorisées ». Afin de permettre la poursuite de l'agriculture dans des zones où les conditions de production sont plus difficiles, la CEE a introduit une dimension territoriale dans ses interventions, en

<sup>18</sup> Ces réglementations concernent, respectivement, «L'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture » et « L'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles ».

permettant aux exploitations agricoles de ces zones de bénéficier d'aides directes et de mesures spécifiques.<sup>19</sup> Bien que caractérisée par une approche territoriale, la politique en direction des zones défavorisées fait partie de l'Objectif 5a. Autrement dit, une zone défavorisée peut bénéficier des mesures sous l'Objectif 5b.

D'autres programmes communautaires tels que LEADER, INTERREG, NOW ou LIFE peuvent également concerner les zones 5b.

Aux aides émanant du niveau communautaire, il faut ajouter les instruments nationaux. En France<sup>20</sup>, par exemple, différentes formes d'intervention publique existent, toutes reliées au contrat de plan Etat-Région dont certaines s'inscrivent dans une organisation territoriale promue par la Région.

En d'autres termes, ces niveaux d'articulation variables avec les autres formes d'intervention publique montrent la difficulté potentielle d'isoler l'incidence spécifique des programmes Objectif 5b et suscitent la question fondamentale de l'identité des programmes Objectif 5b<sup>21</sup>.

#### 2.2.4 L'objectif global

Le règlement cadre des Fonds Structurels pour la période 1994-1999, stipule que l'Objectif 5b « vise à promouvoir le développement rural en facilitant le développement et l'ajustement structurel des zones rurales ».

Les programmes de développement rural mis en œuvre dans les zones Objectif 5b font appel aux trois Fonds structurels: le FEDER, les FSE et la Section Orientation du FEOGA.

Les missions spécifiques des fonds respectifs et les mesures éligibles relevant de ces fonds sont précisées dans plusieurs règlements:

- L'article 5 du Règlement 2085/93 définit les différentes mesures éligibles au titre de la section Orientation du FEOGA;
- L'article 1 du Règlement du FEDER (Règlement 2083/93) énonce des mesures éligibles;
- L'article 1 du Règlement (Règ. 2084/93) mentionne des mesures concernant le FSE:

**Le programme 5b est ainsi défini à partir d'un objectif très général et d'une liste de mesures éligibles. Il n'y a pas de document présentant la logique d'intervention du programme au niveau communautaire qui précise les liens entre les mesures et les objectifs poursuivis.**

---

<sup>19</sup> Voir la directive 75/268 faisant partie, à présent, du Règlement N°950/97.

<sup>20</sup> Voir *Synthèse des évaluations intermédiaires de l'Objectif 5b en France*, avril 1998.

<sup>21</sup> A ce titre, il est intéressant de noter que la *Synthèse des évaluations intermédiaires de l'Objectif 5b en France* (p. 38) relève que sur les 8 rapports analysés, seuls 2 répondaient clairement par l'affirmative à la question de savoir si le programme était perçu comme cohérent et spécifique, et 6 clairement par la négative.

## 2.3 Les objectifs de l'évaluation

A l'issue de la période de programmation 1994-1999, chaque programme Objectif 5b a été soumis à une évaluation ex post.<sup>22</sup> La présente évaluation ex post est une évaluation au niveau communautaire portant sur ces mêmes programmes Objectif 5b 1994-1999, cette fois pris dans leur ensemble. Comme précisé dans le Cahier des Charges, la présente évaluation doit «apprécier l'impact des mesures de développement rural mises en œuvre dans le cadre des programmes pour les régions de l'Objectif 5b »<sup>23</sup>. Cette appréciation d'impact doit se faire dans une double optique. D'abord elle doit servir la transparence et le devoir de rendre compte aux autorités juridiques et budgétaires ainsi qu'au grand public, des effets obtenus et de la manière dont ils ont contribué à la réalisation des objectifs. Ensuite, elle a pour but de contribuer à améliorer les mesures du même type, prévues dans le cadre des programmes de développement rural pour la période 2000-2006. Depuis le Sommet de Berlin, le développement rural est en effet devenu le second pilier de la politique agricole communautaire (PAC). Même si en termes financiers, il ne représente que 10% du budget agricole, il introduit de manière structurelle une autre vision de l'agriculture dans le monde rural.

## 2.4 Présentation de l'équipe d'évaluation

L'évaluation a été effectuée par un consortium dirigé par **ADE s.a.** L'équipe d'évaluation était constituée des sociétés suivantes<sup>24</sup>:

- ADE s.a. (Jean-Marie Wathelet, Edwin Clerckx) (Belgique)
- Agriconsulting S.p.A. (Carlo Andrea Pelagallo) (Italie)
- EFLR Universität Hohenheim (Werner Grosskopf, Konstantin Golombek) (Allemagne)
- Edater (Bruno Roudier, Nathalie Prouhèze) (France)
- IM Gruppen (Gunnel Forsberg, Susanna Stenbacka) (Suède)
- University of Oulu (Pentti Malinen) (Finlande)
- Regional Consulting (Andreas Resch) (Autriche)
- Universidad Autonoma de Barcelona, Fundacio Empresa i Ciencia (Jordi Rosell, Lourdes Viladomiu) (Espagne)<sup>25</sup>

Kit Nicholson de Cumbria Ltd. (Royaume-Uni) a participé au projet comme expert indépendant en partenariat avec la société ADE.

Chaque organisation a couvert les zones de son pays. ADE s.a. a néanmoins également couvert des zones françaises, la zone du Grand-Duché du Luxembourg et les zones des Pays-Bas. IM Gruppen a couvert aussi le *Danmark*.

<sup>22</sup> Un certain nombre de ces évaluations ex post n'a toutefois pas encore été effectué. Nous reviendrons à ce problème dans la section 4.1 du présent rapport.

<sup>23</sup> CE, DG Agriculture, Direction A. Analyses économiques et évaluation, *Cahier des charges. Evaluation ex post des programmes de l'Objectif 5b pour la période 1994-1999*, 2002, p. 4.

<sup>24</sup> Les principaux experts ayant participé au projet sont mentionnés entre parenthèses.

<sup>25</sup> Le partenaire espagnol n'avait pas été inclut au moment de l'offre, mais a rejoint l'équipe plus tard, avec l'accord de la Commission.

## 3. La méthode d'évaluation

---

Cette section présente la méthode d'évaluation utilisée pour l'ensemble de l'exercice d'évaluation.

Elle est divisée en trois parties: un récapitulatif des demandes du Cahier des Charges (au sens des tâches à effectuer), un bref aperçu des résultats de la première phase de l'exercice d'évaluation et la présentation de la méthodologie à proprement parler.

Cette répartition s'explique par le fait que, sur base des résultats de la première phase de l'évaluation, l'équipe d'évaluation a proposé un ajustement de sa méthodologie d'évaluation qui a reçu l'aval du Groupe de Pilotage.

Après avoir rappelé les demandes du Cahier des Charges, nous montrerons donc pourquoi les résultats de la première phase de l'évaluation ont nécessité un ajustement de la méthodologie. L'exposé de la méthodologie sera alors subdivisé en quatre parties. Il s'agira d'abord de montrer comment la méthode ajustée parvient à remédier aux faiblesses constatées lors de la première phase. Ensuite, nous exposerons la méthode effectivement appliquée et les outils utilisés pour ce faire. Il s'agira également de faire le relevé des hypothèses sous-jacentes à la méthode suivie et des implications en termes de validité des résultats.

### 3.1 Les demandes du Cahier des Charges

En vue d'atteindre les objectifs déjà mentionnés à la section 2.2 du présent rapport, le Cahier des Charges définit un certain nombre de demandes auxquelles la présente évaluation doit répondre, tant en termes de tâches à accomplir qu'en termes de procédures à suivre pour mener à bien ces tâches.

Afin d'apprécier l'impact, l'évaluation doit mener l'analyse à partir des critères d'évaluation « classiques » de pertinence, cohérence, efficacité et efficience ainsi que de l'utilité et la durabilité des résultats et effets obtenus, et répondre à trois types de questions d'évaluation.

Il y a d'abord les **questions d'évaluation communes**. Celles-ci, au nombre de 17, sont divisées en deux groupes, eux-mêmes subdivisés en thèmes de la manière suivante:

- Les questions d'évaluation relevant spécifiquement du développement rural (12 questions), agencées autour de six thèmes:
  - Développement et amélioration des exploitations agricoles,
  - Développement et amélioration de la production forestière,
  - Amélioration du niveau de vie dans les zones rurales,
  - Développement de l'artisanat, du commerce et du tourisme,
  - Développement, amélioration et mise en valeur des zones rurales,
  - Protection et préservation de l'environnement et maintien du paysage rural.

- Les questions d'évaluation relatives aux objectifs plus généraux des Fonds Structurels, groupées par thème:
  - Emploi,
  - Compétitivité des petites et moyennes entreprises,
  - Infrastructures et services.

Ces questions d'évaluation communes visent à évaluer les effets des programmes, soit sur une base spécifique aux différents domaines d'intervention du programme 5b, soit sur une base transversale. Remarquons encore que, selon les lignes directrices des évaluations *ex-post* des programmes Objectif 5b, les évaluations étaient tenues de répondre aux mêmes questions communes. Ce constat ne s'applique pas aux deux autres types de questions d'évaluation évoqués ci-dessous.

Les quatre **autres questions d'évaluation** quant à elles cherchent à éclairer de manière plus globale les effets de l'approche programme: l'objectif global (l'ajustement structurel des zones rurales), les effets et impacts, les complémentarités et les synergies ainsi que les modalités de mise en œuvre et les bonnes pratiques.

Enfin, les trois **questions descriptives** portent sur la description et la quantification globale du programme, sur l'utilisation par les évaluations *ex post* au niveau des zones des questions d'évaluation communes et les difficultés éprouvées à cet égard, et, enfin, sur les coefficients utilisés dans les études d'évaluation.

Afin de mener à bien ces différentes tâches, le Cahier des Charges impose une procédure d'évaluation se déroulant en cinq étapes:

- La phase de **structuration** visant à classer les effets à évaluer, à définir les critères et à choisir les outils d'observation;
- La phase de **collecte des données** au cours de laquelle les informations pertinentes disponibles doivent être identifiées (et rassemblées);
- La phase d'**analyse** visant à traiter et comparer les données ainsi qu'à estimer les effets;
- Une phase de **jugement** consistant à réaliser l'évaluation sur base des analyses;
- Les **rapports**: production d'un rapport de lancement, d'un rapport intermédiaire, d'un projet de rapport final et d'un rapport final.

### 3.2 Les résultats de la phase de structuration

Avant d'en venir à l'exposé de la méthode appliquée pour la présente évaluation, il est essentiel de décrire les résultats du travail effectué dans la première phase de la présente étude. En effet, ce sont ces résultats qui ont conduit l'évaluateur à ajuster la méthode proposée dans son offre, principalement afin de rendre possible la construction d'une réponse aux questions d'évaluation communes. Considérant la réponse aux questions d'évaluation communes comme une mesure et une appréciation des impacts observés par domaine au niveau communautaire, l'évaluateur avait en effet proposé dans son offre de synthétiser et d'analyser les indicateurs d'impact utilisés afin de donner une image globale des effets du programme. En d'autres termes, il s'agissait de rassembler et de synthétiser les



réponses aux questions d'évaluation communes telles qu'elles étaient proposées dans les différents rapports d'évaluation ex post au niveau des zones.

Conformément aux demandes du Cahier des Charges<sup>26</sup>, la phase de structuration a été principalement consacrée à deux tâches: l'évaluation des données disponibles et la structuration des questions d'évaluation. Nous présentons uniquement les conclusions de ce travail.

Le but des questions d'évaluation communes était de permettre d'agréger les résultats des différentes évaluations ex post afin de faciliter une évaluation au niveau communautaire.

L'examen des résultats du screening montre que cet exercice s'avère impossible sur base des réponses données dans les rapports d'évaluation ex post et ceci pour plusieurs raisons.<sup>27</sup>

D'abord, il faut constater que pour 11 zones seulement on retrouve une réponse à toutes les questions d'évaluation communes. Ceci serait une base trop peu représentative pour mener une étude concernant 83 zones. Ce chiffre pourrait s'élever à 25 si l'on prenait en considération les rapports répondant à une question au moins. Mais, outre le fait que cette option impliquerait une représentativité variable par question (ce qui ne doit pas nécessairement être une objection majeure), elle introduirait un biais important dans l'échantillon, excluant d'emblée les zones pour lesquelles on ne retrouve pas de réponses.<sup>28</sup> Une telle position aurait toutefois pu être envisagée si d'autres difficultés déterminantes n'avaient été présentes.

En effet, le problème majeur se pose en terme d'utilité des réponses aux questions d'évaluation communes. A ce titre, il est essentiel de noter que la définition des termes clés, ainsi que les critères de jugement, les indicateurs et les niveaux cibles n'avaient pas été fournis aux évaluateurs ex post au niveau des zones (ni d'ailleurs pour la présente évaluation) et l'exigence de structurer la réponse aux questions d'évaluation communes selon ces éléments n'avait pas été précisée dans les lignes directrices pour les évaluations ex post au niveau des zones. On comprendra dès lors que l'interprétation des questions n'a pas été la même d'un évaluateur à l'autre, ce qui rend les réponses difficiles ou même impossibles à comparer<sup>29</sup>. Par ailleurs, la structure des réponses varie énormément d'un évaluateur à l'autre et est loin de contenir tous les éléments souhaités. Ainsi, comme il ressort du screening des rapports, parmi le nombre déjà réduit de rapports ayant répondu à des questions d'évaluation, il y en a peu qui ont fait appel à des indicateurs et surtout à des niveaux de référence et niveaux cibles.

---

<sup>26</sup> Voir la p. 9 du Cahier des Charges repris dans l'annexe 1.

<sup>27</sup> Pour plus de détails l'on pourra également s'en référer à la section 5.2 du présent rapport.

<sup>28</sup> Notons d'ailleurs que 10 des zones actuellement reprises dans l'échantillon (voir la section 3.3.4.3) seraient, dans cette optique, d'emblée exclues. Même si les zones ayant répondu par thème (ou à certains thèmes) étaient prises en compte, 8 zones de l'échantillon actuel seraient de toute manière exclues.

<sup>29</sup> Cette difficulté d'interprétation est d'ailleurs un élément important épinglé par un certain nombre d'évaluateurs (voir la section 5.2).

En outre, même lorsque les évaluateurs ont traité la question selon la structure souhaitée, cela ne signifie pas que les résultats soient synthétisables au niveau communautaire.

En effet, les indicateurs retenus ne sont pas forcément les mêmes: pour une même question certains utilisent des indicateurs de réalisation plutôt que des indicateurs d'impact, ou des indicateurs différents. Mais même lorsque des indicateurs analogues sont utilisés, leur mode de calcul n'est pas forcément identique, ce qui rend également impossible leur regroupement. Il est d'ailleurs important de souligner qu'en matière d'indicateurs d'impact, les évaluateurs des différents programmes Objectif 5b se sont trouvés, sauf très rares exceptions, dans l'incapacité de renseigner ces indicateurs d'impacts.

**Le nombre limité de zones pour lesquelles des réponses sont disponibles, les ambiguïtés sur l'interprétation des questions d'évaluation communes et l'hétérogénéité des structures des réponses font que celles-ci, lorsqu'elles existent, ne fournissent pas à l'évaluation au niveau communautaire un matériau susceptible d'être synthétisé.**

A ces constats faits sur base des travaux effectués lors de la phase de structuration, il faut ajouter une constatation essentielle concernant les mesures au niveau des différentes zones (ce que nous appellerons les « mesures DOCUP »). En effet, la présente évaluation a pour but d'apprécier l'impact des mesures de développement rural mises en œuvre dans le cadre des programmes pour les zones Objectif 5b. L'examen des différents programmes montre toutefois que ces mesures DOCUP sont extrêmement divergentes d'une zone à l'autre. Cette divergence se manifeste de différentes manières. D'abord en ceci que l'intitulé d'une mesure dans une zone ne correspond que rarement à l'intitulé d'une mesure analogue dans une autre zone. Ensuite parce que, même lorsque deux mesures sont en grandes lignes comparables, les actions mises en œuvre ne le sont pas forcément. Par rapport aux 22 mesures définies dans les différents règlements Objectif 5b<sup>30</sup> (ce que nous appellerons les « mesures éligibles »), on est donc confronté à un « éclatement » au niveau des zones dans une multiplicité de mesures dont les similitudes ne sont pas directement apparentes. Ceci vaut également pour les logiques d'intervention: lorsque les programmes ont reconstruit une logique d'intervention, ils ont chacun défini leurs propres objectifs spécifiques (résultats attendus) et objectifs globaux ainsi que le chemin conduisant à ces derniers. **L'appréciation de l'impact des mesures au niveau communautaire rend donc indispensable un important travail préliminaire de regroupement, tant au niveau des mesures qu'au niveau de la logique dans laquelle elles s'inscrivent.**

C'est pour ces raisons que nous avons ajusté notre méthodologie, désormais basée non plus sur la synthèse des réponses aux questions d'évaluation communes fournies par les rapports d'évaluation, mais sur la logique d'intervention du programme Objectif 5b en structurant et homogénéisant l'information disponible dans les différents rapports. Cette approche alternative a été proposée dans notre rapport de lancement (c'est-à-dire à l'issue de la phase de structuration) et est présentée ci-après.

---

<sup>30</sup> En l'occurrence les règlements.

### 3.3 La méthodologie

#### 3.3.1 Une approche ajustée

Les deux problèmes centraux sont donc la construction de la logique d'intervention du programme et l'homogénéisation de l'information disponible sur cette base. L'objectif est au niveau communautaire:

- D'effectuer un regroupement cohérent des différentes mesures DOCUP et de les inscrire dans une logique d'intervention qui rend possible l'évaluation;
- D'apprécier l'impact à partir des critères classiques d'évaluation (pertinence, efficacité etc.);
- De construire une réponse aux questions d'évaluation communes.

##### 3.3.1.1 La construction d'une logique d'intervention au niveau communautaire

Nous l'avons déjà évoqué: il n'existe pas de document définissant la logique d'intervention du programme Objectif 5b au niveau communautaire précisant les liens entre les mesures et les objectifs poursuivis.

Bien qu'une telle logique ne soit pas explicite, elle est implicite, définie, d'une part, par les mesures éligibles des règlements qui définissent ce que fait le programme 5b et, d'autre part, par les critères d'éligibilité des zones 5b qui permettent de déduire les objectifs poursuivis. Ajoutons que la formulation même des questions d'évaluation communes apporte quelques précisions sur ces objectifs. Comme stipulé dans le Cahier des Charges de la présente évaluation, celles-ci « sont fondées sur une analyse des principaux effets probables de la mise en œuvre combinée des actions éligibles au titre de l'Objectif 5b »<sup>31</sup>.

C'est à partir de ces sources –règlements, critères d'éligibilité des zones et questions d'évaluation communes–, que l'évaluateur a reconstruit une logique d'intervention au niveau communautaire, telle qu'exposée dans le schéma ci-après.

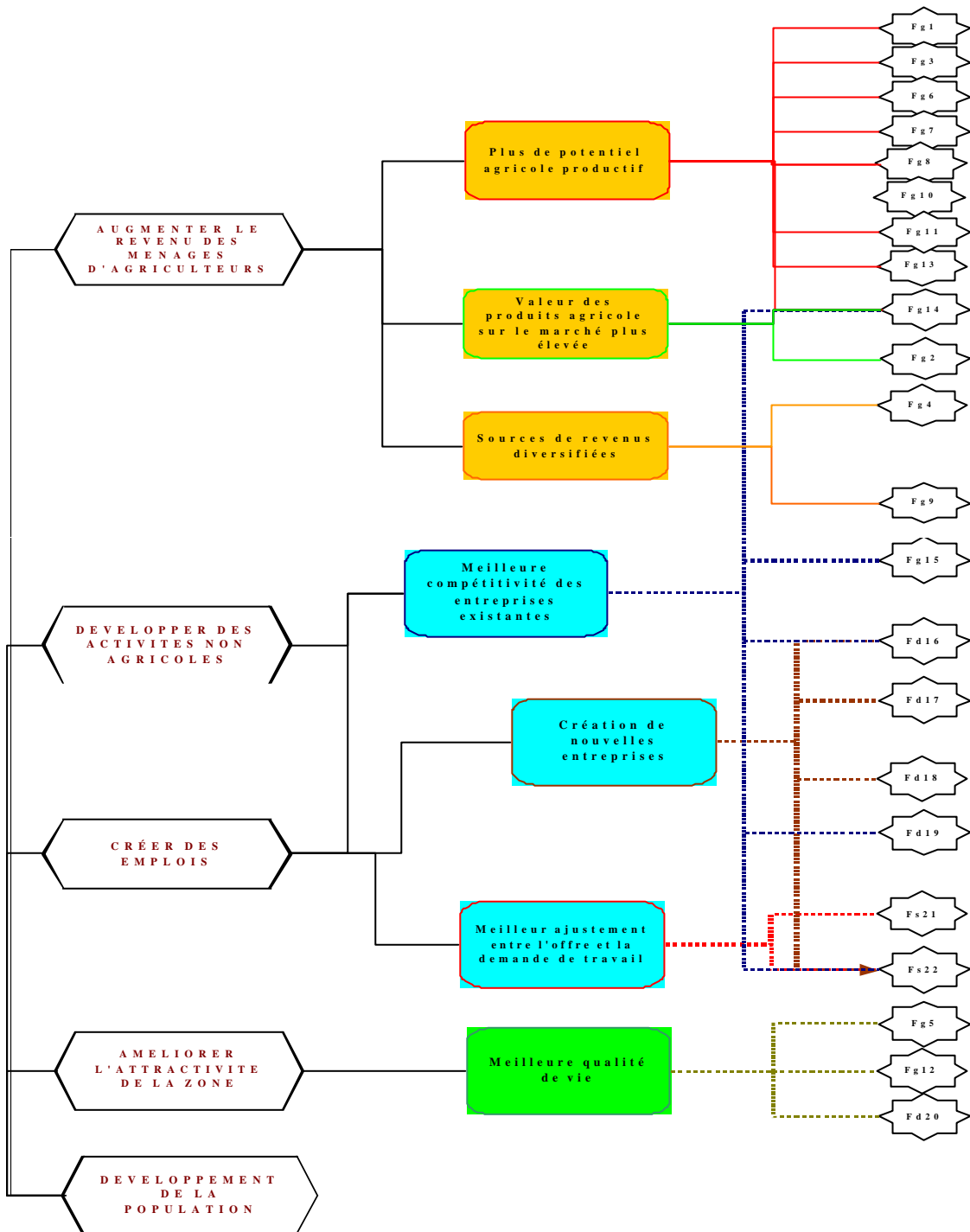
---

<sup>31</sup> CE, DG Agriculture, Direction A. Analyses économiques et évaluation, *Cahier des charges. Evaluation ex post des programmes de l'Objectif 5b pour la période 1994-1999*, 2002, p. 6.

	<b>Intitulé de la mesure</b>
FG1 <sup>32</sup>	Reconversion, diversification, réorientation et ajustement du potentiel de la production, y compris la production de produits agricoles non alimentaires.
FG3	Développement et amélioration des infrastructures rurales liées au développement agricole.
FG6	Remembrement, dans des conditions compatibles avec la préservation du paysage et de l'environnement naturel des exploitations agricoles et forestières, y compris les travaux connexes, dans le respect de la législation de l'Etat Membre.
FG7	Amélioration foncière pastorale individuelle ou collective.
FG8	Irrigation, comprenant la rénovation et l'amélioration des réseaux d'irrigation et des petites retenues d'eau notamment dans l'optique d'une utilisation plus rationnelle de l'eau; création de réseaux collectifs d'irrigation à partir des canaux principaux existants et création de petits systèmes d'irrigation non approvisionnés par les réseaux collectifs; rénovation et aménagement des systèmes de drainage.
FG10	Reconstitution du potentiel de production agricole et sylvicole endommagé par des catastrophes naturelles et mise en place des instruments de prévention appropriés, notamment dans les zones ultra périphériques exposées aux catastrophes naturelles.
FG11	Développement et mise en valeur des forêts selon les conditions du règlement CEE n°4256/88 en ce qui concerne l'action de développement et la mise en valeur des forêts dans les zones rurales de la Communauté.
FG13	Développement de la vulgarisation agricole et sylvicole et amélioration de la formation professionnelle agricole et sylvicole.
FG14	Mesures d'ingénierie financière en faveur des entreprises agricoles et sylvicoles et des entreprises de transformation et de commercialisation des produits agricoles et sylvicoles.
FG2	Promotion, labellisation et investissements en faveur des produits locaux ou régionaux agricoles et sylvicoles de qualité.
FG4	Mesures visant la diversification, notamment en vue de permettre aux agriculteurs et agricultrices des pluriactivités ou des alternatives de revenus.
FG9	Encouragement aux investissements touristiques et artisanaux, y compris l'amélioration de l'habitation dans les exploitations agricoles.
FG15	Mesures dans le domaine de la recherche et du développement technologique agricoles et sylvicoles.
FD16	Investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables.
FD17	Investissements en infrastructures, notamment ceux directement liés aux activités économiques créatrices d'emplois non agricoles, y compris les liaisons en infrastructures de communications et autres conditionnant le développement de ces activités.
FD18	Développement du potentiel endogène des régions par des mesures d'animation et de soutien aux initiatives de développement local et aux activités des PME.
FD19	Mesures contribuant au développement régional dans le domaine de la recherche et du développement technologique.
FS21	Soutenir la stabilité et la croissance de l'emploi, en particulier par la formation continue, par l'orientation et le conseil s'adressant aux travailleurs et travailleuses, notamment ceux dans les PME et ceux qui sont menacé(e)s de chômage, et aux personnes ayant perdu leur emploi, ainsi que par l'aide au développement de systèmes appropriés de formation comprenant la formation des formateurs et par l'amélioration des services de l'emploi.
FS22	Renforcer le potentiel humain en matière de recherche, de science et de technologie, en particulier par des formations de troisième cycle et par la formation de gestionnaires et de techniciens ou techniciennes d'établissements de recherche.
FG5	Rénovation et développement des villages, ainsi que la protection et la conservation du patrimoine rural.
FG12	Protection de l'environnement et maintien de l'espace rural, ainsi que la reconstitution de paysages.
FD20	Investissements productifs et en infrastructures visant la protection de l'environnement.
-	Divers – Non prévu par les mesures structurelles Européennes (ex. énergie rurale, hydroélectricité...)

<sup>32</sup> L'abréviation FG est utilisée pour les mesures financées par le fonds FEOGA, les mesures FD sont financées par le FEDER, les mesures FS par le FSE. On trouvera une explication de ces différents fonds dans la liste d'abréviations et le glossaire en fin de document.

**Tableau 3.1 - La logique d'intervention au niveau communautaire<sup>33</sup>**



<sup>33</sup> Les tableaux sont numérotés par section: le premier tableau de la section 3 est le tableau 3.1, le deuxième le 3.2 et ainsi de suite.

En amont de cette logique se trouvent **les 22 mesures éligibles** telles que définies dans les règlements des fonds FEOGA, FEDER et FSE.

En aval se trouvent les objectifs d'ajustements structurels recherchés, établis à partir des critères d'éligibilité des zones Objectif 5b tels que décrits à la section 2.1.2.

Les principaux critères d'éligibilité peuvent être traduits en **objectifs globaux** implicites du programme:

- Le niveau bas de revenu agricole se traduit en objectif d'augmentation du revenu des ménages agricoles.
- Du taux élevé de la part de l'emploi agricole dans l'emploi total, on déduit l'objectif de développement économique (emploi, valeur ajoutée, revenu) comportant deux volets centraux:
  - Développement d'activités non agricoles,
  - Développement de l'emploi,
- Accroître l'attractivité de la zone.
- La faible densité de population et/ou une tendance au dépeuplement important devient un objectif d'arrêt ou d'inversion des flux migratoires.

Les trois premiers objectifs ont un caractère général et sont applicables pratiquement à toutes les zones, tandis que le dernier ne concerne que les zones qui sont confrontées à un phénomène de dépeuplement.

Enfin, le lien entre ces mesures éligibles et les objectifs globaux se fait par le biais d'**objectifs intermédiaires**, déduits des questions d'évaluation et pouvant être décrits comme suit:

- L'amélioration du revenu des ménages agricoles, plutôt que l'amélioration du revenu agricole au sens strict, est poursuivie à travers:
  - Une meilleure efficacité du potentiel de production agricole et sylvicole,
  - Une meilleure valorisation des produits agricoles,
  - Une diversification des sources de revenu des ménages agricoles.

Dans les pays et les zones où le secteur forestier est important et a fait l'objet de mesures spécifiques, ce bloc « agricole » de la logique d'intervention pourrait être subdivisé en deux sous-ensembles, de structure analogue, l'un propre à l'activité et aux revenus agricoles, l'autre relatif au secteur forestier.

- Le développement d'activités extra-agricoles, génératrices d'emploi, de valeur ajoutée et de revenu, passe par:
  - L'amélioration de la compétitivité des entreprises existantes,
  - La création de nouvelles entreprises.
- La développement de l'emploi implique également:
  - L'amélioration de la compétitivité des entreprises existantes,
  - La création de nouvelles entreprises,
  - Une meilleure adaptation de l'offre de travail à la demande.

- Enfin, l'attractivité des zones rurales suppose que des actions soient menées pour:
  - Améliorer les conditions de vie dans ces zones.

Les différents objectifs intermédiaires des mesures éligibles ne sont pas indépendants les uns des autres. Ainsi, par exemple, l'adaptation de l'offre de travail à la demande est un moyen parmi d'autres d'améliorer la compétitivité des entreprises existantes, laquelle, s'agissant des entreprises de transformation et commercialisation des produits agricoles, est l'un des moyens par lesquels peut être obtenue une meilleure valorisation de la production agricole. La présence de telles synergies entre les mesures à travers la complémentarité de leurs résultats est une des questions à laquelle l'évaluation devra s'efforcer de répondre.

### 3.3.1.2 *Rôle de la logique d'intervention communautaire dans l'évaluation*

En se basant sur la logique d'intervention communautaire, une solution a donc pu être trouvée aux trois difficultés mentionnées plus haut.

Comme nous l'avons déjà suggéré, **les 22 mesures éligibles constituent une base de regroupement adéquate** pour la présente évaluation. Il convient, pour chaque mesure DOCUP, de la rattacher à une mesure éligible. Par ce même biais la mesure DOCUP s'inscrit dans une logique d'intervention commune, permettant une analyse au niveau communautaire.

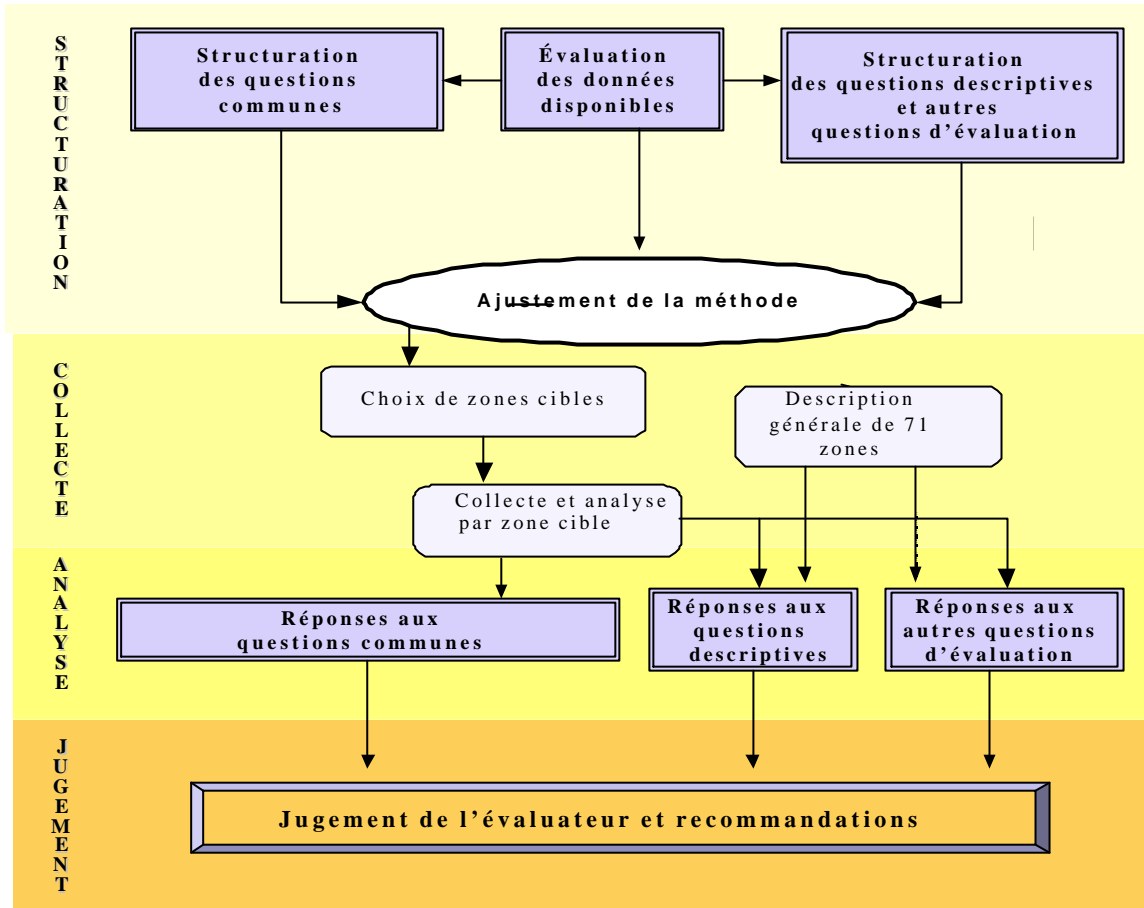
Une fois la mesure au niveau de la zone rattachée à une mesure éligible et par là à une logique d'intervention au niveau communautaire, une **évaluation de chaque mesure** sur base des critères classiques d'évaluation a pu être effectuée notamment en analysant la pertinence de la mesure, les résultats obtenus et les effets mesurés ou attendus. C'est sur base de cette analyse que les **réponses aux questions d'évaluation communes** ont été construites. En effet, ces questions étant fondées sur une analyse des principaux effets probables de la mise en œuvre combinée des actions éligibles au titre de l'Objectif 5b, elles peuvent être reliées à la logique d'intervention.

Cette approche a permis de répondre, sinon à la lettre des questions d'évaluation communes, du moins à l'esprit de ces questions.

Enfin, les réponses aux questions d'évaluation communes disponibles dans les rapports d'évaluation ex post ont été systématiquement consultées, sans toutefois pouvoir en extraire beaucoup d'information utile pour l'analyse au niveau communautaire.

### 3.3.2 Les différentes phases de l'évaluation et la méthode appliquée

Tableau 3.2 - Les différentes phases de l'évaluation



Le tableau ci-dessus résume les quatre phases du présent exercice d'évaluation. Ce découpage en phases fait partie intégrante de la méthodologie. Bien que la phase de structuration ait eu des conséquences importantes sur la méthodologie appliquée, les défis méthodologiques ont concerné avant tout la phase de collecte des données et la phase d'analyse et de synthèse. Ce sont ces deux phases qui sont exposées ci-après, en montrant comment la méthodologie ajustée y a été incorporée.

Le schéma ci-dessous résume quant à lui, de manière plus détaillée, la façon de procéder pour les phases deux à quatre, comme nous l'expliquons ci-après.





### 3.3.2.1 La collecte des données

Un des défis centraux de ce type d'exercice d'évaluation au niveau communautaire est le traitement d'une multitude de données qui, nous l'avons déjà évoqué, sont la plupart du temps peu homogènes et structurées. L'approche alternative permet d'homogénéiser et de structurer cette information. Elle ne permet pas pour autant de réduire la masse d'information disponible, ce qui est indispensable pour permettre un traitement en profondeur de l'information. Réduire la masse d'information disponible comporte toutefois le risque de ne pas identifier toute information utile à l'évaluation.

C'est pour ces raisons que la collecte de données a été effectuée selon deux voies complémentaires:

- Une analyse approfondie portant sur un échantillon de 20 zones;
- Une description générale permettant l'identification de toute information utile à l'évaluation. Celle-ci a porté sur l'ensemble des zones pour lesquelles un rapport était disponible plus huit zones du Royaume-Uni<sup>34</sup>.

Cette collecte des données a été conçue de telle manière qu'elle puisse faciliter leur agrégation et synthèse ultérieures. Nous décrivons ci-après le type d'information collecté dans chacun de ces exercices<sup>35</sup>. Par la même occasion, nous évoquerons brièvement la collecte de données auprès des autorités de gestion des programmes Objectif 5b au niveau des zones et auprès des auteurs des rapports d'évaluation ex post. La collaboration au sein du consortium pour cette collecte de données est également mentionnée.

#### **La description générale**

La description générale a porté sur 71 zones<sup>36</sup>. Elle poursuivait un triple objectif:

- Fournir, à partir de données contextuelles, une description des différentes zones qui ont fait l'objet d'interventions dans le cadre des programmes Objectif 5b de la période 1994-1999;
- Fournir une description générale des différentes mesures dans les programmes Objectif 5b, ainsi que des priorités définies par ces différents programmes;
- S'assurer que l'information pertinente par rapport aux objectifs de la présente évaluation était identifiée.

#### **L'analyse approfondie**

L'analyse approfondie quant à elle a été entièrement centrée autour de la méthodologie ajustée. En effet, tout le travail d'analyse de la logique d'intervention menant des mesures DOCUP aux objectifs globaux a été effectué dans l'analyse approfondie<sup>37</sup>, portant sur un échantillon de 20 zones<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Nous reviendrons plus loin au problème des zones du Royaume-Uni (section 4.2).

<sup>35</sup> Dans la section sur la méthodologie pour la phase d'analyse et de synthèse nous précisons comment l'information collectée a été utilisée et dans la section 3.3.4 nous expliquons quels outils ont été utilisés à cet effet.

<sup>36</sup> Il s'agit des 63 zones pour lesquelles nous disposons d'un rapport, plus huit zones du Royaume-Uni.

<sup>37</sup> En ce sens, les notions de collecte de données et d'analyse s'entremêlent ici: il s'agit bien de rassembler les données, mais cette collecte suppose déjà un travail d'analyse à mener sur chaque zone séparément.

<sup>38</sup> Dans la section 3.3.4.3, nous expliquons quelles sont ces zones et comment elles ont été sélectionnées.

La collecte de données effectuée dans cette analyse comportait principalement trois volets.

D'abord elle consistait en la **collecte de données statistiques**, relatives aux quatre objectifs globaux identifiés dans la logique d'intervention « éligible ».

Une **analyse de chaque zone par rapport à la logique d'intervention communautaire a également été effectuée**. Plus précisément, à partir du lien établi dans la description générale entre les mesures DOCUP et les mesures éligibles, le travail a consisté en la collecte d'information, au niveau de chaque zone, concernant les critères classiques d'évaluation.

Plus spécifiquement, pour chaque objectif intermédiaire, il s'agissait de rassembler de l'information concernant:

- La pertinence de la mesure par rapport aux besoins de la zone;
- La pertinence des actions menées par rapport à l'intitulé de la mesure;
- La pertinence de la mesure DOCUP par rapport à l'objectif intermédiaire éligible auquel elle se rapporte (ce lien étant clairement identifié dans la logique d'intervention communautaire, en l'occurrence par le biais de la mesure éligible correspondante);
- L'efficacité, l'efficience et la durabilité, telle que données dans le rapport, ainsi qu'une appréciation de ces mêmes éléments par rapport à l'objectif intermédiaire auquel la mesure se rapporte;
- Les principaux bénéficiaires de la mesure, les bonnes et mauvaises pratiques et les facteurs externes ayant eu une incidence sur le programme;
- Des indicateurs de résultat utilisés au niveau des zones.

Au niveau des objectifs globaux, l'information collectée concernait l'impact du programme (c'est-à-dire du sous-ensemble de mesures y étant rattaché) sur les objectifs intermédiaires éligibles et ensuite l'incidence respectivement de chaque objectif intermédiaire et des objectifs intermédiaires dans leur ensemble sur l'objectif global éligible auquel ils étaient liés. Il s'agissait aussi de collecter de l'information concernant la durabilité de l'impact du programme sur les objectifs globaux et concernant la stratégie mise en œuvre.

Enfin, le dernier volet de l'analyse approfondie a été consacré à la collecte de **données relatives à la gestion générale des programmes au niveau des zones**.

#### **Les entretiens avec les autorités de gestion et les évaluateurs ex post au niveau des zones**

Enfin, une approche a également été développée, visant à combler les lacunes qui subsistaient dans l'information après la description générale et l'analyse approfondie.

A ce sujet, notons qu'il était exclu de remédier aux insuffisances de certains rapports d'évaluation ex post en refaisant un travail qui aurait dû être effectué par les évaluateurs au niveau des zones. Outre le fait qu'une telle approche ne pouvait être garante de succès, elle aurait été matériellement impossible à réaliser dans le cadre du présent exercice.

C'est pourquoi nous avons opté, en concertation avec le Groupe de Pilotage, pour une voie médiane consistant en des interviews menées avec les autorités de gestion et les évaluateurs. Les entretiens avec les autorités de gestion visaient un triple objectif:

- Comblent les lacunes d'information et répondre aux questions de clarification posées par les correspondants pays<sup>39</sup>;
- Obtenir directement des autorités de l'information utile pour l'évaluation, en particulier concernant les variables explicatives du succès ou de l'échec des programmes, les bonnes (ou mauvaises) pratiques, les mesures particulièrement efficaces;
- Donner aux autorités l'occasion de s'exprimer, d'une part, sur les différents aspects qui ont été analysés dans les grilles d'analyse approfondies, et, d'autre part, sur le programme mis en oeuvre.

Les entretiens avec les évaluateurs quant à eux avaient également pour but de discuter les différents aspects de l'analyse approfondie, mais étaient centrés sur la méthodologie utilisée pour les évaluations ex post au niveau des zones et, en particulier, sur l'utilisation des questions d'évaluation communes.

### **La collaboration au sein de l'équipe d'évaluation**

La présente évaluation est une évaluation au niveau communautaire, effectuée par un consortium sous la direction d'ADE. Le mode de fonctionnement de ce consortium fait partie intégrante de la méthodologie. Il s'agit en effet de trouver un équilibre entre la nécessité de faire appel à la connaissance approfondie qu'ont les différents partenaires des contextes nationaux et régionaux différenciés (outre bien entendu leur maîtrise de l'objet de l'évaluation), tout en centralisant suffisamment le travail pour pouvoir avoir une vue synthétique donnant lieu à l'évaluation au niveau communautaire.

Le travail a en conséquence été divisé comme suit lors des différentes phases.

La **phase de structuration des données** avait pour but d'obtenir, par le biais du screening, une vue d'ensemble des informations disponibles ainsi qu'une structuration des questions. C'est pourquoi ce travail a été centralisé au sein d'ADE. Nous avons toutefois demandé l'assistance de nos partenaires finlandais et suédois pour le screening des rapports des zones finlandaises, suédoises et danoises (ces langues n'étant pas maîtrisées par ADE).

Les résultats de cette première phase et les réorientations méthodologiques qui en découlaient ont été discutées avec les partenaires lors d'un séminaire d'un jour organisé à Bruxelles.

Le travail de **collecte de données** (les descriptions générales et les analyses approfondies) requérant une connaissance approfondie des contextes nationaux et régionaux des différents pays, a été confié aux différents partenaires.<sup>40</sup> Afin de s'assurer d'une bonne compréhension de la part des partenaires de la demande qui leur était adressée et dans le but de pouvoir immédiatement répondre à chaque difficulté qui se posait, un help desk permanent a été mis en place, récoltant les questions et suggestions de chacun et transmettant les réponses à l'ensemble du consortium.

---

<sup>39</sup> Par « correspondants pays » nous entendons les différents partenaires faisant partie du consortium de l'évaluation.

<sup>40</sup> Un certain nombre de zones a également été couvert par ADE.

Le travail de **synthèse et d'analyse** et de **jugement et recommandations** a été centralisé au sein d'ADE. Au fil de ce travail, l'évaluateur a toutefois pu faire appel aux partenaires pour des questions ponctuelles, et deux jours de séminaires ont été organisés à Bruxelles pour discuter avec les partenaires des résultats de l'analyse et formuler jugements et recommandations.

### 3.3.2.2 *La synthèse et l'analyse*

L'exposé ci-après montre comment l'analyse des données ainsi collectées a permis de répondre aux exigences de la présente évaluation.

#### **La description générale**

La description générale a généré principalement de l'information de type descriptif ainsi que de l'information analytique plus ponctuelle.

Elle a permis d'abord, grâce au travail central consistant à relier chaque mesure DOCUP à une mesure éligible et à fournir l'information financière concernant cette mesure, de construire une **réponse à la première question descriptive** et notamment de décrire quels types d'actions ont été mis en œuvre sous les différentes mesures DOCUP. En conséquence elle a aussi permis de dire quelles mesures éligibles et objectifs intermédiaires et globaux éligibles ont été privilégiés. Ces données ont par ailleurs rendu possible la vérification de la représentativité de l'échantillon.

Ensuite, l'identification de l'information pertinente de type plus analytique **contribue** également **aux réponses données à la troisième et la quatrième question descriptive** sur les complémentarités entre mesures et les modalités de mise en œuvre.

Enfin, la description générale permet de **caractériser** les zones<sup>41</sup>, procurant un aperçu des contextes dans lesquels les programmes Objectif 5b ont été développés.

#### **L'analyse approfondie**

Comme nous l'avons expliqué plus haut, l'analyse approfondie a permis, grâce à l'approche alternative, à la fois **d'évaluer les mesures menées dans le programme 5b au niveau communautaire à partir des critères classiques d'évaluation** et, sur cette base, de **construire une réponse aux questions communes d'évaluation**.

---

<sup>41</sup> L'on trouvera une caractérisation des différentes zones 5b dans l'annexe 7.

### **Les entretiens avec les autorités de gestion et les évaluateurs ex post au niveau des zones**

Les entretiens avec les autorités de gestion ont servi à compléter l'information obtenue lors de l'analyse approfondie et ont donc contribué à l'analyse de la logique d'intervention et aux réponses aux questions d'évaluation communes.

Les entretiens avec les évaluateurs ont servi le même but, mais ont surtout été utilisés pour la réponse à la deuxième question descriptive (sur l'utilisation des questions d'évaluation communes). Le « screening » effectué pendant la phase de structuration a bien entendu également fourni des renseignements précieux pour la réponse à cette question descriptive.

#### **3.3.3 Les outils utilisés et le contrôle de qualité**

Plusieurs outils ont permis la mise en œuvre de cette méthodologie. Nous les présentons brièvement ci-après.

##### *3.3.3.1 La grille de « screening »*

Lors de la phase de structuration, l'équipe d'évaluation a passé en revue les 53 rapports disponibles à ce moment là (fin 2002). Afin d'homogénéiser ce travail, il a été demandé aux lecteurs d'utiliser une **grille de lecture**. Un **guide d'utilisation** de cette grille a également été constitué.

##### *3.3.3.2 La grille de description générale*

Le travail de description générale s'est également fait au moyen d'une grille conçue à cet effet. La **grille de description générale** est constituée de cinq tableaux qui ont été complétés par les différents correspondants pays pour 71 zones<sup>42</sup>.

Afin d'assurer une bonne compréhension commune des exigences de la grille, un **guide d'utilisation** a également été communiqué aux correspondants pays.

##### *3.3.3.3 La grille d'analyse approfondie*

Pour l'analyse approfondie une grille a été constituée, dont la structure reflète les différents aspects de l'analyse approfondie tel qu'exposés au point 3.3.2.1 ci-dessus.

Cette **grille d'analyse approfondie** a été complétée par les correspondants pays pour les 20 zones de l'échantillon. A cet effet, les différents correspondants pays disposaient également d'un **guide d'utilisation**.

---

<sup>42</sup> Il s'agit des 63 zones pour lesquelles nous disposons d'un rapport (un rapport pouvant couvrir plusieurs zones) plus huit zones du Royaume-Uni.

#### 3.3.3.4 *Les outils pour les interviews*

Puisque les interviews avec les autorités de gestion portaient avant tout sur les résultats des analyses approfondies, variant d'une zone à l'autre, nous avons laissé aux correspondants pays le soin de préparer eux-mêmes ces interviews. Afin d'assurer un minimum de correspondance entre les résultats, nous leur avons toutefois demandé de respecter les trois objectifs mentionnés à la section 3.3.2.1. Pour les interviews avec les évaluateurs, un **guide d'interview** a également été communiqué aux correspondants pays.

#### 3.3.3.5 *Le guide de rédaction*

Afin de rendre homogène la rédaction de l'analyse de la logique d'intervention et de la réponse aux questions d'évaluation communes sur base des données collectées, un **guide** a également été rédigé **à l'intention des rédacteurs**.

#### 3.3.3.6 *Contrôle de qualité des grilles complétées*

Les deux principaux outils utilisés étaient donc les grilles de description générale pour 71 zones et les grilles d'analyse approfondie pour l'échantillon de 20 zones.

L'information fournie par ces grilles a été vérifiée et complétée en plusieurs étapes:

- Vérification et validation par ADE des grilles de description générale pour les zones de l'échantillon;
- Entretien avec les autorités de gestion des programmes des zones de l'échantillon afin de discuter des grilles d'analyse approfondie;
- Entretien avec les évaluateurs des programmes des zones de l'échantillon afin de discuter de la méthodologie centrée sur les questions d'évaluation communes et afin de discuter certains aspects ponctuels de l'évaluation;
- Lors de la phase d'analyse et de synthèse, retour vers les correspondants pays pour des questions de clarification et de justification;
- Vers la fin de la phase d'analyse et de synthèse: séminaire avec les correspondants pays pour discuter et « valider » les résultats de l'analyse et formuler les recommandations.

Pour les zones de l'échantillon, il a été demandé aux différents correspondants pays de d'abord remplir la grille de description générale pour une zone déterminée et d'attendre la vérification et validation par ADE de cette grille avant d'entamer l'analyse approfondie de cette même zone.

### 3.3.4 **Hypothèses sous-jacentes et limites de validité**

La méthodologie mise en place vise une approche de l'exercice d'évaluation la plus rigoureuse possible. Elle est toutefois, comme toute méthodologie, dépendante d'une série d'hypothèses et la validité des résultats attendus s'inscrit dans certaines limites. L'on trouvera ci-après le relevé de ces hypothèses et limites de validité, pour autant qu'elles relèvent de la méthode mise en place. De manière plus spécifique, nous discuterons des limites inhérentes

à l'utilisation d'une logique d'intervention communautaire, les limites liées aux questions d'évaluation communes, les limites propres à la logique d'échantillonnage et celles découlant du travail en consortium.

Les limites inhérentes aux sources d'information seront quant à elles discutées à la section 4.2.

#### *3.3.4.1 Hypothèses et limites relatives à la logique d'intervention communautaire»*

La méthodologie choisie est centrée autour d'une logique d'intervention communautaire reconstituée à partir des différents règlements relatifs aux programmes Objectif 5b, des critères d'éligibilité des zones et des questions d'évaluation communes.

Cette démarche permet d'homogénéiser et de structurer de manière cohérente les approches différentes au niveau des zones en regard des objectifs au niveau communautaire du programme 5b. Elle repose toutefois sur une hypothèse centrale consistant à supposer qu'une correspondance, certes ni parfaite ni univoque, peut être établie entre les mesures au niveau des zones et les mesures éligibles, et que la logique d'intervention spécifique à chaque zone est suffisamment proche de la logique d'intervention communautaire pour qu'une évaluation au niveau communautaire soit possible.

Cette hypothèse s'est dans une large mesure vérifiée, tout comme les limites anticipées de cette approche.

#### **Le lien mesures DOCUP - mesures éligibles**

Pour ce qui est de la correspondance entre les mesures DOCUP et les mesures éligibles, il s'est avéré, à de très rares exceptions près, qu'un tel lien pouvait être établi pour chaque mesure DOCUP. Ce lien n'était toutefois pas forcément univoque au sens où certaines mesures DOCUP contiennent des sous-mesures ou actions relevant de deux mesures éligibles différentes.

Développer une stratégie permettant de faire face au premier problème mentionné était crucial, puisqu'en réalité le lien entre la mesure DOCUP et la mesure éligible est tout à fait central dans l'exercice d'évaluation. Il détermine en effet la majeure partie du travail effectué dans l'analyse approfondie. Par conséquent, nous avons décidé d'effectuer plusieurs arbitrages.

Tout d'abord, la règle générale a été de rester autant que possible au niveau des mesures. Descendre au niveau des actions ou projets aurait en effet rendu la tâche d'homogénéisation impossible et se serait fait au prix de la perte de toute vue d'ensemble.

Par contre descendre au niveau des sous-mesures ne devait pas entraver une maîtrise suffisante. Ceci ne devait donc pas être d'emblée exclu et a été appliqué quand cela était possible (information financière disponible).



Etant donné l'importance pour l'exercice d'évaluation de ce lien établi dans description générale, un contrôle systématique de chaque lien a été effectué par ADE. Des échanges ont eu lieu avec les correspondants pays jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé sur le lien à établir.

Reste que malgré cette procédure, un certain biais subsiste, bien que réduit au maximum: certaines mesures ont été liées à des sous-mesures bien que certaines de leurs actions appartiennent à des sous-mesures relevant d'une autre mesure éligible. Autrement dit:

- Dans la description des mesures au niveau communautaire et surtout de l'importance (financière) des mesures éligibles, il est important de préciser qu'il se peut que certaines mesures éligibles soient abusivement « gonflées » ou réduites, du fait de la présence d'actions non pertinentes ou de l'absence d'actions pertinentes. Nous sommes d'avis que ce biais est marginal.
- L'incidence de ce biais est moins importante au niveau de l'analyse: celle-ci ne visant pas l'exhaustivité, elle n'est pas affectée de manière significative du fait que certaines actions ou projets ne sont pas pris en considération à cause de leur présence au mauvais endroit ou de leur absence au bon endroit. En outre, les sous-mesures de ce type fournissant des enseignements précieux, ont été incorporées dans l'analyse.

#### 3.3.4.2 *La logique d'échantillonnage*

Le travail sur échantillon est toujours basé sur l'hypothèse de la représentativité de celui-ci. Une limite inhérente au travail sur échantillon est la perte d'information inévitable, compensée toutefois par la possibilité d'une analyse plus approfondie de l'information relevant de l'échantillon.

Lors de la constitution de l'échantillon, nous nous sommes efforcés d'atteindre une représentativité maximale. Le choix des zones à cibler a suivi une approche pragmatique basée principalement sur les critères suivants:

- Une représentation équilibrée des Etats membres en fonction des allocations financières par pays;
- Au sein des pays, sélection des zones les plus importantes en termes d'allocations financières;
- La qualité des rapports.

Avant de décrire les modalités pratiques d'échantillonnage et les résultats obtenus, nous présentons brièvement ces critères de choix qui ont guidé l'exercice.

#### **Critères de choix**

L'examen des allocations financières par zone montre une grande variabilité dans les ressources allouées aux différents programmes 5b. La dotation financière varie de 560 millions d'euros pour la Bavière à 2,6 millions d'euros pour la zone Aland en Finlande.

C'est pourquoi, une fois déterminé le nombre de zones à sélectionner par pays, la représentativité financière a été privilégiée: les programmes les mieux dotés financièrement ont été retenus dans l'échantillon. Cette manière de procéder a permis de s'assurer que les 20 zones retenues couvrent une large partie de l'enveloppe financière du programme.

La qualité des rapports d'évaluation a également été prise en compte. Ceux-ci constituent en effet la base du travail d'analyse. Lors du « screening », nous avons montré que les approches des évaluateurs pouvaient varier fortement d'un rapport à l'autre. L'utilité du rapport pour l'exercice de l'évaluation nous a conduits, dans un nombre limité de cas, à préférer une zone moins représentative en termes financiers, mais dont la qualité du rapport fournissait plus de garanties de succès à l'exercice d'évaluation.

Enfin, nous avons vérifié si l'échantillon était en accord avec les critères suivants:

- La dotation financière moyenne par habitant;
- La présence de zones ayant comme objectif la lutte contre le dépeuplement;
- La densité de la population moyenne;
- La structure moyenne des programmes en termes de poids relatif des trois fonds structurels (FEOGA, FEDER, FSE).

### **Le choix des zones**

A partir des tableaux financiers donnant les allocations financières par programme, nous avons trié les zones par pays et, dans chaque pays, par allocation financière décroissante. Par itération, nous avons sélectionné les zones dans les différents pays pour arriver à une pondération financière comparable (pas égale) à la pondération financière de l'ensemble de la population.

Le tableau ci-dessous montre la synthèse des résultats obtenus. Comme on le constatera, la représentativité en termes financiers est très élevée: l'échantillon représente 43% des montants alloués aux programmes Objectif 5b.

**Tableau 3.4 - Zones reprises dans l'échantillon**

<b>Pays</b>	<b>Zone</b>	<b>Réf rapport A D E</b>	<b>Allocation initiale</b>
AT	Niederösterreich	1	111.600.000
AT	Oberösterreich	1	98.500.000
BE	Wallonie	3	41.385.379
DE	Bayern	26	560.219.000
DE	Niedersachsen	28	245.105.365
DK	Danmark	5	54.000.000
ES	Aragón	45	298.570.000
ES	Catalunya	46	148.010.000
FI	Manner-Suomi	7	191.400.000
FR	Auvergne	9	164.700.000
FR	Basse-Normandie	10	133.300.000
FR	Bourgogne	11	112.700.000
FR	Languedoc-Roussillon	16	119.900.000
FR	Lorraine	18	96.800.000
FR	Midi-Pyrénées	19	283.100.000
IT	Toscana	36	132.960.000
IT	Friuli-Venezia Giulia	33	43.963.157
IT	Liguria	35	35.757.162
NL	Friesland	40	68.700.000
SV	Sydöstra Sverige	53	49.048.815
	<b>Total</b>		<b>2.989.718.878</b>
	<b>Montant total 82 zones</b>		<b>6.878.341.082</b>
			<b>43%</b>

### **La représentativité de l'échantillon et le cas du Royaume-Uni**

Tous les Etats membres bénéficiaires du programme sont représentés, à l'exception du Royaume-Uni et du Grand-Duché de Luxembourg, leurs rapports n'étant pas disponibles au moment de la constitution de l'échantillon. Une sélection de zones 5b du premier et le programme du second ont néanmoins été intégrés dans le travail de description générale des zones (voir la section 2).

Etant donné le poids très important en termes financiers du Royaume-Uni (11,88% des programmes Objectif 5b), l'évaluateur a décidé de mener une analyse approfondie sur une de ses zones, en l'occurrence *Wales*. Il s'agit en effet de la zones la plus importante du Royaume-Uni en termes financiers (184 MEURO d'allocations initiales). Cette analyse a été menée principalement à partir du rapport d'évaluation intermédiaire et les entretiens avec les autorités de gestion. Comme il ressort de l'annexe 2, d'autres documents ont également été consultés. Sans donc faire partie de l'échantillon à proprement parler, la zone de *Wales* a été soumise au même travail d'évaluation que les autres zones de l'échantillon.

**Tableau 3.5 - Répartition des zones par Etat membre**

	<b>Dotation initiale totale</b>	<b>% total pays/total EU</b>	<b>Nombre de zones dans l'échantillon</b>	<b>Dotation zones de l'échantillon</b>	<b>% total Pays/total échantillon</b>
France	2238	32,54%	6	911	30,46%
Allemagne	1227	17,84%	2	805	26,94%
Italie	901	13,10%	3	212	7,09%
UK	817	11,88%			
Espagne	664	9,66%	2	447	14,94%
Autriche (1)	411	5,98%	2	210	7,03%
Finlande (1)	194	2,82%	1	191	6,40%
Pays-Bas	150	2,18%	1	69	2,30%
Suède (1)	138	2,01%	1	49	1,64%
Belgique	77	1,12%	1	41	1,38%
Danemark	54	0,79%	1	54	1,81%
Luxembourg	6	0,09%			
<b>EU-15</b>	<b>6877</b>	<b>100,00%</b>	<b>20</b>	<b>2989</b>	<b>100,00%</b>

**Tableau 3.6 - Densité de la population et allocation par habitant pour les zones de l'échantillon**

	<b>Allocation par hab.</b>	<b>Densité population</b>	<b>F E O G A</b>	<b>F E D E R</b>	<b>F S E</b>
Niederösterreich	181	49	40%	42%	18%
Oberösterreich	181	67	42%	42%	16%
Wallonie	194	38	30%	49%	21%
Bayern	157	89	42%	37%	21%
Niedersachsen	158	67	40%	40%	20%
Danmark	150	43	40%	40%	20%
Aragón	535	12	66%	24%	9%
Catalunya	321	26	60%	24%	16%
Manner-Suomi	177	12	34%	49%	17%
Auvergne	240	30	49%	38%	13%
Basse-Normandie	199	52	35%	46%	19%
Bourgogne	250	23	54%	35%	11%
Languedoc-Roussillon	250	25	53%	34%	13%
Lorraine	212	38	38%	50%	13%
Midi-Pyrénées	240	30	43%	46%	11%
Toscana	198	46	44%	42%	14%
Friuli-Venezia Giulia	201	46	47%	40%	13%
Liguria	198	51	37%	51%	12%
Friesland	187	172	30%	63%	7%
Sydöstra Sverige	1.658	25	25%	58%	17%
	<b>208</b>	<b>39</b>	<b>45%</b>	<b>40%</b>	<b>15%</b>

Par ailleurs, on notera que:

- Comme il ressort du tableau 3.6 la dotation financière moyenne par habitant de l'échantillon est comparable à la dotation moyenne de l'ensemble des zones pour lesquelles nous disposons des rapports;
- L'échantillon compte six zones qui se sont données pour objectif de lutter contre le dépeuplement;
- La densité de population moyenne pour les zones de l'échantillon est similaire à la densité de population moyenne dans l'ensemble des zones pour lesquelles nous disposons de rapports;
- La structure moyenne des programmes, en termes de poids relatif des trois fonds structurels (FEOGA, FEDER, FSE), est identique à la structure de l'ensemble des zones pour lesquelles nous disposons de rapports. Cette structure moyenne identique ne signifie pas une structure homogène pour les différentes zones de l'échantillon. Il y a d'importantes différences entre zones dans la structure du programme.

### 3.3.4.3 *Le travail en consortium*

Le fait de travailler en consortium avec des partenaires localisés dans d'autres pays suppose que l'on soit en mesure de trouver les moyens adéquats pour homogénéiser, autant que faire se peut, l'approche et pour éviter la perte de contrôle. C'est ce que nous avons fait dans la présente évaluation (voir plus haut), d'une part, en s'assurant que des parties importantes du travail soient centralisées chez ADE, d'autre part, en faisant appel à des outils adaptés (voir la section 3.4.4), ainsi qu'en organisant un « helpdesk » et des sessions de travail à Bruxelles avec les partenaires. Par ailleurs, avant de lancer l'analyse approfondie, nous avons effectué un test sur deux zones: effectué par ADE pour la *Wallonie* et par notre partenaire allemand pour la zone de Baden-Wurttemberg<sup>43</sup>.

### 3.3.4.4 *L'élaboration de typologies*

L'évaluateur a tenté dans la présente évaluation de lier les résultats des analyses menées à une typologie des zones Objectif 5b, afin de cerner dans quelle mesure les caractéristiques de certaines zones peuvent éclairer les succès ou échecs des programmes qui y ont été mise en œuvre. A cet effet, une caractérisation ou typologie des zones a été construite à partir des données collectées dans les descriptions générales. On trouvera cette caractérisation dans l'annexe 7. Cependant, dans la phase d'analyse, celle-ci s'est avérée peu utile pour expliquer les choix stratégiques effectués au niveau des zones 5b et les résultats observés. Ainsi, il s'est avéré que les facteurs expliquant les succès ou échecs observés, étaient liés surtout à des questions de mise en œuvre ou encore de découpage des zones et pas tant aux caractéristiques de celles-ci.

---

<sup>43</sup> Cette zone n'était pas incluse dans l'échantillon, mais elle a été choisie étant donné la connaissance approfondie qu'en avait notre partenaire.



## 4. Présentation de l'information utilisée

---

Cette section présente les différentes sources d'information utilisées et discute aussi les implications de celles-ci en termes de limites de l'évaluation. Elle montre également comment ces différentes sources contribuent à l'exercice d'évaluation.

### 4.1 Présentation des sources d'information

Outre les rapports d'évaluation ex post qui constituent la source d'information principale de cette évaluation au niveau communautaire, celle-ci fait appel à quatre autres types de sources: les bases de données, les documents de programmation, les autorités de gestion et les évaluateurs, les synthèses des évaluations intermédiaires et d'autres documents utiles.

#### 4.1.1 Les rapports d'évaluation ex post

##### 4.1.1.1 La disponibilité des rapports

Les rapports d'évaluation ex post ont constitué la principale source d'information. Au total nous disposons de 57 rapports couvrant 63 zones<sup>44</sup>.

En d'autres termes, nous ne disposons pas de rapports pour les 11 zones du Royaume-Uni. D'après les autorités responsables, les évaluations ex post pour les zones du Royaume-Uni ne débiteront pas avant 2004.

Un cas particulier est celui de l'Autriche. Important bénéficiaire, l'Autriche compte sept zones Objectif 5b. Une évaluation ex post pour chacune de ces zones n'est toutefois pas disponible. En effet, en Autriche l'évaluation ex post a été menée de manière « transversale » sur base des trois fonds FEOGA, FEDER et FSE et à partir de priorités de développement groupant chacune différentes mesures.

Deux rapports ex post manquent également pour les zones italiennes de *Veneto* et *Lazio*. Nous disposons toutefois de documents utiles pour ces zones: pour *Veneto*, nous disposons d'un « rapport final » daté du 31/12/2001 et proposant une analyse financière de la mise en œuvre du programme ainsi qu'une évaluation globale du programme basée sur un modèle input-output; pour *Lazio*, nous avons une évaluation annuelle datée du 30/06/2001 et traitant principalement des engagements et dépenses.

Pour plus d'information concernant le contenu des rapports, nous renvoyons à la réponse à la question descriptive 2 (section 5.2).

---

<sup>44</sup> L'annexe 6 propose la liste des zones couvertes par un rapport d'évaluation ex post.

#### *4.1.1.2 L'utilisation des rapports dans l'exercice d'évaluation*

Les rapports sont la source d'information principale de la présente évaluation. Le remplissage des grilles de description générale et d'analyse approfondie s'est basé de manière prépondérante sur les rapports.

En particulier, les rapports devaient fournir l'information financière demandée dans les grilles de description générale ainsi que l'information pour les leçons spécifiques. Ils ont également contribué à la description des mesures.

#### **4.1.2 Les documents de programmation**

Les documents de programmation ont également été une source importante, surtout pour le remplissage des grilles de description générale, en particulier pour fournir l'information sur les allocations initiales et sur la description des différentes mesures. Ils contiennent également des renseignements importants permettant d'évaluer les mesures en termes de pertinence.

#### **4.1.3 Les bases de données**

Des bases de données ont été fournies à l'évaluateur reprenant les données de base des zones (population, superficie) ainsi que les allocations financières par fonds. Ces données ont servi à préparer l'exercice d'échantillonnage.

#### **4.1.4 Les autorités de gestion et les évaluateurs**

Nous l'avons déjà mentionné à la section 3.3.2.1, la méthodologie prévoyait également des entretiens avec les autorités de gestion des programmes et les auteurs d'évaluations ex post initiales. Ces deux instances doivent également être considérées comme des sources d'information, d'une part sur les programmes mis en œuvre (c'est-à-dire pour le remplissage de la grille d'analyse approfondie) et, plus spécifiquement pour les évaluateurs, sur la méthodologie d'évaluation.

#### **4.1.5 Les synthèses des évaluations intermédiaires et les autres documents**

L'évaluation s'est également inspirée d'autres documents, à la fois comme source d'information générale (par exemple les synthèses des évaluations intermédiaires) sur les programmes Objectif 5b et comme source d'information additionnelle pour le remplissage des grilles d'analyse approfondie et grilles générales (rapports annuels, etc.). On trouvera la référence à ces documents dans la liste de documents en annexe 2.



## 4.2 Implications en termes de limites de l'évaluation

### 4.2.1 Les rapports d'évaluation ex post

#### 4.2.1.1 La disponibilité des rapports

Le fait que les rapports manquent pour 32 zones, n'a pas posé un problème majeur dans la mesure où l'évaluation se fait au niveau communautaire et ne vise donc pas à l'exhaustivité. Par ailleurs, l'évaluation s'est centrée sur un échantillon et le premier souci était donc d'avoir un échantillon représentatif, ce que nous avons obtenu comme montré dans la section 3.3.4.3. Rappelons à ce titre le problème du Royaume-Uni pour les zones duquel aucune évaluation ex post n'est disponible. Comme évoqué dans la section 3.3.4.2, une analyse approfondie a néanmoins été menée sur la zone de *Wales*, ainsi qu'une description générale sur huit zones du Royaume-Uni.

#### 4.2.1.2 L'information contenue dans les rapports

La réponse à la question descriptive 2 (section 5.2) discute les limites de l'information contenue dans les rapports ayant conduit à un ajustement de la méthode d'évaluation.

**Cela dit, les rapports d'évaluation demeurant la source d'information principale de la présente évaluation, notamment pour le remplissage des grilles d'analyse approfondie et de description générale, la validité reste limitée par cette restriction en termes d'information disponible.** Les entretiens avec les évaluateurs et la consultation d'autres documents utiles ne peuvent que partiellement résorber ces limites.

De manière plus spécifique on notera que:

- Concernant les allocations finales, les engagements et les dépenses demandés dans les grilles de description générale, trop peu d'information est disponible pour tirer des conclusions au niveau communautaire. L'information est plus présente et fiable pour ce qui est des allocations initiales. Celles-ci constituent la base à partir de laquelle les analyses ont été effectuées. Ceci implique un certain biais: les allocations finales auraient donné une meilleure image de ce qui a effectivement été financé. Par contre ceci n'a pas dû changer de manière significative les ordres de grandeur et donc ne devrait pas avoir d'incidence sur la description (question descriptive 1) des priorités au niveau communautaire.
- Pour les grilles d'analyse approfondie, l'analyse de la logique d'intervention et la réponse aux questions d'évaluation communes sont limitées par:
  - Le fait que trop peu d'indicateurs sont disponibles, que des niveaux cibles et de référence n'ont pas toujours été définis, et que ces indicateurs ne peuvent être agrégés au niveau européen;
  - Très peu d'information est disponible sur l'efficacité et la durabilité;
  - Peu d'information existe sur les bénéficiaires, qui ne sont d'ailleurs pas toujours identifiables;

- Des indicateurs d'impact n'ont généralement pas été suivis et peu d'information est disponible en termes d'impact. L'évaluation porte donc plutôt sur une « appréciation » des impacts.

**Le rapport se concentre donc sur l'analyse de la pertinence et de l'efficacité, cette dernière étant abordée avant tout en termes de réalisations, mais également, dans la mesure du possible, en termes de contribution aux objectifs.** Les thématiques de durabilité et d'efficience sont analysées là où les données le permettent.

#### 4.2.2 Les documents de programmation

Les documents de programmation n'ont pas posé de problème majeur en termes de validité.

#### 4.2.3 Les bases de données

Le découpage particulier des zones 5b ne permet pas d'utiliser les bases de données européennes.

La plupart des statistiques demandées dans la première partie des grilles d'analyse approfondies ne sont pas disponibles. Ce problème déjà mis en évidence constitue une limite importante à l'appréciation quantitative des impacts du programme Objectif 5b.

#### 4.2.4 Les autorités de gestion et les évaluateurs

Il est important ici de souligner que les entretiens avec les autorités de gestion a présenté un certain nombre de difficultés. L'expérience des correspondants pays en la matière montre qu'il n'est pas toujours aisé, et dans certain cas impossible, de trouver la personne adéquate, capable de répondre aux demandes de l'évaluateur. Les personnes qui étaient en charge du programme ont parfois changé de département ou même d'emploi et une « mémoire institutionnelle » n'est pas nécessairement garantie; dans certains cas, il est impossible de trouver une personne ayant une vue globale du programme, chaque responsable ayant sa propre compétence et étant chargé d'une partie du programme uniquement.

## 5. Réponses aux questions descriptives

---

### 5.1 Descriptions et quantifications globales, pour les mesures relevant de l'Objectif 5b, des ressources et des réalisations

La description du programme 5b s'appuie sur le travail de mise en correspondance des mesures reprises dans les différents DOCUP et rapports *ex-post* avec les mesures éligibles aux Fonds européens. Cette structuration a été faite sur la presque totalité des zones, en ce compris les zones du Royaume-Uni<sup>45</sup>.

Cette partie examine le contenu des programmes 5b, la répartition globale des fonds entre les différentes mesures, les priorités qui ont été retenues par rapport aux objectifs du programme, les bénéficiaires du programme ainsi que les variétés des structures observées dans les différentes zones. La représentativité de l'échantillon dans la répartition des allocations budgétaires par rapport à l'ensemble des zones 5b est également appréciée.

L'analyse est basée principalement sur les allocations budgétaires initiales. L'analyse des réalisations physiques sera présentée en détail par mesure dans le chapitre 6. L'analyse de la consommation effective des fonds n'a pu être menée faute de données complètes disponibles<sup>46</sup>.

#### 5.1.1 Les zones Objectif 5b dans les différents Etats Membres

Les zones de l'Objectif 5b couvrent au total 841.000 km<sup>2</sup>, soit 26 % de la superficie de l'UE, représentant 32.7 millions de personnes, soit 9% de la population de l'Union. La part des territoires des Etats membres classés sous l'Objectif 5b varie de 12% en Suède à 60% en Autriche.

Le tableau ci-dessous fournit les informations suivantes par pays: la superficie du pays concerné couverte par l'Objectif 5b, le pourcentage que cette superficie représente par rapport à l'ensemble du pays, le nombre d'habitants résidant en zone 5b, le pourcentage de la population résidant en zone 5b.

Il apparaît clairement qu'en termes de territoire couvert par l'Objectif 5b l'Autriche et la France se démarquent avec plus de 50% de leur territoire couvert, alors que ce chiffre est de 28% ou moins pour les autres pays. Le pourcentage de la population concernée s'échelonne entre 4% en Belgique et en Espagne et 28% en Autriche.

---

<sup>45</sup> Ce travail a été effectué sur 65 des 83 zones, les données financières n'étant pas disponibles pour un certain nombre de zones.

<sup>46</sup> Comme évoqué dans la section 4.2.1.2, ces données ne sont pas disponibles systématiquement dans les rapports ex-post (par exemple en France), principalement parce que les programmes ne sont pas encore tous terminés ou se sont terminés récemment.

**Tableau 5.1 – Superficie et population des zones couvertes par les programmes  
Objectif 5b: totaux par pays**

	S u p e r f i c i e		P o p u l a t i o n	
	1 0 0 0 k m <sup>2</sup>	%	M i o	%
A u t r i c h e (1)	5 0 , 0	6 0	2 , 3	2 8
F r a n c e	2 9 1 , 6	5 4	9 , 8	1 7
U K	6 8 , 0	2 8	2 , 8	5
F i n l a n d e (1)	9 5 , 2	2 8	1 , 1	2 1
A l l e m a g n e	9 6 , 2	2 7	7 , 8	1 0
I t a l i e	8 0 , 5	2 7	4 , 8	8
L u x e m b o u r g	0 , 8	2 7	0 , 0 3	7
B e l g i q u e	6 , 8	2 2	0 , 4	4
D a n e m a r k	8 , 4	1 9	0 , 4	7
E s p a g n e	8 5 , 2	1 7	1 , 7	4
P a y s - B a s	5 , 4	1 3	0 , 8	5
S u è d e (1)	5 2 , 7	1 2	0 , 8	9
<b>E U - 1 5</b>	<b>8 4 0 , 9</b>	<b>2 6</b>	<b>3 2 , 7</b>	<b>9</b>

L'aide financière pour l'Objectif 5b s'élève à 6.877 MECU pour la période 1994-1999 pour les trois fonds, dont 2.872 MECU provenant du FEOGA. Le tableau ci-dessous liste les différents pays bénéficiaires en spécifiant: le montant total de l'aide reçue (les trois fonds), l'aide FEOGA, la contribution FEOGA sur le total de l'aide reçue, l'aide reçue *per capita* et la part d'aide reçue par pays sur le total de l'aide allouée.

En termes financiers, la France est de loin le bénéficiaire le plus important, un tiers des fonds disponibles lui étant attribué, suivie de l'Allemagne (18%), de l'Italie (13%) et du Royaume-Uni (12%). Etant donné sa taille plus restreinte et son nombre d'habitants nettement moins élevé que ces autres pays, l'Autriche, avec 6%, doit également être considérée comme un bénéficiaire important.

**Tableau 5.2 - Information financière programmes Objectif 5b 1994-1999**

	Fonds structurels en Mio ECU				% total pays/total EU-15
	Total	FEOGA	% Feoga/total	ECU/Capita	
France	2238	1007	45	229	32,54%
Allemagne	1227	522	42	157	17,84%
Italie	901	410	45	187	13,10%
UK	817	151	18	288	11,88%
Espagne	664	414	62	383	9,66%
Autriche (1)	411	164	40	181	5,98%
Finlande (1)	194	66,7	34	177	2,82%
Pays-Bas	150	50,6	34	188	2,18%
Suède (1)	138	39,3	28	183	2,01%
Belgique	77	23,5	30	172	1,12%
Danemark	54	21,5	40	150	0,79%
Luxembourg	6	2,2	37	200	0,09%
<b>EU-15</b>	<b>6877</b>	<b>2872</b>	<b>42</b>	<b>210</b>	<b>100,00%</b>

Les critères de sélection confèrent aux zones 5b une certaine homogénéité en termes de caractéristiques socio-économiques et agricoles. Le tableau 5.2 montre que, exprimées par habitant, les allocations varient de 150 à 383 € *per capita*, témoignant déjà de différences significatives dans l'« intensité » du programme.

A noter enfin que *Bayern* est la zone la plus importante étant *Bayern*, représentant à elle seule 8 % du budget total du programme. La plus petite zone est Aland en Finlande avec une dotation de 2.600.000 € soit 200 fois moins importante que *Bayern*.

### **5.1.2 Structure générale du programme et bénéficiaires**

Le tableau ci-après donne la structure du programme 5b par mesure éligible et par objectif au niveau communautaire. Il mentionne aussi les bénéficiaires finaux des mesures: les agriculteurs, les résidents des zones 5b, les entreprises, les travailleurs et les demandeurs d'emploi. La qualification des bénéficiaires a été réalisée à l'issue de l'analyse des résultats (chapitre 6) en distinguant 3 niveaux: pas ou peu concernés par la mesure, concernés indirectement, concernés directement.

**Tableau 5.4 - Structure du programme 5b par mesure éligible et par objectif au niveau communautaire et bénéficiaires finaux<sup>47</sup>**

		Agriculteurs ou groupements	Résidents zones 5b	Entreprises/co mmerce et artisanat	Travailleurs	Demandeurs d'emploi
<b>Potentiel agricole</b>						
FG1. Reconversion, diversification...	10,6%	++				
FG13. Vulgarisation et formation	1,2%	++				
FG3. Infrastructures rurales	7,1%	++	+	+		
FG6. Remembrement des exploitations	0,8%	++				
FG8 Irrigation	0,6%	++				
<b>Total</b>	<b>20,3%</b>					
<b>Valorisation agricole</b>						
FG14 Transformation commercialisation	0,5%	++		+		
FG2 Promotion des produits agricoles	3,3%	++		+		
<b>Total</b>	<b>3,8%</b>	++				
<b>Diversification agricole</b>						
FG9. Diversification tourisme, artisanat	4,9%	++				++
FG4. Autres diversifications	1,7%			++		++
FG15. Recherche et innovation	0,3%					
<b>Total</b>	<b>7,0%</b>					
<b>Potentiel forestier</b>						
FG10. Reconstitution du potentiel	0,9%					
FG11. Mise en valeur des forêts	1,9%	+	+			
<b>Potentiel forestier Total</b>	<b>3,7%</b>					
<b>Développement économique</b>						
FD16. Aides aux entreprises	6,2%			++	++	++
FD17. Infrastructures	14,7%		+	++	+	+
FD18. Développement endogène	11,9%			++	+	+
FD19. Recherche et innovation	1,0%			++	+	+
<b>Total</b>	<b>33,7%</b>					
<b>Formation et insertion</b>						
FS21. Formation et Insertion	13,2%			+	+	++
FS22. Potentiel humain en recherche et technologie	0,9%			++	+	+
<b>total</b>	<b>14,1%</b>					
<b>Attractivité / environnement</b>						
FD20. Investissements liés à l'environnement	4,5%		++	+		
FG12. Protection environnement et maintien espace rural	6,8%		++	+		
FG5. La rénovation et le développement des villages	7,1%		++	+		
<b>Total</b>	<b>18,3%</b>					

**Légende:**

- ++: bénéficiaires directs  
 +: bénéficiaires indirects

Les principales mesures utilisées sont FG1, FG3, FG5 et FG12 pour le FEOGA et elles reflètent assez clairement **la stratégie poursuivie dans les zones 5b par les fonds FEOGA qui vise à la fois l'aide directe aux agriculteurs (ou à des groupements) et l'appui à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine rural.**

<sup>47</sup> Ce tableau présente des données financières relatives au 65 zones pour lesquelles ces données étaient disponibles. Les chiffres présentés au chapitre 6 du présent rapport portent par contre uniquement sur les zones de l'échantillon.

Les mesures d'investissement (les mesures FG3, FG5 pour le FEOGA et les mesures FD17 et FD20 pour le FEDER) représentent plus de 33 % des allocations financières. Mais plusieurs mesures d'appui, d'animation et d'encadrement ont reçu des priorités importantes notamment la mesure FD18, développement du potentiel endogène, qui bénéficie d'une dotation de 11,9 % du total.

La mesure FG11, visant le développement forestier, n'a été utilisée que très marginalement alors que les forêts représentent 60 % des superficies 5b et qu'une prise de conscience de l'intérêt de la forêt se développe de plus en plus, non seulement au niveau économique, mais également au niveau environnemental et au niveau des loisirs.

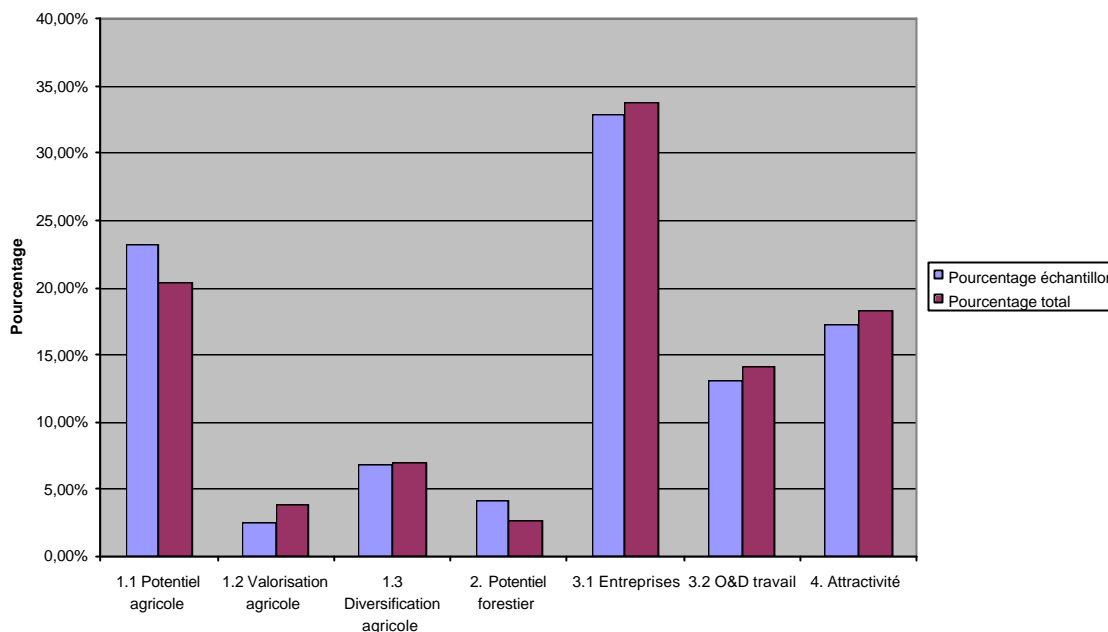
L'examen du tableau montre l'importance donnée aux objectifs de développement économique (mesures FD16, FD17, FD18, FD19) qui représentent pratiquement un tiers des fonds.

Enfin, alors que la contribution du FEOGA au programme est de 40%, les agriculteurs bénéficient d'environ 25% à 30%, le reste étant alloué à des opérations de rénovation de villages ou à des actions environnementales destinées à améliorer la qualité de vie et de l'environnement.

Le programme a été conçu il y a 10 ans et l'on peut s'étonner du peu de moyens dévolus aux mesures environnementales (mesure FG12) et aux mesures relatives à la qualité des produits agricoles (mesure FG14).

Les dotations du programme 5b se répartissent entre les bénéficiaires potentiels du programme. Les agriculteurs individuels et en groupements bénéficient surtout des mesures visant à améliorer le potentiel agricole et, en partie, des mesures visant à développer le tourisme rural. Les entreprises reçoivent la part la plus importante du programme, la mesure FD16 est un appui direct aux investissements, la mesure FD17 comprend une bonne part d'infrastructures directement en liaison avec le développement des entreprises et la mesure FD18 vise spécifiquement le développement endogène du tissu économique local. Les travailleurs, mais surtout les demandeurs d'emplois, bénéficient directement des mesures en faveur des entreprises dont, dans de nombreux cas, le critère d'éligibilité est lié au maintien ou à la création d'emploi. Ils profitent également directement des mesures de formation et d'insertion du FSE. Les résidents de la zone 5b (mais aussi les candidats résidents et les touristes) profitent des allocations du FEDER visant les infrastructures liées à l'environnement, la mesure FG5 de rénovation des villages et la mesure FG12 de protection de l'environnement et du maintien de l'espace rural.

Le graphique ci-dessous illustre la structure moyenne des allocations du programme par rapport aux objectifs intermédiaires «éligibles» et confirme les constats mentionnés plus haut. Il permet également de confirmer la représentativité de la structure moyenne de l'échantillon par rapport à la structure moyenne de la population. Les écarts sont marginaux, la principale différence se trouvant au niveau des mesures visant à augmenter le potentiel agricole. Cette différence est toutefois peu importante.



### 5.1.3 Les différences de stratégie

La définition du contenu des programmes était laissée à la responsabilité des autorités en charge de la zone dans le respect des réglementations régissant le programme 5b. Chaque zone a retenu des enveloppes financières par mesure en fonction de ses priorités. En examinant la structure des programmes des zones de l'échantillon, l'on constate que des stratégies très variées ont été suivies.

Certaines zones ont privilégié la concentration des moyens sur une mesure, d'autres ont présenté des programmes plus équilibrés. *Friesland* a consacré 68% de ses ressources à la mesure FD17 pour financer la construction d'une route le reliant au centre économique. *Niedersachsen* et *Bourgogne* ont concentré leurs moyens sur les objectifs d'attractivité. *Niedersachsen* a consacré 40 % de ses ressources à la mesure FG5 de rénovation des villages et à la mesure FD20 d'investissements liés à l'environnement. *Bourgogne* a réservé 36 % de ses ressources pour la mesure FG5. *Aragón* et *Cataluña* ont consacré plus de 30% aux infrastructures rurales en privilégiant la réhabilitation et l'aménagement de périmètres irrigués.

D'une manière générale, comme le montre le tableau ci-après, les variations de répartition des ressources dans les différentes mesures sont très grandes d'une zone 5b à l'autre. Cette dispersion ne s'explique ni par les pays, ni par la taille du programme, ni par les caractéristiques spécifiques des zones. Elle est le reflet d'un équilibre complexe entre les besoins de la zone, les priorités (politiques) de développement et les allocations provenant d'autres sources de financement. En effet, au niveau d'une zone, le programme 5b n'est pas le seul instrument d'intervention. D'autres programmes communautaires interviennent de manière significative dans le domaine agricole (Objectif 5a, mesures agro-environnementales, zones défavorisées) et des programmes nationaux ou régionaux interviennent dans l'appui aux entreprises, les infrastructures, la formation et l'insertion et le développement des



villages. Dans la pondération des moyens du 5b entre les différentes mesures, le concepteur a dû tenir compte, non seulement des besoins de la zone dans ses priorités politiques, mais également des moyens déjà alloués par les différentes autres interventions publiques.

Ce constat montre bien qu'en l'absence d'une logique d'intervention explicite au niveau communautaire, définissant des objectifs plus précis, la combinaison des seules mesures éligibles (et leurs objectifs implicites) et l'objectif général des programmes Objectif 5b, visant à « *promouvoir le développement rural en facilitant le développement et l'ajustement structurel des zones rurales* » peut donner lieu à des interprétations très diverses. En fonction des priorités données (aux agriculteurs, aux entreprises, à la protection de l'héritage rural) à travers les mesures choisies, on peut obtenir des modèles de développement des zones rurales très différents, allant du maintien du caractère rural de la zone à la « conversion » de la zone (par exemple, lorsqu'une très forte priorité est donnée au développement de parcs industriels).

De ce point de vue, malgré sa dimension territoriale et la programmation des interventions dans un cadre stratégique, le « DOCUP », le programme 5b n'a pas (il n'en avait pas les moyens) intégré dans une vision globale toutes les thématiques 5b qui intervenaient dans un territoire, d'ailleurs assez mal défini. Dans chaque zone, le programme 5b s'est inscrit dans des dynamiques existantes auxquelles il a apporté de manière plus ou moins significative en fonction des mesures, des ressources pour les renforcer ou parfois les orienter dans des voies nouvelles.

### **Conclusions**

#### ***Les zones et programmes Objectif 5b***

- Couvrent 26% de la superficie de l'UE, représentant 9% de sa population
- L'aide financière s'élève à 6.877 MECU pour la période 1994-1999
- Les principaux pays bénéficiaires sont la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni;
- Les programmes présentent une certaine homogénéité en termes de caractéristiques socio-économiques et agricoles

#### ***La structure des programmes***

- Priorité a été donnée aux mesures d'aide directe aux agriculteurs et à la conservation et mise en valeur du patrimoine rural, mais aussi aux objectifs de développement économique (non agricole)
- Les mesures d'investissement représentent un tiers des allocations
- Peu de moyens ont été dévolus à la forêt et à l'environnement
- Les principaux bénéficiaires étaient: les agriculteurs, les entreprises, les travailleurs et demandeurs d'emploi et les résidents (y compris touristes) des zones

#### ***La stratégie suivie***

- Il revenait aux autorités en charge de la zone de définir le contenu des programmes, dans le respect des réglementations communautaires
- Des stratégies 5b diverses ont été mises en œuvre, avec de fortes différences dans les priorités
- Le programme 5b n'a pas, malgré sa dimension territoriale, suffisamment intégré, dans une vision globale, toutes les thématiques 5b qui intervenaient dans la zone

Tableau 5.4 – Répartition des ressources par mesure et par zone

	Allemagne	Allemagne	Autriche	Autriche	Belgique	Danemark	Espagne	Espagne	Finlande	France	France	France	France	France	France	Italie	Italie	Italie	Pays-Bas	Suède
Mesure éligib	BAY	NIE (DE)	NIE (AT)	OBE	WAL	DAN	ARA	CAT	M-S	AUV	B-N	BOU	LOR	L-R	M-P	F-VG	LIG	TOS	FRI	SYD
1FG1	5%	2%			7%	20%	12%	11%		17%	19%	15%	13%	11%	30%	22%	12%	16%		
2FG2	2%	0%	11%	15%	4%	8%								11%		5%				
1FG3	14%	4%	20%	7%			30%	30%		14%	12%	0%		7%						
3FG4			0%	10%	2%				12%											25%
7FG5	2%	20%	5%	4%	11%		10%	4%	2%				36%	17%	5%	6%	8%	7%		6%
1FG6		7%											12%			1%				
1FG7																				
1FG8																2%		5%		
3FG9	6%	1%	0%	0%	7%	12%			10%	17%			6%		4%	6%	4%	16%		
1FG10							11%	14%								5%				
1FG11	4%		1%		9%		1%		4%			7%		7%	5%	4%	5%			
7FG12	6%	6%		7%	2%		2%	10%	6%		4%	18%		9%	3%	2%	15%	7%	9%	
1FG13	1%		4%	3%	9%					6%				3%	4%			3%		
2FG14									4%						1%			2%		
4FG15	2%								4%								2%			
4FD16	11%	2%	18%	19%	14%	12%			25%		13%	10%			19%	8%	27%	6%		4%
4FD17	15%	15%	12%	9%	7%	15%	15%	5%	6%	32%	13%	2%	21%	19%	1%	16%		7%	68%	20%
5FD18	3%		7%		13%	12%	8%	26%	5%	7%	13%		13%	13%	23%	10%	3%	7%	23%	12%
5FD19	1%	3%	3%	6%			0%		4%						1%		1%			17%
7FD20	8%	20%	2%	3%			1%	1%	5%		6%		7%	2%	5%	1%	11%	11%		
6FS21	20%	19%	18%	17%	16%	20%	8%	0%	13%	6%	7%	11%	12%	13%	1%	12%	12%	14%		14%
6FS22		1%					1%	0%			11%				3%	0%				3%
	100%	100%	100%	100%	100%	100,00%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

## 5.2 Dans quelle mesure les évaluations au niveau des programmes ont-elles utilisé les questions d'évaluation communes ? Quels ont été les principaux obstacles observés dans la mise en œuvre de cette approche ?

Les *Lignes Directrices pour l'évaluation ex post des programmes relevant de l'Objectif 5b, Programmation 1994-1999*<sup>48</sup> stipulaient que « la procédure d'évaluation proposée par la Commission est conçue pour que les évaluations des programmes de l'Objectif 5b apportent une réponse aux questions communes posées au niveau de l'Union européenne autant qu'au niveau national et régional. Afin de structurer les différents rapports d'évaluation, il est demandé que chaque évaluation réponde aux questions communes posées au niveau communautaire ».

Les questions d'évaluation communes auxquelles les rapports d'évaluation ex post des programmes Objectif 5b étaient tenus de répondre sont au nombre de dix-sept. Comme nous l'avons expliqué à la section 3.1, ces questions sont subdivisées en deux groupes eux-mêmes répartis autour de thèmes.

### 5.2.1 Compréhension de la question descriptive et sources

La question descriptive comporte deux volets qui peuvent être formulés comme suit:

- Quelle **utilisation** les évaluateurs ex post des programmes Objectif 5b ont-ils fait des questions d'évaluation communes ?
- Quels **obstacles** les évaluateurs ont-ils rencontrés lorsqu'ils ont utilisé les questions ? Quelles raisons expliquent la non-utilisation des questions ?

Le **premier volet** vise à déterminer si les évaluateurs au niveau des zones ont utilisé les questions d'évaluation communes. Cette utilisation doit être comprise dans un sens précis. « Utiliser » les questions signifie soit répondre à au moins une des questions traitées de manière explicite, soit répondre non pas à chaque question séparément, mais bien traiter les thèmes sous lesquels ces questions sont classées. Cela dit, il ne s'agit pas ici de faire un simple décompte du nombre de rapport ayant "utilisé" les questions. Déterminer « dans quelle mesure » les évaluations ont utilisé les questions suppose aussi une analyse de la nature des réponses données et de leur qualité. Autrement dit, il faut établir jusqu'où les rapports ont été dans leur construction de réponses.

Répondre au premier volet de la question implique donc:

- L'identification du nombre de rapports proposant des réponses, soit question par question, soit par thème;
- La caractérisation de ces réponses: réponses qualitatives, réponses quantitatives, etc.;
- L'appréciation de la qualité des réponses.

Le **deuxième volet** de la question descriptive 2 vise à faire le relevé des obstacles que les évaluateurs au niveau des zones ont rencontrés lorsqu'il s'agissait de mettre en œuvre cette approche en termes de questions d'évaluation communes.

---

<sup>48</sup> CE, DG AGRI, Bruxelles, 1999.

Les deux principales **sources** permettant de répondre à cette question descriptive sont:

- Les rapports d'évaluation ex post disponibles;
- Les résultats d'interviews menées avec les auteurs des rapports d'évaluation ex post des zones faisant partie de l'échantillon.

La réponse au premier volet de la question sera construite uniquement sur base de l'analyse des rapports d'évaluation ex post disponibles. Le deuxième volet sera basé sur les résultats des interviews, en les complétant par l'information disponible dans les rapports d'évaluation ex post, pour autant que les évaluateurs au niveau des zones s'y soient exprimés sur les obstacles auxquels ils ont été confrontés.

## 5.2.2 Sous-question 1: Dans quelle mesure les évaluations au niveau des programmes ont-elles utilisé les questions d'évaluation communes ?

### 5.2.2.1 Le nombre de rapports ayant utilisé les questions d'évaluation communes

Le tableau 5.5 indique le nombre de zones pour lesquelles les rapports ont fourni:

- Des réponses à toutes les questions ,
- Une réponse à au moins une question ,
- Des réponses à toutes les questions mais traitées par thème,
- Une réponse à au moins une question traitée par thème.

**Tableau 5.5 - Nombre de rapports ayant utilisé les QEC**

Réponses aux questions d'évaluation communes <b>31</b>				Zones n'ayant pas utilisé les questions d'évaluation communes <b>32</b>	
Réponses question par question <b>25</b>		Réponses par thèmes <b>6</b>			
Réponse à toutes les questions	Réponse à au moins une des 17 questions	Réponse à tous les thèmes	Réponse à au moins un des 9 thèmes		
<b>11</b> E-Aragon E-Cataluña E-La Rioja E-Navarra F-Lorraine IT-Lombardia IT-Valle d'Aosta L-Grand Duché du Luxembourg NL-Noord en Midden Limburg NL-Noordwest-Overijssel en Vechstreek NL-Zeeuws-Vlaanderen	<b>14</b> BE-Wallonie (15) DE-Niedersachsen (13) DK-Denmark (15) E-Madrid (13) F-Languedoc-Roussillon (13) F-Pays de Loire (12) F-Poitou Charente (12) NL-Friesland (15) NL-Groningen-Zuidwest Drenthe (13) SV-Gotland (15) SV-Skårgården (4) SV-Sydöstra Sverige (9) SV-Västerbotten/Gävle/Dala (6) SV-Västra Sverige (6)	<b>2</b> E-Pais Vasco F-Basse-Normandie	<b>4</b> F-Aquitaine (8) F-Haute-Normandie (5) FIN-Manner Suomi (6) IT-Toscana (4)	AT-Kärnten AT-Niederösterreich AT-Oberösterreich AT-Salzburg AT-Steiermark AT-Tirol AT-Voralberg BE-Meetjesland BE-Westhoek-Middenkust-Zeevisserijgebied DE-Baden Württemberg DE-Bayern DE-Hessen DE-Nordrhein-Westfalen DE-Rheinland-Pfalz DE-Saarland DE-Schleswig-Holstein	F-Auvergne F-Bourgogne F-Bretagne F-Champagne-Ardenne F-Franche-Comté FIN-Åland Islands F-Limousin F-Midi-Pyrénées F-PACA F-Région Centre F-Rhône-Alpes IT-Friuli-Venezia-Giulia IT-Lazio IT-Liguria IT-Trento IT-Veneto

Sur base de ce tableau on constate que:

- Pour 32 zones couvertes par un rapport, les questions d'évaluation n'ont pas été utilisées;
- 31 zones ont utilisé les questions d'évaluation communes, mais parmi celles-ci:
  - Des réponses à toutes les questions d'évaluation ne sont disponibles que pour 11 zones<sup>49</sup>;
  - 14 autres zones fournissent une réponse à au moins une question<sup>50</sup>;
  - Des réponses à tous les thèmes sont disponibles pour 13 zones (puisque'une réponse à toutes les questions est également une réponse à tous les thèmes);
  - 4 autres zones répondent à au moins 1 thème.

Autrement dit:

- Pour 50,8% des zones couvertes par un rapport, les questions d'évaluation n'ont pas été traitées, ni question par question, ni par thème;
- Seuls 17,5% des zones traitent toutes les questions, ce chiffre pouvant être augmenté à 20,5% en prenant en considération uniquement les thèmes;
- De manière inégale des réponses à un certain nombre de questions d'évaluation sont disponibles pour 40% des zones, ce chiffre pouvant être augmenté à 49% tenant compte des thèmes.

#### 5.2.2.2 *Types de réponses explicites données aux questions d'évaluation communes (thèmes)*

Répondre à la question d'évaluation n'est pas un gage de qualité de cette réponse. Le terme qualité est pris ici dans un sens assez large, considérant une réponse de qualité comme une réponse fondée sur un raisonnement logique, construite à partir d'arguments solides.

Idéalement, les réponses aux questions d'évaluation auraient du être construites selon le schéma suivant:

- Un lien clairement établi entre les mesures et la question établi clairement,
- Des indicateurs de réalisation et surtout d'impact pour justifier la réponse,
- L'évaluateur fournit un jugement en répondant à la question,
- Des niveaux de référence et de valeur cible sont utilisés pour formuler le jugement,
- Des informations contextuelles sont présentées dans la réponse.

Mise à part le premier point, cette structure s'inspire des lignes directrices pour l'évaluation du Programme de Développement Rural, période 2000-2006.

<sup>49</sup> Il s'agit ici de zones pour lesquelles soit on a une réponse à la question, soit il est précisé que la question n'est pas d'application pour la zone.

<sup>50</sup> Le nombre de questions auxquelles une réponse est donnée est indiqué entre parenthèses, ceci vaut également pour la colonne analogue des thèmes.

L'examen des rapports qui ont répondu aux questions d'évaluation montre que cette structure n'a pas été suivie dans les rapports. Le lien aux mesures n'est pas systématique, l'utilisation d'indicateurs d'impact est très rare et les jugements sont peu ou pas étayés. Les obstacles auxquels ont été confrontés les évaluateurs pour la prise en compte de ces questions sont développés au point suivant.

Outre la qualité des réponses, il faut encore souligner la variation des approches suivies pour aborder les questions. En d'autres termes, dans deux zones ayant mis en œuvre les mêmes mesures, la manière de répondre sera totalement différente.

Comme signalé dans l'approche méthodologique, ces constats sur les questions d'évaluation communes dans les rapports ont conduit l'évaluateur à ajuster son approche.

### **5.2.3 Sous-question 2: Quels ont été les principaux obstacles observés dans la mise en œuvre de cette approche ?**

La réponse à cette partie de la question descriptive 2 est basée sur les interviews faites avec les auteurs des rapports d'évaluation ex post des zones reprises dans l'échantillon pour l'analyse approfondie. Des interviews ont été effectuées pour 17 des 20 zones. Sur ces 17 zones, six n'avaient pas du tout utilisé les questions d'évaluation communes.

#### *5.2.3.1 Les rapports n'ayant pas utilisé les questions d'évaluation communes*

Lorsque les évaluateurs n'ont pas utilisé les questions d'évaluation communes, ceci semble être dû à plusieurs raisons. Pour certains, cela s'explique par le simple fait que l'obligation de traiter ces questions n'était pas inscrite dans leur Cahier des Charges. D'autres évaluateurs ont affirmé avoir dû renoncer à répondre aux questions, malgré le fait que celles-ci étaient imposées. La raison invoquée est le fait que, répondre aux questions, considérées ambitieuses, nécessitait la collecte d'un nombre important de données non immédiatement disponibles, ce qui était impossible étant donné le temps prévu et les ressources disponibles pour l'exercice d'évaluation. Enfin, un évaluateur a, en accord avec son Groupe de Pilotage, retravaillé et harmonisé les questions communes et spécifiques qui lui étaient imposées pour en réduire le nombre d'environ 25 questions initiales à 7 questions thématiques et 4 questions portant sur les effets globaux.

#### *5.2.3.2 Les rapports ayant répondu à au moins une question d'évaluation commune*

### **Place des questions dans l'exercice d'évaluation**

Les questions d'évaluation communes n'ont pas structuré la démarche. Deux approches ont été suivies. Certains évaluateurs ont utilisé les questions comme une manière de synthétiser l'information donnée par ailleurs dans l'exercice d'évaluation, d'autres ont intégré les thèmes des questions dans leur démarche avec plus ou moins de succès.

### **L'interprétation des questions**

Une majorité d'évaluateurs estime que le sens des questions posées (ou de certaines questions) n'était pas assez clair et prêtait à confusion, certaines questions pouvant donner lieu à différentes interprétations. Certains estiment également que le sens des questions était trop général et parfois trop éloigné des spécificités régionales. Enfin, certains estiment que le sens était clair, mais qu'en pratique, il était difficile de répondre aux questions. Ils émettent dès lors le souhait de pouvoir disposer d'explications plus approfondies, voire de pouvoir participer à des séances de guidance sur l'évaluation.

### **L'utilisation d'indicateurs**

En matière d'utilisation d'indicateurs, il est frappant de constater que la large majorité des évaluateurs souligne le fait qu'ils ne savaient pas quels indicateurs utiliser pour répondre aux questions d'évaluation. Par ailleurs, ils soulignent également les difficultés à trouver des indicateurs adéquats et pour lesquels des données étaient disponibles. D'aucuns font remarquer que les indicateurs définis dans les DOCUP ne pouvaient servir pour répondre aux questions d'évaluation, peu ou pas d'indicateurs d'impact étant disponibles.

### **Principaux obstacles rencontrés**

Mis à part le fait que certains évaluateurs regrettent de n'avoir reçu les questions d'évaluation qu'une fois l'exercice d'évaluation largement entamé, les obstacles mentionnés peuvent être regroupés comme suit.

Un obstacle important mentionné par plusieurs évaluateurs est la **difficulté de déterminer le lien entre les mesures, sous-mesures ou actions et les questions d'évaluation**. Il n'est pas toujours facile de déterminer quel est l'impact attendu d'une mesure et, en conséquence, de savoir de quelle question d'évaluation cette mesure ou action relève. Certaines mesures ont un lien avec une question particulière, d'autres avec de nombreuses questions, d'autres avec aucune question.

Une deuxième difficulté centrale est que la **mesure d'impact visée par les questions d'évaluation s'avère très difficile pour les programmes Objectif 5b**, notamment en raison de la multiplicité des types d'interventions auxquelles les zones 5b sont soumises. Comme on sait, les programmes 5b s'exercent dans des zones où d'autres programmes sont mis en œuvre (comme par exemple l'objectif 5a, LEADER, les programmes nationaux etc.): isoler l'impact des programmes 5b devient très difficile dans ces conditions.

A ces problèmes liés à l'impact s'ajoutent des obstacles d'ordre « technique », principalement en matière de **collecte de données**. Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, des indicateurs adéquats n'ont généralement pas été définis pour assurer le suivi des programmes 5b et encore moins pour la mesure d'impact. Mais même lorsque des indicateurs avaient été définis, l'absence de données rendait impossible l'attribution de valeurs à ces indicateurs. Plusieurs évaluateurs soulignent le manque de données, même de statistiques de bases. Ce problème est particulièrement aigu lorsqu'il s'agit de collecter des données au niveau des zones 5b, qui sont généralement le résultat de **découpages territoriaux** ne correspondant pas à des unités administratives. Certaines données spécifiques, comme par exemple la répartition hommes-femmes requise lors de la mesure d'impact sur l'emploi, ne sont très souvent pas disponibles.

Des changements de gestionnaires sans mémoire institutionnelle garantissant la continuité ont également rendu la tâche plus difficile. Il faut noter aussi une insuffisance en matière de données financières (engagements, dépenses) au niveau des mesures.

Enfin, l'on notera aussi que la **nature** même des **questions** a été considérée comme un obstacle par plusieurs évaluateurs, estimant que celles-ci étaient souvent trop générales, au sens de insuffisamment adaptées aux spécificités des zones et trop ambitieuses. Certains évaluateurs regrettaient également que des questions sur les procédures de sélection des projets et des questions de mise en œuvre n'avaient pas été incluses. La nécessité d'harmoniser les exigences en matière d'évaluation au niveau national (régional) et au niveau communautaire a également été évoquée.

### **Perception de l'utilité de l'approche par les questions d'évaluation communes**

Malgré les différentes difficultés mentionnées ci-dessus, la grande majorité des évaluateurs souscrit à une approche par des questions d'évaluation communes. Les questions constituent en effet un cadre général pour les évaluations: elles guident la réflexion et fournissent les thèmes centraux sur lesquels l'évaluation doit être centrée. Par là même, les questions montrent également quelles sont les attentes au niveau communautaire en matière d'évaluation.

### **Commentaires**

D'un point de vue communautaire, la justification des questions communes est évidente. Le programme 5b a financé différents types de mesures (22), les mesures éligibles. Pour chacune de ces mesures éligibles, les effets attendus devaient contribuer à l'objectif d'ajustement structurel poursuivi. Les questions d'évaluations communes ont essayé de cerner ces effets attendus. Mais au niveau des zones 5b, le programme n'est pas structuré sur base des mesures éligibles mais en fonction d'axes et de mesures qui regroupent sur une base ad hoc, les différentes actions vers des objectifs spécifiques propres à chaque zone. Les évaluateurs ont ainsi été confrontés à une double lecture du programme: d'une part la lecture « DOCUP »; d'autre part la lecture communautaire.

Par ailleurs, les questions d'évaluation expriment un résultat attendu en termes de produit de l'évaluation mais ne fournissent pas d'indications sur la manière de l'atteindre. Cela explique la variation des approches suivies.

Les questions d'évaluation communes ont été transmises alors que les programmes étaient déjà bien avancés. Il y a avait peu de possibilités pour mettre en place « *ex-post* » un dispositif de collecte de données adapté aux questions d'évaluation. L'évaluation *ex-post* doit être préparée dès le démarrage d'un programme.

La requête des évaluateurs concernant les différences d'interprétation possibles des questions soulève la question de l'appui technique indispensable pour accompagner un exercice d'évaluation de niveau communautaire. Il est en effet crucial de garantir une compréhension commune et de s'assurer qu'un évaluateur rencontrant des problèmes spécifiques puisse trouver une aide efficace. Par ailleurs, le contrôle de qualité des rapports produits doit non seulement juger de la valeur du rapport pour lui-même, mais encore de sa valeur dans le cadre d'un exercice de synthèse communautaire.



### **Conclusions**

#### **Concernant l'utilisation des questions d'évaluation:**

- Peu de zones fournissent des réponses aux QEC
- Un nombre limité de réponses est disponible par thème
- L'utilisation d'indicateurs et de niveaux de référence et cible est particulièrement rare
- Les réponses données sont d'une qualité assez pauvre, ce qui ne doit toutefois pas mettre en cause le travail d'évaluation mené

#### **Concernant les obstacles rencontrés:**

- Les évaluateurs n'ayant pas répondu ne l'ont pas fait, soit parce que ceci n'était pas prévu par leur Cahier des Charges, soit parce que des données adéquates étaient impossibles à trouver
- Les évaluateurs ayant répondu ont éprouvé des difficultés:
  - Pour situer les questions d'évaluation dans l'ensemble de l'exercice d'évaluation
  - En matière d'interprétation des questions et d'indicateurs à utiliser
  - Pour établir le lien entre les mesures et les QEC
  - Pour mesurer l'impact des programmes Objectif 5b
  - Du fait de l'absence de données adéquates
  - Du fait de la nature trop générale des questions
- Les évaluateurs estiment l'approche par le biais des QEC comme valable à condition que l'on parvienne à remédier aux difficultés évoquées

### **5.3 Coefficients utilisés dans les études d'évaluation au niveau des programmes pour l'appréciation de différents effets**

Les actions entreprises dans le cadre des programmes ont un effet immédiat que l'on peut généralement identifier et mesurer. Mais, il est fréquent qu'en soient également attendus des effets indirects et de plus long terme. Ceux-ci sont parfois estimés sur base de coefficients. La question d'évaluation porte sur la possibilité d'isoler certains coefficients et de les comparer le cas échéant.

Les rapports d'évaluation 5b dans leur ensemble sont pauvres dans l'évaluation des effets indirects et de plus long terme des mesures et, quand ces effets sont estimés, les paramètres techniques soit ne sont pas présentés, soit ne sont pas justifiés. En *Aragón* par exemple, l'impact des superficies sur les revenus agricoles a été estimée en appliquant des coefficients techniques (effet multiplicateur) provenant d'une autre étude mais seuls les résultats finaux sont présentés.

Il n'a pas été possible d'isoler des coefficients significatifs et encore moins de les comparer en fonction de données contextuelles.

D'une manière générale, l'évaluateur estime que ces coefficients doivent être utilisés avec toutes les précautions d'usage parce qu'ils ne représentent qu'une projection des effets et non leur matérialisation. Sans ces précautions, ils peuvent donner une fausse image de l'effet d'une mesure. Leur comparaison au niveau de différentes zones suppose que les protocoles d'estimation soient homogènes.



## 6. Analyse de la logique d'intervention et réponses aux questions d'évaluation communes

---

Cette section six propose une analyse approfondie des zones reprises dans l'échantillon à partir de la logique d'intervention au niveau communautaire.

Elle est structurée autour des quatre grands thèmes des programmes Objectif 5b 1994-1999: le développement du secteur agricole, le développement d'activités non agricoles, l'attractivité de la zone et le développement des forêts. Ces thèmes traduisent en réalité les objectifs globaux des programmes Objectif 5b. Pour chacun de ces thèmes, cette section analyse, via les objectifs intermédiaires, les différentes mesures éligibles qui en relèvent et donc les mesures DOCUP qui y ont été rattachées.

L'analyse des mesures débute à chaque fois par une brève analyse financière basée principalement sur le poids de la mesure éligible dans l'ensemble des fonds alloués aux programmes Objectif 5b, sur la part de chaque zone ayant mis en œuvre des mesures de ce type par rapport à la totalité des fonds attribués à cette mesure dans les programmes 5b et sur la part relative de la mesure dans chaque zone l'ayant mise en œuvre. Des tableaux financiers adaptés sont fournis à chaque fois.<sup>51</sup>

Ensuite une description des différents types d'actions mises en œuvre sous cette mesure est proposée, suivi d'une analyse de la pertinence et l'efficacité, et le cas échéant de l'efficience et la durabilité. Il est important de noter d'emblée que l'analyse d'efficacité est centrée davantage sur les réalisations que sur les effets sur les objectifs intermédiaires. Par ailleurs, l'information disponible sur les critères d'efficience et de durabilité est souvent assez limitée.

Enfin, les réponses aux questions d'évaluation communes sont données aux endroits dont elles relèvent dans la logique d'intervention analysée.

### 6.1 Développement du secteur agricole

#### 6.1.1 Amélioration du potentiel agricole

L'objectif intermédiaire d'amélioration du potentiel agricole a été soutenu par le FEOGA au travers des mesures éligibles suivantes:

- La reconversion, la diversification, la réorientation et l'ajustement du potentiel de production, y compris la production de produits agricoles non alimentaires (Mesure FG1);

---

<sup>51</sup> La zone de *Wales* n'est pas incluse dans les tableaux financiers qui ne reprennent que les zones pour lesquelles un rapport d'évaluation *ex post* existe.

- Le développement et l'amélioration des infrastructures rurales liées au développement agricole et sylvicole (Mesure FG3);
- Le remembrement, dans des conditions compatibles avec la préservation du paysage et de l'environnement naturel, des exploitations agricoles et forestières, y compris les travaux connexes, dans le respect de la législation de l'Etat membre (Mesure FG6);
- L'amélioration foncière et pastorale individuelle ou collective (Mesure FG7);
- L'irrigation, comprenant la rénovation et l'amélioration des réseaux d'irrigation et des petites retenues d'eau notamment dans l'optique d'une utilisation plus rationnelle de l'eau; la création de réseaux collectifs d'irrigation à partir des canaux principaux existants et la création de petits systèmes d'irrigation non approvisionnés par les réseaux collectifs; la rénovation et l'aménagement des systèmes de drainage (Mesure FG8);
- Le développement de la vulgarisation agricole et sylvicole ainsi que l'amélioration de la formation professionnelle agricole et sylvicole (Mesure FG13).

#### 6.1.1.1 *Mesure FG1 - Reconversion, diversification, réorientation et ajustement du potentiel de production agricole*

En termes financiers, la mesure FG1 est une mesure importante du programme. Elle représente 10,6% de la totalité des fonds européens alloués au programme, ce qui la classe en 3<sup>ème</sup> position (sur 22) par ordre décroissant des mesures éligibles les mieux dotées en matière d'enveloppe financière.

Cette mesure a été mise en œuvre dans 15 des 20 zones de l'échantillon comme indiqué dans le tableau ci-dessous<sup>52</sup>.

**Tableau 6.1 - Budgets initiaux affectés à la mesure FG1**

	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
M E S U R E  F G 1	France	M - P	82.200.000	26,73%	29,68%
	Espagne	A R A	37.270.000	12,12%	12,48%
	Allemagne	B A Y	28.167.000	9,16%	5,16%
	France	A U V	27.977.000	9,10%	17,27%
	France	B - N	25.120.000	8,17%	19,05%
	Italie	T O S	20.750.000	6,75%	15,56%
	France	B O U	16.467.000	5,35%	15,06%
	France	L - R	13.346.000	4,34%	11,42%
	France	L O R	12.000.000	3,90%	12,56%
	Espagne	C A T	11.540.033	3,75%	10,54%
	Danemark	D A N	10.368.000	3,37%	19,59%
	Italie	F - V G	9.526.054	3,10%	22,11%
	Allemagne	N I E ( D E )	5.751.313	1,87%	2,37%
	Italie	L I G	4.144.466	1,35%	11,93%
	Belgique	W A L	2.920.830	0,95%	7,07%
	<b>Totaux</b>		<b>307.547.697</b>	<b>100,00%</b>	

<sup>52</sup> Des tableaux analogues sont présentés pour chaque mesure. La deuxième et la première colonne listent respectivement les sigles des zones et les pays dans lesquels elles se trouvent (une explication des sigles utilisés se trouvent dans la liste d'abréviations en fin de rapport). Les trois colonnes suivantes donnent, successivement et toujours en termes d'allocations initiales, le total des fonds attribués par la zone à cette mesure, la part de la zone dans le total des fonds alloués à cette mesure et la part de la mesure dans la totalité des fonds alloués à la zone.

Les zones qui se sont le plus intéressées à cette mesure sont, outre *Midi-Pyrénées* (où 29,7% des fonds du programme dans cette zone ont été alloués à cette mesure), *Friuli Venezia Giulia* (22,1%), *Danmark* (19,6%), *Basse-Normandie* (19%) et *Auvergne* (17,3%).

La part du total des fonds 5b allouée à la mesure FG1 dans chacune des zones (supérieure à 10% dans 12 zones de l'échantillon) atteste de l'importance de cette mesure. Il convient cependant de noter que les actions inscrites sous cette mesure sont extrêmement variées, du fait de l'intitulé même de la mesure, ce qui explique sans doute son "succès" en termes d'actions s'y rattachant et de budget consommé. C'est également la mesure qui, vu son libellé suffisamment large, est susceptible de s'adresser directement à un grand nombre d'agriculteurs de la zone.

Les actions répertoriées dans les 15 zones de l'échantillon ont été regroupées selon trois types d'intervention. A souligner, la très grande hétérogénéité des actions mises en œuvre, hétérogénéité observée au niveau de chaque zone et à fortiori pour l'analyse globale des zones de l'échantillon.

#### ▪ **Diversification / innovation de l'activité agricole.**

Les interventions de diversification ou d'innovation de l'activité au sein de l'exploitation agricole ont concerné principalement les domaines suivants:

- *Diversification des cultures*: principalement à travers les cultures maraîchères, la fruiticulture et la floriculture, plus accessoirement par les plantes aromatiques et médicinales ou encore la culture de champignons (*Friuli Venezia Giulia*); l'action menée dans le *Niedersachsen* (où l'horticulture constitue une activité économique importante) s'est limitée à étudier la faisabilité d'inclure des productions maraîchères dans les assolements des exploitations agricoles; en *Wales* des programmes d'assistance financière et technique ont été développés;
- *Agroforesterie*: actions visant à développer et appuyer l'exploitation des forêts et boisements faisant partie des exploitations agricoles (situation fréquemment rencontrée dans le *Niedersachsen*);
- *Valorisation de la biomasse*: principalement comme source d'énergie de substitution (bois, biogaz) (*Bayern*);
- *Agriculture irriguée*: introduction et extension de cultures irriguées non céréalières (cultures excédentaires) facilitées par la modernisation des réseaux d'irrigation (économie en eau) (*Friuli Venezia Giulia*);
- *Pisciculture*: élevage de poissons en étangs (*Lorraine, Friuli Venezia Giulia*).

#### ▪ **Ajustement du potentiel de production.**

- *Adaptation des productions traditionnelles*: promotion des systèmes intégrés de défense des cultures et amélioration des technologies de conservation des productions pour s'adapter à la demande des produits "bio" (*Aragón, Wales*);
- *Adaptation / restructuration et équipement des exploitations*: amélioration des bâtiments et des équipements d'exploitation, notamment pour améliorer la qualité sanitaire des produits (*Basse-Normandie*); achat en commun d'équipements et matériels agricoles utilisés soit pour les travaux agricoles traditionnels (*Languedoc-Roussillon*,

Aragón, *Cataluña*, *Wales*), soit pour des travaux non agricoles au niveau de la commune rurale (*Bayern*); développement de petites chaînes de production / transformation / commercialisation de productions alternatives et spécifiques (*Wales*);

- *Adaptation des agro-industries*: modernisation des technologies de transformation: fromage, viande, cidre, calvados (*Basse-Normandie*).

▪ **Développement / amélioration / valorisation des productions traditionnelles.**

Les interventions concernent les productions traditionnelles de la zone avec comme objectifs principaux de les intensifier, d'améliorer leur qualité, d'assurer leur promotion, et d'augmenter la valeur ajoutée au niveau local. Les principales productions concernées sont:

- *Productions animales*: mise en place de centres d'engraissement de bovins et développement de la commercialisation par des groupements de producteurs (*Wallonie*); développement des productions ovines (*Niedersachsen*); développement et amélioration sanitaires des fermes et centres de sélection/multiplication de bovins (*Friuli Venezia Giulia*, *Toscana*, *Aragón*, *Auvergne*);
- *Productions marines*: amélioration des techniques d'aquaculture (ostréiculture en *Basse-Normandie*);
- *Promotion / identification / certification / transformation / commercialisation / valorisation des productions*: création et/ou amélioration de petites structures locales de transformation et de commercialisation des productions (*Aragón*), labellisation et promotion des productions locales (produits de la mer en *Basse-Normandie*, fromage, lait et viande en *Lorraine*); appellation d'origine pour huile d'olive et vins (*Liguria*) en des exemples analogues (*Wales*);
- *Organisations de producteurs*: appui à l'organisation collective des acteurs, essentiellement dans le but d'acheter des équipements en commun (*Aragón* et *Wales*);
- *Structuration des productions*: études, certification, animation, promotion, commercialisation (productions lait, viande, mirabelle, agrobiologie en *Lorraine*); concertation et coordination des différents opérateurs (productions huile d'olive, fruits et légumes, viande bovine, ovine et caprine en *Liguria* et *Toscana*; agroforesterie en *Toscana*).

Toutes les zones se caractérisent par la diversité des actions qui y sont mises en œuvre, aucune tendance claire en fonction des caractéristiques des zones ne pouvant être mise en évidence. A noter toutefois que, généralement, les actions sélectionnées ont surtout porté sur le renforcement et la valorisation des productions traditionnelles; les actions de diversification et l'innovation, qui impliquent une prise de risque plus grande de la part des exploitants, ont obtenu moins de succès.

On observe également que la recherche de complémentarité entre actions mises en œuvre dans le cadre de cette mesure constitue l'exception (*Basse-Normandie*, *Lorraine*, *Midi-Pyrénées*, *Wallonie*), le plus souvent les actions sont juxtaposées ou dispersées au sein de la zone, donnant parfois l'impression d'un saupoudrage lorsque les budgets y correspondant sont trop faibles (*Niedersachsen*).

### **Pertinence**

Dans les différentes zones 5b, chacun a fait des choix correspondant à des besoins particuliers. La majorité des actions entreprises dans les différentes zones est jugée pertinente par rapport à l'objectif intermédiaire "*Amélioration du potentiel agricole*". Elles rencontrent les besoins des zones concernées et elles permettent de moderniser les exploitations agricoles, de renforcer leur efficacité technique, d'améliorer la qualité des produits et de mieux intégrer les exploitants dans les productions.

Cependant, dans de nombreux cas, **l'augmentation des potentialités agricoles** a consisté à réduire par subvention le coût d'investissement pour les agriculteurs, leur permettant d'augmenter leur production et ainsi d'accroître la rentabilité de leur exploitation. C'est notamment le cas pour les investissements dans les aménagements d'étables dans différentes zones de France. Si par rapport à un objectif d'augmentation de revenus ces mesures peuvent être considérées comme pertinentes, d'un point de vue plus global de cohérence de la politique agricole, cette recherche d'augmentation de revenu par des subsides à l'investissement dans des zones spécifiques est discutable. En effet, dans des logiques de maîtrise d'offre, elles sont potentiellement porteuses d'effets pervers puisque toute augmentation de l'offre a un effet sur les prix.

Les **actions de diversification** dans des productions agricoles particulières sont pertinentes dans la mesure où elles couvrent en partie des frais de reconversion et des risques liés au lancement de nouvelles productions. Les actions de diversification souffrent de la concurrence des productions traditionnelles qui bénéficient du support de la politique agricole commune. Afin d'être intéressante pour un exploitant, la rentabilité d'une activité de diversification doit être plus élevée non seulement pour compenser la perte de subvention mais également pour rémunérer le risque pris.

Les mesures concernant le **développement et l'intégration des exploitants dans les productions et le développement de productions différenciées** sont probablement les plus pertinentes parce qu'elles permettent en théorie de créer « une rente de qualité d'origine » profitant aux producteurs. Elles s'adressent d'avantages aux objectifs d'amélioration de la valeur commerciale des productions agricoles (contrôle de qualité, labellisation) et d'amélioration de la compétitivité des entreprises agro-alimentaires (modernisation des technologies de transformation).

Parmi la multitude d'actions très diverses mises en œuvre, quelques-unes se révèlent peu ou pas pertinentes par rapport à l'objectif intermédiaire. On peut citer, à titre d'exemple, l'étude de faisabilité de l'horticulture dans le *Niedersachsen*, qui ne propose aucun plan d'action; l'appui aux structures associatives qui s'est limité à des aides à l'investissement en matériel et équipements à usage communautaire (Aragón); les investissements dans des centres de formation (*Bourgogne*).

### **Efficacité**

Le tableau ci-dessous liste les indicateurs utilisés dans les rapports d'évaluations *ex-post* et compare les résultats atteints aux objectifs fixés dans les DOCUP.

Tableau 6.2 - Mesures FG1 Indicateurs de réalisation

Zones	Indicateurs	Valeur cible DOCUP	Valeur atteinte
<b>Wallonie (BE)</b>			
	Appui aux centres d'engraissement bovin (nbre de projets)	170	179
	Structures coopératives de commercialisation des productions animales (nbre de projets)	10	14
	Promotion / commercialisation des produits du terroir (nbre groupements)	6	6
<b>Niedersachsen (DE)</b>			
	Agneaux commercialisés (nbre)	2.600	5.000
<b>Aragón (ES)</b>			
	Organisations paysannes (nbre d'organisations)	150	185
<b>Cataluña (ES)</b>			
	Actions d'appui à la reconversion/diversification du potentiel de production (nbre)	200	179
	Actions d'appui à l'amélioration de la qualité des produits (nbre)	64	43
<b>Basse-Normandie (FR)</b>			
	Amélioration qualité des produits maraîchers (nbre dossiers traités)	300	306
	Amélioration équipements ateliers d'élevage bovin (nbre installations)	340	1.286
	Investissement en diversification (nbre de fermes)	200	106
	Adaptation des agro-industries (nbre entreprises concernées)	13	24
<b>Lorraine (FR)</b>			
	Certification et traçabilité des produits dans la filière viande (tonnes)	10.000	11.000
<b>Midi-Pyrénées (FR)</b>			
	Valorisation de l'espace agro-pastoral (superficie en ha)	100.000	155.000
	Utilisation de matériel en commun (bénéficiaires)	2.000	31.700
	Appui aux démarches de qualité (nbre opérations)	150	85
<b>Friuli Venezia Giulia (IT)</b>			
	Conversion des productions vers des cultures non excédentaires (ha)	500	84
	Amélioration vignobles (ha)	100	22
	Fermes de sélection/multiplication bovine: améliorations sanitaires (nbre)	100	297
	Fermes de sélection/multiplication ovine, caprine, chevaline	50	21
<b>Liguria (IT)</b>			
	Réhabilitation oliveraies (ha)	900	685
	Replantation vignobles (ha)	40	1.638
	Amélioration sanitaire de fermes d'élevage	60	81
	Ateliers de transformation et de commercialisation des produits agricoles (nbre)	6	3
	Appui exploitations horticoles (nbre d'exploitations)	15	28
<b>Wales (UK)</b>			
	Nombre d'entreprises agricoles conseillées	3.000	103.458
	Nombre d'initiatives de développement de nouveaux produits et d'amélioration de la qualité	48	103
	Nombre de projets d'activités de nouveaux groupements	30	13.135

Ces quelques exemples d'indicateurs montrent que l'efficacité est variable selon les actions considérées, avec toutefois une majorité d'actions ayant atteint ou largement dépassé leur objectif. Les explications les plus fréquentes quant au dépassement de l'objectif sont: (i) le



vif intérêt manifesté par les bénéficiaires pour l'action en question (*Bayern, Niedersachsen*), (ii) le support d'autres mesures complémentaires, principalement en matière d'appui conseil et de renforcement des capacités des opérateurs (mesure FG13), (iii) une sous-estimation des objectifs au niveau du DOCUP, (iv) une sur-estimation des objectifs dans le DOCUP, (v) un manque de clarté dans la définition des indicateurs (en particulier en *Wales*), et, même dans le cas de définitions claires, un manque de cohérence dans l'application de ces définitions.

Les actions peu efficaces (faible taux de réalisation) résultent d'allocations financières insuffisantes (*Danmark*), d'un manque de cofinancement (*Wales*), de la dispersion des efforts et/ou des ressources dans un trop grand nombre d'actions hétérogènes (*Bourgogne, Cataluña*), de facteurs externes au programme (faillite ou cessation d'activités d'opérateurs (*Wallonie*), épidémies dans le sous-secteur des productions animales), de la surestimation des objectifs (reconversion et diversification des exploitations en *Basse-Normandie*), d'objectifs imprécis (diversification mal définie en *Midi-Pyrénées*).

Globalement, les principaux résultats de cette mesure peuvent se résumer comme suit:

- Modernisation des exploitations agricoles et amélioration des techniques de production, entraînant l'amélioration des conditions de travail et la réduction des coûts de production;
- Augmentation du volume des productions (végétales et animales);
- Diversification des productions;
- Amélioration de la qualité des produits (aspect sanitaire);
- Augmentation des ventes de produits agricoles à l'intérieur de la région, et vers l'extérieur;
- L'adaptation des productions à de nouveaux marchés (produits "bio", produits labellisés AOC, produits du terroir);
- Augmentation de la valeur ajoutée au niveau local (transformation, conditionnement et commercialisation par des opérateurs locaux);
- Organisation des producteurs au sein des productions;
- Augmentation et stabilisation des revenus des producteurs.

### **Mesure FG1 – Reconversion, diversification, réorientation et ajustement du potentiel de production**

#### **Descriptif**

- Mesure importante représentant 10,6 % des fonds alloués aux programmes Objectif 5b, mise en œuvre dans 15 zones de l'échantillon avec une part importante (plus de 10% ) des fonds alloués à la mesure dans la plupart de ces zones
- Hétérogénéité des actions mises en œuvre pouvant être regroupées sous trois intitulés: i) diversification /innovation de l'activité agricole, ii) ajustement du potentiel de production, iii) développement / amélioration /valorisation des productions traditionnelles

#### **Points clés**

- Les productions différenciées, une voie intéressante pour créer de la valeur ajoutée
- Diversification au sein de l'exploitation: concurrence des productions bénéficiant d'un soutien communautaire
- Peu de recherche de complémentarité et de synergie
- Les subventions aux investissements dans les exploitations risquent d'augmenter l'offre de produits agricoles et donc d'avoir un effet négatif sur les prix

#### **Efficacité**

- Facteurs de succès:
  - appui sur des structures intermédiaires expérimentées
- Difficultés:
  - dispersion des efforts
  - objectifs imprécis et quantification imprécises des valeurs cibles

#### *6.1.1.2 Mesure FG3 – Développement et amélioration des infrastructures rurales et mesure FG8 – Irrigation*

En termes financiers, les mesures FG3 et FG8 représentent 7,7% de la totalité des fonds européens alloués au programme, ce qui les classe en 4<sup>me</sup> position (sur 22) par ordre décroissant des mesures éligibles les mieux dotées en matière d'enveloppe financière.

Ces mesures ont été mises en œuvre dans 12 des 20 zones de l'échantillon comme indiqué dans le tableau ci-dessous. En réalité, ceci correspond à 10 zones ayant mis en œuvre des mesures de type FG3 et 2 zones où des actions de type FG8 ont été menées.

Les zones qui se sont le plus intéressées à ces mesures sont *Cataluña* et *Aragón* (30% des fonds du programme dans chacune de ces deux zones y ont été alloués), *Niederösterreich* (20%), *Bayern* et *Auvergne* (chacune 14%) et *Basse-Normandie* (12%).

Tableau 6.3 - Budgets initiaux affectés aux mesures FG3 et FG8

M E S U R E  F G 3	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
		Espagne	ARA	88.175.000	30,20%
	Allemagne	BAY	78.144.000	26,77%	14,32%
	Espagne	CAT	33.278.701	11,40%	30,39%
	France	AUV	22.589.000	7,74%	13,94%
	Autriche	NIE (AT)	21.730.000	7,44%	20,39%
	France	B-N	16.042.500	5,50%	12,17%
	Allemagne	NIE (DE)	9.427.630	3,23%	3,88%
	France	L-R	7.820.000	2,68%	6,69%
	Autriche	OBE	7.024.000	2,41%	7,43%
	Italie	TOS	7.000.001	2,40%	5,25%
	Italie	F-VG	707.895	0,24%	1,64%
	France	BOU	0	0,00%	0,00%
	<b>Totaux</b>		<b>291.938.727</b>	<b>100%</b>	

Les actions mises en œuvre par les 12 zones concernées se concentrent sur les aspects suivants:

- **Routes rurales, chemins agricoles et forestiers:** création, amélioration, entretien de tronçons routiers pour faciliter l'accès aux fermes, permettre aux engins mécanisés d'accéder aux terrains agricoles et forestiers, désenclaver des zones de production, améliorer la desserte routière de hameaux ruraux. Ces actions sont surtout mises en œuvre dans *Niederösterreich, Oberösterreich, Niedersachsen, Aragón* et *Cataluña*.
- **Aménagement de terres agricoles:** remembrement, amélioration de pâturages, mesures anti-érosives, entretien de terrasses plantées de vignes (*Niederösterreich, Bayern, Basse-Normandie*).
- **Systèmes d'irrigation:** création et réhabilitation de systèmes d'irrigation, généralement précédée d'opérations de remembrement des exploitations (*Aragón* et *Cataluña*); l'extension, la réhabilitation et l'amélioration de réseaux collectifs d'irrigation et l'amélioration de la gestion rationnelle des eaux d'irrigation; (*Friuli Venezia Giulia* et *Toscana*); la récupération et le traitement des eaux usées pour l'irrigation (*Friuli Venezia Giulia*); l'établissement de bases de données et de systèmes de suivi des ressources en eaux de surface et souterraines (*Friuli Venezia Giulia*).
- **Adduction d'eau potable et gestion des ressources en eau:** extension des réseaux d'adduction d'eau potable (*Basse-Normandie, Lorraine*), protection des ressources en eau, traitement des eaux usées, drainage (*Basse-Normandie*).
- **Electrification rurale:** extension de la desserte des écarts agricoles (exploitations agricoles et hameaux ruraux) en *Aragón, Lorraine*

Certaines interventions concernent plus spécifiquement la diversification des activités et donc des sources de revenu, ainsi que l'amélioration du cadre de vie:

- **Energie renouvelable:** installation de petites unités de production d'énergie électrique à partir de la biomasse (*Niederösterreich*).
- **Tourisme à la ferme et activités récréatives:** *Oberösterreich*.
- **Rénovation et développement de villages:** *Bayern, Bourgogne*.

Enfin, certaines interventions se rattachent au domaine de l'**information, formation, expérimentation, recherche**: il s'agit notamment de la création d'un centre d'information horticole dans le *Niedersachsen*, de l'équipement de centres de formation professionnelle en *Auvergne*, de soutien aux actions d'études, de recherche, d'expérimentation (*Auvergne*).

### **Pertinence**

Globalement, les actions menées dans le cadre de la mesure éligible FG3 sont pertinentes par rapport à l'objectif intermédiaire "*Amélioration du potentiel agricole*".

Les principales actions menées dans le cadre de cette mesure ont été la réhabilitation et la création de réseaux d'irrigation dans deux zones espagnoles et la construction de routes rurales et forestières dans les 7 zones.

**La création / réhabilitation de systèmes d'irrigation**, dans les zones à pluviométrie faible et irrégulière d'Aragón et de *Cataluña*, permet non seulement d'améliorer la productivité, mais aussi de sécuriser la production par rapport aux aléas climatiques. L'irrigation permet également de diversifier les productions. Ces actions ont le plus souvent été précédées par des opérations de remembrement des exploitations agricoles, ce qui a permis d'optimiser la confection des réseaux d'irrigation.

Les bases de données et les systèmes de suivi des ressources en eaux constituent un outil d'aide à la décision en matière de programmation d'investissements hydro-agricoles et renforcent la capacité de planification et de suivi des services locaux.

La pertinence de la mesure par rapport aux besoins des zones concernées est essentiellement justifiée par les éléments suivants:

- La déficience des systèmes de distribution d'eau et d'irrigation au niveau des réseaux collectifs et au niveau de l'exploitation (*Toscana*);
- La surexploitation et l'abaissement des nappes phréatiques en raison du grand nombre de puits pour l'irrigation (*Friuli Venezia Giulia*).

En matière d'irrigation, les actions visant à limiter les pertes en eaux et les actions visant à améliorer la gestion du dispositif sont pertinentes. Par contre, comme cela a été signalé dans le cadre de la mesure FG1, pour les actions qui visent à augmenter la production dans des secteurs traditionnels (nouveaux aménagements), la pertinence par rapport à une politique agricole de maîtrise de l'offre est plus discutable.

Par ailleurs, comme signalé dans le rapport *ex-post* de *Cataluña*, la rentabilité économique des aménagements / réhabilitation des périmètres irrigués n'a pas été le principal critère de sélection de ces actions. L'aspect social, et plus précisément l'amélioration des conditions de vie et de travail des exploitants et la "modernisation" des méthodes de production, suffisent à justifier ces investissements. Le choix du développement de l'irrigation est un choix stratégique de la politique agricole espagnole qui n'est pas spécifique à la zone 5b.

**La construction de routes rurales, chemins agricoles et forestiers est** jugée pertinente même si elle ne participe pas directement à l'amélioration du potentiel de production, car elle est essentielle pour le développement des activités agricoles et forestières et, d'une manière générale, pour la mise en œuvre de tout programme de développement des zones rurales: elle facilite la mise en valeur, l'exploitation et le développement des "écarts" agricoles et forestiers et elle contribue à la réduction des coûts de production et de commercialisation. Parmi les zones qui ont sélectionné cette mesure, *Niederösterreich*, *Niedersachsen*, *Aragón* et *Cataluña* étaient caractérisées par un grave déficit dans ce domaine. Les rapports ne permettent cependant pas de déterminer si ces travaux d'infrastructure ont été sélectionnés sur base d'une appréciation de la contribution qu'ils pourraient apporter au développement de la zone. Dans le *Oberösterreich* par contre, l'amélioration de l'infrastructure routière s'est concentrée sur les zones présentant le plus haut potentiel de développement, et a contribué également à développer le tourisme à la ferme.

**Les aménagements de terres agricoles** contribuent directement à la conservation et à l'amélioration des ressources naturelles sol et eau, qui sont à la base de toute production agricole.

**Les actions d'adduction d'eau et d'électrification** sont considérées comme pertinentes par rapport à l'objectif d'amélioration du potentiel agricole, car si elles contribuent, certes, à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural, elles facilitent également les activités agricoles et forestières et participent à la mise en valeur du potentiel agricole de la zone.

**L'action "énergie renouvelable"** ne contribue pas à l'amélioration du potentiel agricole de la zone, mais participe à l'amélioration des revenus de l'exploitation agricole à travers la diversification des activités et la valorisation de la biomasse produite sur l'exploitation (les exploitants agricoles ont été associés à l'installation et à l'exploitation des micro-centrales et fournissent la biomasse servant de combustible).

Quant **aux actions d'information, communication, expérimentation et recherche**, elles constituent des mesures d'accompagnement général ayant pour objet de conforter les programmes d'études, de recherche et d'expérimentation, et d'accentuer l'effort d'équipement des organismes de formation professionnelle. Elles sont jugées peu pertinentes par rapport à l'objectif intermédiaire, même si sur le long terme, certaines pourraient contribuer à améliorer le potentiel de production (actions de recherche et d'expérimentation, à rattacher toutefois à la mesure éligible FG15). **Le centre d'information horticole** est jugé non pertinent car principalement à destination des consommateurs (information sur la qualité des productions).

### **Efficacité**

Le tableau ci-dessous donne des exemples d'indicateurs utilisés dans les rapports d'évaluations *ex-post* qui permettent de comparer les résultats atteints aux objectifs fixés dans les DOCUP.

Tableau 6.4 - Mesures FG3 Indicateurs de réalisation

Zones	Indicateurs	Valeur cible DOCUP	Valeur atteinte
<b>Niederösterreich (AT)</b>			
	Aménagement des terres agricoles (superficies)	25.000 ha	55.000 ha
	Amélioration routes rurales (nbre de km)	300 km	467 km
<b>Oberösterreich (AT)</b>			
	Construction de routes rurales (nbre de km)	n.a.	334 km
<b>Bayern (DE)</b>			
	Construction de routes rurales (nbre de km)	80 km	366 km
<b>Niedersachsen (DE)</b>			
	Construction de routes rurales (nbre de km)	360 km	130 km
<b>Aragón (ES)</b>			
	Construction de routes rurales (nbre de km)	500 km	397 km
	Electrification de centres ruraux (nbre)	100	69
	Périmètres irrigués nouveaux (superficie)	18.000 ha	14.786 ha
	Périmètres irrigués améliorés (superficie)	160.000 ha	118.792 ha
<b>Cataluña (Es)</b>			
	Construction de routes rurales (nbre de km)	450 km	363 km
	Périmètres irrigués nouveaux (superficie)	500 ha	7.096 ha
	Périmètres irrigués améliorés (superficie)	1.500 ha	22.809 ha
<b>Auvergne (FR)</b>			
	Voirie rurale (nbre d'opérations)	100 à 120	90
	Création de pistes forestières (nbre de km)	200 à 250 km	637,5 km
	Amélioration de réseaux d'adduction d'eau potable (nbre d'opérations)	50 à 60	114
<b>Friuli Venezia Giulia (IT)</b>			
	Superficie des réseaux d'irrigation traités (extension, modernisation)	3.500 ha	3.469 ha
	Longueur totale des canaux traités (nbre de km)	n.a.	278 km
<b>Toscana (IT)</b>			
	Longueur totale des canaux traités (nbre de km)	70 km	66,5 km

Les actions prévues en matière d'infrastructures hydro-agricoles ont globalement été menées correctement par rapport aux prévisions, avec, dans certains cas, de légers dépassements en matière de superficies aménagées.

Les données des rapports d'évaluation *ex-post* ne permettent pas de mesurer l'impact de ces interventions sur la productivité des systèmes irrigués, seuls figurent dans ces rapports des commentaires sur l'amélioration de la gestion de la ressource eau (économie en eau d'irrigation et meilleure distribution au niveau collectif), la diversification des productions agricoles, et l'amélioration des "conditions de vie" des producteurs.

Sur base du critère d'efficacité, les réalisations d'infrastructures présentent des résultats très variables avec, dans certains cas, de très importants dépassements par rapport aux objectifs du DOCUP et dans d'autres cas, des taux de réalisation inférieurs aux prévisions. La nature des travaux effectivement réalisés sous un intitulé insuffisamment précis explique parfois ces différences. Ainsi, à titre d'exemple, la construction de routes rurales en *Cataluña*

comprend la construction ou l'amélioration d'ouvrages de franchissement (ponts) réalisés dans le cadre du budget prévu, ce qui entraîne la réduction du kilométrage total. En ce qui concerne les infrastructures hydro-agricoles en *Cataluña*, à défaut d'explication dans le rapport d'évaluation, on peut penser que les besoins ont été largement sous-estimés dans le DOCUP, et aussi que les investissements nécessaires par unité de surface ont pu être réduits grâce aux travaux effectivement réalisés (réhabilitation plus légère, choix d'une technique d'irrigation moins coûteuse, etc.).

### **Mesure FG3 – Développement et amélioration des infrastructures rurales et mesure FG8 – Irrigation**

#### **Descriptif**

- Mesures représentant 7,7% des fonds alloués aux programmes Objectif 5b et mise en œuvre dans 12 zones de l'échantillon, avec une part de plus de 10% des fonds alloués aux mesures pour la moitié des zones
- Deux axes importants:
  - la réhabilitation et la création de systèmes d'irrigation
  - l'aménagement des routes rurales et forestières

#### **Points clés**

- Actions relatives aux systèmes d'irrigation répondant à des besoins, mais discutables par rapport à une politique agricole de maîtrise de l'offre lorsqu'elles visent à augmenter la production dans les secteurs traditionnels

#### **Efficacité**

- Facteurs de succès: complémentarité entre mesures (remembrement et irrigation, infrastructure et tourisme à la ferme)
- Difficultés: hypothèse de sous-estimation des besoins
- **Effets:** pour les routes rurales, effets très indirects sur le revenu agricole  
Pour les zones irriguées: effets directs mais dépendants des productions

#### **6.1.1.3 Mesure FG6 – Remembrement des exploitations agricoles et forestières**

Pour rappel, l'objectif de cette mesure est le remembrement, dans des conditions compatibles avec la préservation du paysage et de l'environnement naturel, des exploitations agricoles et forestières, y compris les travaux connexes, dans le respect de la législation de l'Etat membre.

L'ensemble des actions répertoriées sous cette mesure a mobilisé moins d'un pour cent (0,98%) de la totalité des fonds européens alloués au programme.

Cette mesure a été mise en œuvre dans seulement 3 des 20 zones de l'échantillon (*Niedersachsen*, *Lorraine* et *Friuli Venezia Giulia*), comme indiqué dans le tableau ci-dessous, qui fournit les renseignements suivants.

Tableau 6.5 - Budgets initiaux affectés à la mesure FG6

F G 6	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
	Allemagne	NIE (DE)	16.779.208	59,09%	6,90%
	France	LOR	11.223.000	39,52%	11,75%
	Italie	F-VG	394.737	1,39%	0,92%
	<b>totaux</b>		<b>28.396.945</b>	<b>100%</b>	

De manière générale, on peut distinguer deux types d'intervention sur l'ensemble des zones:

- Les opérations de remembrement et de restructuration visant à améliorer le parcellaire des exploitations agricoles et forestières;
- Les travaux connexes qui concernent la construction de chemins agricoles et forestiers ayant comme objectif le désenclavement de parcelles permettant leur exploitation, ainsi que dans certains cas l'intégration paysagère des bâtiments d'exploitation (*Lorraine*).

A signaler que la mesure a également financé l'acquisition de terrains pour la création d'aires protégées (Niedersachsen) et l'acquisition en commun par des exploitants agricoles d'équipements nécessaires à l'entretien paysager des espaces non cultivés à des fins de protection de l'environnement (*Lorraine*).

### **Pertinence**

D'une manière générale, les opérations de remembrement sont pertinentes par rapport aux besoins des zones concernées, caractérisées par la "micro-parcellisation" des exploitations. L'augmentation de la superficie des parcelles doit faciliter la mécanisation des opérations culturales et réduire les temps et coûts d'utilisation des engins mécanisés, et conséquemment améliorer le revenu des producteurs.

Certains remembrements affichent également des objectifs annexes environnementaux et touristiques: mise en valeur paysagère, enrichissement en semi-montagne, incitations à la replantation de haies, d'îlots boisés, de vergers traditionnels, etc.

### **C. Efficacité**

Le tableau ci-dessous reprend les indicateurs utilisés dans les rapports d'évaluations *ex-post* qui permettent de comparer les résultats atteints aux objectifs fixés dans les DOCUP.



Tableau 6.6 - Mesure FG6 Indicateurs de réalisation

Zones	Indicateurs	Valeur cible DOCUP	Valeur atteinte
<b>Niedersachsen (DE)</b>			
	Opérations de remembrement (nbre)	99	30
	Achat de terrains (superficie)	829 ha	600 ha
<b>Lorraine (FR)</b>			
	Superficie totale des remembrements	20.100 ha	27.539 ha
	Chemins forestiers (nbre de km)	300 km	683 km
<b>Friuli Venezia Giulia (IT)</b>			
	Superficie totale des remembrements	350 ha	1.818 ha
	Nombre de propriétaires terriens concernés	350	541
	Nombre de coopératives forestières concernées	6/7	6

Considérées sur base du critère de l'efficacité, l'ensemble des opérations de remembrement ont atteint, voire largement dépassé leurs objectifs opérationnels, en termes de superficies remembrées et d'ouverture de chemins forestiers.

Par contre, certaines actions d'accompagnement ont connu peu de succès. C'est le cas notamment de l'acquisition en commun par des exploitants agricoles d'équipements nécessaires à l'entretien paysager des espaces non cultivés à des fins de protection de l'environnement (zone *Lorraine*, FR) qui a suscité très peu d'intérêt auprès des exploitants agricoles (selon le rapport d'évaluation *ex-post*, "les esprits ne seraient pas encore assez mûrs pour ce type d'actions"). A noter qu'une action du même type, financée en *Bayern* (reprise dans le cadre de la mesure FG1) et mise en oeuvre en association avec les communes, a été jugée pertinente et efficace.

### Mesure FG6 – Remembrement des exploitations agricoles et forestières

#### **Descriptif**

- Mesure représentant 1% de la totalité des fonds européens alloués au programme et mise en œuvre dans seulement trois zones
- Principalement deux types d'intervention:
  - remembrement et restructuration visant l'amélioration du parcellaire des exploitations
  - travaux connexes (construction de chemins) visant le désenclavement de parcelles

#### **Points clés**

Actions pertinentes par rapport aux problématiques de « micro-parcellisation », ayant également des objectifs annexes environnementaux et touristiques

#### **Efficacité**

Moindre succès des actions d'accompagnement, dû au manque d'intérêt manifesté par les exploitants agricoles

### 6.1.1.4 Mesure FG13 – Vulgarisation et formation

Pour rappel, l'objectif de cette mesure est le développement de la vulgarisation agricole et sylvicole ainsi que l'amélioration de la formation professionnelle agricole et sylvicole.

Cette mesure a mobilisé 1,51% de la totalité des fonds européens alloués au programme et a été mise en œuvre dans 8 des 20 zones de l'échantillon.

**Tableau 6.7 - Budgets initiaux affectés à la mesure FG13**

M	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
E	France	M-P	12.000.000	27,31%	4,33%
S	France	AUV	10.401.000	23,67%	6,42%
U	Allemagne	BAY	5.150.000	11,72%	0,94%
R	Autriche	NIE (AT)	3.730.000	8,49%	3,50%
E	Belgique	WAL	3.609.478	8,22%	8,74%
F	Italie	TOS	3.500.000	7,97%	2,62%
G	France	L-R	3.065.000	6,98%	2,62%
1	Autriche	OBE	2.479.000	5,64%	2,62%
3	<b>Totaux</b>		<b>43.934.478</b>	<b>100%</b>	

Cette mesure entend renforcer les capacités techniques des exploitants agricoles et forestiers (techniques de production et de gestion des exploitations) à travers des actions de formation et de conseil destinées aux exploitants, des formations de conseillers agricoles et des appuis comptables aux exploitations. Plus spécifiquement, les actions définies par les 8 zones concernées par cette mesure se concentrent sur les aspects suivants:

- Formation professionnelle des exploitants en activité. Il s'agit de renforcer leurs compétences techniques dans les matières agricoles et forestières, mais aussi d'acquérir des connaissances dans les domaines de la diversification des activités hors agriculture.
- Formation professionnelle agricole et sylvicole de personnes en recherche d'emploi (*Auvergne*).
- Formation des formateurs (*Auvergne*) et des agents de développement rural (*Wallonie*).
- Appui conseil aux exploitants: notamment en matière de techniques de production, de diversification des productions végétales et animales, d'exploitation forestière (*Auvergne*), d'équipement d'exploitation, de conseil de gestion globale de l'exploitation (*Wallonie, Toscana*), de gestion comptable (*Bayern*).
- Animation et information du public: en vue de le sensibiliser sur les rôle, richesse et respect du patrimoine forestier (*Wallonie*).
- Etudes, recherche-développement: différentes études et actions de recherche appliquées visant la connaissance du milieu, la diversification des productions, l'amélioration des techniques de production, etc., ont été menées dans le cadre de cette mesure (*Niederösterreich, Toscana*).

### **Pertinence**

La pertinence de la plupart de ces actions est forte compte tenu de l'objectif poursuivi. En effet, l'amélioration du potentiel agricole – impliquant la gestion intégrée, productive et

durable des ressources naturelles et la diversification des productions – passe de manière incontournable par la vulgarisation des technologies appropriées et la formation technique continuée des producteurs.

Un déficit de formation agricole et forestière des petits exploitants est mis en évidence dans les DOCUP des zones concernées. Les actions de formation professionnelle et de conseil aux actifs des secteurs agricole et forestier offrent des perspectives de perfectionnement et de diversification de leurs activités.

Les actions de formation destinées aux demandeurs d'emploi sont également considérées comme pertinentes car elles doivent permettre de favoriser l'insertion professionnelle de ces demandeurs d'emploi dans les secteurs de l'agriculture et surtout de la forêt (l'*Auvergne* par exemple, manque de bûcherons et d'entrepreneurs forestiers).

Les actions d'information et de sensibilisation du public relatives au secteur forestier ne sont pas pertinentes, car sans contribution à l'objectif intermédiaire "*Amélioration du potentiel de production*".

A noter que cette mesure FG13 est aussi très complémentaire des mesures FG1 et FG11.

### **Efficacité**

**Tableau 6.8 - Mesure FG13 Indicateurs de réalisation**

<b>Zones</b>	<b>Indicateurs</b>	<b>Valeur cible DOCUP</b>	<b>Valeur atteinte</b>
<b>Niederösterreich (AT)</b>			
	Formation marketing et assurance qualité des productions (nbre participants)	5.000	15.000
<b>Oberösterreich (AT)</b>			
	Formation professionnelle en agriculture et foresterie des exploitants, ouvriers agricoles et demandeurs d'emploi (nbre participants)	5.000	8.900* /3000**
<b>Wallonie (BE)</b>			
	Formation professionnelle et appui conseil agricole et forestier (nbre bénéficiaires)	1.489	302
<b>Auvergne (FR)</b>			
	Formations dans le secteur agricole et forestier (nbre d'heures de formation)	2.500.000	2.348.850
<b>Toscana (IT)</b>			
	Agriculteurs avec compétences techniques améliorées (%)		74%

\* 8.900 selon rapport final.

\*\* 3.000 selon évaluation ex-post.

Le tableau 6.8 doit être interprété avec les réserves nécessaires. L'efficacité de la mesure ne peut être jugée uniquement sur le nombre de formations mises sur pied et sur le nombre de participants à ces formations, or ce sont les seuls indicateurs collectés. En l'absence de suivi des bénéficiaires, il est difficile de juger du renforcement de leurs compétences et à fortiori de l'impact sur la productivité de leur exploitation.

### Mesure FG13 – Vulgarisation et formation

#### **Descriptif**

- Mesure représentant 1,5% des fonds alloués aux programmes Objectif 5b, mise en œuvre dans 8 zones de l'échantillon, mais pas de manière prioritaire
- Principales actions: formation professionnelle d'exploitants en activité et en recherche d'emploi, formation de formateurs, conseil aux exploitants, information du public et études

#### **Points clés**

- Pertinence forte: l'amélioration du potentiel agricole suppose la vulgarisation de technologies et la formation technique: pertinence forte également des formations pour demandeurs d'emploi
- Moindre pertinence des actions d'information du public

#### **Efficacité**

Nombre de formations (généralement) atteint, mais manque d'information en terme d'impact sur les bénéficiaires

## 6.1.2 Valorisation des produits agricoles

### 6.1.2.1 Mesure FG2 - Promotion, labellisation et investissement en faveur des produits locaux ou régionaux

Avec un total de € 61 millions, cette mesure représente 1,46 % du total de l'échantillon. Elle a été appliquée dans 8 zones: *Niederösterreich, Oberösterreich, Bayern, Niedersachsen, Friuli Venezia Giulia, Languedoc-Roussillon, Wallonie* et *Danmark*. Le tableau ci-après donne la répartition entre zones.

**Tableau 6.9 - Budgets initiaux affectés à la mesure FG2**

	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
F G 2	Autriche	OBE	14,461,000	23.61%	15.29%
	Allemagne	BAY	12,890,000	21.05%	2.36%
	Autriche	NIE (AT)	11,800,000	19.27%	11.07%
	Italie	F-VG	2,150,000	3.51%	4.99%
	France	L-R Total	12,951,000	21.15%	11.08%
	Danemark	DAN	4,320,000	7.05%	8.16%
	Belgique	WAL	1,532,750	2.50%	3.71%
	Allemagne	NIE (DE)	1,143,656	1.87%	0.47%
	<b>Totaux</b>		<b>61,248,406</b>	<b>100%</b>	

L'essentiel des interventions s'est concentré sur la transformation et la commercialisation de produits régionaux de qualité sous label d'origine certifiée. On constate que les interventions développées sont semblables d'une zone à l'autre et correspondent bien à la définition et à l'objet de la mesure. D'une manière générale, les actions menées dans le cadre de cette mesure visent d'avantage les aspects de commercialisation que les aspects liés à la qualité des produits.

En *Bayern*, une intervention plus particulière a été le développement de marchés ruraux (« farmers markets »), en *Niedersachsen*, une partie des fonds a été employée pour agrandir et moderniser une halle de ventes publiques de chevaux. En *Friuli Venezia Giulia*, les investissements ont visé à développer les produits typiques, à les labelliser et à les proposer sur des marchés non-régionaux.

En *Wallonie*, les interventions comprennent des études de marché et des assistances techniques pour des aspects spécifiques de certaines productions (lutte phyto- et zoonosanitaire, cahiers de charges de productions labellisées et de normes d'hygiène). Enfin en *Wallonie* toujours, on a aussi mis sur pied des coopératives de commercialisation de producteurs de viandes et volailles.

Au *Danmark*, les interventions ont porté sur l'accès de petits producteurs au marché international à partir de l'utilisation de produits locaux et sur leur organisation, en nouvelles entreprises le cas échéant, de telle sorte qu'une plus grande partie de la valeur ajoutée revienne aux producteurs de base.

En France, c'est la concentration de la distribution au travers d'organismes pouvant accéder à des marchés distants, en utilisant des dénominations de terroirs plus attractives. C'est donc une approche production de commercialisation pour des produits animaux et végétaux.

La mesure est sensiblement la même dans toutes les zones. Plusieurs zones 5b sont riches de productions typiques. En différenciant ces produits sur les marchés et en professionnalisant la commercialisation, il est possible d'obtenir un prix de vente et une valeur ajoutée plus importants.

### **Pertinence**

En *Niederösterreich* et *Oberösterreich*, les interventions sont pertinentes étant donné leur potentiel élevé en termes de qualité de la production et de cultures écologiques qui doivent pouvoir être davantage valorisées par une meilleure promotion. Les actions de *Bayern* et *Niedersachsen* ont pour objectif d'appuyer les initiatives des exploitants agricoles qui souhaitent augmenter la valeur ajoutée de leur production (produits locaux avec une bonne image) ou diversifier leur activité vers l'agrotourisme. En *Niedersachsen*, le chaînon de commercialisation de la production des chevaux via la halle aux chevaux semble avoir été bien identifié comme un des goulots d'étranglement de l'accès des éleveurs au marché. En *Friuli Venezia Giulia*, *Lorraine* et *Danmark*, la mesure est justifiée par la possibilité d'augmenter la valeur ajoutée de production agricole en s'appuyant sur le caractère typique des productions et en les proposant dans des marchés en dehors de la région. En *Wallonie*, les études de marché ont été jugées peu pertinentes par rapport à l'objectif parce qu'un faible pourcentage seulement d'études ou d'intervention a abouti à des résultats (pas d'investissements) Par contre, les interventions de promotion de nouveaux produits sont considérées comme pertinentes en raison du potentiel d'accroissement de revenus dont elles sont porteuses.

### **Efficacité**

Dans les deux zones autrichiennes, et bien que le budget initial ait été fortement réduit, les objectifs initiaux ont été largement dépassés et les interventions ont rencontré un large succès, notamment au travers du système coopératif que le projet a permis de renforcer. La production et la distribution des produits locaux ont été professionnalisées et ont permis d'identifier des « niches » de clientèles intéressées. En *Niederösterreich*, 765 projets ont été réalisés et en *Oberösterreich*, plus de 4.000 fermiers ont été impliqués.

On observe surtout l'effet du recours à des professionnels du marketing et le support des pouvoirs locaux à cette démarche. En *Oberösterreich*, on estime que 500 à 600 emplois ont été créés ou confortés.

Dans les deux zones allemandes, on constate une moindre efficacité, due notamment au degré de complexification de la commercialisation des produits locaux et à l'absence des compétences requises pour y faire face.

En *Friuli Venezia Giulia*, 52 campagnes de sensibilisation ont été menées ayant impliqué 957 entreprises et plus de 1.000 fermiers, 7 labels de qualité pour différents produits ont été établis dont 4 labels d'origine ainsi que des marques commerciales. Enfin, 3 agences et installations de contrôle de qualité ont été améliorées au bénéfice de 65 entreprises.

En *Wallonie*, les interventions de promotion et de développement ont une efficacité médiocre puisque trois des sept interventions ont été arrêtées, deux atteignent difficilement leur autonomie financière et deux n'ont pas de résultats positifs. Au *Danmark*, la moitié des entreprises supportées déclare que les interventions ont eu un effet substantiel sur leur niveau d'activité. En France, les objectifs de certification de qualité des entreprises supportées ont été atteints dans 40 entreprises, soit de 6 à 8 en moyenne par an, ce qui est considéré comme un résultat appréciable.

Dans leur ensemble, même avec une moindre performance dans les zones allemandes et en *Wallonie*, les interventions de cette mesure ont été efficaces, obtenant généralement plus de résultats avec moins de moyens que prévu.

### Mesures FG2 – Promotion, labellisation et investissements en faveur des produits locaux ou régionaux

#### Descriptif

Peu de moyens (1,46%) alloués à cette mesure mise en œuvre dans 8 zones de l'échantillon avec une priorité assez importante dans 3 de ces zones

- Interventions concentrées sur la promotion davantage que sur la qualité

#### Points clés

- Actions globalement pertinentes en termes d'augmentation de la valeur ajoutée et de potentiel d'accroissement de revenus
- La demande pour les produits locaux existe

#### Efficacité

- Facteurs de succès: utilité du recours à des professionnels du marketing et au support des pouvoirs locaux
- Difficultés: nécessité de compétences techniques pour la commercialisation
- Exemples d'effets: identification de « niches », création ou maintien d'emplois, obtention de certifications de qualité

#### 6.1.2.2 *Mesure FG14: Ingénierie financière en faveur des entreprises de transformation et de commercialisation des produits*

Avec un total de € 13 millions, cette mesure n'a représenté globalement que 1,1% de l'échantillon; c'est donc une mesure marginale dans l'ensemble du programme, mise en œuvre dans trois zones de l'échantillon.

**Tableau 6.10 - Budgets initiaux affectés à la mesure FG14**

F	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
G	Finlande	M-S	7.110.000	53,40%	3,77%
1	France	M-P	4.000.000	30,04%	1,44%
4	Italie	TOS	2.205.000	16,56%	1,65%
	<b>Totaux</b>		<b>13.315.000</b>	<b>100%</b>	

En *Manner-Suomi*, l'intervention a porté sur la transformation du bois par des entreprises familiales ou de petite dimension. Elle prévoyait la fourniture de machines appropriées et des formations, permettant la valorisation de matière première facilement accessible à ce type de petits opérateurs. Cette intervention est fort semblable à celle qui a été développée en *Midi-Pyrénées* où l'on a renforcé la capacité de petites entreprises à produire des types de bois à partir de la matière première locale, permettant une meilleure valorisation de ces matières premières et la compétitivité des produits par rapport à des produits exotiques semblables.

En *Toscana*, l'intervention a consisté à créer un système de garantie du crédit pour permettre aux opérateurs et transformateurs de produits agricoles divers d'approcher les systèmes de crédits établis à un moindre coût et pour de plus grands montants.

Ces faibles pourcentages pour une mesure qui n'a été elle-même qu'un faible pourcentage de la dotation globale dans l'échantillon pose question. Il semblerait en effet, à première vue, que la recherche de l'accroissement de la valeur ajoutée par une meilleure transformation et une meilleure promotion des produits locaux devrait constituer une voie relativement facile à suivre dans la recherche d'un accroissement des revenus au travers d'une plus grande appropriation de la valeur ajoutée potentielle par les producteurs de base. Cette mesure a connu peu de succès. Une des explications avancées notamment en *Wallonie* est la concurrence de cette mesure avec les mesures de l'Objectif 5a.

### **Pertinence**

Les deux interventions pour l'accroissement de la transformation du bois local (Finlande, *Midi-Pyrénées*) sont considérées comme très pertinentes en raison des avantages naturels disponibles, du nombre de personnes concernées et de l'accroissement de valeur ajoutée possible. Enfin, l'intervention en *Toscana* par fonds de garantie a fini par être largement utilisée ce qui en indique la pertinence, après une période d'appropriation de la procédure par les utilisateurs et les organismes bancaires partenaires.

### **Efficacité**

Les évaluateurs jugent le support aux entreprises de transformation du bois en *Midi-Pyrénées* peu efficace parce que des mesures d'accompagnement des investissements en équipement n'ont pas été suffisamment développées, principalement en raison du peu d'implication des Départements dans leur mise en œuvre. L'intervention par fonds de garantie en *Toscana* est jugée efficace en raison du nombre de recours au système mis en place et de la bonne consommation des ressources disponibles à cet effet.

#### **Mesure FG14 – Ingénierie financière en faveur des entreprises de transformation et de commercialisation des produits**

##### **Descriptif**

- Très peu de moyens affectés à cette mesure (1,1%), mise en œuvre dans trois zones de l'échantillon, dont aucune n'y a accordé plus de 4% de ses fonds
- Les actions concernaient surtout la transformation du bois par des petites entreprises (familiales)

##### **Points clés**

- Double emploi avec l'objectif 5a

##### **Efficacité**

- Difficultés: implication trop restreinte des autorités publiques pour la mise en œuvre
- Exemples d'effets: meilleure valorisation des matières premières et meilleure compétitivité



### 6.1.3 Diversification des sources de revenus agricoles

#### 6.1.3.1 FG4: Diversification en vue de permettre aux agriculteurs et agricultrices des pluriactivités ou des alternatives de revenus

L'objectif de cette mesure est de contribuer à l'accroissement des revenus des personnes impliquées principalement dans l'agriculture, l'élevage et la foresterie en leur permettant de développer des activités génératrices de revenus en dehors de l'agriculture et en dehors du tourisme rural, ce dernier faisant déjà l'objet de la mesure FG9 analysée ci-après.

Le total budgété pour cette mesure dans l'échantillon analysé s'élève à € 46 millions, soit 1,58% des fonds alloués initialement aux programmes Objectif 5b. La mesure a été appliquée dans 5 zones. Elles ont toutes été financées par le FEOGA. Le tableau ci-joint donne le détail des montants et des zones.

**Tableau 6.11 - Budgets initiaux affectés à la mesure FG4**

F G 4	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
	Finlande	M-S	23,310,000	50.91%	12.36%
Suède	SYD	11,955,649	26.11%	24.89%	
Autriche	OBE	9,503,000	20.76%	10.05%	
Belgique	WAL	1,013,810	2.21%	2.45%	
Autriche	NIE (AT)	0	0.00%	0.00%	
<b>Totaux</b>		<b>45,782,459</b>	<b>100%</b>		

On retrouve donc dans les interventions reprises ici:

- Des activités ou projets de transformation de produits agricoles comme par exemple le support à une laiterie produisant des produits bio (*Wallonie*)
- La transformation de produits agricoles, du bois, de certains déchets, en produits semi-fabriqués ou finis ou en énergie (*Manner-Suomi*)
- L'utilisation et l'aménagement de cours d'eau et de zones côtières à des fins d'activités nautiques diverses, récréatives, de loisir, et de production (pêche artisanale) en *Sydästra Sverige*
- La transformation de la biomasse, de diverses origines, en énergie (*Oberösterreich*).

#### **Pertinence**

Les mesures proposées ne sont que très indirectement capables d'offrir des activités alternatives aux agriculteurs des zones 5b. Elles ne créent pas directement des activités nouvelles pour les agriculteurs mais sont intéressantes dans la mesure où elles offrent de nouveaux débouchés.

Une exception est le support donné à la création d'unités de traitement de la biomasse en *Oberösterreich*. Dans le fonctionnement des 131 unités financées, 2500 agriculteurs sont impliqués dans la mise en place et dans le fonctionnement des unités ainsi que comme

fournisseur du combustible. Le soutien à la mise en place en *Wallonie* d'une unité de traitement de lait biologique n'offre pas du travail aux agriculteurs mais leur permet d'obtenir un bon prix pour leur production.

Globalement, on peut dire qu'en dehors des actions de développement de l'agro-tourisme (mesure FG9) et de quelques exceptions (services d'entretien en *Bayern*), le programme 5b n'a pas encouragé la pluri-activité et la diversification des sources de revenus des agriculteurs.

### **Efficacité**

Pour ces interventions, on observe en général un assez bon taux de réalisations en matière d'équipements et d'activités physiques. On observe cependant que l'obtention des effets de ces réalisations (des résultats) en terme d'accroissement de revenu ne se matérialise que dans la mesure où des politiques d'accompagnement sont mises en place en même temps que les réalisations physiques.

En *Wallonie*, les 60 coopérateurs obtiennent pour leur lait un prix supérieur au prix du marché. En *Manner-Suomi* par contre, les résultats sont décevants, il semblerait que les aspects de commercialisation et d'écoulement n'aient pas été bien pris en compte

#### **Mesure FG4 – Diversification en vue de permettre aux agriculteurs et agricultrices des pluriactivités ou des alternatives de revenus**

##### **Descriptif**

- Peu de moyens (1,58%) alloués à cette mesure mise en œuvre dans 4 zones de l'échantillon, avec toutefois une importance relative élevée pour 3 de ces zones
- Interventions visant la transformation des produits agricoles, l'utilisation des cours d'eau et zones côtières, la transformation de biomasse

##### **Points clés**

- Les actions menées n'ont qu'un effet indirect sur les revenus des agriculteurs
- Peu de pistes de diversification de revenus à l'exception de l'agrotourisme (FG9) et de services liés à l'environnement

#### **6.1.3.2 FG9: Encouragement aux investissements touristiques et artisanaux**

Compte tenu de la qualité de l'environnement et du cadre de vie qui caractérise les zones 5b, le tourisme rural constituait assez logiquement une opportunité de diversification de revenus. Cette mesure a été largement appliquée dans un minimum de 14 zones de l'échantillon pour un total de € 132 millions, soit 3,95 % du total de l'échantillon de zones analysé en profondeur. Le tableau ci-après donne la répartition par région.

Tableau 6.12 - Budgets initiaux affectés à la mesure FG9

	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone	
M E S U R E	Allemagne	BAY	31.107.000	23,48%	5,70%	
	France	AUV	28.224.000	21,30%	17,42%	
	Finlande	M-S	19.650.000	14,83%	10,42%	
	Italie	TOS	21.750.000	16,41%	16,31%	
	France	M-P	10.000.000	7,55%	3,61%	
	Danemark	DAN	6.480.000	4,89%	12,24%	
	France	LOR	5.612.000	4,24%	5,87%	
	Belgique	WAL	3.023.458	2,28%	7,32%	
	F G 9	Allemagne	NIE (DE)	2.820.513	2,13%	1,16%
		Italie	F-VG	2.500.000	1,89%	5,80%
Italie		LIG	1.334.342	1,01%	3,84%	
Autriche		NIE (AT)	0	0,00%	0,00%	
Autriche		OBE	0	0,00%	0,00%	
<b>Totaux</b>			<b>132.501.313</b>	<b>100%</b>		

L'*Auvergne*, le *Manner-Suomi*, le *Danmark* et la *Toscana* en ont fait une priorité de développement en y consacrant plus de 10 % de leur budget.

Les interventions reprises sous cette mesure sont diverses mais peuvent être regroupées de la façon suivante:

- Aménagement de lieux ou de sites touristiques par les pouvoirs publics: sites de villégiature à finalité hivernale et estivale, centres de villages, restauration architecturale de monuments et d'édifices et leur animation, parcours de promenades, zones protégées, réserves et parcs naturels, parcs de loisirs et de détente, parcours de chasse et de pêche, etc.
- L'appui au logement des touristes et villégiateurs: extension et amélioration d'hôtels, pensions, centres d'hébergements pour jeunes, campings, logement chez l'habitant (« bed-and-breakfast », gîtes ruraux, vacances à la ferme).
- Services associés à l'activité touristique: centres d'information et de visites guidées, système de qualification des logements, expertises diverses au bénéfice des opérateurs des installations de loisir et d'hébergement de touristes.
- Formation de certains types d'opérateurs: hôtellerie, guides culturels et de la nature, agents de location, animateurs de loisirs, etc.
- La promotion publicitaire par divers moyens des zones et de leurs sites touristiques: prospectus, sites web, encarts dans divers médias, marketing (*Wales*), etc.
- L'appui aux opérateurs de manifestations culturelles et festives.
- La valorisation de l'héritage architectural et autres activités de valorisation du potentiel touristique (*Toscana*).
- Lien avec l'artisanat local et des initiatives alimentaires (*Wales*).

### **Pertinence**

Une caractéristique des zones 5b est la qualité du patrimoine naturel et culturel. Il s'agit véritablement d'un avantage comparatif décisif de ces zones. L'exploitation de cette situation par le tourisme est cohérente et explique pourquoi tant de zones se sont appuyées sur cette mesure.

Le tourisme rural correspond aussi à une demande croissante d'une clientèle à la recherche de loisirs privilégiant les contacts humains et la qualité de vie dans un environnement naturel.

Pour les habitants des zones rurales, agriculteurs ou non, le logement de touristes sous diverses formes (chambres de passage, gîtes ruraux, camping) offre une opportunité de diversification de revenu. L'afflux de touristes entraîne un accroissement de différentes activités commerciales telles que la restauration, l'artisanat local, l'utilisation des infrastructures de loisir. Cet afflux augmente aussi l'emploi dans les activités touristiques diverses et offre des opportunités d'emploi, saisonnières il est vrai, à la population active locale. A noter aussi que les touristes engendrent un apport significatif aux recettes des pouvoirs locaux au travers des différentes taxations associées à l'activité des touristes.

La pertinence du tourisme à la ferme dépend de la présence d'une stratégie claire en matière de tourisme pour la région. En *Wales*, par exemple, le secteur est confronté à la problématique du déplacement: attirer les touristes dans un endroit y résulte en une réduction de touristes ailleurs. Le programme 5b en *Wales* aurait dû porter davantage d'attention à la sélection de projets pouvant rehausser le nombre total de visiteurs.

Les inconvénients de saisonnalité, d'encombrement en haute saison touristique, de surcharge des services publics, de dommages à l'environnement doivent impérativement être pris en compte au risque d'entraîner un rejet des populations locales.

### **Efficacité**

L'efficacité dans l'exécution des interventions est variable. Une des raisons évoquées pour expliquer une moins bonne efficacité dans certains cas est le trop grand nombre de types d'intervention et leur trop grande dispersion pour permettre une exécution bien coordonnée et bien suivie. Une autre raison est la difficulté de certains pouvoirs publics locaux à s'inscrire dans des activités qui relèvent surtout du secteur privé. Mais la difficulté la plus fréquemment observée est la diversité des pouvoirs administratifs devant intervenir pour donner leur accord sur des aspects de projets de tourisme complexes (environnement, agriculture, eaux et forêts, protection de la nature, aménagement du territoire etc.) et la répartition des responsabilités entre différents niveaux de pouvoir.

Pour les agriculteurs, les éléments suivants conditionnent le succès de cette voie de diversification:

Le tourisme à la ferme n'est **pas accessible à tous les agriculteurs**: la motivation, la disponibilité des capacités d'accueil et de contact sont des éléments essentiels au succès de l'entreprise. En *Wallonie*, l'intervention d'une cellule spécialisée initiée au sein des organisations agricoles, a permis d'apporter une guidance et une assistance technique utile aux agriculteurs pour monter leur projet et le mettre oeuvre. Un des rôles importants de cette cellule a été aussi de décourager les candidats promoteurs qui ne présentaient pas les qualités minimales pour réussir le projet de diversification.

**L'adaptation à la demande**: La demande surtout en matière de tourisme est très volatile. Même si globalement, la demande pour le tourisme rural est croissante, des périodes de contraction sont fréquentes et la demande est limitée. En *Wales*, le problème de la saturation du marché a été évoqué. Une stratégie claire pour faire face à des phénomènes de déplacement découlant de la saturation n'a pas vraiment été développée. En Autriche le tourisme a connu une crise importante à la fin des années nonante. Des efforts de

meilleurs ciblage et d'adaptation à la demande ont été menés en *Wallonie* et en *Toscana* où un accent particulier a été mis sur la création de gîtes à thèmes: fermes pédagogiques, gîtes équestres, gîtes pêches, gîtes chasse (*Wallonie*). Cette voie correspond à une demande de produits touristiques de plus en plus ciblés et exige des compétences de plus en plus professionnelles pour les mener à bien.

Plusieurs rapports *ex-post* mentionnent le rôle important joué par les femmes dans cette diversification (*Toscana* et *Lorraine*). Plus généralement, cette voie de diversification permet d'utiliser la capacité de travail de l'exploitation (*Bayern*).

### **Mesure FG9 – Encouragement aux investissements touristiques et artisanaux**

#### **Descriptif**

- Mesure largement (14 zones de l'échantillon) mise en œuvre dans les programmes Objectif 5b et représentant près de 4% des allocations
- Une priorité (plus de 10% des fonds de la zones y étant alloués) pour 4 zones
- Interventions diverses, allant de l'aménagement de lieux touristiques à l'appui au logement en passant, par exemple, par la formation d'opérateurs et la promotion publicitaire

#### **Points clés**

- La qualité du patrimoine naturel et culturel constitue un avantage comparatif des zones 5b. Le développement touristique permet de valoriser ces atouts, mais:
  - risque de conflits d'intérêt entre les touristes et les populations locales
  - pressions sur l'environnement
- La demande en matière de tourisme est très volatile; nécessité de s'ajuster à la demande
- Importance de la motivation et des capacités d'accueil des agriculteurs
- Le rôle des femmes

#### **Efficacité**

- Facteurs de succès:
  - guidance et assistance technique spécialisée
  - ciblage adéquat
- Difficultés:
  - trop grande dispersion des interventions, manque de coordination
  - difficulté des pouvoirs publics de s'inscrire dans des activités relevant du secteur privé
  - diversité trop grande des pouvoirs administratifs devant intervenir

#### **6.1.3.3 Mesure FG15: Recherche et développement technologique agricoles et sylvicoles**

La recherche et le développement en agriculture sont en théorie des moyens soit d'accroissement de productivité des activités agricoles existantes, soit de diversification des activités agricoles.

Avec un total de € 18,34 millions, cette mesure représente globalement 0,63% du total des montants affectés aux zones de l'échantillon. Elle a été mise en œuvre dans 3 des zones reprises dans l'échantillon, à savoir *Bayern*, *Manner-Suomi* (MS) et *Liguria*. Les montants attribués à la mesure FG15 dans ces différentes zones sont limités.

**Tableau 6.13 - Budgets initiaux affectés à la mesure FG15**

F	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
G	Allemagne	BAY	11.019.000	60,07%	2,02%
1	Finlande	M-S	6.790.000	37,02%	3,60%
5	Italie	LIG	533.737	2,91%	1,54%
	<b>Totaux</b>		<b>18.342.737</b>	<b>100%</b>	

En *Bayern*, treize interventions menées dans le cadre de cette mesure consistaient en des études et essais divers, allant de la réutilisation de déchets végétaux (principalement le bois) à des études socio-économiques. L'institut d'Etat (Landen) pour le Vin et l'Horticulture a mené deux études pour la réutilisation de déchets décomposables, plastiques et autres, en horticulture et la réutilisation de fumiers et autres déjections. Une société privée a conduit une recherche en trois phases, dont les deux premières ont été financées dans le cadre de l'Objectif 5b, sur la décomposition enzymatique de fibres de bois récupérées en vue de leur utilisation dans la fabrication de bois recomposé. Une autre recherche a porté sur la réutilisation de matières plastiques mélangées à des déchets bio-dégradables pour la fabrication d'étagères pour palettes. Une étude a porté sur les facteurs sociaux et culturels de « blocage du développement et de l'innovation ». Le Ministère de l'Agriculture a poursuivi une mise au point d'un système cadastral s'appuyant sur les techniques des systèmes géographiques informatisés, groupant les données géographiques, sociales et économiques.

En *Liguria*, les interventions ont concerné les secteurs de l'huile d'olive, de la floriculture et, en faible proportion, de l'élevage. Des laboratoires chargés de l'analyse de qualité de produits locaux ont été dotés d'équipements et de matériels divers. Un réseau local de prévision des conditions agro-météorologiques a été établi pour mieux suivre les facteurs climatiques influençant la qualité des productions et pour gérer la protection phytosanitaire. Enfin des supports techniques et autres ont été fournis pour réorganiser les structures de production en oléiculture, floriculture, horticulture et en élevage.

### **Pertinence**

En *Bayern*, les interventions menées sont intéressantes en elles-mêmes, mais elles semblent bien n'avoir qu'un lien assez distant avec des objectifs de diversification ou d'amélioration de la qualité, d'effet sur l'emploi ou d'accroissement des revenus. A long terme, certaines interventions peuvent avoir un effet sur l'environnement par recyclage de déchets ou une meilleure exploitation des matières premières renouvelables disponibles.

Mais par rapport à l'Objectif 5b, elles n'ont que peu de pertinence.

En *Liguria*, les interventions menées semblent avoir été sélectionnées dans le souci de l'obtention d'effets directs sur les productions en cours, leur amélioration de qualité et une meilleure productivité technique et organisationnelle.

De manière plus générale, et sans entrer ici dans la problématique globale de l'utilité indiscutable, mais difficilement prévisible et mesurable, de la recherche en général, et même de la recherche appliquée, il semblerait bien que cette mesure, dans le cadre d'un programme du type de l'Objectif 5b, doive, à l'avenir, être mieux ciblée par rapport aux demandes et besoins des opérateurs de base (fermiers, entreprises agricoles et autres, environnement, etc.).

### **Efficacité**

Compte-tenu de la difficulté de définir la pertinence de la mesure et de ses interventions, et acceptant d'adapter celle-ci d'une façon plus souple, on peut dire que les interventions en général ont progressé avec une efficacité acceptable vers les objectifs qu'elles s'étaient données.

En Italie, il semble qu'elles aient été efficaces par rapport aux objectifs du programme 5b en général, sinon en relation avec l'un ou l'autre des objectifs intermédiaires tels que définis.

#### **Mesure FG15 – Recherche et développement technologique agricoles et sylvicoles**

##### **Descriptif**

- Mesure marginale (0,63%) des fonds alloués à cette mesure mise en œuvre dans trois zones, mais jamais de manière prioritaire
- Différentes interventions, allant d'études pour la réutilisation de déchets végétaux, à l'équipement de laboratoires ou à des supports techniques pour réorganiser les structures de production

##### **Points clés**

- Lien distant avec des objectifs de diversification ou d'amélioration de la qualité, d'effet sur l'emploi ou d'accroissement des revenus
- Nécessité de mieux cibler les actions par rapport aux demandes et besoins des opérateurs de base

#### **6.1.4 Impact des mesures sur le potentiel agricole et les revenus des agriculteurs (Questions d'évaluation A.1, A.3.a, A.3.b)**

*Dans quelle mesure les actions ont-elles permis d'assurer une amélioration des exploitations agricoles qui pourrait perdurer après la fin du programme (Question d'évaluation A.1)?*

Il s'agit d'analyser les changements et effets durables, effectivement obtenus et qui se sont manifestés au niveau de l'objectif intermédiaire "Amélioration du potentiel de production des exploitations agricoles".

Le tableau qui suit, rappelle le poids financier de chaque mesure pouvant être mise en rapport avec la question d'évaluation, les pourcentages indiquant le poids relatif de chacune d'elle.

**Tableau 6.14 - Potentiel agricole: Synthèse des allocations financières**

Mesure éligible	TOTAL	Pourcentage
<b>FG1</b>	307.547.697	45,78%
<b>FG13</b>	43.934.478	6,54%
<b>FG3</b>	284.230.831	42,31%
<b>FG6</b>	28.396.945	4,23%
<b>FG8</b>	7.707.896	1,15%
	671.817.847	<b>100,00%</b>

Il montre clairement l'importance accordée aux mesures FG1 et FG3 qui représentent chacune plus de 40% de la totalité des fonds alloués à cette partie du programme.

Le poids financier de la mesure FG3 "Infrastructures rurales" s'expliquerait plus par le coût unitaire élevé des types d'infrastructures concernées (routes rurales, adduction d'eau et électrification rurale, bâtiments d'exploitation et réseaux d'irrigation) que par le volume de réalisations et l'intérêt porté à cette mesure (pour rappel, la mesure a été mise en œuvre dans seulement 9 des 20 zones de l'échantillon).

Le poids financier de la mesure FG1 "Reconversion, diversification, réorientation et ajustement du potentiel de production agricole" résulterait principalement de la diversité et de la multitude des actions qui ont pu être financées dans le cadre de cette mesure.

En matière de complémentarité entre mesures, on observe que les opérations de remembrement (mesure FG6) ont très souvent précédé les aménagements hydro-agricoles et renforcé de la sorte l'impact de ceux-ci sur l'amélioration du potentiel de production en optimisant le design des réseaux d'irrigation (avec comme conséquence la réduction des coûts d'investissements et une meilleure gestion de l'eau d'irrigation). Quant à la mesure FG13 (Vulgarisation et formation), elle s'est généralement avérée complémentaire des mesures FG1, en facilitant ou renforçant leur mise en œuvre grâce aux formations techniques et à la diffusion de technologies appropriées.

En matière d'impact sur l'amélioration des exploitations agricoles, les principaux constats et acquis peuvent se résumer comme suit:



**Au niveau des exploitations:**

**La création / réhabilitation de périmètres irrigués** a permis non seulement d'améliorer la productivité, mais aussi de diversifier et sécuriser la production par rapport aux aléas climatiques. L'adoption de système d'irrigation par aspersion, en remplacement du système gravitaire à la raie, a permis de réaliser des économies en eau d'irrigation.

**Les infrastructures rurales (bâtiments d'élevage principalement) et l'acquisition de nouveaux matériels** facilitent les conditions de travail, améliorent le bien-être des animaux et renforcent les conditions d'hygiène.

**Le remembrement des exploitations** a eu pour principal effet de réduire les coûts de production et de rendre les exploitations plus compétitives (les augmentations de productions paraissent nettement plus accessoires).

**Au niveau de l'appui technique:**

**Les productions traditionnelles et/ou caractéristiques de la zone** ont été privilégiées par rapport aux innovations, avec l'accent mis sur l'amélioration des techniques de production, les conditions de travail et la qualité des produits.

**La structuration des productions** qui associent davantage les producteurs aux stratégies de mise en marché, de transformation et de commercialisation, offre la possibilité d'augmenter la valeur ajoutée au niveau des exploitations.

**Au niveau de l'environnement:**

**L'amélioration des infrastructures de communication (routes et chemins agricoles et forestiers)** a permis de désenclaver des zones de production, a facilité la mécanisation des travaux agricoles et a contribué à la réduction des coûts de production et de commercialisation.

**Les extensions des réseaux électriques et d'adduction d'eau** ont contribué à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural et facilité les activités agricoles et forestières.

L'appui aux infrastructures bénéficiant directement aux exploitations agricoles, a surtout été privilégié en Espagne (réseaux d'irrigation) et en France (bâtiments d'élevage). Ces infrastructures qui améliorent les exploitations agricoles bénéficiaires perdureront à l'issue du programme. Leur durabilité dépendra soit de leur capacité à générer les ressources nécessaires à leur entretien et leur renouvellement, soit de la disponibilité de subventions publiques. Il n'y a pas d'éléments dans les rapports permettant de juger de la rentabilité économique de ces infrastructures. Au contraire, comme mentionné dans le rapport Aragón « *la rentabilité économique n'était pas l'élément essentiel de décision* ».

Les effets de certaines mesures visant l'amélioration des techniques et le développement de productions perdureront sans doute à l'issue du programme. D'une manière générale, les mesures dont l'agriculteur peut voir l'intérêt dans la gestion de son exploitation dureront au-delà du programme. C'est le cas de la réorientation des exploitations, vers

l'engraissement en *Wallonie*, la fourniture de services aux Communes en *Bayern*, l'utilisation de techniques plus hygiéniques en *Friuli*.

En conclusion, le programme 5b a donc contribué à améliorer les exploitations agricoles dans les zones 5b. Les interventions, d'ailleurs très diverses, ont permis aux exploitants d'améliorer les conditions de travail et les techniques de production, de diversifier leur production, de réduire les coûts, et d'être plus compétitifs. Des travaux intervenant non pas directement au niveau de l'exploitation, mais sur les infrastructures dont celle-ci dépend ont également contribué à l'obtention de ces effets. La durabilité de l'amélioration des exploitations dépendra de l'intérêt économique futur des activités qui ont été soutenues. En matière d'infrastructure, la durabilité dépendra de la possibilité d'en assurer la maintenance et, au besoin, le renouvellement.

*Dans quelle mesure les actions qui servent à l'amélioration des exploitations agricoles ont-elles permis d'améliorer le revenu des agriculteurs (Question d'évaluation A.3.a)?*

L'augmentation du potentiel agricole a été un des axes prioritaires des interventions dans le secteur agricole. Plus de 35 % des montants y ont été consacré.

Globalement, les actions prévues dans les différentes zones ont été menées correctement, en tout cas selon les prévisions mentionnées dans le DOCUP.

### ***Ces actions ont-elles amélioré le revenu des agriculteurs de la zone ?***

Les aides directes à l'investissement ont un effet mécanique de réduction de coût. Ces investissements sont par ailleurs destinés à augmenter la valeur ajoutée générée dans l'exploitation. Toutefois, dans la mesure où ces investissements ont orienté l'exploitation vers des productions déficitaires (ce qui a été le cas de la viande fin des années 90), l'investissement, même subventionné, a réduit le revenu.

Les investissements dans les infrastructures ont un effet indirect sur le revenu en réduisant les coûts. Cet effet est relativement marginal dans la construction de routes rurales. Dans le cas des investissements en irrigation, ces infrastructures ont un effet direct sur la rentabilité des exploitants bénéficiaires (*Oberösterreich*).

La réorientation vers de nouvelles activités agricoles (cultures, nouvelles productions) a connu peu de succès. Outre les difficultés inhérentes à lancer de nouvelles productions, ce manque de succès de la diversification agricole s'explique aussi par la concurrence du support donné aux activités traditionnelles. En effet, l'exploitant ne se lancera pas dans une nouvelle production non soutenue par la politique européenne si celle-ci n'est pas assez rentable pour compenser à la fois les pertes de subsides et le risque inhérent à toute nouvelle activité.

Il ressort de la réponse à la question A.3a que, même s'il est démontré, l'impact du programme sur les exploitations bénéficiaires n'a pas pu être quantifié. De plus, les interventions s'effectuent en parallèle avec d'autres types d'intervention ayant une incidence directe sur les exploitations (programme 5a, politiques nationales ou régionales).

Dans la mesure où le lien de causalité entre les actions du programme sur la réorientation des exploitations agricoles n'est pas établi, l'impact sur le revenu est encore plus difficile à apprécier parce qu'il est lui-même influencé par des facteurs externes et internes à l'exploitation.

Parmi les facteurs externes relevés, on mentionnera la crise de la vache folle dans les années 1990 qui a conduit à une chute de la demande et à une chute consécutive des prix de la viande, à l'engouement des consommateurs pour des produits de qualité différenciée (produits bio, produits de terroirs) et à la sensibilité croissante de l'opinion publique aux préoccupations environnementales.

Enfin, dans l'appréciation de l'évolution du revenu agricole, il faut tenir compte de facteurs internes au ménage agricole. Aujourd'hui, la composition du revenu des agriculteurs contient une part importante de subventions. Celles-ci sont variables mais peuvent atteindre 45 % dans les zones défavorisées. En d'autres termes, le revenu est également composé de subventions et non uniquement lié au potentiel agricole.

*En résumé, les mesures d'amélioration des exploitations agricoles du programme 5b ont eu un impact en termes de réductions de coût pour les exploitations ayant bénéficié d'une aide à l'investissement ou d'un aménagement hydro-agricole (l'impact des autres travaux d'infrastructure étant marginal et la réorientation vers de nouvelles activités agricoles ayant été peu exploitée par le programme). L'impact du programme 5b sur les revenus des agriculteurs n'a pu être démontré.*

*Dans quelle mesure les actions en faveur de la diversification des activités agricoles ont-elles permis d'améliorer le revenu des agriculteurs (Question d'évaluation A.3.b)?*

L'essentiel des actions de diversification des activités agricoles au niveau de la ferme a été le développement du tourisme rural (FG9), un des axes importants de l'Objectif 5b, mis en œuvre dans une majorité de zones et ceci de manière relativement homogène.

D'autres actions plus locales ont été menées et méritent d'être soulignées, même si elles n'ont engendré des réalisations d'une importance significative à l'échelle du programme (ainsi, par exemple, *Bayern* a soutenu l'achat de matériel pour permettre aux agriculteurs d'offrir des services d'entretien de l'espace; en Autriche, les agriculteurs ont participé à des unités de production d'énergie en milieu rural). Ces quelques exemples illustrent les possibilités de diversifier les activités rurales tout en valorisant les atouts environnementaux des zones 5b précisément en s'appuyant sur les opportunités créées par la prise en compte croissante de la dimension environnementale dans les activités agricoles. Pour les exploitants (et surtout dans les zones 5b), les préoccupations environnementales sont davantage à prendre comme des opportunités que comme des contraintes.

Les résultats des activités de tourisme rural en termes de réalisations ont globalement répondu aux attentes. L'impact sur le revenu dépend essentiellement du taux d'occupation des infrastructures mises en place. Il est donc essentiel d'être attentif au développement de la demande lorsqu'on soutient des actions qui ont pour effet d'étendre l'offre (voir l'excédent de lits mis en avant en *Wales*, ou encore la crise du tourisme en Autriche).

*En conclusion, la diversification des activités agricoles a concerné avant tout le tourisme rural. Bien que l'impact sur le revenu n'ait pu être quantifié, on constate que ce type d'activité a connu beaucoup de succès,*

*les exploitants (hommes ou femmes) cherchant par ce biais à améliorer leur revenu. Ce type d'activité est susceptible d'influencer directement le revenu de certains ménages agricoles. La diversification des revenus des agriculteurs sur base d'activités non agricoles soulève la question de la pluriactivité en agriculture. La diversification doit-elle nécessairement se faire sur l'exploitation ? L'agriculteur peut trouver en dehors de l'exploitation des revenus complémentaires. Dans beaucoup de régions européennes, l'homme ou la femme agriculteur cherche une partie significative des revenus en dehors de l'agriculture.*

## **6.2 Le développement d'activités non agricoles**

### **6.2.1 Meilleure compétitivité des entreprises existantes et création de nouvelles entreprises**

#### *6.2.1.1 Les stratégies mises en œuvre par les zones*

Le développement d'activités non agricoles peut être soutenu, d'une part, en améliorant la compétitivité des entreprises existantes et en leur permettant ainsi de maintenir, voire d'accroître, le volume de leurs activités et, d'autre part, en créant de nouvelles entreprises. La compétitivité d'une entreprise consiste essentiellement en sa capacité à faire face à ses concurrents afin de maintenir, voire d'agrandir sa part de marché. Aujourd'hui, la compétitivité de l'entreprise est de plus en plus dépendante de sa capacité à introduire de nouveaux produits sur le marché ou au minimum à améliorer la qualité du produit offert. Le développement des activités non agricoles des zones 5b sur le moyen terme ne peut s'appuyer que sur des entreprises capables de maintenir et de renforcer leur position compétitive. La spécificité des zones 5b rend cet objectif d'autant plus important. L'étroitesse du marché local, le coût élevé d'accès aux marchés et à l'information, une main-d'œuvre moins qualifiée, des services de moindre qualité, autant de caractéristiques de ces zones qui pèsent globalement sur la rentabilité des entreprises et sur leur capacité d'investissement.

Une meilleure compétitivité des entreprises devrait avoir un impact favorable sur l'emploi, même si cela ne signifie pas automatiquement des gains d'emploi. La modernisation des capacités de production s'accompagne souvent d'accroissement de productivité du travail et, à output inchangé, de réduction d'emploi. Mais en comparaison avec une situation où sans modernisation, les entreprises ont peu de chance de survie, l'emploi est au minimum préservé. La création d'entreprises est à court terme sans doute davantage porteuse d'emploi mais n'a de sens à moyen terme que si la compétitivité de celles-ci est assurée.

Plusieurs types de mesures éligibles aux fonds Objectif 5b sont susceptibles de contribuer à ces deux objectifs:

- FD16: Investissement productif permettant la création ou le maintien d'emplois permanents.
- FD17: Investissements en infrastructures, notamment ceux directement liés aux activités économiques créatrices d'emplois non agricoles, y compris les liaisons en infrastructures de communication et autres conditionnant le développement de ces activités.

- FD18: Développement du potentiel endogène des régions par des mesures d'animation et de soutien aux initiatives de développement local et aux activités des PME.
- FD19: Mesures contribuant au développement régional dans le domaine de la recherche et du développement technologique.

Il s'agit donc de mesures visant à faciliter des investissements matériels directs dans l'entreprise (via des aides à l'investissement qui réduisent le risque et augmentent la rentabilité attendue de l'investissement pour le porteur de projet), des investissements publics visant à disposer de l'infrastructure nécessaire au développement d'activités économiques autres qu'agricoles ainsi que d'investissements immatériels, dans le domaine de la R&D qui peuvent être réalisés par le secteur public ou privé. Des mesures d'accompagnement et d'appui aux entreprises peuvent aussi compléter cet arsenal.

Les quatre types de mesures relevant essentiellement du FEDER ont été mis en œuvre pour favoriser le développement d'activités non agricoles et ont cherché, plus ou moins explicitement, d'une part, à renforcer les entreprises existantes, notamment en relevant leur compétitivité et, d'autre part, à faciliter la création de nouvelles entreprises dans le but de diversifier le tissu productif. Concrètement, une partie non négligeable des financements ont été consacrés à ces quatre mesures puisqu'elles ont absorbé 33% des fonds Objectif 5b mais dans certaines zones ce pourcentage a atteint 50% ou plus (*Wallonie, Manner-Suomi, Lorraine, Liguria, Friesland et Sydöstra Sverige*). La mesure visant le développement des capacités de R&D a été très marginale par rapport aux trois autres.

**Tableau 6.15 - Financier récapitulatif des quatre mesures**

Mesure éligible	TOTAL	Pourcentage
<b>FD16</b>	264.930.827	27,72%
<b>FD17</b>	394.784.017	41,30%
<b>FD18</b>	256.920.982	26,88%
<b>FD19</b>	39.252.773	4,11%
<b>Total</b>	<b>955.888.599</b>	<b>100,00%</b>

Les stratégies mises en œuvre au sein des différentes zones sous revue ont essentiellement consisté à panacher au sein de ces différents instruments: aides directes à l'investissement, développement d'infrastructures structurantes, appui aux services aux entreprises et accompagnement, développement des compétences de R&D. Certaines ont plus clairement donné la priorité à l'un ou l'autre mais globalement, tout le monde a fait un peu de tout comme le suggère le tableau 6.16 ci-après<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Le classement n'est pas basé sur la répartition des mesures suivant les quatre axes FEDER mais bien sur base du contenu des mesures qui intégraient souvent plusieurs types d'instruments, comme par exemple en Aragon, aides directes aux entreprises avec accompagnement.

Tableau 6.16 - Indicatif récapitulatif des interventions menées dans chaque zone

	AT-NIE	AT-OB	BE-WAL	DE-BAY	DE-NIE	DK	ES-ARA	ES-CAT	FI-MS	FR-AUV	FR-BN	FR-BOU	FR-L-R	FR-LOR	FR-M-P	IT-TOS	IT-FVG	IT-LIG	NL-FRIE	SV-SYD	UK-WAL	
<b>Aides directes aux entreprises</b>																						
Général	X	X	X			X	X	X	X		X										X	X
PME	X			X	X					X		X	X	X	X	X	X	X				X
start-up	X	X	X			X			X													
Tourisme	X	X				X								X	X				X			X
artisanat/commerce												X		X					X			X
Autres			X						X													
<b>Infrastructures</b>																						
Communications				X			X	X	X				X						X			X
Aménagement territoire							X	X		X			X	X	X							
Accueil entreprises	X		X	X		X	X	X		X	X	X		X			X		X			X
Tourisme	X	X		X		X	X	X		X	X			X	X	X	X		X	X	X	X
Formation			X			X				X	X		X	X		X	X					X
Nouvelles technologies	X		X			X			X						X						X	X
<b>Conseil-accompagnement</b>																						
Gestion			X	X		X		X	X	X	X			X		X	X	X				X
Innovation	X		X				X		X	X	X		X	X					X			
Création	X		X			X	X	X					X	X				X		X		
Tourisme	X		X													X	X	X	X			X
Autres				X		X				X	X								X	X		
<b>R&amp;D</b>	<b>X</b>	<b>X</b>		<b>X</b>			<b>X</b>		<b>X</b>						<b>X</b>			<b>X</b>		<b>X</b>		
<b>Formation</b>														<b>X</b>	<b>X</b>							<b>X</b>

### 6.2.1.2 *Mesure FD16: Investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables*

14 des 20 zones ont mené des actions visant à financer des investissements productifs permettant de créer ou de maintenir des emplois permanents. 3 des 14 zones (par ordre décroissant, *Bayern*, *Midi-Pyrénées* et *Manner-Suomi*) ont absorbé plus de 60% des fonds programmés sur cette mesure mais pour 10 zones, cette mesure a représenté plus de 10% du programme Objectif 5b. Certaines zones (*Liguria*, *Manner-Suomi*, *Midi-Pyrénées*, *Oberösterreich*) ont consacré près de 20% des fonds Objectif 5b à cette mesure, lui donnant ainsi un poids considérable dans le programme d'ajustement structurel des zones rurales. Pour d'autres, au contraire, tels que *Toscana*, *Niederösterreich* et *Sydöstra Sverige*, cette mesure ne représente qu'une part limitée de l'ensemble des interventions menées dans le cadre de l'Objectif 5b.

La plupart des actions programmées dans le cadre de cette mesure consiste en une aide directe à l'investissement des entreprises, orientée principalement vers l'expansion ou la reconversion des capacités. Ces aides, attribuées essentiellement sous forme de subventions et, plus marginalement, d'aide aux fonds propres ou de prêts à taux avantageux, ont souvent été ciblées sur les PME (*Niederösterreich*, *Bayern*, *Niedersachsen*, *Manner-Suomi*, *Bourgogne*, *Friuli Venezia Giulia*, *Liguria*, *Toscana*, *Sydöstra Sverige*) mais également sur certains secteurs considérés comme porteurs, en particulier le tourisme (*Niederösterreich*, *Oberösterreich*, *Bayern*, *Danmark*, *Midi-Pyrénées*, *Liguria*) où les mesures visaient notamment à accroître les capacités d'accueil et surtout à relever leur qualité, et dans une moindre mesure, l'artisanat (*Bourgogne*, *Liguria*). La zone *Midi-Pyrénées* a consacré d'importants moyens à une action de développement touristique, comportant des subventions à la réalisation de nouveaux hébergements et l'amélioration de l'existant, un financement d'équipements de tourisme et de loisir à caractère structurant ainsi que des aides aux opérations de promotion et d'assistance technique aux entreprises. Dans plusieurs zones, les aides étaient aussi partiellement orientées vers la création de nouvelles entreprises (*Niederösterreich*, *Oberösterreich*, *Danmark*, *Manner-Suomi*).

Dans plusieurs zones, la mesure comportait, outre l'aide à l'investissement matériel, des appuis complémentaires, notamment aux fonctions managériales de l'entreprise, ou au développement technologique. Par exemple, en *Basse-Normandie*, la mesure visant à favoriser le développement endogène des entreprises comprenait aussi un recours au conseil extérieur, des aides à l'innovation et au transfert de technologies ainsi que de la promotion commerciale individuelle.

Certains projets classés dans cette catégorie ont été davantage orientés vers des actions de renforcement de l'environnement des entreprises, stimulant pour l'investissement ou la création d'entreprises, notamment le renforcement d'un réseau de centres de formation (*Basse-Normandie*), ainsi que des actions de promotion de l'exportation et d'attraction d'investisseurs étrangers (*Wallonie*).

Une mesure tout à fait spécifique a été menée en *Manner-Suomi* en vue de la promotion de l'usage de la bioénergie et des sources d'énergie renouvelables en dehors de l'agriculture auprès de l'ensemble des acteurs: entreprises, pouvoirs publics et ménages.

Tableau 6.17 - Budgets initiaux affectés à la mesure FD16

	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
M E S U R E F D 1 6	Allemagne	BAY	58.900.000	22,23%	10,79%
	France	M-P	53.000.000	20,01%	19,13%
	Finlande	M-S	47.880.000	18,07%	25,40%
	Autriche	NIE (AT)	18.740.000	7,07%	17,59%
	Autriche	OBE	18.346.000	6,92%	19,40%
	France	B-N	17.615.000	6,65%	13,36%
	France	BOU	10.988.000	4,15%	10,05%
	Italie	LIG	9.459.684	3,57%	27,23%
	Italie	TOS	7.700.000	2,91%	5,77%
	Danemark	DAN	6.588.000	2,49%	12,45%
	Belgique	WAL	5.680.480	2,14%	13,75%
	Allemagne	NIE (DE)	4.615.385	1,74%	1,90%
	Italie	F-VG	3.578.947	1,35%	8,31%
	Suède	SYD	1.839.331	0,69%	3,83%
		<b>Totaux</b>		<b>264.930.827</b>	<b>100%</b>

Le choix de cibler les mesures vers les PME et vers le secteur du tourisme répond en partie à l'importance de ces activités dans le tissu économique régional. Le tourisme est de toute évidence une des activités qui présente un potentiel dans de nombreuses zones éligibles à l'Objectif 5b. Ceci dit, le lien entre l'affectation des fonds et les opportunités identifiées au départ dans les DOCUP à partir d'une analyse SWOT est loin d'apparaître évident.

### **Pertinence**

Les actions menées dans le cadre de cette mesure ont été pertinentes par rapport aux besoins des zones.

Un des besoins principaux auxquels ces zones doivent faire face est le renforcement de l'économie locale en raison d'un tissu productif trop éparpillé ainsi que des taux de chômage élevés. Il s'agit de permettre aux entreprises existantes de se maintenir sur leur marché et de se développer ainsi qu'à de nouvelles entreprises de se créer. Le but est bien de densifier le tissu productif et de permettre ainsi une relance de ces économies locales notamment à travers l'effet multiplicateur sur les revenus et les dépenses réalisées localement.



Plus spécifiquement, les éléments suivants peuvent justifier la pertinence de la mesure:

- Des taux de chômage élevés (*Bayern, Niedersachsen*);
- Un tissu productif étroit et un manque de diversification, d'expansion et de création d'entreprises (*Niederösterreich, Oberösterreich, Wallonie, Bourgogne, Toscana*);
- L'importance (*Sydöstra Sverige*) mais aussi la fragilisation et l'isolement des PME et les contraintes qu'elles rencontrent dans leur développement (*Basse-Normandie, Bourgogne*);
- L'importance du secteur du tourisme, de l'artisanat ou du commerce comme opportunité pour la zone (*Niederösterreich, Oberösterreich, Bourgogne, Liguria*), dont l'offre est souvent peu organisée et d'une qualité peu attractive (*Midi-Pyrénées*). Un grand nombre d'entreprises de ce secteur, privées ou publiques, se trouvait dans une situation difficile.

Les différentes mesures adoptées répondent bien à ce besoin de renforcement de l'activité économique:

- Les aides à la création, à l'expansion ou à la reconversion des capacités de production, en réduisant le coût du capital, permettent d'augmenter le montant des investissements réalisés sans mesure d'aide. On peut grossièrement rencontrer deux grands types d'investissements: les investissements d'expansion qui, le plus souvent, s'accompagnent de création d'emploi et des investissements de restructuration visant à accroître la compétitivité de l'entreprise dont l'effet final sur l'emploi est incertain même si meilleur par rapport à une situation sans investissement.
- Des actions complémentaires menées en terme d'appui au management ou à l'innovation sont considérées comme nécessaires, en particulier auprès des PME dont le développement est souvent entravé par manque de capacités dans ces domaines.
- L'amélioration de l'offre de capital à risque dans des zones où l'offre de services financiers est très limitée, apparaît aussi pertinente pour financer des phases de démarrage ou d'expansion de l'activité.
- L'élargissement des marchés sur lesquels opèrent les entreprises locales s'avère aussi un élément favorable à l'expansion de leurs activités.

Cette mesure est susceptible de contribuer à **améliorer la compétitivité des entreprises existantes**. Pour la plupart des projets réalisés, la totalité des actions semble avoir été appropriée par rapport à l'objectif d'amélioration de la compétitivité des entreprises existantes. Les arguments avancés sont les suivants:

- Les difficultés de financement rencontrées par les PME qui sont les principales pourvoyeurs d'emploi dans ces zones (*Niedersachsen*). Leur manque de ressources notamment lié à un problème de sous-capitalisation, les empêche d'introduire des innovations et de développer de nouveaux produits.
- L'importance des investissements de R&D, en partie concernés par cette mesure, pour maintenir la compétitivité des entreprises (*Manner-Suomi*).
- La place donnée aux mesures complémentaires à l'investissement, en particulier celles visant à améliorer les fonctions internes de l'entreprise telles que le management et la planification ainsi que la coopération à l'intérieur de la zone (*Basse-Normandie, Sydöstra Sverige*) qui sont souvent des contraintes importantes au développement et à la compétitivité des PME.

Des doutes ont néanmoins été émis à propos de la capacité de certaines actions à contribuer à une amélioration de la compétitivité des entreprises:

- Dans certaines zones, les aides ont essentiellement servi à étendre des capacités existantes sans effet direct sur la compétitivité (*Wallonie, Bourgogne*). Ceci dit, ces fonds peuvent être jugés pertinents si on les évalue sur base d'un objectif de création d'emploi (objectif final recherché).
- En *Liguria*, l'impact des aides à l'investissement sur la compétitivité a été évalué incertain, la capacité de management des entrepreneurs étant souvent l'élément déterminant.

Les actions menées dans le cadre de cette mesure, c'est-à-dire essentiellement des aides directes à l'investissement des entreprises, peuvent donc globalement être jugées pertinentes par rapport à un objectif tel que l'amélioration de la compétitivité des entreprises mais à certaines conditions:

- Être suffisamment diversifiées (couvrant de l'investissement matériel et immatériel) pour tenir compte des réels besoins de modernisation des entreprises existantes.
- Être ciblées vers des entreprises dont l'objectif est clairement d'apporter des changements dans les procédés de production, les produits ou l'organisation de l'entreprise.
- S'insérer dans un cadre pré-existant ou être accompagnée d'appuis complémentaires, notamment en matière de gestion et de coopération avec l'extérieur, qui sont susceptibles d'en renforcer les effets potentiels, en particulier lorsqu'il s'agit de petites entreprises.

L'objectif **de création d'entreprises** était également poursuivi par cette mesure, de façon tout à fait explicite pour six zones au moins (*Niederösterreich, Oberösterreich, Wallonie, Manner-Suomi, Danmark, Bourgogne*). L'octroi d'aide au démarrage d'une activité se justifie dans le contexte de ces zones, en particulier pour diversifier le tissu productif et relever le multiplicateur macroéconomique qui amplifie les mouvements de croissance locale. Comme pour l'amélioration de la compétitivité, les aides réduisent le degré de risque de l'investisseur et sont donc susceptibles de relever le niveau d'investissement, y compris pour l'implantation de nouvelles activités. Au niveau des instruments mis en œuvre pour les aides à la création d'entreprises, des interventions de type 'participation au capital à risque', 'mécanisme de fonds de garantie', semblent avoir été plus pertinentes (*Friuli Venezia Giulia, Wallonie*) que des aides à l'investissement classiques.

### **Additionnalité – effet d'aubaine**

Le 'bonus' accordé par les aides Objectif 5b sous forme de subventions ou d'aides remboursables (en particulier à l'innovation) par rapport aux autres aides existantes peut être considéré comme significatif même si variable d'une zone à l'autre. Le taux de couverture moyen des investissements par le FEDER a varié de 6% en Autriche à près de 12 % environ en *Midi-Pyrénées* et en *Languedoc-Roussillon*. En *Wallonie*, la subvention a couvert de 20% à 30% du montant des investissements en fonction de l'emploi créé dont la moitié

provenait du FEDER. Pour certains types d'investissement tel que le soutien au développement technologique, la couverture a atteint près de 25% en *Auvergne*. La réduction du coût du capital dont a bénéficié le porteur de projet dans le cadre de l'Objectif 5b n'est donc pas négligeable. L'additionnalité de ces fonds par rapport au système d'aide existant est donc bien réel.

Cela suffit-il pour stimuler des investissements qui n'auraient pas été réalisés sans cela ? La réponse est loin d'être claire. Plusieurs enquêtes ont montré que la plupart des investissements couverts par les aides auraient dans tous les cas été réalisés. A titre d'exemple, on citera les résultats d'une enquête menée en *Midi-Pyrénées*, une zone où le taux de couverture offert était significatif (en moyenne dans le cadre de la mesure 'aide à l'investissement matériel', l'investisseur a pris à sa charge 70% du financement, les 30% restants étant couverts par des subventions dont 18% par le FEDER). Seuls 11% des bénéficiaires n'auraient pas réalisé l'investissement, 44% l'auraient fait sans aide, 26% l'auraient différé et 19% en auraient limité la portée. L'aide a donc eu un effet réel sur 30% des bénéficiaires seulement. Ces ordres de grandeur semblent pouvoir s'observer dans d'autres zones où les mesures ont certes été jugées efficaces mais avec un effet additionnel limité.

### **Efficacité**

Il s'agit de voir, dans un premier temps, dans quelle mesure les résultats annoncés au départ ont été effectivement atteints et, dans un second temps, comment ces réalisations ont contribué à l'objectif intermédiaire.

Pour ce qui est de l'output des projets, les documents d'évaluation *ex-post* et les indicateurs de suivi indiquent des réalisations souvent conformes aux attentes du DOCUP, voire nettement supérieures dans un certain nombre de zones<sup>54</sup>.

Ainsi pour les programmes d'aide directe à l'investissement, le nombre d'entreprises ou le nombre de projets d'investissements financés est très souvent supérieur aux objectifs de départ. Dans plusieurs zones, les financements prévus initialement ont d'ailleurs été majorés en cours de programme (*Niederösterreich, Oberösterreich* (+125% pour l'action 'aide aux start-up, à l'extension et à la localisation d'entreprises) ou rapidement épuisés (*Wallonie Manner-Suomi*). Il s'agissait généralement de fonds facilement déboursables, avec des critères d'octroi assez limités.

En Autriche (*Niederösterreich* et *Oberösterreich*), le nombre de projets réalisés dans le cadre de l'action 'aide à l'investissement, ciblée vers les PME et la création et localisation d'entreprises' dépasse les attentes, en particulier pour ce qui concerne les start-up. Des difficultés d'ordre administratif ont néanmoins été rencontrées dans l'affectation des fonds destinés à l'appui à la diversification des entreprises existantes, à cause de l'exclusion des zones urbaines de la zone éligible.

---

<sup>54</sup> Il est bon de rappeler au préalable que la période de mise en œuvre du programme, s'étalant grosso modo sur la deuxième moitié des années 90, correspond à une période de haute conjoncture en Europe. Dans ce contexte de croissance élevée accompagnée de taux d'intérêt relativement bas, il n'est pas étonnant d'observer un accroissement des investissements ainsi que de nombreuses créations d'entreprises. Ceci peut en partie expliquer des résultats supérieurs aux estimations de départ.

En *Wallonie*, le fonds d'amorçage a permis de financer la création de 2 entreprises et le développement de 12 entreprises existantes. Les 5.5 mio d'euro ainsi affectés ont généré des investissements en immobiliers corporels et incorporels de 21.5 mio d'euro, soit un rapport de 3.9 euro par euro prêté, nettement plus avantageux que le rapport 1.1 envisagé dans le DOCUP.

En *Manner-Suomi*, seulement 50% des demandes d'intervention pour l'aide à l'investissement ont été acceptées alors que le budget était overbooké à 131%. Globalement, les objectifs attendus n'ont pas été totalement atteints mais la qualité des projets a été jugée bonne.

En *Basse-Normandie*, le nombre de projets réalisés dans le cadre de la mesure 'favoriser le développement endogène des entreprises', est considéré comme élevé, en particulier en matière d'aide à l'investissement. Dans cette région, un des facteurs de succès semble avoir été la bonne application du principe d'additionnalité, l'ensemble des fonds européens s'inscrivant parfaitement en complément de financements nationaux et régionaux. Des difficultés ont néanmoins été rencontrées dans certains secteurs comme l'artisanat et le tourisme en raison d'un manque d'outils disponibles au niveau national pour assurer la contrepartie. L'action sur les 'centres de formation' a également débouché sur un nombre de réalisations nettement supérieur aux attentes, 292 centres ayant bénéficié d'une aide, soit 272 de plus qu'attendu au départ.

En *Toscana*, le nombre d'entreprises concernées par le programme 'aide aux PME's' est nettement supérieur aux estimations de départ. Suivant l'évaluation *ex-post*, la valeur ajoutée a augmenté de près de 65% suite à la mesure et l'emploi de 50%.

Les actions spécifiquement tournées vers le secteur du tourisme ont aussi donné des résultats positifs. En *Niederösterreich* et *Oberösterreich* (où le budget a néanmoins été réduit de 28% et le nombre de projets clés est passé de 3 à 1), les infrastructures d'accueil de qualité ont été nettement élargies (+ 23% et +36% de nouveaux lits respectivement) alors qu'en *Liguria*, l'efficacité de l'action est jugée très positive. En *Midi-Pyrénées*, les objectifs en termes de programmation ont été atteints et auraient même pu être dépassés, la demande d'aide ayant été forte pour les hébergements notamment.

En *Bourgogne*, par contre, l'action 'adaptation-restructuration du commerce et de l'artisanat, a donné de faibles résultats.

**Tableau 6.18 - Efficacité des actions. Indicateurs disponibles pour certaines zones**

<b>Zones</b>	<b>Indicateurs</b>	<b>Valeur cible DOCUP</b>	<b>Valeur atteinte</b>
<b>Niederösterreich</b>			
	Investissement d'extension et en amélioration de la qualité (nbre)	527	594
	Appui au start-up (nbre)	123	222
	Nbre de projets financés	50	270
	Nbre de projets R&D	45	125
<b>Oberösterreich</b>			
	Nbre de projets financés (% PME)		1001 (97%)
	- modernisations		180
	- extension de capacité		154
	- entreprises nouvellement créées		647
	- entreprises nouvellement localisées		20
<b>Bayern</b>			
	Emplois (nbre) créés ou protégés par l'investissement	7800	48299
<b>Basse-Normandie</b>			
	Nombre d'investissements réalisés	Nd	982
<b>Friuli Venezia Giulia</b>			
	Emplois créés et consolidés	400	970
	Accroissement du chiffre d'affaire (par rapport à la situation de départ)		30%
<b>Sydöstra Sverige</b>			
	Emplois créés et protégés (nbre)	820 (1303 en fonction du montant engagé)	1095

En fin de compte, différents facteurs peuvent faciliter la mise en œuvre de la mesure et donc son efficacité ou, au contraire, la rendre plus difficile. Le tableau suivant résume ces différents éléments.

Tableau 6.19 – Mesures FD16 facteurs de succès et difficultés

Facteurs de succès	Difficultés
Fonds facilement déboursables, avec des critères d'octroi relativement légers	Découpage de la zone éligible excluant les zones urbaines
Appui sur des institutions existantes et des procédures déjà bien en place en matière d'attribution des aides	Chevauchement de différents programmes d'appui
Période de bonne conjoncture	Système d'organisation administrative trop complexe
	Instruments mal adaptés aux besoins

Les bons résultats observés en termes de mise en œuvre se reflètent dans la contribution de la mesure aux objectifs intermédiaires mais en particulier à l'objectif de création d'emploi (contenu dans l'intitulé de la mesure). Globalement, les évaluations *ex-post* indiquent un degré élevé d'efficacité de cette mesure. Dans la plupart des zones, les aides à l'investissement ont débouché sur une augmentation de l'activité des entreprises, suggérant une **amélioration de la compétitivité**. Une amélioration notable est, en effet, perceptible dans plusieurs zones suite aux actions mises en œuvre (*Niederösterreich, Oberösterreich, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana, Sydöstra Sverige*). En *Friuli Venezia Giulia*, une enquête menée sur un échantillon d'entreprises bénéficiaires a montré un accroissement parallèle de l'emploi et de la productivité par emploi, excepté pour les plus petites entreprises en artisanat où la création d'emploi a été plus importante que la croissance de l'output. En *Liguria*, 64% des entreprises déclarent avoir amélioré leur compétitivité suite aux interventions et 52% ont pu étendre leur marché alors que 93% ont trouvé que les interventions répondaient aux besoins.

En matière de **création d'entreprise**, la mesure s'est révélée moins efficace même si dans certaines zones, elle a connu un franc succès. Le nombre de start-up lancées suite à la mesure est impressionnant dans certaines zones (*Niederösterreich, Oberösterreich, Friuli Venezia Giulia*). Par contre en *Sydöstra Sverige*, la création de nouvelles firmes n'a pas été aussi dynamique que prévu en raison sans doute d'objectifs trop élevés fixés au départ. Dans certaines zones, il est apparu que l'efficacité de la mesure était plus importante si elle était ciblée vers la modernisation des entreprises existantes que vers la création de nouvelles entreprises (*Bayern, Manner-Suomi*) et les activités ont été prioritairement orientées vers la modernisation (*Bourgogne*). Par ailleurs, là où la mesure a effectivement débouché sur des créations d'entreprises, il s'est agi essentiellement de micro-entreprises. Aucun investissement étranger massif n'a été signalé dans le cadre de cette mesure, pas plus que des délocalisations d'entreprises. Globalement, l'effet poursuivi en termes de diversification de l'activité économique n'a pas atteint l'ampleur attendue, même là où le nombre de *start-up* est important.

En fin de compte, l'impact en terme d'**emploi** semble avoir été très largement positif au moins dans les zones pour lesquelles des données sont disponibles (*Bayern, Niedersachsen, Wallonie, Toscana*). Dans le cas du *Bayern* qui représente de loin le plus gros projet si l'on tient compte des réaffectations budgétaires, les résultats sur l'emploi ont même été qualifiés

de remarquables par rapport à ce qui était attendu (voir tableau). Les effets en terme d'emploi ont été supérieurs à ce qui était attendu dans de nombreuses zones (*Wallonie*, *Niederösterreich*, *Oberösterreich*, *Toscana*) et ont aussi permis d'éviter un recul de l'emploi (*Toscana*). Dans le *Midi-Pyrénées*, l'impact sur l'emploi a été plus important en termes de consolidation que de création.

La mise en œuvre des activités semble avoir été assez efficace, le montant du budget étant globalement en ligne avec les résultats obtenus. Dans un certain nombre de zones, la mesure peut même être jugée plus **efficace** que ce qui était prévu puisque le nombre d'actions menées par rapport au budget initial a souvent été supérieur aux estimations de départ.

Plus spécifiquement, les éléments suivants ont été mis en évidence par les évaluations *ex-post*:

- Le coût moyen par emploi créé a été inférieur aux estimations du DOCUP en *Wallonie* (-35% dans le cadre de l'aide à l'investissement, -31.5% pour le fonds d'amorçage) et considéré comme bon en *Niedersachsen*.
- En *Toscana*, l'efficacité de cette mesure est la plus élevée de celles menées dans l'axe 3 alors que le coût par emploi a été deux fois plus bas que celui observé dans le programme Objectif 2.

Une durée trop courte des projets d'investissements peut ainsi en limiter la portée. En *Friuli Venezia Giulia* mais aussi en *Manner-Suomi*, un doute a été émis sur la **durabilité** de la mesure, en particulier pour les petites entreprises pour qui l'investissement réalisé n'apparaît pas encore suffisant pour assurer la survie à terme, au contraire des entreprises de moyenne dimension. De même en *Midi-Pyrénées*, malgré le bilan favorable dégagé, l'évaluation *ex-post* souligne que l'amélioration de la qualité des hébergements et équipements appelle encore de nouveaux investissements importants. Par ailleurs, il est difficile d'apprécier le taux de "mauvais" investissements mais celui-ci n'est sûrement pas nul, ce qui réduit l'effet de la mesure à moyen terme.

### **Mesure FD16 – Investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables**

#### **Descriptif**

- Mesure importante, représentant près de 10% des fonds Objectif 5b, mise en œuvre dans 14 régions de l'échantillon et ayant reçu une priorité importante dans la plupart de celles-ci
- Les interventions concernaient:
  - pour la majeure partie des aides directes à l'investissement, orientées principalement sur l'expansion ou la reconversion des capacités
  - appuis complémentaires (à la gestion et au développement technologique)
  - renforcement de l'environnement des entreprises
  - ciblage vers les PME et le secteur du tourisme

#### **Points clés**

- Objectifs potentiellement contradictoires: la compétitivité et l'emploi
- Mesures davantage orientées vers les entreprises existantes
- Secteur touristique privilégié
- Secteur agro-industriel déjà couvert par le programme 5a

#### **Efficacité**

- Facteurs de succès:
  - procédures de déboursement
  - appui sur des structures intermédiaires expérimentées
- Difficultés:
  - exclusion de zones urbaines de la zone éligible
  - concurrence d'autres fonds
  - applications de règles administratives trop complexes ou inadaptées
  - Effets d'aubaine
- Principaux effets:
  - effets significatifs sur la compétitivité, l'emploi et le développement des entreprises
  - effets moins significatifs sur la création d'entreprises nouvelles

#### **6.2.1.3 FD17: Investissements en infrastructures liés aux activités économiques créatrices d'emplois non agricoles**

Toutes les zones de l'échantillon ont affecté une partie des fonds disponibles à cette mesure, à la seule exception de *Liguria*. C'est, en termes de montants financiers, la mesure la plus importante de l'Objectif 5b (13,61% de la totalité des fonds lui ayant été attribués), ce qui s'explique en partie par la taille des opérations réalisées en matière d'infrastructure.

Dans 11 des 19 zones, cette mesure absorbe plus de 10% du budget total de l'Objectif 5b et pour 5 cas, près de 20% (*Auvergne, Friesland, Lorraine, Languedoc-Roussillon, Sydöstra Sverige*). En *Friesland*, près de deux tiers des fonds programmés dans le cadre de l'Objectif 5b ont été alloués à l'investissement en infrastructure, qui a constitué ainsi dans cette zone l'axe central de la stratégie poursuivie pour l'ajustement structurel des zones rurales. Des fonds FEOGA et FEDER ont été utilisés dans ce cadre.



Cette mesure concerne essentiellement des investissements publics en infrastructures de différents types:

- Infrastructures de communications: amélioration des routes, des voies navigables, structures portuaires, aéroports, etc. (*Niederösterreich, Bayern, Aragón, Cataluña, Manner-Suomi, Languedoc-Roussillon, Friesland, Wales*);
- Aménagement de sites touristiques, équipements touristiques: station de ski, piscines, chemins de randonnée, musées, festivals, etc. (*Oberösterreich, Bayern, Danmark, Aragón, Auvergne, Basse-Normandie, Lorraine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Sydöstra Sverige, Wales*);
- Zones d'accueil d'entreprises: zoning commercial, lieux d'implantation équipés, bâtiments relais, incubateurs, etc. (*Niederösterreich, Oberösterreich, Wallonie, Bayern, Danmark, Auvergne, Lorraine, Friuli Venezia Giulia, Friesland, Wales*);
- Infrastructures de télécommunications (*Aragón, Manner-Suomi, Lorraine, Midi-Pyrénées, Sydöstra Sverige, Wales*);
- Centres offrant des services d'appui: centres de formation professionnelle, centres technologiques (*Niederösterreich, Oberösterreich, Danmark, Auvergne, Lorraine, Languedoc-Roussillon, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Wales*).

En *Friesland*, les actions programmées dans le cadre de cette mesure étaient de trois types: (1) amélioration des routes et des voies navigables; (2) création ou rénovation de zones commerciales et de parcs industriels; (3) renforcement des zones récréatives, touristiques ou naturelles. En *Auvergne*, où cette mesure a absorbé 30% de l'allocation, la mesure s'est articulée autour de trois axes: (1) des investissements en équipement d'accueil pour entreprises ('réalisation de zones d'activités et d'immobilier d'entreprises') et centres de formation, (2) un soutien aux équipements, aménagements et hébergements dans le secteur du tourisme et, (3) des investissements dans des infrastructures renforçant l'attractivité du territoire (parcs d'activité, établissements d'enseignement supérieur, grands projets).

**Tableau 6.20 - Budgets initiaux affectés à la mesure FD17**

	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
	M E S U R E  F D 1 7	Allemagne	B A Y	79.200.000	20,06%
France		A U V	51.812.000	13,12%	31,98%
Pays-Bas		F R I	46.017.000	11,66%	67,70%
Espagne		A R A	43.625.000	11,05%	14,61%
Allemagne		N I E ( D E )	35.641.026	9,03%	14,66%
France		L - R	22.442.000	5,68%	19,20%
France		L O R	19.706.000	4,99%	20,63%
France		B - N	17.615.000	4,46%	13,36%
Autriche		N I E ( A T )	12.760.000	3,23%	11,97%
Finlande		M - S	10.590.000	2,68%	5,62%
Suède		S Y D	9.707.578	2,46%	20,21%
Italie		T O S	9.450.000	2,39%	7,08%
Autriche		O B E	8.763.000	2,22%	9,27%
Danemark		D A N	7.992.000	2,02%	15,10%
Italie		F - V G	6.738.419	1,71%	15,64%
Espagne		C A T	5.276.165	1,34%	4,82%
Belgique		W A L	2.726.829	0,69%	6,60%
France	B O U	2.422.000	0,61%	2,22%	
France	M - P	2.300.000	0,58%	0,83%	
	<b>Totaux</b>		<b>394.784.017</b>	<b>100%</b>	

### **Pertinence**

Les actions menées dans le cadre de cette mesure poursuivent des objectifs multiples, qui du point de vue du développement des activités non agricoles peuvent se résumer comme suit:

- Réduire les coûts de transport à charge, d'une part, des entreprises qui sont localisées dans les zones et, d'autre part, des personnes souhaitant s'y rendre (touristes essentiellement), en améliorant les connections entre centres économiques et la zone considérée;
- Élargir le marché potentiel des entreprises;
- Attirer des investissements extérieurs;
- Améliorer et rendre plus attractive l'offre de services, touristiques notamment;
- Diffuser les nouvelles technologies de l'information, ce qui a notamment pour effet de faciliter et réduire le coût d'accès à l'information.

Ces objectifs répondent aux besoins et problèmes rencontrés dans la plupart des zones éligibles:

- Infrastructures d'accès aux zones enclavées insuffisantes et de mauvaise qualité;
- Sous-développement du secteur touristique et manque de valorisation des sites naturels souvent potentiellement très attractifs;
- Manque de professionnalisation et de qualité du secteur touristique;
- Isolement et mauvaises conditions d'installation des entreprises;
- Manque de qualification de la main-d'œuvre qui doit pouvoir être rapidement opérationnelle;
- Des ressources locales insuffisantes;
- Une faible densité de population qui limite les capacités d'investissement propres, notamment en matière de technologies de l'information.

Les actions réalisées ont généralement correspondu à l'intitulé des mesures telles que spécifiées dans les DOCUP à l'exception de certaines zones où des actions ont été menées en dehors du champs prévu (*Cataluña* où les actions ont été concentrées dans des installations électriques et des routes), ou ont été mal interprétées (*Lorraine*).

La plupart des actions consistaient effectivement en des investissements utiles au développement d'activités économiques non agricoles. Ceci étant, la notion d'« investissements utiles au développement économique » est très large et doit être appréciée en regard des objectifs recherchés, dans ce cas-ci **l'amélioration de la compétitivité des entreprises et la création d'entreprises**. Certaines actions ne peuvent être jugées pertinentes par rapport à ces objectifs:

- Les investissements dans des infrastructures de communications (routes, voies navigables, aéroports,...), permettent surtout d'améliorer l'accessibilité et l'attractivité de la zone, sans effet direct sur la compétitivité des entreprises (*Manner-Suomi, Languedoc-Roussillon*). Ceci étant, dans des zones directement désavantagées par rapport aux zones voisines dans ce domaine (*Friesland, Cataluña, Bayern*), ces infrastructures contribuent directement à la compétitivité des entreprises et à l'attraction d'investissements nouveaux, pour autant que les fonds aient effectivement servi à

désenclaver ces zones éloignées (*Manner-Suomi*, à contrario). En *Wales*, les autorités locales étaient d'avis qu'une allocation plus importante de fonds à l'infrastructure économique aurait rendu le programme 5b plus pertinent.

- Les investissements réalisés dans des équipements de base à caractère local de type accès à l'eau, rénovation des zones rurales, etc. (*Cataluña*, *Aragón*) ne peuvent être justifiés par un objectif d'amélioration de la compétitivité ou de création d'activités. Ils permettent essentiellement d'améliorer la qualité de vie.
- Les investissements réalisés autour des centres de formation professionnelle (*Languedoc-Roussillon*, *Toscana*) ne sont pas jugés stratégiques par rapport à l'objectif intermédiaire.
- Le cas des actions menées autour du tourisme est plus spécifique. D'une part, il s'agit d'un secteur économique non agricole comme un autre mais, d'autre part, le service qu'il offre est fort dépendant de l'environnement dans lequel il se situe, lui-même en partie modelé par des interventions publiques. Dans ce domaine, ce sont surtout les investissements réalisés en terme d'hébergement qui sont les plus pertinents pour l'amélioration de la compétitivité des entreprises mais la triple approche poursuivie (attractivité des lieux touristiques, diversification de l'offre de services et relèvement de la qualité des capacités d'accueil) est nécessaire pour valoriser ces gains de compétitivité et susciter de nouvelles initiatives. En *Wales*, la mise en place d'attractions est discutable, étant donné que celles-ci étaient utilisées tant par les touristes que par la population locale, cette dernière n'apportant pas de revenu additionnel.

Deux types d'interventions prévues peuvent être qualifiés de pertinents par rapport à la problématique de la **compétitivité**: d'un côté, les investissements réalisés dans la modernisation des zones d'accueil des entreprises sont apparus comme un facteur de développement des entreprises, en particulier des PME. De l'autre, les actions menées en matière de nouvelles technologies, et en particulier celles visant la diffusion des TIC mais aussi le développement des services TIC, ont été reconnues comme essentielles pour éviter un creusement du fossé technologique entre le centre et la périphérie et pour améliorer l'accès à l'information.

Du point de vue de la **création d'entreprises**, ce sont aussi les actions orientées sur les capacités d'accueil qui apparaissent comme les plus pertinentes même si elles sont loin d'être suffisantes pour susciter de nouvelles activités. Le problème des perspectives de demande notamment est crucial à ce niveau. Des mesures prises pour améliorer l'attrait du tourisme ont pu dans ce cadre contribuer à accroître les opportunités dans ce secteur.

**Tableau 6.21 - Efficacité des actions. Indicateurs disponibles pour certaines zones**

Zones	Indicateurs	Valeur cible DOCUP	Valeur atteinte
<b>Oberösterreich</b>			
	Nombre de centres technologiques et incubateurs	4	9
<b>Bayem</b>			
	Zones commerciales (nbre)	100	177
	Projets dans le tourisme (nbre)	30	54
<b>Auvergne</b>			
	Rénovation d'hôtel (nbre)	125	120
	Autres opérations d'hébergement (nbre)	68	109
	Opérations d'aménagement et d'équipement (nbre)	70	238
<b>Lorraine</b>			
	Emplois dans le commerce de détail et réparation		+7.6% depuis 1994
	Emplois dans les PME industrielles	Meilleur que la <i>Lorraine</i> (-6.8%)	-5.7%
	Emplois dans Horeca	Inférieur à la <i>Lorraine</i> (+19%)	+10.6%
<b>Friesland</b>			
	Interventions routes et voies navigables (nbre)	15	11
	Nouveaux parcs industriels (ha)	600	181
	Business centres (m <sup>2</sup> )	29740 (en fonction des projets engagés)	18458
	Entreprises établies (nbre)	240	134
<b>Sydöstra Sverige</b>			
	Nombre d'emplois créés et préservés	1352 (en fonction du montant engagé)	1005
<b>Wales</b>			
	Espace de travail industriel créé (m <sup>2</sup> )	36.371	60.000
	Terrains industriels (ha)	77	60
	Routes d'accès construites/réaménagées (km)	43	5
	Projet concernant les (aéro)ports	2	5
	Nombre d'attractions nouvelles ou améliorées soutenues	24455	30

### **Efficacité**

L'efficacité se révèle difficile à évaluer en raison d'un manque d'objectifs quantifiables fixés au départ. Ceci étant, les degrés de réalisation des actions envisagées au départ sont assez variables suivant les zones et les domaines d'intervention:

- Dans le domaine du tourisme, la plupart des actions menées ont débouché sur des réalisations au moins identiques à ce qui était attendu (*Basse-Normandie, Languedoc-Roussillon, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Friesland*). En *Auvergne*, le budget alloué au développement touristique a été augmenté de 42%, ce qui a permis de réaliser 550 opérations (structuration et valorisation de l'offre touristique et thermale; hébergements

55 Voir les problèmes d'indicateurs peu clairs ou incohérents décrits à la section 6.1.1.1.

en hôtellerie; autres hébergements (deux fois plus que prévu); aménagements et équipements touristiques (trois fois plus que prévu). Des problèmes de réalisations sont cependant mentionnés dans plusieurs zones (*Danmark, Sydöstra Sverige*). En *Oberösterreich*, les budgets alloués au secteur ont généralement été réduits en raison de la crise touristique entre 1995-99. En *Wales*, le programme a soutenu un grand nombre de projets: soutenir un grand projet « phare » aurait sans doute eu un meilleur effet sur l'augmentation du nombre de visiteurs.

- Les projets visant directement les entreprises (centres de formation, incubateurs, parcs industriels, centres d'exposition) ont généralement permis d'accroître et de rénover ces infrastructures mais pas toujours avec l'ampleur attendue (*Friesland, Friuli Venezia Giulia, Wales* pour ce qui est des services aux entreprises et des bâtiments rééquipés). En *Oberösterreich*, le budget a été réduit de 21% mais le nombre de centres technologiques et d'incubateurs est plus élevé que prévu. Par contre, un seul centre de formation sur les deux prévus a été réalisé. Généralement, les projets ont été davantage orientés vers la modernisation des infrastructures existantes plutôt que vers la création ou l'extension (*Auvergne*). En *Lorraine*, par contre, le budget a été augmenté et les objectifs ont été réalisés à plus de 150%. 9 nouvelles zones industrielles ont été créées et 20 ont été rénovées et agrandies.
- Les actions orientées vers l'infrastructure de base lourde (communication, équipements divers) ont généralement respecté et atteint, voire dans certains cas même dépassé les objectifs fixés au départ (*Midi-Pyrénées, Aragón, Cataluña, Friesland*). Il s'agit souvent de projets bien ciblés et planifiés au départ, dont l'efficacité s'accroît avec la taille du projet. Dans une zone (*Manner-Suomi*), cette action a finalement servi à financer un investissement routier traditionnel, qui, de surcroît, a consisté à relier deux centres économiques par une autoroute.
- Les projets visant le développement du télétravail sont quant à eux globalement un échec (excepté celui de *Manner-Suomi*), notamment parce qu'ils nécessitaient une approche nouvelle de l'intervention publique. En *Wales*, le projet de télématique rural s'est avéré avoir beaucoup de succès, parce qu'il a permis de développer et mettre en œuvre une approche globale de la télématique, basée sur une demande forte. En *Midi-Pyrénées*, les crédits semblent avoir principalement servi à améliorer l'équipement informatique des acteurs publics alors que le but était au départ de dégager de nouveaux emplois et de nouvelles qualifications. En *Sydöstra Sverige*, la mesure visant la diffusion des TIC sans être un succès incontesté a quand même permis d'accroître cette diffusion.

Les facteurs ayant facilité l'efficacité des actions dans ce domaine peuvent être résumés comme suit:

- Public-cible bien identifié au départ (tourisme, infrastructure lourde);
- Prise en charge des projets par les bénéficiaires;
- En matière d'infrastructure, une concentration des moyens sur quelques projets de grande envergure plutôt que du saupoudrage (*Wales*);
- L'appui de services existants pour l'exécution.

Les principales contraintes soulevées dans les évaluations *ex-post* sont essentiellement des critères d'éligibilité relativement flous (*Basse-Normandie*), le problème du zonage ainsi qu'une approche pas toujours adaptée au domaine d'intervention (TIC). Certaines zones (*Wales*) ont éprouvé des difficultés à attirer des investissements privés.

L'efficacité de ces mesures en termes de contribution au **relèvement de la compétitivité des entreprises et à la création de nouvelles entités** est cependant questionnable. Peu d'indications chiffrées permettent de montrer un impact positif en terme d'accroissement de l'activité, d'entreprises nouvellement installées ou d'emplois créés. En *Friesland*, seulement 55% des entreprises visées au départ étaient établies dans les structures d'accueil, et ceci en raison notamment du temps nécessaire pour réaliser les investissements nécessaires au départ. Par ailleurs, 80 à 90% des espaces nouvellement créés dans les parcs industriels ont été occupés par des entreprises relocalisées dont certaines venant sans doute des centres urbains hors zone éligible. En *Wallonie* et en *Lorraine* mais aussi en *Cataluña* et en *Aragón*, les zones industrielles et les bâtiments d'accueil étaient sous-occupés. En *Bayern*, l'impact en terme d'emploi est considéré comme faible.

Même dans le domaine du tourisme où les mesures semblent avoir rencontré un franc succès, l'impact sur l'activité effective du secteur est loin d'être spectaculaire. En *Lorraine*, le deuxième axe de l'action 'Amélioration de l'environnement économique dans les petites villes et centres de villages', ciblé sur l'infrastructure touristique (ronds-points, parkings, aménagement du centre ville), ne peut être considéré comme un facteur de compétitivité des entreprises même dans le secteur touristique. En *Friesland*, aucune indication chiffrée ne permet de démontrer des effets sur les objectifs recherchés, mais l'accroissement plus élevé de l'emploi dans le commerce et l'Horeca suggère des nouvelles activités dans ces deux secteurs.

C'est en général la mise en œuvre d'une stratégie intégrée qui semble donner les meilleurs résultats dans le secteur du tourisme: augmentation de la notoriété et de l'attractivité de la zone, désenclavement, amélioration des services et de l'hébergement, activités de promotion (*Languedoc-Roussillon*, *Friuli Venezia Giulia*). L'efficacité du programme dépend alors du dosage respectif de chaque type de mesure. L'absence de stratégie a par contre été évoquée comme un frein à l'efficacité, par exemple en zone de *Wales*.

Pour ce qui est des investissements lourds en communications, l'effet sur la compétitivité des entreprises n'est pas facile à démontrer. Il sera d'autant plus important que les coûts liés à l'absence d'infrastructures efficaces sont élevés par rapport aux principaux concurrents. Les évaluations *ex-post* concluent à un effet essentiellement indirect.

La plupart des aides semblent avoir eu un caractère additionnel:

- Dans plusieurs zones, l'aide semble avoir été nécessaire pour la réalisation des activités (*Bayern*, *Auvergne*, *Languedoc-Roussillon*) en raison de la faiblesse des moyens budgétaires des acteurs locaux.
- En *Bourgogne*, la mesure visant l'amélioration de l'environnement des entreprises et le soutien aux structures de développement économique est jugée inefficace car les fonds n'ont fait que compléter des fonds régionaux existants de développement des PME sans offrir de conditions plus favorables.

- Un effet de levier sur les dépenses du secteur privé est mentionné dans certains cas, dans le domaine du tourisme notamment, où les investissements en matière d'équipements d'accueil ont eu un effet d'entraînement sur d'autres projets de l'entreprise (*Auvergne*). Une réduction de la part d'autofinancement a permis de limiter aussi la prise de risque.

Ceci dit, des effets d'aubaine se manifestent aussi, et ont notamment été relevés en *Languedoc-Roussillon*.

### **Mesure FD17 – Investissements en infrastructures directement liés aux activités économiques créatrices d'emplois non agricoles**

#### **Descriptif**

- Mesure la plus importante des programmes Objectif 5b en termes de fonds alloués (13,61%) mise en œuvre dans 19 zones de l'échantillon et étant prioritaire-s en termes financiers pour la plupart de celles-ci
- Les interventions concernent les infrastructures de communication, de télécommunication et de tourisme, les zones d'accueil d'entreprises et les centres d'appui

#### **Points clés**

- Pertinence des investissements dans les infrastructures d'hébergement des entreprises, dans le domaine touristique et dans l'appui au NTIC
- Pertinence plus discutable pour les investissements en infrastructures de communication

#### **Efficacité**

- Facteurs de succès:
  - public cible bien identifié et prise en charge des projets par les bénéficiaires
  - pour les projets d'infrastructure: concentration des moyens
  - appui de services existants pour l'exécution
  - utilité d'une approche intégrée
- Difficultés:
  - définition des critères d'éligibilité
  - problème du zonage
- Effets sur la compétitivité et la création de nouvelles entités entreprises: difficiles à démontrer
  - impact réel mais limité dans le domaine du tourisme
  - sous-utilisation de certaines infrastructures
  - résultat décevant des actions dans les NTIC

#### **6.2.1.4 FD18: Développement du potentiel endogène**

La mesure éligible FD18 contient essentiellement des actions d'accompagnement au développement des entreprises. La plupart des zones étudiées ont mené des actions de ce type (17/20). Globalement, les fonds alloués à ces actions ont représenté 8.9% des moyens consacrés à l'Objectif 5b pour les zones sous revue et pour 10 d'entre elles, plus de 10%. Cette mesure a été un des axes d'intervention principaux (près de 25% des moyens) en *Midi-Pyrénées*, *Cataluña* et *Friesland*.

Les appuis au développement des entreprises ont pris différentes formes:

- Conseils en management, gestion technique et financière, analyse de marchés, qualité, innovation (*Niederösterreich, Wallonie, Bayern, Danmark, Auvergne, Basse-Normandie, Lorraine, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana, Friesland, Sydöstra Sverige, Wales*). Ce type d'appui s'est matérialisé par la mise en place de structures de conseil, par le financement de personnel qualifié ou enfin, par des incitants à recourir à des services spécialisés;
- Actions spécifiques visant à stimuler l'esprit d'entreprise et la création de start-up (*Wallonie, Lorraine, Sydöstra Sverige*);
- Accompagnement du secteur du tourisme, promotion et investissements complémentaires (*Niederösterreich, Wallonie, Bayern, Cataluña, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana, Wales*);
- Réhabilitation de zoning industriels (*Basse-Normandie, Cataluña*);
- Aides directes à l'investissement (*Midi-Pyrénées, Aragón, Cataluña, Auvergne, Lorraine, Languedoc-Roussillon*);
- Aménagement du territoire (*Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon*);
- Support à la formation (*Midi-Pyrénées, Friesland, Lorraine, Wales*);
- Mesures de soutien à l'emploi (*Wales*).

Ces actions sont largement complémentaires (voire pour certaines, de même nature) à celles menées dans le cadre des mesures FD16, FD17 et FD19 à savoir l'aide directe à l'investissement, la mise en place d'une infrastructure structurante au développement des entreprises et le développement de compétences scientifiques et technologiques dans la zone. Il s'agit ici principalement d'appuyer les compétences internes aux entreprises en matière de gestion et ce dans ces différents aspects, d'accompagner les différentes étapes de la création d'entreprise et d'apporter dans certains secteurs ciblés (tourisme essentiellement), un support spécifique à la gestion et au développement du secteur.

**Tableau 6.22 - Budgets initiaux affectés à la mesure FD18**

	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
M E S U R E  F D 1 8	France	M - P	63.800.000	24,83%	23,03%
	Espagne	CAT	27.968.098	10,89%	25,54%
	Espagne	ARA	25.280.000	9,84%	8,47%
	Allemagne	BAY	18.200.000	7,08%	3,33%
	France	B - N	17.615.000	6,86%	13,36%
	Pays-Bas	FRI	15.957.000	6,21%	23,48%
	France	L - R	15.007.000	5,84%	12,84%
	France	LOR	12.735.000	4,96%	13,33%
	France	AUV	11.219.000	4,37%	6,92%
	Finlande	M - S	9.259.655	3,60%	4,91%
	Italie	TOS	8.850.000	3,44%	6,63%
	Autriche	NIE (AT)	7.770.000	3,02%	7,29%
	Danemark	DAN	6.588.000	2,56%	12,45%
	Suède	SYD	5.620.177	2,19%	11,70%
	Belgique	WAL	5.515.631	2,15%	13,35%
Italie	F - VG	4.468.947	1,74%	10,37%	
Italie	LIG	1.067.474	0,42%	3,07%	
	<b>Totaux</b>		<b>256.920.982</b>	<b>100,00%</b>	



## **Pertinence**

Ces actions répondent à un certain nombre de problèmes que rencontrent les entreprises en général, et les PME en particulier, dans les zones couvertes dont certains sont spécifiques aux zones en question:

- Un tissu productif insuffisamment diversifié, caractérisé par une présence marquée du secteur agricole, et dans certaines zones, une branche industrielle dominante mais souvent 'traditionnelle'.
- Une compétitivité trop faible, due notamment à des problèmes structurels en matière de qualité, de marketing, de gestion ainsi qu'à un manque d'innovation et de renouvellement de produits et de procédés de production. C'est vrai pour les PME en général dans l'ensemble de l'Europe mais ce problème peut être rendu plus aigu dans ces zones par l'absence de structures d'appui à l'innovation.
- Une offre de services aux entreprises, du secteur privé notamment, réduite par rapport à d'autres zones plus développées qui s'explique en partie par l'étroitesse du marché dans ces zones pour ce type de services.
- Une demande encore trop limitée pour les services touristiques mais aussi des marchés locaux trop étroits pour les autres activités qui restent peu intégrés au marché international.

Les actions mises en œuvre dans le cadre de cette mesure ont visé principalement **l'aspect offre**, c'est-à-dire l'amélioration et l'extension des capacités productives et plus indirectement, et, généralement pas de manière explicite, la compétitivité des entreprises. Même si la pertinence des actions prises individuellement n'est pas remise en cause en regard des besoins, la pertinence de l'équilibre général par rapport à l'objectif de développement des activités non agricoles et d'accroissement des revenus non agricoles, est questionnable. En mettant d'importants moyens au service des capacités d'offre, le risque est réel de se retrouver avec des capacités excédentaires si la demande, pour diverses raisons, ne suit pas. En particulier, un mauvais fonctionnement des marchés peut limiter la demande adressée à ces entreprises. Il convient donc parallèlement d'agir aussi sur ces éléments. Certaines zones ont développé des projets en ce sens (promotion du tourisme, amélioration de l'information des opérateurs sur les marchés via des centres spécifiques ou la mise en place de réseaux, internationalisation des entreprises) mais ceux-ci sont restés marginaux.

Une autre question relevant de la pertinence porte, dans le domaine des services aux entreprises, sur le choix de financer des structures publiques d'appui aux entreprises ou de soutenir la demande pour permettre à des sociétés privées de développer ce type de services. A nouveau, c'est une logique d'offre qui est adoptée ici, en renforçant l'offre publique. Des **risques de concurrence** ne sont pas à exclure dans ce domaine ce qui finalement, pourrait peser sur le développement d'un segment de l'activité très dynamique dans la plupart des pays industrialisés et basé sur une demande essentiellement locale. En fin de compte, l'effet sur l'objectif de développement des activités non agricoles pourrait être contre productif.

Enfin, un problème soulevé dans plusieurs zones n'a apparemment reçu que très peu d'échos dans ce volet des programmes; c'est celui de la **protection de l'environnement** où des opportunités d'activités innovantes peuvent également exister, dans un domaine où les

normes et les problèmes de qualité peuvent entraver la compétitivité des entreprises. Seules les zones de *Niederösterreich, Danmark, Lorraine, Liguria* et *Sydöstra Sverige* ont explicitement intégré un volet environnement dans cette mesure.

Par rapport à l'objectif de **compétitivité**, plusieurs de ces mesures sont effectivement susceptibles de renforcer celle-ci. Cependant, certaines des actions entreprises avaient pour objet de relever les capacités de gestion et d'innovation technologique avant tout dans un but d'extension de l'activité, de création d'entreprises et d'accroissement de l'emploi. Comme déjà souligné, la priorité donnée à l'extension peut entrer en contradiction avec un objectif de compétitivité à moyen terme. En donnant trop d'importance à la création d'emploi comme résultat attendu, les bénéficiaires peuvent être poussés à engager davantage que ce qui ne serait économiquement justifié, mettant même en danger leur compétitivité à moyen terme. Par ailleurs, l'octroi des fonds en priorité à l'extension peut limiter les effets du programme sur la compétitivité. L'impact sur la compétitivité des entreprises existantes est quand même jugé assez positif dans plusieurs zones (*Niederösterreich, Wallonie, Bayern, Danmark, Auvergne, Basse-Normandie, Lorraine, Toscana, Friesland*).

En ce qui concerne l'objectif de **création d'entreprises**, un certain nombre d'actions ont été jugées pertinentes, en particulier celles qui ont consisté à mettre sur pied des pépinières d'entreprises, des incubateurs, des zones industrielles (*Midi-Pyrénées, Cataluña, Aragón, Auvergne*) ou à financer des structures d'appui à la création d'entreprises et des activités de conseil (CEI en *Wallonie, Toscana, Sydöstra Sverige*). Ce type d'actions complémentaires aux aides directes à l'investissement est jugé nécessaire dans des zones où l'infrastructure de base est peu adaptée à la création d'entreprises et l'expérience de ce type d'opérations limitée. Ceci étant, la création d'entreprise est apparue dans la plupart des programmes comme un objectif de deuxième ordre, ou non recherché, par rapport à la modernisation et l'expansion d'unités existantes.

**Tableau 6.23 - Efficacité des actions. Indicateurs disponibles pour certaines zones**

<b>Zones</b>	<b>Indicateurs</b>	<b>Valeur DOCUP</b>	<b>Résultat</b>
<b>Niederösterreich</b>			4695
2.2.4 Conseil en économie, innovation, environnement	Nombre de consultations		
2.3.2 Appui au tourisme, software et coopération	Nombre de consultations financées	10	456
<b>Wallonie</b>			
1.3 Valorisation du potentiel endogène	Nombre de firmes bénéficiaires	250	601
<b>Danmark</b>			
2.3 et 3.3 Conseil et développement	Nombre de projets appuyés	130	109
	Augmentation des revenus		+25.5%
	Nombre de réseaux	22	21
	Nombre de nouvelles entreprises	131	118
<b>Cataluña</b>			
	Nombre d'entreprises appuyées	10	103
	Aires créées (nbre)	19	22
<b>Auvergne</b>			
2.3 Soutien aux PME de l'industrie, artisanat, commerce	Aides au conseil (nbre d'aides)	50	201
	Actions de développement du commerce et de l'artisanat (nbre d'actions)	600	802
	Recrutement de cadres	30	107
<b>Friuli Venezia Giulia</b>			
	Animation industrielle	30	16
4.4 Activités de marketing du tourisme en montagne	Aires de promotion	10	17
<b>Toscana</b>			
	Entreprises subsidiées	70	53
	Information desks	20	25
<b>Sydöstra Sverige</b>			
1.2 Augmenter la création d'entreprises	Nombre de nouvelles entreprises	600	695
1.4 Internationalisation des entreprises	Nombre d'emplois créés et protégés	700	227
2.3 Centres de développement et de compétences	Nombre d'emplois créés et protégés	330 (sur base des engagements)	66
<b>Wales</b>			
1.4 Soutien aux entreprises	Nouvelles entreprises recevant du conseil	3.000	38.137
1.5 Mesures de soutien à l'emploi	Nouveaux emplois créés	2.700	1.885
2.2 Tourism information and marketing	Nouveaux produits de marketing	30	337

## **Efficacité**

L'efficacité des mesures en termes de réalisations est relativement bonne même si assez variable en fonction du type d'interventions et/ou des zones. Les aides et incitants à l'investissement ainsi que l'aménagement de zonings sont de ce point de vue les plus efficaces. D'un côté, il s'agit de fonds facilement accessibles aux entreprises et aisément justifiables; de l'autre, les projets d'aménagement de zones industrielles sont souvent bien ciblés et facilement programmables. La zone de *Midi-Pyrénées* est la seule à avoir rencontré des problèmes d'efficacité pour la mesure visant à développer les PMI par l'investissement, alors qu'elle en a fait une des pièces maîtresse de son programme. Le problème semble avoir été une demande peu dynamique de la part des industries et de l'artisanat de production, la mesure ayant dû être élargie à l'artisanat de service en fin de programme pour que soient consommés les crédits disponibles. Ces difficultés reflètent un tissu productif éclaté mais aussi un ciblage inadéquat de la mesure au départ.

Dans le domaine de l'accompagnement et du conseil, **l'efficacité est plus variable**: 8 projets sur 15 ont été qualifiés d'efficaces par les évaluations *ex-post*, soit un peu plus de 1 sur 2 seulement. Différents problèmes sont évoqués:

- Difficultés de planification des actions par l'administration (*Bayern*);
- Concurrence avec d'autres programmes européens tel que LEADER (*Bayern*). A noter toutefois que dans d'autres cas (*Wales*) la relation avec LEADER était constructive;
- Aides peu attractives par rapport aux aides à l'investissement matériel proposées par ailleurs (*Languedoc-Roussillon*);
- Réduction des budgets alloués (*Friuli Venezia Giulia*);
- Services peu adaptés à la situation réelle des entreprises (*Sydöstra Sverig*);

Pour le reste, divers problèmes ont été soulignés: un **manque d'intégration** avec d'autres actions menées dans le tourisme, des projets surdimensionnés en raison de la couverture du 'full cost', l'absence de coordination, de sensibilisation et d'information (actions collectives de formation en *Lorraine*) ainsi qu'un manque de coordination entre maîtres d'ouvrage et services publics concernés (*Languedoc-Roussillon*).

Par sa nature, cette mesure nécessitait une certaine **coordination** avec les actions menées en matière d'infrastructures ou d'aides aux entreprises, puisqu'elle ciblait des fonctions d'accompagnement. Les difficultés rencontrées dans certaines zones viennent en partie d'un manque d'intégration et de coordination entre différents types d'actions.

L'efficacité de la mesure par rapport à l'objectif **d'amélioration de la compétitivité** des entreprises est difficile à évaluer. Pour les actions jugées pertinentes par rapport à l'objectif concerné, il faut encore pouvoir démontrer qu'elles ont bien permis, soit d'améliorer l'efficacité du système d'appui aux entreprises dans son ensemble, soit qu'elles ont été ciblées sur les bons bénéficiaires. En matière d'accompagnement, un meilleur fonctionnement ou un renforcement du système d'appui aux entreprises comme résultat tangible n'est mentionné nulle part, excepté pour les centres technologiques. Une initiative mérite néanmoins d'être mentionnée comme très efficace à ce niveau: la mise en place d'un *help desk* en *Toscana* autour de l'animation économique susceptible de relever la

compétitivité des entreprises en facilitant l'échange d'information et en améliorant le fonctionnement des marchés.

Pour ce qui est des bénéficiaires, des résultats positifs en termes de compétitivité sont mentionnés en *Niederösterreich*, *Lorraine* (la mesure a touché 80% des PME d'une manière ou d'une autre), *Liguria* (innovation technologique), *Toscana* (appui en termes de qualité), *Friesland* (centres technologiques). Dans plusieurs zones, les aides ont eu un effet de levier sur les investissements productifs des firmes (*Manner-Suomi*, *Auvergne*, *Lorraine*, *Midi-Pyrénées*). Par contre, en *Auvergne*, où le programme a pourtant connu un franc succès, la mesure semble ne pas avoir été efficace en regard de l'objectif de compétitivité, l'essentiel des efforts s'étant concentré sur l'amélioration des locaux de production et l'amélioration de l'attractivité des points de vente.

Enfin, des actions menées sur des zones trop limitées (*Midi-Pyrénées*) et ne disposant pas des ressources suffisantes risquent aussi de ne pas déboucher sur des stratégies de développement réellement efficaces.

La contribution de cette mesure à la **création d'entreprise** apparaît mitigée. En *Lorraine* et en *Midi-Pyrénées*, les évaluations *ex-post* indiquent que le taux de création d'entreprise est resté inférieur à celui de la région dans son ensemble, ce qui risque d'accentuer encore l'écart en termes de capacités productives. En *Midi-Pyrénées* où cet axe était l'un des axes centraux du programme, il est clairement indiqué que le programme n'a pas permis la promotion d'activités nouvelles et la diversification du tissu productif. Plusieurs raisons peuvent être avancées:

- Dans plusieurs cas, il est difficile de faire un bilan à ce stade, la mesure, en particulier dans sa composante 'incubateur', étant loin d'avoir produit tous ses effets;
- Les actions ayant visé le tourisme ont eu peu d'effet en termes de création d'entreprises, beaucoup d'activités étant gérées par des associations ou des administrations publiques locales;
- Les actions visant à la fois les entreprises existantes et la création de nouvelles entreprises ont finalement principalement servi les entreprises existantes (*Niederösterreich*, *Lorraine*, *Liguria*). La prospection, davantage nécessaire en matière de création d'activités, n'a pas toujours pu être menée de manière adéquate, les équipes étant souvent absorbées par les procédures de gestion lourdes (*Midi-Pyrénées*). Des difficultés pour obtenir l'information sur les appuis existants à la création sont aussi mentionnées comme cause d'échec (*Languedoc-Roussillon*) tout comme les délais de versement des aides incompatibles avec la création d'entreprise (*Languedoc-Roussillon* et *Midi-Pyrénées*).
- Certaines évaluations *ex-post* mentionnent un climat économique morose, en tout cas durant les deux premières années du programme, qui a pesé davantage sur la création d'entreprises.

C'est en *Cataluña* que cette mesure semble avoir donné les meilleurs résultats en termes de création d'entreprise, l'articulation avec les autres types d'intervention (infrastructure et incitants à l'investissement) étant soulignée comme un facteur important du succès observé.

Des actions plus innovantes, telles que celle de 'formation développement' menée en *Midi-Pyrénées* ont donné des résultats intéressants (création de 93 entreprises).

Si la mesure semble avoir bien contribué à relever la compétitivité des entreprises, l'effet sur l'emploi se révèle assez inégal. Des effets positifs sont clairement mentionnés en *Aragón, Cataluña, Lorraine, Liguria, Toscana* et *Sydöstra Sverige*.

### **Efficiences**

L'efficacité dans la mise en œuvre de la mesure est assez variable suivant les zones même si le constat global est relativement positif.

Les évaluations *ex-post* indiquent que dans certaines zones, le coût de création d'emploi a été finalement proche ou inférieur à ce qui était prévu au départ (*Lorraine, Friuli Venezia Giulia, Toscana*). Dans plusieurs zones, les outputs ont été sensiblement plus élevés que ce qui avait été estimé, sans accroissement de budget. En *Friesland*, deux fois plus d'entreprises ont bénéficié de conseils en management et innovation technologique alors qu'en *Toscana*, 25 help desks ont été implémentés pour 20 prévus. En *Wales*, 38.137 entreprises ont été soutenues, par rapport au 3.000 prévues dans le DOCUP. Ces résultats suggèrent soit une bonne efficacité du programme, soit une certaine confusion dans l'utilisation des indicateurs. On est néanmoins en droit de se demander si dans ces cas-là, par rapport aux besoins identifiés au départ, les budgets n'ont pas été surévalués et finalement utilisés dans des projets non prioritaires.

Des problèmes sont soulevés par ce type de mesure, notamment liés au découpage des zones: le niveau des *overhead costs* est relativement élevé étant donné la dispersion des bénéficiaires (PME essentiellement). En matière d'appui à l'innovation, l'exclusion des zones urbaines où sont la plupart du temps situés les capacités d'offre, peut contribuer à une certaine inefficacité du programme (*Friesland*).

Par rapport à l'objectif recherché d'amélioration de la compétitivité des entreprises, l'efficacité est difficile à démontrer. Des effets d'aubaine sont mentionnés pour un certain nombre de cas d'aide à l'investissement (*Languedoc-Roussillon*) alors que dans d'autres, l'effet de levier sur les investissements productifs semble avoir joué (*Manner-Suomi, Auvergne, Midi-Pyrénées, Lorraine, Toscana*). Les raisons de ces différences ne sont pas explicitées, mais elles sont davantage dues au ciblage effectif des aides au moment de la mise en œuvre qu'à la conception du programme lui-même. Dans ce cadre, pouvoir s'appuyer sur des structures existantes, actives dans ces domaines et connaissant le tissu productif local, peut considérablement contribuer à réduire les effets d'aubaine. De même des critères stricts d'éligibilité des bénéficiaires peuvent aussi contribuer à l'efficacité du programme par rapport à l'objectif poursuivi. En *Basse-Normandie*, le fait de s'être appuyé sur des structures existantes et actives dans ces domaines pour allouer les fonds (chambres de commerce, associations locales) est clairement mis en évidence comme un facteur expliquant l'efficacité du programme.

D'autres problèmes se posent en terme d'efficacité, en particulier pour des actions dont des organismes publics sont les principaux bénéficiaires: manque de collaboration entre

partenaires, manque d'implication des bénéficiaires finaux (acteurs économiques), choix des actions spécifiques guidés par des motifs autres que le développement économique de la zone, approche souvent peu innovante.

### **Durabilité**

La pérennisation des actions réalisées sous cette mesure est loin d'être assurée, en particulier si l'on regarde celles ciblées sur des infrastructures et des organismes publics. Dans le premier cas, les budgets nécessaires à l'entretien et la rénovation ne sont généralement pas prévus; dans le deuxième cas, la pérennisation des structures d'appui au-delà de la période de programmation n'a pas été envisagée au départ.

## **Mesures FD18 -- Développement du potentiel endogène**

### **Descriptif**

- Mesure importante en termes financiers (8,9%), mise en œuvre dans 17 zones de l'échantillon, dont 10 y ont consacré plus de 10% de leurs fonds
- Les interventions concernent principalement les actions d'accompagnement au développement des entreprises (conseil en management, réhabilitation de zonings industriels, et autres)

### **Points clés**

- Complémentarité avec les actions menées dans le cadre des mesures FD16, FD17, FD19
- Mesures justifiées pour appuyer le développement des entreprises et les aider à s'adapter mais
  - approche par une augmentation de l'offre (risque de déséquilibre par rapport à la demande réelle de services)
  - concurrence potentielle avec un secteur privé émergeant dans le domaine des services aux entreprises
  - peu d'actions pour aider les entreprises en matière d'environnement

### **Efficacité**

- Facteurs de succès:
  - actions pour lesquelles les fonds sont aisément accessibles aux entreprises
  - intégration /coordination avec les autres mesures
  - appui sur des structures expérimentées
  - adéquation de l'offre aux besoins
  - coordination avec les services publics
- Difficultés:
  - concurrence avec d'autres programmes européens
  - manque d'interaction avec les actions de FD16 ou FD17
  - pérennisation des actions
  - actions menées sur des zones trop limitées
- Effets:
  - dans plusieurs zones, effet de levier sur les investissements productifs des firmes
  - mesures ayant contribué à relever la compétitivité des entreprises
  - Contribution mitigée à la création d'entreprises et en termes d'emploi

En matière d'aides diverses à l'investissement privé, la courte durée des interventions peut en limiter les effets dans le futur (*Manner-Suomi*). Un regret est aussi exprimé sur le peu d'investissements réalisés dans les procédés de production plus respectueux de l'environnement, qui auraient pu avoir des effets durables. Ceci étant, certains projets (*Lorraine, Friesland*) ont permis de sensibiliser les acteurs à ce type de préoccupations ce qui pourrait déboucher sur des actions futures.

#### 6.2.1.5 *FD19: Mesures contribuant au développement régional dans le domaine de la recherche et du développement technologique*

##### **Introduction**

9 zones ont inclus dans leur programme des actions spécifiques dans le domaine de la recherche et du développement technologique. La mesure représente 1,35% des fonds alloués aux programmes Objectif 5b. Il ne s'agit néanmoins pas des seules actions réalisées dans ce domaine puisque d'autres projets orientés sur l'innovation ont aussi été menés dans le cadre de la mesure FD18. Ils consistaient essentiellement à financer des structures ou des aides d'appui à l'innovation.

Dans le cadre de la mesure FD19, les projets ont été plus directement ciblés sur la R&D, plus pointue que l'innovation, et ont plutôt servi à renforcer des centres de recherche existants ainsi que les capacités de transfert des résultats de R&D dans les entreprises. Cet axe d'intervention a été relativement important pour la zone *Sydöstra Sverige* en Suède puisque 16.6% des fonds y ont été consacrés. Pour les autres zones, cette mesure a été relativement marginale.

En *Sydöstra Sverige*, un peu moins de 50% des fonds a été alloué à un programme de R&D visant à faciliter l'accès des entreprises aux résultats de recherche, complétés par un programme directement ciblé sur le développement de nouveaux produits à haute intensité technologique.

**Tableau 6.24 - Budgets initiaux affectés à la mesure FD19**

M E S U R E  F D 1 9	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
		Finlande	M-S	8.390.000	21,37%
	Suède	SYD	7.970.432	20,31%	16,60%
	Allemagne	NIE (DE)	6.153.846	15,68%	2,53%
	Allemagne	BAY	5.280.000	13,45%	0,97%
	Autriche	OBE	5.230.000	13,32%	5,53%
	Autriche	NIE (AT)	3.390.000	8,64%	3,18%
	France	M-P	2.000.000	5,10%	0,72%
	Espagne	ARA	625.000	1,59%	0,21%
	Italie	LIG	213.495	0,54%	0,61%
	<b>totaux</b>		<b>39.252.773</b>	<b>100,00%</b>	



### **Pertinence**

L'internationalisation croissante des marchés, y compris locaux, et la concurrence de plus en plus forte sur les produits, renforcent encore aujourd'hui l'importance de l'innovation dans la compétitivité de l'entreprise. Des actions visant à relever la position technologique des entreprises sont évidemment très pertinentes dans ce contexte, et ce dans toute l'Europe. Dans les zones Objectif 5b, le handicap des entreprises est plus marqué, expliqué sans doute par leur isolement et l'absence de centres de R&D à proximité ainsi que par leur santé financière plus précaire et donc leur retard d'investissement, dont les investissements immatériels sont les premiers à en pâtir.

Dans ce cadre, des actions visant à consolider les capacités de R&D dans des centres spécialisés, par exemple universitaires (*Aragón*), ou dans des lycées techniques (*Midi-Pyrénées*), parallèlement à des appuis au transfert des résultats de ces recherches vers les entreprises, en facilitant la diffusion de l'information (*Manner-Suomi*, *Sydöstra Sverige*) et la capacité d'absorption de ces dernières (*Niederösterreich*, *Oberösterreich*, *Sydöstra Sverige*), sont largement pertinentes, de même que toutes les activités visant à faciliter la création de réseaux, d'interactions entre les acteurs. Ceci étant, la taille de la zone cible ainsi que la structure productive orientée vers des activités plus ou moins intensives en R&D conditionnent la pertinence des actions menées. En *Bayern* par exemple, seuls certains projets réalisés dans le cadre de cette mesure ont été jugés pertinents par rapport à l'objectif.

### **Efficacité**

**Tableau 6.25 - Efficacité des actions. Indicateurs disponibles pour certaines zones**

<b>Actions</b>	<b>Indicateur</b>	<b>Résultats</b>	<b>Objectif DOCUP</b>
<b>Niederösterreich</b>			
2.2.2 Appui à l'innovation et la technologie	Projets de R&D financés	125	45
	Projets de coopération	4	10
<b>Sydöstra Sverige</b>			
1.5 Développement de produits	Emplois créés et protégés	720	641
2.4 Programme R&D	Projets de recherche liés à la structure économique	5	4-6 66 (en fonction des engagements)

L'efficacité du programme a été relativement positive, notamment en *Niederösterreich* et *Oberösterreich* où le nombre de projets de R&D et de conseils en R&D a largement dépassé les objectifs de départ. En *Sydöstra Sverige*, le nombre de nouveaux produits développés a atteint 132 pour 25 attendus. Par contre, les projets de R&D ont été nettement plus limités qu'espérés sur base des fonds engagés. En *Midi-Pyrénées*, la mesure a clairement permis de renforcer les moyens des CRITT et des lycées techniques et de sensibiliser les acteurs à la question du transfert.

La demande des entreprises a néanmoins été qualifiée de basse dans certaines zones en raison de la faiblesse des activités innovantes dans ces zones. En *Bayern*, la mesure n'a pas suffisamment touché les PME.

En *Midi-Pyrénées*, l'effet de levier a été important car les crédits européens ont permis une forte mobilisation des crédits nationaux et finalement, on peut regretter que cette mesure n'ait pas occupé une plus grande place dans le programme.

**Mesures FD19 -- Mesures contribuant au développement régional dans le domaine de la recherche et du développement technologique**

**Descriptif**

- Peu de moyens (1,35%) attribués à cette mesure, mise en œuvre dans 9 zones de l'échantillon, mais n'ayant constitué une véritable priorité que pour une de ces zones
- Projets ciblés sur la Recherche et le Développement plutôt que sur l'innovation:
  - renforcement des centres de recherche
  - renforcement des capacités de transfert des résultats vers les entreprises
  - capacité d'absorption de ces résultats

**Points clés**

- Pertinence des actions visant à consolider les capacités de R&D dans des centres spécialisés et des activités visant à faciliter la création de réseaux
- Pertinence des actions menées conditionnée par la taille de la zone cible et par la structure productive (orientation R&D ou non)

**Efficacité**

- Efficacité satisfaisante, mais demande parfois basse en raison de la faiblesse des activités innovantes dans certaines zones

## 6.2.2 Meilleure adéquation entre l'offre et la demande de travail

L'amélioration de l'adéquation entre l'offre et la demande de travail a été soutenue par le FSE au travers de deux mesures dont les objectifs<sup>56</sup> étaient de:

- Favoriser la stabilité et soutenir la croissance de l'emploi, en particulier par la formation continue, par l'orientation et le conseil s'adressant aux travailleurs et travailleuses (notamment ceux et celles dans les PME et ceux qui sont menacé(e)s de chômage), et aux personnes ayant perdu leur emploi, ainsi que par l'aide au développement de systèmes appropriés de formation comprenant la formation des formateurs et par l'amélioration des services de l'emploi (Mesure FS21).

<sup>56</sup> Voir Règlement n° 2084/93 du conseil du 20 juillet 1993 portant sur l'application du règlement n° 2052/88 en ce qui concerne le Fonds Social Européen.

- Renforcer le potentiel humain en matière de recherche, de science et de technologie, en particulier par des formations de troisième cycle et par la formation de gestionnaires et de techniciens ou techniciennes d'établissements de recherche (Mesure FS22).

Le FSE a contribué pour 14% du financement européen sur l'ensemble de l'échantillon. Les fonds FSE se répartissent comme suit: 90% des fonds ont été attribués à la mesure FS21 présentée ci-dessous, 6% à la FS22 et 4% des fonds ont servi au financement d'actions qui ont été reliées à d'autres mesures. Le FSE a servi à financer une action de soutien aux exploitants forestiers et agricoles (mesure FG3).

19 des 20 zones de l'échantillon ont eu recours à un financement FSE dont le poids varie de moins de 1% en *Cataluña* à 20% dans trois zones: *Bayern*, *Niedersachsen* et *Danmark*.

#### 6.2.2.1 *Mesure FS21 - Soutenir la stabilité et la croissance de l'emploi, en particulier par la formation continue, par l'orientation et le conseil*

12,09% des fonds Objectif 5b ont été alloués à cette mesure mise en œuvre dans 19 zones de l'échantillon. L'objectif de cette mesure est de favoriser la stabilité et soutenir la croissance de l'emploi, en particulier par la formation continue, par l'orientation et le conseil s'adressant aux travailleurs et travailleuses (notamment ceux et celles dans les PME et ceux qui sont menacé(e)s de chômage) et aux personnes ayant perdu leur emploi, ainsi que par l'aide au développement de systèmes appropriés de formation comprenant la formation des formateurs et par l'amélioration des services de l'emploi.

Les actions financées par le FSE durant cette période de programmation se sont principalement concentrées sur la formation et l'insertion professionnelle. Elles se sont axées sur l'amélioration de « l'employabilité » de la force de travail, se plaçant plus dans une **logique d'amélioration de l'offre** que d'augmentation de la demande.

Cette mesure a donc visé davantage la mise à l'emploi que la création d'emploi. Elle a été mise en œuvre dans toutes les zones de l'échantillon sauf le *Friesland* qui n'a pas non plus eu recours à la mesure FS22 discutée plus bas.

Les zones qui ont privilégié cette mesure sont *Bayern* (20% des fonds du programme y ont été alloués dans cette zone), *Danmark* (20%), *Niedersachsen* (19,9%), *Niederösterreich* (17,4%) et *Oberösterreich* (15,8%).

Tableau 6.26- Budgets initiaux affectés à la mesure FS21

M E S U R E  F S 2 1	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
		Allemagne	B A Y	108.642.000	30,98%
	Allemagne	NIE (DE)	46.502.388	13,26%	19,13%
	Espagne	A R A	25.295.000	7,21%	8,47%
	Finlande	M - S	23.660.000	6,75%	12,55%
	Autriche	NIE (AT)	19.270.000	5,49%	18,08%
	Italie	T O S	18.380.000	5,24%	13,78%
	Autriche	O B E	15.614.000	4,45%	16,51%
	France	L - R Total	14.878.000	4,24%	12,73%
	France	B O U	12.349.000	3,52%	11,30%
	France	L O R	11.310.000	3,22%	11,84%
	Danemark	D A N	10.585.000	3,02%	20,00%
	France	B - N	9.850.000	2,81%	7,47%
	France	A U V	9.816.000	2,80%	6,06%
	Suède	S Y D	6.539.842	1,86%	13,62%
	Belgique	W A L	6.430.953	1,83%	15,57%
	Italie	F - V G	5.150.000	1,47%	11,95%
	Italie	L I G	4.107.103	1,17%	11,82%
	France	M - P	2.200.000	0,63%	0,79%
	Espagne	C A T	130.320	0,04%	0,12%
	<b>Totaux</b>		<b>350.709.606</b>	<b>100,00%</b>	

Les actions mises en œuvre dans les zones concernées par cette mesure sont variées. Certaines zones se sont concentrées sur un type d'actions: par exemple le *Danmark* sur la formation professionnelle, *Midi-Pyrénées* sur le lien entre les activités rurales et les réseaux de communication ou le *Niedersachsen* sur la formation et la qualification. D'autres ont plutôt opté pour un ensemble d'actions plus ou moins complémentaires:

Le *Niederösterreich* a sélectionné 5 types d'actions allant des niveaux de qualification des employés dans les PME, aux qualifications innovantes dans le tourisme, en passant par le soutien à l'emploi dans une perspective de diversification de l'agriculture et de la sylviculture et l'insertion professionnelle des femmes dans les zones difficiles.

- En *Auvergne*, les actions de formation dans le secteur du tourisme et de l'environnement côtoient des activités de soutien au développement local pour l'emploi.
- En *Toscana*, l'accent a été mis sur la formation dans toute une série de domaines, tels l'agriculture, les PME, le tourisme, l'environnement, l'héritage culturel, etc.
- En *Cataluña* des centres de formations professionnelles ont été créés.
- En *Wales*, chacune des trois priorités du programme (développement des entreprises, développement du tourisme et la priorité rurale/de communauté) disposait d'un programme complémentaire de support à la formation.

A côté des actions de formation, certaines zones ont soutenu des dispositifs d'appui à l'embauche: *Cataluña*, *Bayern* et les zones autrichiennes.

### **Pertinence**

La justification de cette mesure repose sur deux points, un chômage persistant et un manque de qualification de la main-d'œuvre, l'hypothèse étant que le chômage est, au moins en partie, dû au manque de qualification de la main-d'œuvre.

Les zones 5b présentent des spécificités tant au niveau du chômage qu'au niveau de la qualification de la main-d'œuvre.

Dans les zones 5b, le chômage n'est généralement pas supérieur au chômage moyen observé de la région dont elles font partie. Dans bien des cas il est même inférieur. Les raisons évoquées sont liées à la structure démographique (les personnes en âge de travailler sont partis) à des considérations sociales particulières en milieu rural (en milieu rural, le non emploi ne se traduit pas nécessairement dans une inscription dans les registres du chômage), au développement du navettage (dans certaines zones, la population en âge de travailler est constituée de travailleurs navetteurs, augmentant ainsi la part de la population au travail).

Ceci étant, le chômage demeure une contrainte importante dans les zones 5b. Il dépasse 10 % dans plus de la moitié des zones de l'échantillon.

La problématique du manque de qualification en zone rurale présente également des caractéristiques propres: l'immigration des gens formés qui ne trouvent pas de travail dans la zone d'une part et les difficultés d'accès à des centres de formation dues à l'éloignement d'autre part. Dans ce contexte, les efforts de formation pourraient présenter l'effet non désirable de renforcer l'exode de la main-d'œuvre qualifiée. Vis-à-vis d'un objectif de non discrimination des habitants des zones rurales en ce qui concerne l'accès à une formation de qualité, ces efforts de formation sont totalement justifiés. Mais par rapport à un objectif de développement régional, les efforts de formation ne sont justifiés qu'**en liaison avec la création ou la sauvegarde d'emploi dans la zone**. Les actions du programme 5b ne sont pertinentes que dans la mesure où elles sont étroitement liées aux actions de création ou de sauvegarde d'emploi dans la zone.

Les problèmes suivants ont été invoqués par les différentes zones pour justifier le recours à des mesures de type FS21:

- Faible niveau d'éducation en *Manner-Suomi*, en *Bourgogne*, en *Midi-Pyrénées*;
- Faible niveau de compétences dans divers secteurs (en *Auvergne*, *Sydöstra Sverige*) comme le tourisme (*Danmark*, *Friuli Venezia Giulia*, *Toscana*); la gestion dans les PME (*Wallonie*, *Aragón*); ou l'environnement (*Toscana*);
- L'absence de structure de soutien à la recherche d'emploi (*Wallonie*);
- La faible diversification des sources de revenus des agriculteurs en *Bayern*;
- L'absence de débouchés (pour les agriculteurs, les jeunes et les femmes) en *Bayern*, *Cataluña*, *Aragón*, *Liguria*;
- Chômage supérieur à la moyenne nationale dans certaines zones couvrant les zones 5b (*Wallonie*, *Basse-Normandie*, *Midi-Pyrénées*, *Languedoc-Roussillon*, *Sydöstra Sverige*).

Globalement, les actions retenues sont pertinentes par rapport aux contraintes identifiées. Certaines zones ont d'ailleurs fait des liens explicites entre la mesure et l'analyse SWOT dans leur document de programmation.

Cette mesure est justifiée à deux titres: d'une part, les zones rurales sont confrontées à un problème spécifique de qualification générale et, d'autre part, les initiatives lancées dans le cadre du programme 5b nécessitaient la disponibilité de compétences nouvelles.

Sans remettre en question la pertinence globale de la mesure par rapport aux besoins des zones, il convient d'apporter certaines nuances notamment dans l'appréciation des besoins:

- Ainsi, en *Danmark*, la demande en termes de soutien pour l'éducation professionnelle était bien moindre qu'anticipée dans le document de projet. On retrouve des difficultés similaires en *Friuli Venezia Giulia*.
- En *Liguria*, certaines actions n'ont pas pris en compte les besoins locaux et n'ont pas non plus été intégrées avec les autres mesures du document de programmation de la zone.
- En *Niederösterreich*, 94% des allocations initiales ont été réallouées à d'autres actions au cours de la mise en œuvre du programme afin d'augmenter le soutien aux demandeurs d'emploi jugé prioritaire, au détriment des actions de qualification des employés.

### **Efficacité**

Les indicateurs portent sur le nombre de formation et sur les publics ciblés et, en *Cataluña*, sur le nombre de subsides à l'embauche octroyés. En absence de définitions communes, les indicateurs sont difficilement interprétables.

Mais, globalement on peut dire que les résultats pour les zones concernées ont été **en dessous** des objectifs mentionnés dans le DOCUP. Comme cela a été indiqué plus haut, ces écarts sont dus à une mauvaise appréciation des besoins réels de formation dans la zone.

Tableau 6.27 - Mesure FS21 Indicateurs de réalisation

Zones	Indicateurs	Valeur cible DOCUP	Valeur atteinte
<b>Niederösterreich</b>			
	Formation continue (nbre)		10333 pers dans 3029 sociétés
<b>Wallonie</b>			
	Personnes formées et nbre d'heures de formation dans le cadre du développement de PME	6319 / 616932	4236 / 342825
	Personnes formées et nbre d'heures de formation dans le cadre du développement des ressources humaines	864 / 111104	422 / 42644
<b>Aragón</b>			
	Etudiants (nbre)	44119	48799
	Formations (nbre)	2458	2543
<b>Cataluña</b>			
	Subsides à l'embauche	630	265
<b>Auvergne</b>			
	Formations de personnes en tourisme et environnement (nbre)	390000	497540
<b>Friuli Venezia Giulia</b>			
	Personnes formées dans le secteur agricole et forestier	1200	65
	Personnes formées dans le secteur des PME et de l'artisanat	1300	452
<b>Wales</b>			
	Formation (aptitudes spécifiques) – bénéficiaires		27.414
	Formation tourisme – taux de placement	65%	18%
	Formation tourisme – formateurs formés	90	200
	Aptitudes communauté rurale – stagiaires ayant augmenté leurs qualifications	65%	70%
	Aptitudes communauté rurale – bénéficiaires	1.200	14.972

Globalement, l'appréciation des effets tels qu'ils ressortent des évaluations *ex-post* est positive, tant au niveau des effets sur les individus qu'au niveau des effets sur les systèmes de formation.

#### **Les effets des interventions sur les individus:**

- Formation continue: En *Niederösterreich*, le programme a permis à plus de 10 000 employés, provenant de plus de 3000 sociétés, de suivre une formation. En termes quantitatifs l'action est donc un succès. Cela dit, l'évaluation *ex-post* nuance ces résultats en portant l'attention sur la qualité des formations et en reconnaissant que l'amélioration des niveaux de compétences était beaucoup plus rare.
- Formations auprès des demandeurs d'emploi: l'évaluation *ex-post* menée en *Aragón* est très positive quant aux formations données dans le cadre de ce programme, ces formations étant conçues en tenant compte des opportunités d'embauche dans la zone.

Par contre, en *Wales* des doutes subsistent sur l'intégration efficace des activités de formation.

- De même, en *Auvergne* le taux de placement des personnes ayant suivi des formations dans le cadre du programme 5b variait entre 55% et 86% en 1998. En *Wales*, le taux de placement atteint était de seulement 18%, comparé à la cible DOCUP de 65%. Il apparaît toutefois que les taux fixés dans le DOCUP étaient peu réalistes.
- Aide à l'embauche: En *Cataluña* les résultats des interventions dans ce domaine se sont révélés en deçà des attentes.
- *Bayern*: l'évaluation *ex-post* indique que 59% des gens qui avaient obtenu un emploi grâce à des subsides travaillaient encore 2 ans après, alors qu'au départ il n'y avait que 6 mois d'engagement prévu dans le cadre des subsides, et que la moitié d'entre eux avaient trouvé un nouvel emploi.
- Aide à l'embauche spécifiquement orientée vers les femmes dans les zones fragilisées. En *Niederösterreich* cette aide s'est traduite à la fois par des activités d'orientation professionnelle, de financements de crèches, de subvention à l'emploi, etc.
- En *Bourgogne*, si les résultats en termes de qualification ont été atteints, ceux en terme d'adaptation et de reconversion ne l'ont pas été.
- En *Toscana*, la proportion des personnes qui ont suivi les formations en agriculture et aquaculture représentait 8% de l'ensemble de la population active dans ce secteur et 37,9% d'entre elles ont obtenu un emploi. Les niveaux d'emploi créés dans d'autres secteurs étaient plus élevés, par exemple, 65,8% (PME), 57,9% (Tourisme et environnement).
- En *Aragón*, le lien entre formation et aide à l'embauche a eu un impact positif sur la création d'emploi.
- Pour les chômeurs de longue durée, la première étape est d'améliorer leur employabilité. Ce à quoi s'est attaché le *Languedoc-Roussillon* par exemple en organisant dans un premier temps des formations dites généralistes orientées vers la socialisation, suivies de formations inter-entreprises. Ensuite, les aides à l'embauche ont été une occasion unique pour ces chômeurs de réintégrer le marché du travail (*Bourgogne*).

### **Effets sur les systèmes de formation:**

- Contribution au développement d'une politique de l'emploi au niveau régional ainsi qu'à une collaboration plus importante entre les bénéficiaires et le gouvernement régional (*Niederösterreich*).
- Le développement de l'expertise propre d'instituts de formation et de centres ruraux comme cela a été le cas en *Manner-Suomi*.
- La proximité entre les lieux de formations et les lieux de vie des bénéficiaires est un élément ayant contribué positivement au programme (*Lorraine*).

Par rapport aux résultats de cette mesure, les points suivants sont à considérer;

- Les interventions proposées ne correspondaient pas aux besoins réels: cela semble avoir été le cas en *Friuli Venezia Giulia* où bon nombre des indicateurs de résultats se situent très en deçà de ce qui était prévu. En *Liguria*, l'intervention n'a pas pris en compte les besoins des industries textiles locales, ni les autres spécificités de la zone.



- Le ciblage de l'intervention n'est pas toujours satisfaisant: une intervention en *Bayern* n'a atteint que 28% du public initialement ciblé. Une observation similaire a été faite en *Wallonie*.
- Beaucoup moins de projets ont été financés que ce qui avait été prévu. C'est notamment le cas en *Danmark* où les résultats des interventions en formations professionnelles sont très peu visibles. Certaines formations n'ont pas été aussi longues que prévues (*Danmark*).
- Manque de plans de formation dans les entreprises: ainsi en *Bourgogne*, seulement 14 entreprises sur l'ensemble de la zone étaient dotées d'un plan de formation.
- Echec des interventions liées au télé travail en *Midi-Pyrénées*.
- Difficulté de rediriger la formation vers de petits groupes, sans s'appuyer sur de grands instituts (publiques la plupart du temps), pris par leurs propres priorités de planning et cycles de programmation. Ces problèmes étaient aggravés par les difficultés de gérer le planning financier annuel des programme FSE et le lien à établir avec les années académiques et comptables des instituts de formation.

**Importance de la Coordination** de la mesure avec les autres mises en œuvre par le programme dans la zone. Il est tout à fait impératif, non seulement que le lien entre les formations envisagées et les besoins réels en termes de demande d'emploi soit établi préalablement ou au tout début de la mise en œuvre, mais aussi que la demande réelle à laquelle la formation répond soit liée aux autres activités soutenues par le 5b, de manière à coordonner la formation et les autres aides. Ainsi, selon l'évaluation *ex-post* faite en *Sydästra Sverige*, pour qu'une telle mesure soit efficace, il convient de mettre en place une coopération active entre les structures de formation et la sphère économique. L'absence de coordination avec d'autres mesures au sein du programme (*Wallonie*) ainsi que l'absence de stratégie territoriale (*Languedoc-Roussillon*) a nui à l'efficacité des mesures.

**Intégration des actions de formation et d'insertion.** Les zones ayant intégré formation et aide à l'embauche, que ce soit dans le cadre de contrats à durée déterminée ou indéterminée, ont positivement contribué à l'insertion professionnelle d'un pourcentage important des participants aux formations et des bénéficiaires des assistances à l'embauche. Ainsi, en *Auvergne*, en 1998, entre 55% et 86% des personnes formées dans le cadre du programme ont été insérées professionnellement. Cela dit, peu d'éléments permettent de dire dans quelle mesure les contrats se sont trouvés prolongés au-delà des aides à l'embauche. En *Bayern*, l'information disponible dans l'évaluation *ex-post* montre qu'une proportion non négligeable des bénéficiaires de formations et d'aides à l'embauche sont encore au travail une fois les aides terminées.

En *Aragón* et en *Cataluña*, le lien entre formation et aide à l'embauche a eu un impact positif sur la création d'emploi.

**Mesures FS21 – Soutenir la stabilité et la croissance de l'emploi, en particulier par la formation continue, par l'orientation et le conseil**

**Descriptif**

- Mesure importante représentant 12,09% des fonds Objectif 5b, mise en œuvre dans 19 zones de l'échantillon et constituant une priorité (plus de 10%) pour la majorité de ces zones
- Interventions s'inscrivant dans une logique d'amélioration de l'offre de travail (et non de la demande) et concentrées sur la formation et l'insertion professionnelle (amélioration de « l'employabilité »)

**Points clés**

- Spécificités des zones 5b:
  - Chômage élevé mais pas nécessairement plus élevé qu'ailleurs
  - Emigration de la main-d'œuvre qualifiée, problème général de qualification
- Une mesure au service des autres mesures du programme
- Mesure basée sur l'hypothèse que le chômage est dû au manque de qualification de la main-d'œuvre; efforts de formation justifiés seulement en liaison avec la création ou la sauvegarde d'emploi dans la zone

**Efficacité**

- Facteurs de succès:
  - Intégration des actions de formation et d'insertion
  - Mise en place de structures de coopération pour la coordination avec d'autres mesures du programme
  - Implication du secteur privé pour l'identification des besoins
- Difficultés:
  - Identification des besoins réels (souvent surestimés)
  - Ciblage peu satisfaisant
  - Potentialités de coordination avec d'autres mesures du programme pas assez exploitées

**6.2.2.2 *Mesure FS22 - Renforcer le potentiel humain en matière de recherche, de science et de technologie***

Cette mesure a pour objet de renforcer le potentiel humain en matière de recherche, de science et de technologie, en particulier par des formations de troisième cycle et par la formation de gestionnaires et de techniciens ou techniciennes d'établissement de recherche.

A noter que cette mesure est tout à fait marginale en termes de poids financier dans le programme puisqu'elle ne représente que 6% des fonds FSE alloués au programme et moins de 1% du total des fonds alloués à l'Objectif 5 b sur l'ensemble de la période de programmation.

Cette mesure a été mise en œuvre dans 7 des 20 zones de l'échantillon et près de la moitié du montant a été attribuée à la *Basse-Normandie*. Par ailleurs, les montants consacrés à cette mesure représentent seulement 0,01 à 11% du total du programme dans chaque zone.

Tableau 6.28 - Budgets initiaux affectés à la mesure FS22

	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
F S 2 2	France	B-N	14.860.000	49,79%	11,27%
	France	M-P	8.500.000	28,48%	3,07%
	Espagne	ARA	2.810.000	9,41%	0,94%
	Allemagne	NIE (DE)	1.896.788	6,35%	0,78%
	Suède	SYD	1.634.961	5,48%	3,40%
	Italie	F-VG	135.000	0,45%	0,31%
	Espagne	CAT	10.432	0,03%	0,01%
	<b>Totaux</b>		<b>29.847.181</b>	<b>100,00%</b>	

Plus spécifiquement, les actions définies par les 7 zones concernées par cette mesure se concentrent sur les aspects suivants:

- Formations académiques, de chercheurs. Il s'agit surtout de donner des opportunités d'accéder à un diplôme universitaire comme en *Sydöstra Sverige* ou plus spécifiquement, en sciences sociales en *Niedersachsen*;
- Formations dans le secteur de l'environnement surtout pour les techniciens du secteur public (en particulier dans la zone *Friuli Venezia Giulia*);
- La recherche et développement et les sciences et technologies ont été spécialement mises en avant en *Aragón*;
- La *Basse-Normandie* Normandie a mis l'accent sur le renforcement de la demande de personnel qualifié, ainsi que sur l'amélioration de la guidance, formation de jeunes en recherche d'emploi;
- La *Bourgogne*, elle, s'est concentrée sur le transfert de l'innovation au service du monde rural par la formation.

### **Pertinence**

La pertinence de la mesure par rapport aux besoins de la zone est essentiellement justifiée par les éléments suivants:

- Le manque de ressources humaines qualifiées alors qu'il y a une demande (*Niedersachsen*, *Cataluña*, *Sydöstra Sverige*) et plus spécifiquement dans le domaine de la protection de l'environnement (*Friuli Venezia Giulia*);
- Le manque de main-d'œuvre qualifiée comme contrainte à l'intégration de l'innovation et des nouvelles technologies dans les PME (*Aragón*);
- L'absence de formation pour les demandeurs d'emploi surtout les jeunes (*Basse-Normandie*);
- Le besoin d'investissements dans les PME par une amélioration des savoir-faire (*Midi-Pyrénées*).

Les zones qui ont sélectionné cette mesure l'ont fait principalement pour améliorer les niveaux de main-d'œuvre à destination des PME mais aussi de la fonction publique.

Tous les éléments d'information fournis par les évaluations *ex-post* sont positifs quant au fait que les actions entreprises dans les différentes zones contribuent à l'amélioration du

potentiel humain en matière de recherche, de science et de technologie, en particulier par des formations de troisième cycle et par la formation de gestionnaires et de techniciens ou techniciennes d'établissements de recherche.

Les différentes actions mises en œuvre dans les zones concernées par cette mesure visent en fait essentiellement à réaliser l'objectif d'améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande de travail. C'est dans cette perspective que l'accent a été mis sur les besoins en main-d'œuvre qualifiée en réponse à des demandes identifiées (plus ou moins clairement selon les cas). Seule *Aragón* a choisi d'utiliser cette mesure dans une perspective d'amélioration de la compétitivité des entreprises existantes (objectif intermédiaire 4).

Si la mesure est pertinente par rapport au constat d'un manque de main-d'œuvre qualifiée, il reste que les raisons de ce manque devraient être approfondies. Deux hypothèses: soit la main-d'œuvre qualifiée formée dans la zone la quitte faute de travail ou pour chercher de meilleures conditions; soit les dispositifs de formation sont déficients et il y a un déficit de main-d'œuvre qualifiée qui n'est pas compensé par un flux migratoire vers la zone. Dans les deux cas, il s'agit davantage d'un problème d'attractivité générale que d'un problème de formation.

### **Efficacité**

Le tableau ci-dessous reprend quelques-uns des indicateurs les plus fréquemment utilisés.

**Tableau 6.29 - Exemples d'indicateurs collectés**

<b>Zones</b>	<b>Indicateurs</b>	<b>Valeur cible DOCUP</b>	<b>Valeur atteinte</b>
<b>Niedersachsen</b>			
	Formation académique (nbre)	1090	519
	Formation et qualification (nbre)	22363	28630
	Projets (nbre)		491
<b>Aragón</b>			
	Etudiants/cours (nbres)	44119/2458	48779/2543
	Bénéficiaires (nbre)	5233	5457
<b>Basse-Normandie</b>			
	Bénéficiaires (nbre)	25250	39571
	Formation pour la gestion d'entreprise (nbre)	---	750
	Formation pour travailleurs et employés (nbre)	---	5500
	Nombre de centres de formation assistés	11	13

Les principaux résultats de cette mesure peuvent se résumer comme suit:

- Niveau de formation professionnelle amélioré. Si on se base sur les indicateurs de participation aux formations (dont certains sont pondérés par le nombre d'heures de cours), le niveau de formation des bénéficiaires, qu'ils soient demandeurs d'emploi, travailleurs ou étudiants, a augmenté. Certaines zones (*Aragón*) ont formé plus de personnes que prévu, d'autres moins (*Niedersachsen* pour certains cours, *Friuli Venezia Giulia*), d'autres encore n'avaient pas de points de référence pour tous leurs indicateurs (*Basse-Normandie*).
- Insertion professionnelle améliorée et ce à deux niveaux:
  - Une partie des bénéficiaires sont des salariés qui ont ainsi pu adapter leurs compétences en fonction des besoins des entreprises, notamment en ce qui concerne les nouvelles technologies;
  - Une autre partie des bénéficiaires sont des demandeurs d'emploi qui, à la suite de la formation professionnelle suivie, ont pu trouver un emploi. Ainsi, en *Basse-Normandie* une des actions entreprises voulait répondre à des besoins spécifiques en termes de personnel qualifié et la moitié des demandeurs d'emploi qui ont suivi des formations dans ce cadre ont obtenu un contrat de travail par la suite.

Il convient cependant de nuancer ces résultats de la manière suivante:

- Le volume financier de la mesure est peu élevé.
- Elle est le plus souvent envisagée comme une occasion de tester des choses. Ainsi en *Niedersachsen*, on souhaitait tester la capacité des collèges à organiser des programmes efficaces d'éducation pour adultes et les résultats sont mitigés. En *Aragón*, le programme a permis de voir que les formations pour les travailleurs dans les technologies nouvelles n'étaient efficaces que lorsque les entrepreneurs eux-mêmes les donnaient.
- La mesure dans laquelle les résultats atteignent les prévisions varient d'une zone à l'autre et, au sein d'une zone, d'une action à l'autre.

En termes d'efficience, les résultats sont très contrastés d'une zone à l'autre:

- Dans certaines d'entre elles comme *Niedersachsen* ou *Friuli Venezia Giulia*, les évaluations *ex-post* sont très claires sur le manque d'efficience avec laquelle la mesure a été mise en œuvre, soit que les entités de formations retenues n'étaient pas compétentes, soit que les coûts de formation par bénéficiaires étaient plus élevés que prévus sans justification des écarts.
- Dans d'autres zones c'est tout le contraire comme en *Cataluña* où l'on constate des coûts en phase avec les types de formations prévues et en *Basse-Normandie* où les actions ont été intégrées dans des réseaux de formation efficaces qui existaient déjà.

Cette mesure est très marginale par rapport à l'ensemble du programme mais le plus souvent elle l'est aussi au sein de chaque zone où elle est mise en œuvre, sauf en *Basse-Normandie*.

### **Mesures FS22 – Renforcer le potentiel humain en matière de recherche de science et de technologie**

#### **Descriptif**

- Mesure marginale représentant moins de 1% des fonds alloués aux programmes, mise en œuvre dans 7 zones de l'échantillon, avec une priorité très basse, à l'exception d'une zone
- Actions concentrées sur les formations académiques, dans le domaine de l'environnement, transfert de l'innovation, etc.

#### **Points clés**

- Pertinence discutable de la mesure par rapport au constat de manque de main-d'œuvre qualifiée: n'est-il pas lié davantage à un problème d'attractivité de la zone pour du personnel qualifié ?

#### **Efficacité**

- Le programme a permis de tester de nouveaux dispositifs de formation

### **6.2.3 Impacts des actions de formation (Questions d'évaluation B.1.b et B.3.b)**

*B.1.B Dans quelle mesure, la formation a-t-elle permis d'augmenter l'employabilité des chômeurs et/ou d'augmenter la qualification des travailleurs en place ?*

Le chômage de longue durée tient fréquemment à ce que les personnes qui en sont victimes ne possèdent pas les qualifications requises pour postuler avec succès pour des emplois qui se créent dans la région où elles résident. La formation peut tenter de réduire ce désajustement entre la demande et l'offre d'emploi. Par ailleurs, les travailleurs en place ont des besoins de formation afin de s'ajuster au développement des entreprises. C'est essentiellement au travers de la mesure FS21 et de la mesure FS22 que l'ajustement de l'offre de travail a été poursuivi.

La mesure FS21 est une mesure importante du programme. Mise en œuvre dans 19 zones sur 20, elle représente environ 12% des allocations budgétaires.

L'analyse des réalisations de la mesure a montré que même s'ils sont en général en dessous des prévisions des DOCUP, les résultats obtenus sont significatifs. Les actions ont porté sur les domaines suivants:

- Formation continue,
- Formation/insertion auprès des demandeurs d'emploi,
- Resocialisation pour des chômeurs de longue durée.

La priorité a été donnée aux demandeurs d'emploi et à des actions de formation/insertion. L'impact de la formation en continu des travailleurs est difficile à évaluer et demanderait de mener une enquête sur le devenir de ces travailleurs et sur les changements induits par ces formations sur leur vie professionnelle.

Pour les demandeurs d'emploi, une bonne appréciation de l'efficacité des actions est le taux de placement à l'issue de la formation. Les quelques résultats mentionnés dans les rapports montrent une bonne efficacité de ces actions en *Bayern*, en *Auvergne*, en *Toscana* où le taux de placement après formation variait entre 39% et 85%. Les résultats ne sont pas aussi remarquables partout et certaines actions n'ont pas marché ou pas de manière satisfaisante par manque de ciblage, absence de coordination, problème de gestion financière. En général, les objectifs mentionnés dans les DOCUP n'ont pas été atteints, ce qui donne à penser que les besoins avaient été surestimés. Pour ces mesures comme pour d'autres, le programme s'est placé trop exclusivement dans une logique de financement de l'offre (offre de formation), n'apportant pas assez d'attention à l'appréciation de la demande potentielle surtout pour les actions nouvelles. Des actions de financement (co-financement) de la demande comme le système des chèques formations restent marginales.

*Les résultats en matière de formation sont donc mitigés. Dans certaines zones, les actions de formation ont permis d'augmenter l'employabilité des chômeurs et ont même donné lieu à une mise à l'emploi. Dans de trop nombreuses zones les résultats ont toutefois été en dessous des attentes. Un des éléments clés est le fait que les interventions se soient concentrées sur l'amélioration de l'offre de travail, sans coordonner suffisamment cette approche avec une évaluation de la demande, c'est-à-dire des besoins des entreprises dans la zone.*

*B.3.B Dans quelle mesure les actions de formation ont-elles contribué à l'amélioration des structures de production aussi bien des exploitations agricoles que pour les activités d'artisanat, de commerce, de tourisme et que pour les petites et moyennes entreprises ?*

La nécessité d'accompagner par des formations adéquates les changements apportés par les investissements du programme a bien été prise en compte dans les différents DOCUP.

Les actions de formation ont soit été intégrées aux mesures d'investissement auxquelles elles étaient reliées, soit elles ont fait l'objet de mesures spécifiques: la mesure FS21 et la mesure FG13.

Comme il ressort de l'analyse, la mesure FG13 a visé principalement les actions suivantes:

- Formation professionnelle des exploitants en activité: il s'agissait de renforcer leurs compétences techniques dans les matières agricoles et forestières, mais aussi de leur permettre d'acquérir des connaissances dans les domaines de la diversification des activités hors agriculture.
- Formation professionnelle agricole et sylvicole de personnes en recherche d'emploi.

Au niveau de la mesure FS21, la relation avec les autres actions du programme n'est pas aussi directe. Il y a par exemple peu de liens avec l'aide à l'investissement dans les entreprises (mesure FD17). On a relevé que certaines actions de formation n'ont pas connu de succès parce que les entreprises ne disposaient pas de plan de formation. Peu d'entreprises et pratiquement aucune PME n'ont une approche structurée de la démarche de formation.

C'est sans doute dans le domaine du tourisme que l'effort de formation a été le plus conséquent dans pratiquement toutes les zones.

*Les formations complémentaires aux investissements sont indispensables mais leur efficacité a souffert du manque de coordination des actions. Même si, au niveau du DOCUP, les synergies potentielles étaient évidentes, la mise en œuvre l'était beaucoup moins. En effet, les opérateurs de formation ne sont pas les mêmes que les opérateurs en charge des investissements. Le manque de coordination explique sans doute en partie pourquoi les objectifs des DOCUP n'ont pas toujours été atteints.*

#### **6.2.4 Impact sur le développement économique (Questions d'évaluation A.3.c, A.4 et B.2)**

*A.3.c Dans quelle mesure le développement ou le renforcement de nouvelles activités extra-agricoles ont-ils permis de développer le revenu des habitants autres que les exploitants agricoles ?*

*A.4 Dans quelle mesure le programme a-t-il permis de créer les conditions propices à une diversification des activités non agricoles dans la région et à un développement viable de ces activités ?*

*B.2 Dans quelle mesure le programme a-t-il permis d'augmenter la compétitivité des PME, notamment celles liées à la production agricole de la région et de consolider (ou éventuellement de favoriser) leur implantation dans la région ?*

Les indicateurs disponibles pour mesurer quantitativement l'impact en termes d'accroissement de l'activité, de création d'entreprise et de création d'emploi sont très limités. Ils sont présentés dans le tableau ci-dessous en comparaison avec les résultats observés pour l'ensemble de la région dans laquelle se situe l'Objectif 5b. Les chiffres donnés ici sont à interpréter avec prudence car les fluctuations économiques de zones rurales et de zones urbaines peuvent résulter de facteurs différents.



**Tableau 6.30 - Indicateurs d'impact – croissance observée entre début et fin de programme**

	GDP		Nbre Entreprises		Emplois salariés	
	Zone 5b	Région	Zone 5b	Région	Zone 5b	Région
<i>Bayern</i>	+10.5%	+13.2%				
<i>Niedersachsen</i> (PIB/hab)	+5,7%	+6,9%				
<i>Basse-Normandie</i>					+8.4%	+7.4%
<i>Bourgogne</i> - tertiaire			+7%	+8%		
<i>Cataluña</i> - secondaire - tertiaire	+16.9%	+18%	+35% +28%	+28% +17%	+33%	+32.8%
<i>Friesland</i>					+2.9%	+2.8%
<i>Lorraine</i>			+8.8%	+10.7%	+4.7%	+2.9%
<i>Midi-Pyrénées</i> - secondaire - tertiaire			-2.5%	-5.6%		
<i>Languedoc-Roussillon</i>			+8%		+9%	
<i>Auvergne</i>			-0.7%	-0.5%	-0.5%	+0.9%
<i>Manner-Suomi</i> - secondaire - tertiaire	+15.4%	+27%	+16% +11%	+16% +17%		
<i>Niederösterreich</i> - secondaire - tertiaire			-3% +18%	-2% +24%	+5%	+8.1%
<i>Oberösterreich</i>					+9.2%	+4.3%
<i>Wallonie</i> - secondaire - tertiaire			+6% +4%	+0% +5%	+10%	+9%

*Note: les chiffres ne sont pas comparables entre régions dans la mesure où les périodes reprises sont différentes, les taux de croissance peuvent être exprimés en moyenne annuelle ou sur l'ensemble de la période.*

Ces indications, associées aux évaluations qualitatives, permettent néanmoins de mettre en évidence certains effets du programme.

***Une modernisation assez large de l'appareil productif existant, relevant la compétitivité des entreprises.***

Dans plusieurs zones, les aides à l'investissement (FD17) ont contribué à moderniser les capacités productives existantes. Sans tenir compte de la question de l'additionnalité, ce type d'instrument s'est révélé efficace, avec un nombre d'entreprises touchées souvent largement supérieur à ce qui était attendu au départ du programme<sup>57</sup>. Ces aides, basées le

<sup>57</sup> Il faut souligner que les estimations faites au départ des programmes se sont révélées très souvent dépassées ou sur-évaluées. La difficulté de prévoir correctement le nombre d'entreprises bénéficiaires a été soulignée largement, en particulier dans les zones qui réalisaient leur premier exercice de programmation (Finlande, Autriche).

plus souvent sur des dispositifs existants, se sont révélées faciles à déboursier avec des critères d'octroi relativement larges. C'est en fin de compte surtout la qualité des projets qui est déterminante en terme d'impact. Peu d'éléments permettent de juger celle-ci. Dans certaines zones, comme *Manner-Suomi*, la qualité semble avoir été relativement bonne mais dans plusieurs autres, le manque de clarté dans les critères d'attribution des aides –règle du 'premier arrivé, premier servi' – (*Wallonie, Midi-Pyrénées*) a pu avoir pour effet de réduire l'impact potentiel des mesures.

Les risques d'axer ces aides sur des investissements d'extension inconsidérés ne semblent pas s'être matérialisés. Un *trade-off* existait entre relèvement de la compétitivité et création d'emploi. Dans la plupart des zones, la priorité a été clairement donnée à la modernisation, à l'accroissement de la productivité et non à la création d'emploi. Sans pouvoir être réellement considérés comme innovants, beaucoup d'investissements ont visé à renouveler les capacités de production, à améliorer la qualité des produits ou à conformer les entreprises aux normes en vigueur.

Dans plusieurs des zones couvertes (*Niederösterreich, Manner-Suomi, Basse-Normandie, Friesland, Wallonie, Lorraine*), la modernisation des entreprises s'est faite à large échelle (près de 80% des PME touchées en *Lorraine*), renforçant sans doute la compétitivité de l'ensemble des partenaires au sein de la zone.

L'impact des infrastructures et des actions d'accompagnement est nettement plus difficile à établir. Les investissements en infrastructure (FD18) visaient plusieurs objectifs et n'ont concouru que très indirectement à celui de l'amélioration de la compétitivité des entreprises.

La mesure FD19, visant un meilleur accompagnement des entreprises, notamment en matière d'innovation et de management, a apparemment contribué à relever le niveau de compétitivité des entreprises existantes, en touchant à des problèmes souvent considérés comme cruciaux en matière de développement d'activités.

L'évolution du PIB observée dans certaines zones indique des performances assez proches de celles de la région, au sein de laquelle des efforts ont aussi été réalisés en matière de services aux entreprises. Ces résultats, même s'ils ne permettent pas de réduire l'écart de niveau de revenu entre la zone 5b et la région, sont néanmoins satisfaisants à ce niveau et suggèrent des gains de compétitivité en zone 5b au moins comparables à ceux enregistrés dans le reste de la région.

### ***Un relèvement des capacités touristiques.***

Le secteur touristique a bénéficié d'un grand nombre de projets dans le cadre de ce programme. Le relèvement de la qualité des services Horeca est largement mentionné comme bénéfique du programme (*Niederösterreich, Oberösterreich, Danmark, Auvergne, Basse-Normandie, Lorraine, Languedoc-Roussillon*). Les efforts faits en matière d'attractivité des zones sur le plan touristique ont aussi été jugés pertinents et efficaces, bien que dans certaines zones (*Wales*) le risque d'un excédent d'offre ait été évoqué.

L'accroissement des revenus provenant du tourisme est cependant loin d'être évident. Peu de données sont disponibles sur l'évolution du nombre de touristes ou de nuitées, mais

celles relevées sont décevantes. En *Bayern*, le nombre de nuitées a baissé de 12% dans la zone 5b comparé à 9% pour la région, entre le début et la fin du programme; en *Niederösterreich*, la baisse a atteint 4% en zone 5b et 3% dans la région et respectivement 9% et 8% en *Oberösterreich*. Dans ces zones, la demande n'a pas suivi les efforts réalisés sur l'offre de services. Il est à noter toutefois que l'Autriche a été confrontée, dans la période sous revue, à une importante crise du secteur touristique.

### ***Des créations d'entreprises mais en nombre limité.***

Les mesures ont peu contribué à la création d'entreprises en général. Le taux de création d'entreprises dans les zones 5b est resté globalement assez proche de celui observé pour la région dans son ensemble à l'exception notable de la *Cataluña* où il a été nettement supérieur. De plus, là où de nouvelles entreprises ont vu le jour dans le cadre du programme, il s'est agi essentiellement de micro-entreprises dans des secteurs traditionnels (*Manner-Suomi*).

Certaines mesures étaient explicitement ciblées vers la création d'entreprises mais elles se sont avérées moins fructueuses que prévu. D'une part, certaines actions, en particulier les aides directes aux entreprises et les services aux entreprises, ont été finalement prioritairement orientées vers la modernisation des entreprises existantes, plus 'facile' à cibler, alors que, d'autre part, la mise en place d'infrastructures d'accueil pour les entreprises n'a pas débouché rapidement sur l'installation de nouvelles entreprises.

Un des éléments pouvant permettre de comprendre le peu de succès de ce type d'infrastructure est le problème lancinant de la demande qui reste, dans des secteurs où existent des économies d'échelle, trop étroite pour rentabiliser un investissement. Dans ce contexte, les entreprises créées sont souvent des micro-entreprises dans le secteur tertiaire (commerce, artisanat, services aux entreprises). Le programme 5b a clairement mis l'accent sur les capacités de production (approche par l'offre), en intervenant très marginalement sur le fonctionnement des marchés et sur l'accès à des marchés plus vastes. Cela fait peser un risque sur l'impact du programme en termes de capacités à diversifier les sources de revenus.

### ***Pas de réelle diversification des structures productives mais un renforcement de certains secteurs traditionnels (commerce, construction, artisanat).***

Ce sont essentiellement les secteurs traditionnels qui ont bénéficié des aides directes à l'investissement, et en particulier le tourisme, le commerce et l'artisanat. Dans plusieurs zones, les secteurs du commerce et de l'artisanat ont pu améliorer sensiblement leur offre de services (*Basse-Normandie, Auvergne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées*). D'autres productions ont également été touchées par ces programmes mais il s'est agi essentiellement de secteurs industriels traditionnels (*Basse-Normandie, Bourgogne*).

L'impact attendu en termes de diversification du tissu productif ne s'est donc pas produit. Néanmoins, les efforts réalisés en termes de modernisation des capacités d'offre ont pu déboucher sur une diversification des produits et un élargissement des marchés des secteurs traditionnels.

### ***Pas d'effet marquant sur les secteurs porteurs technologiques.***

Les efforts réalisés en matière de recherche et développement technologique, très marginaux il est vrai, n'ont pas réellement débouché sur l'émergence de nouvelles activités porteuses, et ce même en Finlande, où des entreprises high-tech très dynamiques se sont développées dans des zones voisines. Il faut reconnaître que les zones 5b ne présentent pas un potentiel très élevé dans ces domaines, notamment parce qu'on y trouve peu de centres de R&D et par manque de personnel qualifié. Le découpage des zones a rendu d'ailleurs certaines interventions dans ce domaine peu efficaces dans la mesure où les capacités d'offre de technologie sont généralement concentrées dans les zones urbaines.

Une nuance mérite néanmoins d'être apportée à ce constat: les services aux entreprises qui, dans les pays industrialisés, ont connu une croissance très rapide et ont pu, dans certaines zones, bénéficier des différents types d'action menés dans le cadre de l'Objectif 5b.

*En conclusion, il apparaît donc qu'en matière d'augmentation de la compétitivité des PME, le programme a contribué à une modernisation de l'appareil productif existant dans les zones, relevant ainsi la compétitivité des entreprises. Ce sont surtout les aides à l'investissement (FD17) qui ont joué un rôle important. Le nombre d'entreprises touchées par les aides à l'investissement a dépassé les attentes et a permis de moderniser les capacités productives, donnant la priorité à l'accroissement de la productivité et non à la création d'emploi. Les mesures d'investissement en infrastructure (FD18) n'ont contribué que très indirectement à l'amélioration de la compétitivité. Le programme a peu contribué à **la création d'entreprises**. Les mesures n'ont pas répondu aux attentes dans le domaine: les actions ont été généralement centrées sur les entreprises existantes, plus faciles à cibler et les actions visant directement l'établissement d'entreprises (infrastructures d'accueil) n'ont pas toujours fourni les résultats escomptés (peu d'installation de nouvelles entreprises), sauf dans certaines zones. Le problème d'une demande lancinante restant trop étroite pour rentabiliser un investissement dans des secteurs où existent des économies d'échelle est à souligner ici. Le programme 5b a mis l'accent sur les capacités de production, intervenant peu sur le fonctionnement des marchés ou l'ouverture à de nouveaux marchés. En matière de **diversification des activités non agricoles** force est de constater que ce sont les secteurs traditionnels qui ont été privilégiés (tourisme, commerce, artisanat). L'impact attendu en termes de diversification du tissu productif ne s'est pas produit, bien qu'il soit important de noter le succès des actions dans le secteur touristique. Les efforts en R&D technologique n'ont pas débouché sur l'émergence de nouvelles activités porteuses. Les zones 5b ne disposent pas d'un potentiel élevé dans ce domaine et le découpage des zones a rendu ce type d'activité peu efficace dans la mesure où les capacités d'offre de technologie sont généralement concentrées dans les zones urbaines. Enfin, peu d'information est disponible en matière de développement du **revenu des habitants autres que les exploitants agricoles**.*

#### **6.2.5 Impact sur l'emploi (questions d'évaluation B.1. A)**

*B.1.A Quel a été l'impact du programme sur la création ou le maintien de l'emploi dans la zone considérée, et quels types d'emploi ont été concernés en distinguant bien les emplois féminins des emplois masculins ?*

L'impact sur l'emploi de ces différents axes d'intervention est finalement assez satisfaisant. Globalement, pour les zones pour lesquelles les données sont disponibles, la croissance de l'emploi dans les zones 5b sur la période est légèrement supérieure à celle observée pour l'ensemble de la région. C'est dans le secteur tertiaire que l'emploi a augmenté le plus,

comme dans l'ensemble des pays européens au cours de cette période. Mais dans le secteur secondaire aussi l'évolution semble souvent avoir été plus favorable dans les zones 5b que dans le reste de la région.

La contribution des actions du programme 5b à ces performances en terme d'emploi est difficile à estimer. On peut néanmoins citer l'exemple de la *Wallonie* où les créations directes d'emploi liées au 5b, estimées à 300 unités, peuvent être rapprochées d'une augmentation de 1200 emplois salariés dans la zone entre 1993 et 1999. Dans de nombreuses zones, l'impact direct du 5b en terme d'emploi a été substantiel (*Niederösterreich, Oberösterreich, Toscana, Friuli Venezia Giulia, Friesland*). En *Bayern*, les effets en terme d'emploi de la mesure d'aide à l'investissement aux entreprises ont été considérables: plus de 7000 emplois créés (cinq fois plus qu'attendu) et près de 39000 emplois préservés dans la zone suite à cette mesure.

Les mesures mises en œuvre ont surtout visé une sécurisation des emplois existants plutôt qu'une création directe. En ce sens, l'objectif semble avoir été atteint même s'il n'est pas possible d'attribuer ce résultat aux seules actions menées dans le cadre de l'Objectif 5b. Il faut rappeler que l'environnement économique a été très porteur au cours de la deuxième partie des années 90 et, en particulier, à la fin de la décennie. L'emploi a très significativement augmenté dans la plupart des régions européennes.

### ***Un effet non négligeable sur les capacités d'adaptation et le capital social.***

L'importance de la coopération et des réseaux est de plus en plus invoquée aujourd'hui comme facteur d'innovation et de compétitivité. Développer des partenariats, établir des coopérations entre acteurs, créer des réseaux autour de problématiques communes constituent des axes d'intervention publique de plus en plus fréquents.

Dans plusieurs actions mises en œuvre dans le cadre de l'Objectif 5b, certains de ces aspects étaient déjà présents, notamment le développement de partenariats dans le domaine de la formation et de la prospection de marchés. Tout en étant marginales, certaines de ces actions ont néanmoins permis, de façon assez précurseur, de renforcer ce capital social.

Plusieurs évaluations ont également signalé les effets positifs de ces mesures sur la capacité d'adaptation et la sensibilisation des entreprises des zones concernées aux problématiques de l'innovation et de la protection de l'environnement.

Les informations disponibles ne permettent pas d'apprécier l'impact du programme sur l'emploi masculin ou féminin. D'une manière générale, peu d'actions spécifiques à destination des femmes ont été menées. Quelques exceptions:

- Aide à l'embauche spécifiquement orientée vers les femmes dans les zones fragilisées en *Niederösterreich*;
- Incubateurs d'entreprises réservés aux femmes entrepreneurs en Finlande.

*Globalement, les conclusions sont donc relativement positives en termes de création d'emploi. Pour la période sous revue, la croissance de l'emploi dans les zones 5b est légèrement supérieure à celle observée pour*

*l'ensemble des régions de référence. Cette croissance concerne le secteur tertiaire, mais aussi secondaire. A cet égard, il faut noter que les mesures ont surtout visé la sécurisation des emplois existants plutôt que la création directe. Reste qu'il est difficile d'isoler la contribution des actions du programme 5b à ces performances. Il faut en outre rappeler que l'environnement a été très porteur au cours de la deuxième partie des années 1990. Enfin, il faut souligner l'importance de l'effet sur les capacités d'adaptation et le capital social.*

### 6.3 Attractivité de la zone

Les mesures éligibles visant à améliorer l'attractivité de la zone par le biais de l'objectif intermédiaire d'une meilleure qualité de vie sont principalement les suivantes:

- Mesures FEOGA:
  - « la rénovation et le développement des villages ainsi que la protection et la conservation du patrimoine rural » (mesure FG5);
  - « la protection de l'environnement et le maintien de l'espace rural, ainsi que la reconstitution de paysages » (mesure FG12).
- Mesure FEDER:
  - « la réalisation d'investissements productifs et en infrastructures visant la protection de l'environnement, selon les principes du développement durable, lorsqu'ils sont liés au développement régional » (mesure FD20).

#### 6.3.1 La mesure FG5 – Rénovation et développement des villages, protection et conservation du patrimoine rural

La mesure FG5 représente 6,91 % des fonds alloués aux programmes Objectif 5b mis en œuvre dans la période 1994-1999.

**Tableau 6.31 - Budgets initiaux affectés à la mesure FG5**

	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
M E S U R E	Allemagne	NIE (DE)	49.057.436	25,87%	20,18%
	France	BOU	39.848.000	21,01%	36,45%
	Espagne	ARA	30.835.000	16,26%	10,33%
	France	LOR	15.954.000	8,41%	16,70%
	Allemagne	BAY	10.599.000	5,59%	1,94%
	Italie	TOS	8.700.000	4,59%	6,52%
	France	L-R	5.932.000	3,13%	5,07%
	Autriche	NIE (AT)	4.810.000	2,54%	4,51%
	Belgique	WAL	4.449.689	2,35%	10,77%
	F G 5	Espagne	CAT	4.017.586	2,12%
	Autriche	OBE Total	3.975.000	2,10%	4,20%
	Finlande	M-S	3.070.000	1,62%	1,63%
	Italie	LIG	2.935.552	1,55%	8,45%
	Suède	SYD	2.758.996	1,45%	5,74%
	Italie	F-VG	2.715.790	1,43%	6,30%
	<b>Totaux</b>		<b>189.658.048</b>	<b>100,00%</b>	

Comme il ressort du tableau 6.31, une large majorité de zones (15 des 20 zones) a mis en œuvre des mesures de type FG5.

Trois zones (*Niedersachsen*, *Bourgogne*, *Aragón*) représentent à elles seules 68% du total des fonds alloués à cette mesure dans les programmes 5b 1994-1999.

Il est à noter aussi que, pour chacune de ces trois zones, la part de la mesure FG5 sur la totalité des fonds alloués au programme de la zone est particulièrement élevée, allant de 10% en *Aragón*, à 20% en *Niedersachsen* et même 36% en *Bourgogne*.

Cette dernière remarque vaut également pour un certain nombre de programmes plus petits en termes d'enveloppe financière totale, mais ayant alloué une part importante de leurs fonds à la mesure FG5. Il s'agit notamment de la *Lorraine* (17%) et de la *Wallonie* (11%).

De manière générale, on peut distinguer deux types d'intervention sur l'ensemble des zones:

- Les interventions les plus fréquentes concernent la conservation ou le développement du patrimoine architectural, paysager et culturel. On distinguera ici:
  - Des interventions de sensibilisation visant à stimuler la population rurale (agriculteurs et autres) à prendre la responsabilité de leur espace de vie: actions de conseil et de sensibilisation précédant l'aide matérielle (*Niederösterreich*). Dans la zone de *Sydöstra*, des initiatives ont été prises pour stimuler des personnes « culturellement actives », en particulier les jeunes et les femmes;
  - Le développement d'un « plan directeur pour la rénovation des villages » dans la zone de *Niedersachsen*, y compris la consultation des habitants. En *Wales*, de nombreuses activités analogues « community appraisals » ont été entreprises;
  - La restauration, l'entretien et le développement effectifs des paysages et centres ruraux. Ces interventions visent à mettre en valeur le caractère typique de la zone: entretien du paysage, restauration d'habitations typiques (*Bayern*, *Niedersachsen*, *Aragón*, *Cataluña*, *Languedoc-Roussillon*, *Lorraine*, *Friuli Venezia Giulia*, *Liguria*);
  - Des interventions visant plus spécifiquement à restaurer, rénover, mettre en valeur les monuments à valeur historique et culturelle de certaines zones (musées, châteaux, parcs archéologiques): *Toscana*, *Lorraine*);
  - Dans certains cas (*Toscana*, *Oberösterreich*, *Lorraine*) des interventions servent de complément à la rénovation « culturelle » en adaptant la signalisation routière, en créant des points d'information, des centres de documentation, en soutenant des spectacles (son et lumières), des catalogues sur les sites et monuments, etc.;
  - Un cas intéressant est celui de la *Toscana* où une mesure s'est centrée sur la création d'une plus-value culturelle en convertissant des anciennes usines (2) en musée et en reconvertissant un bâtiment inutilisé en centre culturel.
- Certaines interventions concernent plutôt l'infrastructure et les services au sens large:
  - En *Wallonie* une mesure vise à améliorer l'infrastructure rurale par des actions d'adduction d'eau et la construction d'arrêts de bus dans la zone; En *Aragón* (également en *Cataluña*) les mesures concernaient surtout l'adduction d'eau;
  - Les zones de *Manner-Suomi*, *Sydöstra Sverige* et *Wales* ont pris des initiatives pour réorganiser et développer les services dans les zones rurales (par exemple centres de puériculture, transport local, programme en télécommunications, etc.).

Des tendances claires en fonction des caractéristiques des zones ne se dessinent pas ici: la plupart des zones prennent des initiatives de type similaire visant à mettre en valeur le patrimoine architectural, paysager et culturel.

### **La pertinence**

De manière générale les actions de type FG5 visent à répondre au besoin des zones d'être revitalisées. Les zones 5b sont en effet confrontées à une densité de population inférieure à la moyenne régionale (ou nationale) et à une tendance à la dépopulation<sup>58</sup>.

Afin de répondre à cette "désertion" des zones, les programmes Objectif 5b ont, globalement, suivi une stratégie visant à mettre en avant et développer les atouts de la zone en termes de qualité de vie, soit pour les résidents permanents (anciens ou nouveaux), soit pour les touristes, soit pour ces deux catégories. Les interventions se sont orientées autour de deux axes: la mise en valeur du patrimoine local et l'amélioration des services de base.

Dans cette optique, les actions menées dans les différentes zones sont appropriées par rapport à l'objectif visant l'amélioration de la qualité de vie.

Une remarque cependant. Elle concerne la **contradiction potentielle des objectifs**. rendre la zone plus attrayante pour améliorer la qualité de vie des agriculteurs, des résidents permanents, pour attirer de nouveaux habitants ou pour augmenter le nombre de touristes peuvent s'avérer des objectifs incompatibles. En effet chacun a vis-à-vis du territoire des attentes spécifiques. L'agriculteur souhaite par exemple développer son exploitation en privilégiant une agriculture intensive qui n'est pas toujours sans générer quelques nuisances (paysagère, odeurs, bruits), le résident non-agriculteur d'une zone 5b privilégiera sans doute les activités de développement économique qui lui apporteront l'emploi et l'accès aux services de base. Les nouveaux résidents ont choisi ces zones 5b pour la qualité de vie qu'on y trouve. Un développement trop important de l'agriculture et du tourisme risque de modifier l'attrait de la zone. Les touristes qui choisissent de venir dans des zones rurales sont attirés par une image de la ruralité qu'un développement économique inconsidéré pourrait faire perdre. Dans leur volonté de mettre en valeur et développer l'attractivité de la zone en termes de qualité de vie, plusieurs zones visent à la fois les résidents (anciens et nouveaux) et les touristes. Ainsi, en *Lorraine*, le DOCUP souligne cette double volonté d'attirer de nouveaux habitants et de développer le tourisme vert. L'on trouve des exemples analogues en *Friuli Venezia Giulia*, ou encore en *Languedoc-Roussillon*, où l'on vise à mettre en valeur le patrimoine bâti typique comme support d'un tourisme fondé sur le retour de "l'authenticité", pour éviter la désertification des hameaux.

Pour prendre en compte ces objectifs contradictoires, il est essentiel d'avoir une **démarche intégrée** incluant une consultation et une participation des différents groupes, comme cela a été fait en *Niedersachsen*.

---

<sup>58</sup> A l'exception de *Oberösterreich*, *Cataluña* et la partie île (+8%) de *Sydöstra Sverige*. Pour les zones de *Wallonie*, *Bayern* et *Niedersachsen* nous ne disposons pas de données.



Dans une même perspective, il est crucial d'éviter d'éventuels "effets pervers" tels qu'une pollution provoquée par le tourisme. Ainsi les zones de *Friuli Venezia Giulia* ou encore *Cataluña* mettent en exergue la pression subie à cause du tourisme.

### **L'efficacité**

Les principales réalisations de cette mesure sont:

- La rénovation de bâtiments: maisons de villages, bâtisses typiques, constructions à valeur historique, la construction de bâtiments d'intérêt commun;
- La requalification du patrimoine bâti (à des fins touristiques);
- La restructuration de villages;
- La réalisation de parcs industriels, parcs culturels, musées;
- Les études accompagnant les différentes initiatives sus-mentionnées;
- La réalisation d'infrastructures et services de proximité;
- L'établissement de services au niveau de la communauté rurale.

Le tableau ci-dessous donne des exemples d'indicateurs collectés pour les mesures de type FG5 en indiquant également les valeurs cibles mises en avant dans les DOCUP et les valeurs effectivement atteintes.

Tableau 6.32 - Mesure FG5 Indicateurs de réalisation

Zones	Indicateurs	Valeur cible DOCUP	Valeur atteinte
<b>Niederösterreich</b>			
	Nombre d'endroits impliqués dans la rénovation des villages	90	100
	Communautés projets nouvellement établies	20	90
<b>Oberösterreich</b>			
	Nombre de projets mis en œuvre	5 à 8	20
<b>Wallonie</b>			
	Infrastructures communes et publiques (nbre de projets)	3	9
<b>Niedersachsen</b>			
	Nombre de villages impliqués	200	263
	Nombre de projets	100	532
<b>Aragón</b>			
	Municipalités/population ayant bénéficié	900/80.000	570/244.932
<b>Lorraine</b>			
	Nombre d'études et suivi-animation des OPAH (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat)	30	44
	Ravalement de façades dans le cadre des OPAH	4500	1909
	Rénovation extérieure des habitations de caractère	1000	50
	Requalification du patrimoine bâti		84
	Soutien l'animation à des fins touristiques		14
<b>Friuli Venezia Giulia</b>			
	Nombre de bâtiments construits	600	131
	Interventions en termes de re-développement dans des villages à haut potentiel touristique	5	22
	Nombre de lits créés, dans des lieux ne faisant pas partie de l'hôtellerie	3000	762
	Nombre de touristes par an	4655	4655
<b>Liguria</b>			
	Nombre de villages restructurés	16	10
	Nombre de projets préparés	82	30
	Interventions sur l'héritage architectural et culturel	16	8
	Initiatives pour la promotion d'excursions touristiques	6	22
	Urbanisation interventions	19	22
	Nouvelles zones commerciales	13	6
<b>Toscana</b>			
	Musées	1	1
	Parcs industriels	2	2
	Parcs culturels	2	3
	Musées	21	25
<b>Sydöstra</b>			
	Nouveaux emplois et emplois protégés		42
	Nouveaux emplois et emplois protégés	200	43
<b>Wales</b>			
	Entreprises soutenues	150	39
	Systèmes de puériculture soutenus	30	477
	Transport et télécommunications	60	50

Globalement, le niveau de réalisation des indicateurs montre que les activités menées ont dépassé les prévisions.

Parmi les facteurs ayant contribué à l'efficacité des mesures en termes de réalisations, on retiendra les éléments suivants:

- En *Niedersachsen*, *Niederösterreich* et *Oberösterreich*, les réalisations dépassent clairement les valeurs cibles et ce alors qu'en cours de programmation les moyens financiers ont été sensiblement réduits dans ces deux dernières zones. D'abord, il y a l'expérience des différentes zones impliquées dans des actions similaires depuis longtemps. Ensuite, il y a aussi le fait que ces zones ont mis en œuvre un processus intégré de planification (impliquant, par exemple en *Niederösterreich* des aspects sociaux, culturels et économiques) incluant la consultation des différentes parties concernées. Par ailleurs, on notera encore les facteurs suivants ayant contribué au succès:
  - En *Niederösterreich* le recours à une activité de conseil pour la mise en œuvre des projets;
  - Dans la zone de *Oberösterreich*, l'on notera aussi que la mesure semble avoir provoqué un effet d'entraînement: un nombre significatif de personnes a participé de manière volontaire à la restauration de bâtiments historiques;
  - En *Niedersachsen*, on notera l'implication importante de la population et la synergie avec d'autres mesures (notamment de tourisme).
- En *Lorraine*, il s'est avéré que les mesures pour la revalorisation des monuments historiques ont eu le plus de succès dans les localités où elles étaient complétées par des mesures d'animation axées sur le tourisme.
- En *Languedoc-Roussillon* il apparaît que les actions de restauration du patrimoine ont eu un fort effet de levier auprès des maîtres d'ouvrage privés, en particulier lorsque ceux-ci y voyaient un intérêt touristique.
- Les résultats obtenus en *Liguria* peuvent être qualifiés de "satisfaisants", bien que des difficultés en matière de gestion des travaux publics aient été constatées;
- La forte demande pour certains services à la communauté rural en *Wales* (par exemple pour la puériculture).

Les deux mesures de la *Lorraine* ont par contre eu un taux de réalisation trop faible (42%: 1909 façades rénovées sur les 4500 prévues). Ce faible résultat est expliqué en partie par des délais jugés trop longs pour l'obtention des crédits, mais aussi par le fait que le « retour sur investissements » de ce type d'opération est moins évident que dans le cas d'opérations directement productives. Cela dit, les actions de rénovation ont eut un effet d'entraînement sur la rénovation menée par des propriétaires privés et les commerçants.

En *Languedoc-Roussillon*, il s'est avéré que les diagnostics préalables des territoires étaient trop succincts et n'ont pas conduit à définir des priorités d'intervention ni des démarches intégrées de développement.

### **Mesures FG5 – Rénovation et développement des villages, protection et conservation du patrimoine rural**

#### **Descriptif**

- Mesure importante en termes financiers (6,91%), mise en œuvre dans 15 zones de l'échantillon, prioritaire dans 5 de ces zones
- Deux types d'intervention:
  - pour la majorité des actions: conservation et développement du patrimoine architectural, paysager et culturel
  - l'infrastructure au sens large

#### **Points clés**

- Le patrimoine est un atout des zones 5b
- Risque de conflits d'intérêts dans les objectifs poursuivis. Agriculteurs, résidents non-agriculteurs, nouveaux résidents. Importance d'une démarche participative intégrant toutes les parties

#### **Efficacité**

- Facteurs de succès:
  - longue expérience d'interventions similaires
  - utilisation d'un processus intégré de planification incluant la consultation des différentes parties concernées;
  - recours à l'activité de conseil et appui professionnel
  - motivation des bénéficiaires
  - la demande pour des services émanant de la communauté rurale
- Difficultés
  - délais d'obtention des crédits
  - « retours sur investissement » pas toujours stimulants
  - manque de préparation
- Effets attendus:
  - attractivité touristes et néo-ruraux;
  - effet d'entraînement sur l'amélioration du patrimoine privé
  - valorisation du patrimoine
  - renforcement/maintien d'une identité culturelle

### **6.3.2 La mesure FG12 – Protection de l'environnement, maintien de l'espace rural, reconstitution de paysages**

La mesure FG12 représente 5,18% des fonds qui ont été alloués au programme Objectif 5b.

Tableau 6.33 - Budgets initiaux affectés à la mesure FG12

M E S U R E  F G 1 2	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
		Allemagne	<b>BAY</b>	32.438.000	21,60%
	France	<b>BOU</b>	19.669.000	13,10%	17,99%
	Allemagne	<b>NIE (DE)</b>	15.164.954	10,10%	6,24%
	Finlande	<b>M-S</b>	11.880.000	7,91%	6,30%
	France	<b>L-R</b>	11.073.000	7,37%	9,47%
	Espagne	<b>CAT</b>	10.966.668	7,30%	10,02%
	Italie	<b>TOS</b>	10.000.000	6,66%	7,50%
	France	<b>M-P</b>	8.000.000	5,33%	2,89%
	Espagne	<b>ARA</b>	6.405.000	4,27%	2,15%
	Autriche	<b>OBE</b>	6.198.000	4,13%	6,55%
	Pays-Bas	<b>FRI</b>	5.999.000	4,00%	8,83%
	Italie	<b>LIG</b>	5.377.368	3,58%	15,48%
	France	<b>B-N</b>	5.347.500	3,56%	4,06%
	Italie	<b>F-VG</b>	839.474	0,56%	1,95%
	Belgique	<b>WAL</b>	800.696	0,53%	1,94%
	<b>Totaux</b>		<b>150.158.660</b>	<b>100,00%</b>	

Comme pour la mesure FG5, trois-quart des zones ont mis en œuvre des mesures de type FG12. Ici aussi, trois zones (*Bayern, Bourgogne, Niedersachsen*) absorbent à elles seules une large partie des fonds, en l'occurrence 44,8%.

La *Bourgogne* par contre a alloué environ 18% de ses fonds à cette mesure. D'autres zones lui ont également donné une priorité importante. Il s'agit de la *Cataluña* et la *Liguria*.

Les différents types d'intervention relevant de la mesure éligible FG12 peuvent se caractériser comme suit<sup>59</sup>:

- Des études préalables à des programmes d'intervention de protection de l'environnement. Ainsi la zone de *Niedersachsen* a financé une étude visant à identifier des mesures pouvant protéger l'environnement, notamment contre les émissions de la production animale. *Bayern* s'est consacré, entre autres, à la création de plans de développement pour les paysages et à un système d'information sur l'environnement. Le développement d'un système analogue a été soutenu en *Friuli Venezia Giulia*. En *Liguria*, une étude a été menée pour l'aménagement d'un torrent et l'impact de cet aménagement sur l'environnement.
- Des acquisitions de terres devant être préservées ont également été financées (*Basse-Normandie, Friesland*).
- Des actions de protection et d'assainissement de l'environnement: protection de zones fragiles du point de vue de l'environnement (*Basse-Normandie, Manner-Suomi*), assainissement de rivières (*Midi-Pyrénées*), protection du sol (*Toscana*), élimination de facteurs polluants (*Friesland*), amélioration ou restauration du paysage (*Languedoc-Roussillon, Toscana, Wallonie, Niedersachsen, Wales*).

<sup>59</sup> Les zones mentionnées figurent ici à titre d'exemple: le même type d'activité peut également avoir été mis en œuvre dans d'autres zones.

- Des mesures visant à promouvoir la biodiversité: protection de la faune et de la flore, de l'habitat naturel, d'espèces ou de plantes menacées (*Wallonie, Aragón, Cataluña, Midi-Pyrénées*).
- La reconversion de fermes et de bâtiments industriels abandonnés (*Manner-Suomi*).
- Des actions de sensibilisation du public (*Midi-Pyrénées, Wales*).
- Aide à l'installation de jeunes agriculteurs (*Liguria*).

### **La pertinence**

La qualité des ressources naturelles est identifiée comme le principal atout dans pratiquement toutes les zones 5b.

Compte tenu de l'enjeu, il paraît étonnant de constater la part relativement faible des moyens consacrés à cette mesure. Globalement moins de 10 % des ressources 5b. Il est vrai que d'autres mesures importantes financées visaient le même objectif (mesures agro-environnementales). D'autre part, étant donné la spécificité même des zones 5b (faible densité de population, faible activité économique et agriculture généralement moins intensive), elles sont généralement moins confrontées que la moyenne des zones rurales européennes aux impacts sur l'environnement d'une production agricole intensive.

La nature des interventions qui ont été menées dans les différentes zones est très variable et outre la contribution à un objectif général de développer les atouts des zones en termes de paysage et d'environnement sain mis en avant par plusieurs zones (*Oberösterreich, Wallonie, Niedersachsen, Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Toscana*), l'on retiendra les besoins suivants mentionnés:

- Veiller à réduire les effets néfastes en termes de pollution (contamination des eaux, des sols) suite à une agriculture à production intensive (*Oberösterreich, Bayern, Niedersachsen*) ou suite à l'activité économique non agricole (*Manner-Suomi, Friesland*);
- Contrer les conséquences de la déprise agricole sur les paysages (fermeture progressive de ceux-ci), l'augmentation des risques d'incendies (*Languedoc-Roussillon*);
- Combattre la dégradation de l'habitat naturel de la faune et de la flore (*Wallonie, Aragón, Cataluña, Midi-Pyrénées, Toscana, Friesland*);
- Eviter la pollution ou "l'intrusion" visuelle résultant de l'abandon de bâtiments (*Manner-Suomi*);
- Nécessité pour les autorités de gestion locales de disposer de l'information requise sur l'environnement en vue de réagir adéquatement aux catastrophes naturelles ou humaines (incendies, etc.) et de manière générale, de disposer d'instruments de gestion pour la planification territoriale (*Friuli Venezia Giulia*).

La plupart des actions répondent davantage à des besoins spécifiques des zones concernées plutôt qu'à la mise en œuvre d'une stratégie globale de développement durable. Il est néanmoins intéressant de souligner que les types d'intervention révèlent deux types de contraintes fondamentalement différentes qui menacent l'espace rural et qui caractérisent les zones 5b:

- Les effets néfastes des pollutions agricoles et non agricoles: certaines zones 5b, et sans doute dans une proportion moindre que dans d'autres zones rurales sont affectées par les pollutions d'origine agricole ou non agricole. Si l'importance est moindre, les enjeux sont beaucoup plus cruciaux, la qualité de l'environnement étant un atout majeur de développement pour les zones 5b.
- Les conséquences de l'abandon de terres agricoles: l'abandon des fermes qui caractérise encore certaines zones défavorisées a des conséquences sur la qualité du patrimoine naturel et du cadre de vie (fermeture de paysage, bâtiment à l'abandon, risque d'incendie). L'abandon de ferme signifie également la disparition d'activités économiques.

### **Efficacité**

Les principales réalisations de cette mesure sont:

- La protection de zones sensibles (par exemple par le stockage des lisiers);
- La réalisation de nouvelles structures écologiques;
- Le réaménagement de cours d'eau;
- Des études et le développement de systèmes de monitoring;
- La mise en place d'équipements (constructions d'étables, mais également aménagement des points de vue, d'itinéraires de randonnée);
- Le réaménagement du paysage par la plantation/l'entretien de haies;
- Des activités de sensibilisation/formation du public;
- Aides à l'installation des jeunes agriculteurs.

Le tableau ci-dessous offre un aperçu des indicateurs de réalisation.

Tableau 6.34 - Mesure FG12 Indicateurs de réalisation

Zones	Indicateurs	Valeur cible DOCUP	Valeur atteinte
<b>Oberösterreich</b>			
	Projets environnementaux par an	1 à 5	181
<b>Wallonie</b>			
	Nombre de haies plantées/entretenu (en km)	33/450	33/200
<b>Bayern</b>			
	Nombre de projets		2820
<b>Niedersachsen</b>			
	Projets de réduction d'émission	5	5
	Etables pour vaches (nombre)	600	881
	Machines de trait mobiles (nombre)	65	0
	Zone "rénaturalisées" (ha)	1650	918
	Haies (nombre)	130	302
	Bords de rivières	40	230
	Enlèvement de barrières biologiques	10	41
	Revitalisation de rivières	4	2
<b>Aragón</b>			
	Zones protégées impliquées / Plans de protections / Publications / Programmes de formation environnementale	7 / 3 / 60 / 16	10 / 3 / 54 / 16
<b>Cataluña</b>			
	Zones protégées/Actions/Zones/Campagnes/Aides	20000 has. Protégés/20 zones améliorées/15 zones/30 campagnes/180 aides	34710 has Protégés/ 24 actions améliorées/25 zones/ 9 campagnes/211 aides
<b>Basse-Normandie</b>			
	Préservation des zones sensibles (Ha)	300	159
	Valorisation du paysage (nombre de chartes paysagères)	10	4
	Petits bâtiments du patrimoine rural (nbre de bâtiments)		212
<b>Midi-Pyrénées</b>			
	Réalisation d'ouvrage de franchissement	70	43
<b>Friuli Venezia Giulia</b>			
	Surface couverte par le système de monitoring (km <sup>2</sup> )		3.77
<b>Liguria</b>			
	Zones stabilisées (ha)	1000	791.7
	Longueur des cours d'eau réaménagés	9	23.3
<b>Toscana</b>			
	Chemins de systématation hydraulique (ha/km)	18000/151	
<b>Friesland</b>			
	Réalisation de nouvelles structures écologiques (ha)	3000	309
	Préservation de structures existantes (ha)	2899	



Zones	Indicateurs	Valeur cible DOCUP	Valeur atteinte
<b>Wales</b>			
	Aides environnementales	120	203
	Cours d'aptitudes « rurales »	120	316

Dans plusieurs cas, on constate un écart assez important entre les valeurs cibles et les valeurs réellement atteintes, soit que les valeurs sont en dessous des valeurs cibles, soit qu'elles les dépassent clairement.

Parmi les variables ayant mené à des résultats dépassant les attentes, on retiendra les suivantes:

- En *Oberösterreich* la plupart des projets concernaient le stockage de lisier et, de manière plus limitée, le développement des villages. Approximativement 21% des fonds de la zone ont été investis dans le stockage des lisiers, la protection des nappes phréatiques étant essentielle à cause de la production intensive de porcs et de bœufs. Approximativement 6.000 unités agricoles (ou la moitié de tous les fermiers à temps plein de la zone), ont été atteints. Le succès de la mesure peut s'expliquer en partie par la très substantielle (+56%) augmentation des fonds qui lui ont été alloués dans le cadre du programme.
- Le *Languedoc-Roussillon* a constaté un succès important de ses aides complémentaires à l'installation des agriculteurs dans des zones à très faible densité de population. Ce succès contraste avec le nombre plus réduit de dossiers non agricoles (aides aux jeunes entrepreneurs ou aides à la création d'entreprise) dans la même zone, ce qui peut s'expliquer par les contacts très directs qu'entretiennent les chambres d'agriculture avec les exploitants agricoles et les jeunes agriculteurs en particulier.

Le fait qu'un certain nombre de résultats n'aient pu être atteints peut être expliqué comme suit:

- Pour certains projets, la taille de l'entreprise agricole a été un facteur déterminant. Ainsi, en *Niedersachsen*, l'achat de machines de traite mobiles n'a pu être réalisé (malgré la valeur cible de 65 machines). En effet, il s'est avéré que, pour les petites entreprises, de tels achats étaient trop lourds en termes financiers, et ceci alors que le besoin existait bien. Pour les grandes entreprises, le système de traite mobile n'avait par contre pas d'utilité, les animaux étant presque constamment dans les étables.
- Un trop grande variation de projets menés à des échelles différentes semble expliquer les résultats en dessous des attentes des activités de valorisation du paysage en *Basse-Normandie*: le manque de vue d'ensemble de ce type d'action semble avoir eu une incidence négative sur l'obtention d'un résultat cohérent nettement visible en termes paysagers. Un même constat a été fait en zone de *Languedoc-Roussillon*.
- Le manque de relais identifiés et mobilisés est une difficulté souvent mentionnée (par exemple en *Midi-Pyrénées* où le relais lorsqu'il est présent (voir plus haut) est mis en avant comme un réel atout). En cas d'absence de tels relais, des difficultés de démarrage sont observées, particulièrement pour mobiliser les collectivités locales. Beaucoup de temps est perdu pour tisser des liens avec des partenaires potentiels. A cet

égard, un travail préliminaire de concertation avec des instances pouvant jouer ce rôle de relais faciliterait certainement la mise en œuvre du programme.

La plupart des mesures ont une incidence positive sur la qualité de la vie. Pour certaines d'entre elles, comme par exemple un certain nombre d'actions en matière de biodiversité, le lien avec l'augmentation de la qualité de la vie n'est pas direct (en *Cataluña* par exemple). Pour d'autres, il apparaît que le seuil critique n'a pas été atteint (en *Manner-Suomi* par exemple) du fait de ressources financières insuffisantes et trop dispersées.

### **Mesures FG12 – Protection de l'environnement, maintien de l'espace rural, reconstitution de paysages**

#### **Descriptif**

- Mesure représentant 5,18% des fonds alloués aux programmes Objectif 5b, mise en œuvre dans 15 zones de l'échantillon, avec une priorité relativement importante pour de nombreuses zones
- Interventions variées: des études préparatoires à la protection de l'environnement, l'acquisition de terres à préserver, des actions de protection de l'environnement, des actions de sensibilisation, etc.

#### **Points clés**

- L'environnement est un atout des zones 5b
- Concurrence d'autres mesures (mesures agro-environnementales)
- Spécificité des zones 5b: risques environnementaux liés à la déprise agricole

#### **Efficacité**

- Facteurs de succès:
  - importance de l'expérience dans des programmes environnementaux
  - utilisation de structures relais (Chambre d'agriculture, animateurs)
- Difficultés:
  - dispersion des projets
  - seuil critique non atteint

### **6.3.3 La mesure FD20 – Investissements productifs et en infrastructures visant la protection de l'environnement**

14 des 20 zones ont mis en œuvre des mesures de type FD20.

Tableau 6.35 - Budgets initiaux affectés à la mesure FD20

	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
M	Allemagne	NIE (DE)	48.093.427	30,04%	19,79%
	Allemagne	BAY	42.700.000	26,67%	7,82%
E	Italie	TOS	15.100.000	9,43%	11,32%
S	France	M-P	15.000.000	9,37%	5,42%
U	Finlande	M-S	9.290.000	5,80%	4,93%
R	France	B-N	7.765.000	4,85%	5,89%
E	France	LOR	7.000.000	4,37%	7,33%
	Italie	LIG	3.910.423	2,44%	11,26%
F	Espagne	ARA	3.220.000	2,01%	1,08%
D	Autriche	OBE	2.988.000	1,87%	3,16%
2	France	L-R	1.997.000	1,25%	1,71%
0	Autriche	NIE (AT)	1.770.000	1,11%	1,66%
	Espagne	CAT	824.048	0,51%	0,75%
	Italie	F-VG	463.158	0,29%	1,08%
	<b>Totaux</b>		<b>160.121.056</b>	<b>100,00%</b>	

*Niedersachsen* est la zone ayant alloué le plus de fonds à la mesure FD20 (près de 20% de son budget). Elle est suivie de près par les deux zones italiennes de *Toscana* et *Liguria* (chacune un peu plus de 11%).

Au vu des montants consacrés à cette mesure, on peut dire que la préoccupation environnementale n'était pas une priorité dans la plupart des zones 5b. en effet, elles y ont consacré moins de 10 % de leurs ressources.

Les investissements concernent des mesures dans les domaines suivants:

- La majeure partie des mesures concerne la gestion de l'eau:
  - Traitement des eaux usées (*Bayern, Niedersachsen, Cataluña, Manner-Suomi, Lorraine*): ceci peut concerner la construction de canalisations, d'installations de purification, décanteurs;
  - Alimentation en eau et amélioration de la qualité des nappes phréatiques (*Bayern, Midi-Pyrénées, Toscana*);
  - Restauration de cours d'eau et petits ports de pêche (*Manner-Suomi, Lorraine, Toscana*).
- Traitement de déchets:
  - Technologies pour les déchets biologiques (*Niedersachsen*): installations de compostage;
  - Traitement de déchets liquides et/ou solides (*Aragón, Cataluña, Manner-Suomi, Midi-Pyrénées*);
  - Traitement de déchets domestiques (*Basse-Normandie, Lorraine*);
  - Zones de stockage de déchets toxiques ou autres, décharges (*Liguria*);
  - Recyclage de déchets (*Liguria*);
  - Collecte sélective des déchets (*Toscana*).

- Utilisation d'énergie alternative (*Oberösterreich, Liguria*), promotion de technologies plus économiques en utilisation de ressources et de moindre impact sur l'environnement (*Liguria*).
- Réduction de la pollution atmosphérique (*Aragón*), sonore (*Niedersachsen*), traitement de fumier liquide (*Friuli Venezia Giulia*).
- Réhabilitation de sites (industriels et/ou agricoles) dégradés et prévention de nuisances liées à l'activité économique (*Niederösterreich, Languedoc-Roussillon, Liguria, Toscana*).
- Etudes et système de monitoring:
  - Etudes concernant l'utilisation de déchets (*Niedersachsen*),
  - Système de monitoring environnemental (*Toscana*).
- Education environnementale (*Toscana*).

### La pertinence

En pratique, les actions ont surtout concerné des services de base aux populations. Dans les zones à faible densité de population, la mise à disposition de services publics de qualité est évidemment coûteuse et difficile à organiser. C'est par ailleurs un élément indispensable d'attractivité d'une zone pour les habitants, les visiteurs et les touristes.

Ci-dessous nous reproduisons quelques exemples de difficultés mises en avant par les différentes zones:

- Gestion déficiente des déchets avec risque de contamination de la nappe phréatique (*Manner-Suomi, Liguria*).
- L'absence de gestion centralisée de traitement des déchets, posant problème en particulier dans des zones étendues et avec une densité de population très basse (*Manner-Suomi, Lorraine*), de manière plus générale, nécessité de rationaliser (collecte différenciée, maximisation du stockage, recyclage) le traitement des déchets (*Liguria*).
- Sites d'accueil des entreprises dégradés (*Languedoc-Roussillon*) ou sites industriels dégradés représentant des dangers pour la population en termes de pollution (*Liguria, Toscana*).
- « Points noirs » urbains en zone sensible ne répondant pas aux normes européennes (*Midi-Pyrénées*).
- Capacité limitée de traiter les déchets, comme par exemple les déchets industriels spéciaux, parfois venant même d'autres zones (*Midi-Pyrénées*).
- Dimension des fermes d'élevage non adaptées pour traiter le fumier, réutilisation du fumier inappropriée (*Friuli Venezia Giulia*).
- Nécessité d'éliminer ou transformer les déchets de carrières (*Toscana*).
- Accroître la conscience de la nécessité de protéger l'environnement (*Toscana*).
- Dans ce domaine comme dans d'autres, **une stratégie globale** est indispensable, afin d'éviter que les effets bénéfiques d'une action soient annulés par l'absence d'interventions en amont ou en aval de ces actions. Ainsi, l'amélioration de la qualité de l'eau, peut impliquer une intervention sur une décharge ayant un effet de pollution sur la nappe phréatique, ce qui peut nécessiter une rationalisation de la collecte de déchets et des initiatives de recyclage. Les actions qui sont menées sont sans doute pertinentes par rapport aux besoins, mais il n'est pas clair dans quelle stratégie globale elles s'inscrivent.

- Par ailleurs, la **masse critique** est bien entendu importante ici également. En *Toscana*, il s'est avéré que la mesure visant à réduire le volume de déchets provenant d'activités de production et le volume de déchets incinérés était peu ou pas pertinente étant donné l'écart entre la gravité de la situation dans la zone et le caractère trop limité des interventions proposées.

### **Efficacité**

Les principales réalisations de cette mesure sont:

- Des études et conseils: études visant à aider les entreprises à prendre en compte les aspects environnementaux dans leur processus de production, études préalables au stockage de déchets, études pour une utilisation plus économique des ressources énergétiques ou l'utilisation d'énergies alternatives, études préalables à l'assainissement de sites;
- Des sites assainis ou restructurés: berges et bords de rivières, sites industriels, déchetteries, carrières;
- Installation ou optimisation de stations d'épuration d'eau;
- Mise en place de déchetteries ou zones de stockage de déchets;
- Acquisition d'équipements pour la collecte de déchets ou pour le stockage;
- Interventions dans les entreprises sur leur processus de production afin d'assurer la prise en compte de l'environnement;
- Interventions visant l'économie d'énergie, mise sur pied d'usines énergétiques;
- Création de centres de sensibilisation.

Le tableau 6.36 donne un aperçu des principales réalisations.

**Tableau 6.36 - Mesure FD20 Indicateurs de réalisation**

Zones	Indicateurs	Valeur cible DOCUP	Valeur atteinte
<b>Niederösterreich</b>			
	Nombre de conseils de la part des entreprises en technologie et innovation	200-240	4,703
<b>Bayern</b>			
	Systèmes d'eau	65	245
<b>Niedersachsen</b>			
	Bords de rivières (en km)	40	230
	Elimination de barrières naturelles (nombre)	10	41
	Revitalisation de rivières (nombre)	4	2
<b>Aragón</b>			
	Municipalités bénéficiaires / Population bénéficiaire / Zones restaurées	12/150.000/60	45/17.710/28
<b>Cataluña</b>			
	Actions / Population bénéficiaire		28/ 65.463 habitants
<b>Basse-Normandie</b>			
	Nombre de déchetteries réalisées		36

Zones	Indicateurs	Valeur cible DOCUP	Valeur atteinte
	Nombre d'opérations d'assainissement réalisées		9
<b>Lorraine</b>			
	Nombre de stations d'épuration installées	5	8
	Nombre de km de berges et rivières aménagés	50	284
	Nombre d'emplois créés (liés à l'entretien des rivières)	30	47
	Nombre de déchetteries mises en place	10	6
<b>Liguria</b>			
	Matériau stocké (m <sup>3</sup> )	1,550,000	925,000
	Zone occupée (ha)	7.6	2.65
	Nombre d'entreprises impliquées	43	25
	Nombre d'études et conseils sur des thématiques environnementales	15	1
	Nombre d'entreprises ayant réalisé des interventions sur des structures/machines/équipements	28	23
	Nombre d'interventions finalisées visant la protection de l'environnement (eau, air)	14	13
	Nombre d'interventions finalisées visant à réduire et recycler des déchets	10	16
	Nombre d'interventions visant l'économie d'énergie	4	4
	Nombre de centres de stockage réalisés	4	4
	Nombre de zones équipées	9	4
	Nombre de moyens mobiles acquis	3	10
	Nombre d'équipements pour la collecte acquis	300	0
	m <sup>2</sup> stockés par an	80,000	80,357
	ha de superficie occupée	3	1.29
	Nombre d'études	3	3
	Nombre d'usines énergétiques réalisées	26	24
<b>Toscana</b>			
	Nombre de carrières restructurées	1000	
	m <sup>3</sup> de résidu éliminé	4	0.127
	m <sup>3</sup> de résidu transformé		4
	Centres de sensibilisation	5	5
	Organismes publics financés	7	8
	Entreprises privées financées	7	7
	Nombre de sites assainis	10	8
	Organismes publics financés	39	44
	Entreprises privées financées	27	26
	Nombre d'actions d'assainissement	7	5
	Nombre d'actions de recherche et de gestion	14	11

Un certain nombre de mesures a mené à des résultats bien au-delà de ceux prévus dans les DOCUP. Ce fût le cas notamment en *Niederösterreich*, *Bayern*, *Niedersachsen* et *Lorraine*, ainsi que, pour certaines mesures, en *Liguria* et *Toscana*. Parmi les facteurs ayant contribué à ce succès on retiendra les éléments suivants:

- Le fait de travailler à un niveau intercommunal en *Lorraine* et de s'inscrire dans des actions qui sont en ligne avec les préoccupations des pouvoirs publics nationaux ou départementaux a contribué au succès des actions. Cette approche plus globale permet en outre de bénéficier du savoir-faire technique dont disposent les pouvoirs publics, également un facteur puissant de réussite.
- En *Toscana*, la mesure visant l'assainissement de cours d'eaux et de bassins dégradés a été jugée particulièrement efficace, non seulement parce que les réalisations sont conformes par rapport aux attentes, mais également en raison du fait que les technologies utilisées sont parfaitement compatibles avec l'environnement, en ce sens qu'elles visent à reconstruire un équilibre, et non pas à résoudre les difficultés par des moyens artificiels. En outre l'activité d'ingénierie « écologique » offre un certain nombre d'opportunités en termes d'emploi pour la zone.
- Enfin, dans certains cas (*Lorraine*) la mesure répondait avant tout à une obligation légale (par exemple l'application de la directive européenne relative aux eaux usées domestiques), ce qui a indubitablement contribué à l'obtention et au dépassement des résultats espérés.

D'autres mesures ont conduit à des résultats nettement moins satisfaisants, notamment en raison des facteurs suivants:

- En *Liguria*, malgré les études préparatoires effectuées, les sept interventions prévues en matière de déchetteries ou d'assainissement de sites industriels ont été ramenées à 3, dont seule une a suivi le parcours prévu, les deux autres projets ayant été confrontés à des ralentissements importants. Les difficultés rencontrées ont été en partie d'ordre technique et en partie dues à une vérification insuffisante des dangers liés au site qui finalement a été déclaré non réutilisable.
- Encore en *Liguria*, la réalisation de zones de stockage pour déchets (dont des déchets toxiques) a été confrontée à des difficultés de mise en œuvre dues au fait que ces zones n'avaient pas été repérées au préalable.
- Ici également la problématique du seuil critique joue un rôle important: comme nous l'avons déjà évoqué, en *Toscana*, bien que la mesure collecte de déchets ait atteint les résultats attendus, ces attentes elles-mêmes ne sont pas significatives, ne représentant que 4% des déchets récoltés dans la région. Une remarque similaire s'impose pour l'assainissement des sites industriels.

Enfin, notons que deux mesures n'ont mené à aucun résultat. En *Friuli Venezia Giulia*, il était en effet prévu de mettre sur pied des actions de gestion collective de fumier liquide. En l'absence d'une étude préparatoire appropriée et étant donné les délais trop brefs du programme, cette mesure a été abandonnée. De même, en *Liguria*, des mesures d'assainissement de terrain ont été supprimées à cause de leur faisabilité technique insuffisante.

### **Mesures FD20 – Investissements productifs et en infrastructures visant la protection de l'environnement**

#### **Descriptif**

- Mesure représentant 5,52% des allocations financières, mise en œuvre dans 14 zones, 3 de ces zones lui ayant accordé une priorité importante
- Interventions diverses concernant surtout la gestion de l'eau, mais aussi le traitement des déchets, l'utilisation d'énergie alternative, la réhabilitation de sites, etc.

#### **Points clés**

- L'intervention du 5b est trop faible par rapport aux besoins, elle doit s'inscrire dans une stratégie globale coordonnée
- Masse critique: les zones 5b ne constituent pas nécessairement le bon niveau d'intervention

#### **Efficacité**

- Facteurs de succès:
  - actions en lignes avec les préoccupations des pouvoirs publics nationaux, régionaux ou départementaux
  - utilisation de techniques d'ingénierie « écologique »
- Difficultés:
  - techniques complexes difficiles à maîtriser
  - préparation insuffisante
  - incapacité à atteindre un seuil critique

Exemples d'effets/résultats: sites assainis ou restructurés, optimisation des stations d'épuration des eaux, mise en place de zones de stockage, etc.

### **6.3.4 Impact du programme sur le développement, l'amélioration et la mise en valeur des zones rurales (questions d'évaluation A.5 a, A.5.b, A.5.c et A.6**

#### *6.3.4.1 Problématique de l'éloignement et de l'isolement*

*A.5.a De quelle manière une meilleure infrastructure et un meilleur équipement ont-ils permis de surmonter le problème de l'éloignement et de l'isolement des zones rurales ?*

La problématique de l'isolement et de l'éloignement n'a pas été considérée comme une contrainte forte dans toutes les zones 5b, mais seulement dans certaines zones. La mesure concernée est la mesure FD17.

En *Friesland*, la mesure absorbe 67 % du total des fonds du 5b. La zone est isolée et se situe à 125-200 km du centre économique. L'amélioration des infrastructures de communication a été ciblée comme la priorité de ce programme. C'est le seul programme qui ait consacré une telle priorité à la problématique de l'isolement. Au *Danmark*, des mesures ont été mises en œuvre pour surmonter l'isolement (notamment des petites îles) et le manque d'infrastructures. En *Aragón*, *Cataluña* et en *Niederösterreich*, l'accent a été mis sur



l'amélioration du réseau de communication. En Suède, la mesure visait le développement du réseau de transport. En *Manner-Suomi*, le programme a consisté surtout à soutenir le développement de voies rapides entre les grands centres. En *Languedoc-Roussillon*, l'enclavement ayant été identifié comme une contrainte forte dans le DOCUP, l'objectif a été de poursuivre le désenclavement de la zone et d'améliorer le réseau.

La mesure FG3 d'infrastructures rurales a financé le développement de routes rurales et amélioré ainsi l'accessibilité à l'intérieur des territoire 5b.

En matière d'équipement, il est à noter que d'autres actions ont été ciblées pour surmonter le problème de l'éloignement dans le cadre du programme. Des actions souvent expérimentales basées sur les nouvelles technologies de l'information ont été mises en place avec des résultats variables pour le travail et l'éducation à distance (*Danmark, Sydöstra Sverige, Aragón, Midi-Pyrénées, Lorraine, Liguria*).

*A l'exception de Friesland donc, si le programme 5b a apporté une contribution pour surmonter le problème de l'éloignement, il n'a apporté que des réponses partielles à la problématique. Les actions menées s'inscrivent dans des programmes nationaux ou régionaux. Pour ce qui est de l'équipement, des actions expérimentales ont été mises en place avec des résultats variables.*

#### 6.3.4.2 Les activités sociales et culturelles

*A.5b De quelles manières les soutiens en faveur des activités sociales et culturelles ont-ils amélioré l'attractivité des zones rurales ?*

Il n'y avait pas dans le programme 5b de mesures spécifiques en faveur d'activités sociales et culturelles. Par contre, au niveau des mesures visant le développement du tourisme rural (mesure FG9) et au niveau de la mesure FG5, des actions ont été menées en faveur de la rénovation du patrimoine. Ces actions ont été menées principalement en *Sydöstra Sverige*, en *Toscana*, en *Niedersachsen* et dans certaines zones françaises. Même dans ces zones d'interventions, les actions menées sont très marginales en terme d'allocations financières (inférieures à 2%).

*Bien que le programme ne prévoyait pas de mesures spécifiques en faveur d'activités sociales et culturelles, des initiatives ont été prises dans ce sens dans le cadre d'autres mesures. Ces interventions restent toutefois marginales. L'intégration d'activités culturelles et sociales a été mentionnée comme un facteur positif en faveur de l'attractivité de la zone pour les touristes*

#### 6.3.4.3 Impacts du programme sur le confort de vie

*B.3a Dans quelle mesure le développement des travaux d'infrastructure (voirie, adduction d'eau, assainissement, électrification, communications, etc.) ainsi que les interventions en faveur de la rénovation des villages et de la réorganisation des services publics et privés ont-ils permis une amélioration des conditions de vie ainsi que l'implantation de nouvelles activités dans la région ?*

*A.5c De quelle manière les différentes actions entreprises ont-elles permis d'améliorer le confort de vie dans les zones rurales ?*

Seul l'objectif d'amélioration de la qualité et du confort de vie est discuté dans cette section, l'objectif d'implantations de nouvelles activités étant traité dans le cadre de la question A5b.

Comme noté lors de l'analyse de la pertinence et de l'efficacité des différentes mesures éligibles, celles-ci sont, prises individuellement, toutes susceptibles de contribuer à une amélioration de la qualité de la vie. Ceci vaut également pour les mesures prises dans leur ensemble. En effet les mesures FG12 et FD20, axées sur l'environnement et le développement durable, se conjuguent bien avec les mesures de type FG5 visant la rénovation des villages et la protection et la conservation du patrimoine rural.

Des analyses qui précèdent, il ressort que les actions répondaient à des besoins des zones en matière d'augmentation de la qualité de la vie. De manière très schématique, l'on peut constater en effet que ces zones:

- Sont confrontées à une dépopulation croissante, ayant pour conséquence une dégradation du patrimoine et des services;
- Mettent en exergue la qualité de leur environnement comme un atout à préserver et à valoriser;

En conséquence, les actions mises en œuvre concernent:

- FG5: des actions de conservation et de développement du patrimoine architectural, paysager et culturel ainsi que des interventions sur les infrastructures;
- FG12: des actions de protection et d'assainissement de l'environnement et du paysage, y compris la protection de zones fragiles, de restauration du paysage, de promotion de la biodiversité, de reconversion de fermes et de bâtiments industriels abandonnés, d'aide à l'installation de jeunes agriculteurs et de sensibilisation du public;
- FD20: des investissements en infrastructure visant également la protection de l'environnement, centrés sur la gestion de l'eau, le traitement des déchets, l'utilisation d'énergie alternative, la réduction de la pollution, la réhabilitation de sites et l'éducation environnementale.

Ajoutons que les mesures d'investissement dans le secteur agricole (FG3) et les investissements à caractère économique (FD17) ont également appuyé l'amélioration des infrastructures au profit des populations rurales.

Certaines zones ont concentré leurs moyens sur un aspect particulier. *Niedersachsen* a consacré 40 % des ressources au financement de son programme de rénovation des villages et *Friesland* a consacré plus de 60% au financement d'une route de désenclavement de la région. En *Oberösterreich* 21% des fonds FEOGA ont été consacrés au stockage de lisier et la mesure a touché 50 % des fermiers à temps plein.

Globalement, les réalisations ont correspondu aux prévisions et le caractère typique des zones, leur patrimoine architectural, paysager et culturel, la qualité de leur environnement ont été améliorés. Le programme a contribué à renforcer l'identité culturelle spécifique des zones 5b (*Niedersachsen, Sydöstra Sverige*). Il a également eu un effet important de mobilisation

et de sensibilisation des acteurs locaux et des gestionnaires du programme. Certaines actions de rénovation des centres de village ont eu un effet d'entraînement sur la rénovation du patrimoine privé (*Lorraine*).

Notons encore que le programme 5b était un instrument parmi d'autres dans les interventions menées en vue d'accroître l'attractivité de la zone. Dans plusieurs cas, il a apporté des montants additionnels à des programmes existants (*Friesland, Bayern et Niedersachsen*) et en *Manner-Suomi* pour remplacer des programmes nationaux qui avaient été supprimés. Dans d'autres zones, le programme a répondu à des besoins très localisés (*Midi-Pyrénées, Toscana*).

*On peut donc conclure qu'en termes d'impact, le programme a contribué, tant à travers ses mesures de mise en valeur du patrimoine que par le biais des activités relatives à la protection de l'environnement et à augmenter le confort et la qualité de vie des habitants.*

### **6.3.5 Protection et préservation de l'environnement et maintien du paysage rural en dehors des exploitations agricoles (Questions d'évaluation A.6 b)**

*A.6b Les autres actions entreprises au niveau des zones rurales, notamment en ce qui concerne les infrastructures de base ou de tourisme, ont-elles permis de limiter la pollution de l'eau et des sols et d'assurer la conservation des ressources naturelles ?*

La mesure éligible FD20 est une mesure mise en œuvre dans 14 des 20 zones de l'échantillon. Ce n'est pas une intervention très importante sauf pour *Niedersachsen, Bayern, Toscana* et *Liguria* qui y ont consacré plus de 10 % de leur ressources.

Globalement, pour la plupart des zones, les montants alloués sont nettement insuffisants par rapport aux besoins (notamment dans le traitement des eaux usées) et ne peuvent se justifier que comme complément à un programme plus général.

Les principales réalisations physiques de cette mesure ont été:

- Des sites assainis ou restructurés: berges et bords de rivières, sites industriels, déchetteries, carrières;
- Installation ou optimisation de stations d'épuration d'eaux;
- Mise en place de déchetteries ou zones de stockage de déchets;
- Acquisition d'équipements pour la collecte de déchets ou pour le stockage;
- Réhabilitation de sites (industriels et/ou agricoles) dégradés et prévention de nuisances liées à l'activité économique.

*Bien que peu importantes dans les programmes Objectif 5b, les mesures d'infrastructure de base ont contribué à limiter la pollution de l'eau et des sols et à assurer la conservation des ressources naturelles. Cette contribution est toutefois restée marginale, trop peu de moyens ayant été prévus à cet effet.*

## 6.4 Développement des forêts

### 6.4.1 Mesure FG10 – Reconstitution du potentiel de production agricole et sylvicole

Cette mesure avait pour objet principal de permettre la restauration de zones forestières dévastées par des calamités naturelles comme les tempêtes et le feu ou la mise en œuvre d'interventions préventives contre de telles calamités.

Trois zones de l'échantillon seulement ont eu recours à cette mesure: *Aragón, Cataluña* et *Friuli Venezia Giulia*. Le total budgétisé pour cette mesure est de € 50 millions.

**Tableau 6.37 - Budgets initiaux affectés à la Mesure FG10**

F G 1 0	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
	Espagne	ARA	32.570.000	57,00%	10,91%
	Espagne	CAT	15.482.613	32,00%	14,94%
	Italie	F-VG	2.005.263	11,00%	4,65%
	<b>Totaux</b>		<b>50.057.876</b>	<b>100%</b>	

Les différentes interventions réalisées dans le cadre de cette mesure ont pour objet la protection des ressources naturelles et, plus particulièrement, les forêts et boisements naturels, principalement par des actions de lutte contre les feux de forêts et de lutte anti-érosive. Les actions mises en œuvre comprennent:

- Des ouvrages de contrôle des eaux de ruissellement en zones montagneuses;
- Des reboisements de zones incultes;
- L'entretien et la conservation de forêts et boisements;
- La lutte contre les incendies de forêts par la création de réserves d'eau et de brigades anti-feu;
- L'amélioration et la construction de pistes forestières;
- La création de forêts et bocages le long des rives pour la protection des berges;
- Un inventaire forestier et l'analyse du couvert végétal de la zone.

#### **Pertinence**

L'impact sur l'amélioration du potentiel de production est très secondaire par rapport à la conservation de l'environnement. Elles concourent à la protection des zones boisées et des zones de montagnes contre l'érosion et la désertification, qui constituent de graves menaces du fait des feux de forêts fréquents et des pluies qui peuvent être torrentielles (les sols dénudés étant particulièrement sensibles à l'érosion hydrique). Elles n'ont que des effets très indirects sur des objectifs de type économique, que ce soit en termes de potentiel productif ou de revenus.

## Efficacité

Le tableau ci-dessous reprend les indicateurs utilisés dans les rapports d'évaluations *ex-post* qui permettent de comparer les résultats atteints aux objectifs fixés dans les DOCUP.

**Tableau 6.38 - Mesure FG10 Indicateurs de réalisation**

Zones	Indicateurs	Valeur cible DOCUP	Valeur atteinte
<b>Cataluña</b>			
	Protection boisements et forêts (plans de gestion)	19.900 ha	17.871 ha
	Reboisement en zones montagneuses	5.000 ha	350 ha
	Ouvrages hydrauliques (protection des sols contre l'érosion hydrique)	300 actions	38 actions
	Chemins forestiers	400 km	148 km nouveaux 364 km améliorés
<b>Aragón</b>			
	Coupe feu	3878	3164
	Route	400	446

En *Cataluña*, sur la base de ces seuls indicateurs, les actions de reboisement en zones montagneuses et de protection des sols contre l'érosion hydrique devraient être jugées peu efficaces. En fait, le faible taux de réalisation des ouvrages de protection hydraulique résulte du coût unitaire élevé de ce type d'ouvrage et d'allocations financières insuffisantes. En ce qui concerne le reboisement en zones montagneuses, le rapport d'évaluation *ex-post* fait état d'un changement de stratégie en cours de programme, la priorité ayant été accordée à la régénération naturelle plutôt qu'au reboisement.

### Mesures FG10 – Reconstitution du potentiel de production agricole et sylvicole

#### Descriptif

- Mesure représentant 0,9% des moyens alloués aux programmes Objectif 5b, mise en œuvre dans 3 zones
- Actions visant la protection des ressources naturelles, principalement par des actions de lutte contre les feux de forêts et de lutte anti-érosive

#### Points clés

- Impact sur l'amélioration du potentiel de production secondaire par rapport à la conservation de l'environnement
- Actions peu efficaces en raison du coût unitaire élevé et d'allocations financières insuffisantes

## 6.4.2 Mesure FG11 – Développement et mise en valeur des forêts

En application du Règlement N°4256/88 du 19 décembre 1988<sup>60</sup>, le FEOGA est habilité à financer des interventions qui visent le développement et l'exploitation de zones forestières

<sup>60</sup> Journal Officiel N° L 374/25 du 31.12.88.

par (re)plantation ou par amélioration de forêts existantes, par amélioration de l'exploitation et par fourniture de services et de conseils associés à ces interventions.

La forêt occupe plus de 36 % de la superficie totale de l'UE et, dans les zones Objectif 5b, ce pourcentage est sensiblement plus élevé. Plus de 60% des forêts européennes sont exploitées par des petits propriétaires privés dont les parcelles ne dépassent généralement pas 5 Ha. Cette fragmentation des parcelles ne permet pas un mode d'exploitation rationnel des forêts. Il faut noter également qu'en Belgique, en Espagne, en Italie, au Luxembourg et en Allemagne, des superficies importantes de forêts appartiennent à des communautés locales qui en tirent une partie de leurs recettes.

Outre son importance comme source de matière première, d'autres usages sont reconnus à la forêt, notamment sa fonction essentielle de protection de l'environnement (biodiversité, climat, qualité des eaux, érosion des sols) et sa fonction de zone de loisirs. Ces autres fonctions ont pris dans les années 90 une place croissante dans les priorités d'exploitation de la forêt.

Au moment de la conception des programmes 5b, les considérations environnementales n'avaient pas le poids qu'elles ont aujourd'hui et l'accent était d'avantage mis sur l'exploitation rationnelle des forêts comme support au développement économique des zones 5b.

Dans ce cadre, l'objectif de la Mesure FG11 ne vise que marginalement les agriculteurs qui, sauf exceptions (Finlande, Autriche), ne sont propriétaires que d'une faible part des superficies forestières. La cible visée est constituée des propriétaires forestiers, qu'ils soient ou non agriculteurs.

Le montant total budgétisé pour cette mesure dans l'échantillon analysé est de € 71,3 millions (1,9%).

**Tableau 6.39 - Budgets initiaux affectés à la mesure FG11**

M	Pays	Zone	TOTAL	Zone/mesure éligible	Mesure/total zone
E	Allemagne	BAY	23.426.000	32,87%	4,29%
	France	M-P	14.000.000	19,64%	5,05%
	France	L-R Total	8.394.000	11,78%	7,18%
	Finlande	M-S	7.650.000	10,73%	4,06%
	France	BOU	7.576.000	10,63%	6,93%
F	Belgique	WAL	3.600.083	5,05%	8,72%
	Espagne	ARA	2.470.000	3,47%	0,83%
	Italie	F-VG	1.710.527	2,40%	3,97%
G	Italie	LIG	1.658.320	2,33%	4,77%
	Autriche	NIE (AT)	790.000	1,11%	0,74%
1	<b>Totaux</b>		<b>71.274.930</b>	<b>100%</b>	

Les interventions sous cette mesure sont assez diverses; on peut les grouper de la façon reprise ci-après:

***Interventions visant l'augmentation de la production de bois et sa commercialisation:***

- Avant tout des plantations et replantations avec les mesures en amont comme des pépinières, des productions et sélections d'essences forestières;
- Des investissements dans l'accessibilité des massifs forestiers exploitables: routes, pistes;
- Des installations de chargement, de débardage, et la promotion de techniques de transport alternatives dans les zones forestières (téléfériques);
- Des aides à l'acquisition de matériel d'exploitation forestière;
- Des appuis spécifiques à des jeunes professionnels pour s'installer comme exploitant forestier ou y mener une activité complémentaire;
- Des installations de récupération des déchets végétaux, notamment à des fins énergétiques;
- Dans un cas, l'établissement d'un « Marché du Bois » pour faciliter la commercialisation des grumes et du bois scié.

***Interventions d'aménagement de zones forestières et d'accessibilité au public:***

- La formulation de plans d'aménagement et de gestion à long terme;
- Des aménagements de parcours forestiers (piste, routes, fléchage) avec des centres « Nature » dans certains cas;
- Des appuis à l'initiative privée, la plupart du temps de type associatif, pour l'aménagement de centres et de parcours forestiers;
- Des actions de sensibilisation et de formation générale du public à la bonne utilisation du patrimoine forestier;

***Interventions de formation professionnelle:***

- Des actions de formation à la gestion forestière, souvent intégrée<sup>61</sup>, de propriétaires, exploitants et du personnel forestier et d'artisans du bois, du secteur public et privé (*Niedersachsen, Wallonie, Midi-Pyrénées*);
- La création de groupements de propriétaires forestiers;
- Des appuis au recours aux services de consultance et d'expertise dans la gestion, programmation et planification des ressources forestières.

**Pertinence**

Le constat de base dans les différentes zones qui ont mis en œuvre cette mesure est la mauvaise gestion actuelle du potentiel forestier. En augmentant la productivité de la ressource, on améliore le développement socio-économique de la zone.

Cette appréciation doit néanmoins être atténuée par deux éléments:

- La rentabilité économique de l'exploitation forestière est généralement faible;

---

<sup>61</sup> Couvrant les aspects forestiers, de gestion de la faune et de protection de l'environnement.

- Les fruits de l'investissements ne sont obtenus qu'après des délais très longs.

Les contributions économiques sont dues à la création d'emploi généré par la mise en œuvre des mesures ou, plus indirectement, à l'amélioration de l'attractivité de la zone et à l'entretien de la forêt.

La pertinence de ce type d'investissement doit être cherchée dans les autres fonctions de la forêt et principalement dans les fonctions écologiques de la forêt (notamment sa capacité à fixer le dioxyde de carbone). Plus une forêt est productive, plus elle capte du dioxyde de carbone.

### **Efficacité**

D'une façon générale, on constate que les interventions physiques comme les plantations et replantations forestières, les réalisations d'infrastructures comme des pistes et chemins forestiers, etc. ont été réalisées et ont eu une bonne efficacité principalement parce qu'elles faisaient appel à des administrations établies ayant, si nécessaire, la pratique du recours à des entreprises privées pour l'exécution (procédure d'appel d'offres, de suivi de cahiers des charges lors de l'exécution, etc.). Comme en général les administrations des Eaux et Forêts (ou équivalent) sont bien établies dans les pays membres, les interventions de ce type ont été efficacement réalisées et cela se marque par les résultats généralement bons en termes de surfaces aménagées.

Les aides aux exploitants forestiers ont aussi connu une bonne efficacité en termes d'opérations réalisées.

**Tableau 6.40 – Mesure FG11 Indicateurs de réalisation**

<b>Zones</b>	<b>Indicateurs</b>		<b>Valeur cible DOCUP</b>	<b>Valeur atteinte</b>
<b>Niederösterreich</b>				
	Création de groupement de propriétaires forestiers			48
	Amélioration d'accès	Ha		1300
<b>Midi-Pyrénées</b>				
	Boisement	Ha	2600	2591
<b>Friuli Venezia Giulia</b>				
	Nombre de plans d'aménagements		20	6
	Superficie concernée	Ha	35000	8059
<b>Aragón</b>				
	Aire traitée	Ha	100000	96788
<b>Bayem</b>				
	Reboisement	Ha	570	2515
	Rajeunissement	Ha	4200	16531
	Route	Km	80	366
	Groupement		70	70
<b>Manner-Suomi</b>				
	Coupes forestières	M3		21 millions
<b>Bourgogne</b>				
	Reboisement		3000	3229



Zones	Indicateurs		Valeur cible DOCUP	Valeur atteinte
Conversion en futaie			3000	5311
<b>Liguria</b>				
Nombre de plans d'aménagements			26	23
Superficie concernée	Ha		14375	12754
Amélioration forestière	Ha		321	2063

Néanmoins en *Wallonie*, on a noté que la mesure n'avait pratiquement pas touché les petits propriétaires forestiers et qu'elle avait surtout bénéficié aux collectivités locales propriétaires. Les raisons évoquées pour expliquer ce succès mitigé sont liées à un effort insuffisant de vulgarisation et à une application trop stricte de normes techniques non comprises par les propriétaires forestiers.

Enfin, les interventions qui visaient à développer des innovations, notamment dans le domaine énergétique, ont connu plus de difficultés en raison des systèmes à mettre en place pour la récupération des déchets végétaux à exploiter, des nouvelles techniques à utiliser et des questions d'organisation des opérateurs. Mais le potentiel sous-jacent, plus lent à venir à maturité, semble cependant justifier que l'on poursuive ces types d'intervention dont les résultats sont plus lents à se réaliser.

En ce qui concerne les aménagements visant un meilleur accès du public aux zones forestières et sa sensibilisation à la bonne utilisation de ce potentiel, l'efficacité est en général là en termes d'interventions (ou de composantes d'interventions) réalisées.

### Mesures FG11 – Développement et mise en valeur des forêts

#### **Descriptif**

- Mesure représentant 1,9% des fonds alloués aux programmes Objectif 5b, mise en œuvre dans 10 régions, mais ayant reçu peu de priorité
- Les principales interventions concernent:
  - l'augmentation de la production de bois et sa commercialisation
  - l'aménagement de zones forestières et l'accessibilité au public
  - la formation professionnelle

#### **Points clés**

- Les forêts occupent une surface importante des zones Objectif 5b, avec une grande fragmentation des parcelles exploitées
- La mesure vise surtout les propriétaires forestiers, qu'ils soient ou non agriculteurs
- La rentabilité de l'exploitation forestière est généralement faible et les fruits des investissements ne sont obtenus qu'après des délais très longs
- Mesures définies par rapport au potentiel économique de la forêt uniquement, sans prendre suffisamment en compte les autres fonctions de la forêt (écologiques)

#### **Efficacité**

- Facteurs de succès:
  - Le fait de pouvoir s'appuyer sur des structures établies et des réseaux existants pour la mise en œuvre des actions
- Difficultés: utilisation des nouvelles techniques

### 6.4.3 Impacts des mesures en faveur des forêts (questions communes A.2.a, A.2.b)

A.2.a « Dans quelle mesure les actions en faveur de l'amélioration des structures forestières ont-elles permis le développement et la rationalisation de l'activité forestière ? »

Deux mesures visaient le secteur forestier:

- La mesure FG10 qui a mis en œuvre des mesures contre les désastres naturels (protection contre le feu);
- La mesure FG11 qui visait le développement et l'amélioration de la production forestière;

Par rapport à la question d'évaluation, la seconde mesure (FG11) a eu le plus d'importance. Les interventions, en termes de structure, avaient deux types d'objectifs: d'une part, la production forestière de bois et dérivés et, d'autre part, l'accessibilité du public aux massifs forestiers et divers types d'aménagements pour en augmenter le potentiel de loisir.

Parmi les premières, on retiendra principalement:

- La formulation de plan d'aménagement et de gestion à long terme;
- Des plantations et replantations;
- L'amélioration des infrastructures d'accès facilitant l'exploitation;
- Des installations collectives d'exploitation comme le débardage;
- Des appuis aux jeunes professionnels s'établissant comme exploitant forestier à titre professionnel;
- Des groupements de petits propriétaires;
- Des installations de récupération des déchets végétaux et leur transformation, soit en bois recomposé, soit en énergie.

Comme montré par l'analyse des mesures, les réalisations physiques se sont généralement intégrées dans des politiques forestières, menées par des administrations fortes, bien structurées et de longue tradition. Les interventions supportées par l'Objectif 5b dans le domaine forestier productif se sont donc inscrites dans des politiques à long terme, correspondant bien aux conditions du secteur dans les zones.

Deux zones ont mis en œuvre des mesures visant à regrouper les propriétaires forestiers: *Bayern* et *Niederösterreich* avec respectivement 70 et 48 groupements créés. Des groupements de petits propriétaires ont également été financés en *Oberösterreich*. Ces groupements ont permis de professionnaliser la gestion et l'exploitation de la forêt (Autriche).

*Globalement, par rapport aux superficies forestières des zones 5b, il ne ressort que peu d'effet sur les structures forestières parce qu'en réalité peu d'actions ont été menées dans ce sens. Les mesures ont surtout visé des actions directes d'amélioration des plantations (replantation, élagage) et d'exploitation.*

A.2.b « Dans quelle mesure les actions en faveur de la production forestière ont-elles permis d'améliorer les ressources productives forestières ? »

Cette question évaluative couvre les mêmes interventions que celles visées par la question évaluative A.2.a mais sous un angle différent. Il s'agit ici de voir dans quelle mesure les ressources productives forestières ont été améliorées plutôt que leur effet structurant.

*Les plantations et reimplantations réalisées auront un effet sur la production même si ce n'est que dans un délai dépassant les limites temporelles du programme. A cet accroissement de potentiel, on peut ajouter un accroissement de productivité. En effet, tant le matériel végétal sélectionné et les techniques utilisées, que les investissements d'amélioration d'exploitation et les équipements acquis devront permettre une exploitation plus productive des ressources créées par rapport aux ressources existantes.*



## 7. Réponses aux autres questions d'évaluation

---

### 7.1 Dans quelle mesure les actions de l'Objectif 5b ont-elles contribué à promouvoir le développement rural en facilitant le développement et l'ajustement structurel des zones rurales ?

On peut définir le développement rural comme le développement équilibré de l'espace rural dans toutes ses dimensions: agricole, économique, sociale et environnementale. La section 6 du présent rapport (y compris la réponse aux questions d'évaluation communes) donne la réponse complète à la question de savoir comment les actions des programmes 5b ont contribué à promouvoir le développement rural ainsi compris. C'est pourquoi l'on trouvera ci-dessous seulement les grandes lignes de cette réponse.

#### 7.1.1 Le développement et l'ajustement structurel des zones rurales

Comme il ressort des analyses faites à la section 6 concernant les différents aspects liés aux effets des programmes 5b en matière de développement rural, globalement, les actions étaient pertinentes par rapport aux objectifs et les réalisations correspondaient aux prévisions des DOCUP dans les différents domaines.

Au niveau du **secteur agricole**, le programme 5b a permis de renforcer le potentiel agricole et d'explorer de nouvelles voies en matière de diversification agricole (productions à plus haute valeur ajoutée) et non agricoles (agritourisme, services environnementaux). L'impact global sur les revenus de l'ensemble des agriculteurs des zones 5b n'a pas été démontré.

Au niveau du développement des **activités non-agricoles** (développement économique), les principales conclusions peuvent être résumées ainsi: (i) une modernisation du potentiel productif dans les entreprises et des infrastructures (ii) un relèvement des capacités touristiques (iii) une évolution de l'emploi généralement meilleure que dans les régions où se situe la zone 5b.

Au niveau de **l'attractivité et du confort de vie**, le programme a contribué à la rénovation de villages, à la mise en place d'infrastructures de services publics et à des actions visant à protéger ou restaurer le patrimoine environnemental.

#### 7.1.2 La promotion du développement rural

La promotion du développement rural par le développement et l'ajustement structurel des zones rurales est abordé à 2 niveaux: au niveau de la programmation des actions et au niveau des enseignements à tirer des réalisations.

### 7.1.2.1 *Au niveau de la programmation des actions*

La démarche de programmation du programme 5b repose sur **une approche de développement territorial**. Sur base d'un état des lieux, chaque zone 5b a défini un cadre d'intervention fixant les objectifs et les actions à mener. Cette démarche a contribué à la définition de politiques équilibrées sur un même territoire. Elle présente toutefois des inconvénients. Notamment, elle n'intègre pas toutes les stratégies menées dans le cadre d'autres actions publiques sur le territoire. Il y a des chevauchements avec d'autres politiques communautaires ou d'autres politiques régionales. Les DOCUP visent surtout à renforcer la cohésion des trois fonds structurels (FEOGA, FEDER, FSE). Une autre limitation importante est le découpage des zones 5b qui ne correspond pas toujours à des unités de développement cohérentes.

Comme on l'a montré au point 5.1, les zones 5b ont préparé leur programme en fonction de leurs besoins et de leurs priorités. Les actions retenues l'ont été dans le cadre des mesures éligibles des fonds structurels. L'examen des bénéficiaires visés par les différentes mesures éligibles donne une bonne indication de l'équilibre qui a été donné aux différents « stakeholders » des zones rurales: les agriculteurs, les entreprises, les travailleurs, les chômeurs et les simples résidents.

Malgré ces limites, la démarche de programmation du 5b a permis de rencontrer dans une approche intégrée des besoins et des attentes des populations rurales.

### 7.2.1.2 *Au niveau de la mise en œuvre des actions et de leurs réalisations*

L'examen de la réalisation des actions du programme 5b permet de tirer quelques enseignements généraux sur la problématique de développement rural:

- **Une démarche intégrée et participative** pour concilier des d'objectifs apparemment contradictoires, comme, par exemple, le développement agricole et le développement touristique ou encore le développement touristique et la qualité de vie.
- La participation des bénéficiaires et la coordination des actions doit se poursuivre au-delà de la programmation, dans la mise en œuvre.
- Prise en compte des aspects environnementaux et de qualité de vie. Le programme a commencé à prendre en compte ces thèmes mais la stratégie globale manque de lisibilité.
- Préparation des actions et adéquation à la demande. Le développement rural doit s'appuyer sur des actions préparées correspondants à une demande effective. L'appui de structures professionnelles a été un des facteurs de succès.

*En conclusion on peut affirmer que, globalement, les actions ont été pertinentes par rapport aux objectifs et les réalisations en accord avec les prévisions. Les actions ont contribué à un ajustement structurel en termes du secteur agricole, des activités non-agricoles et de l'attractivité et du confort de vie. Au niveau de la programmation, l'approche territoriale est adéquate pour définir des politiques équilibrées sur un même territoire. Elle a permis de rencontrer les besoins des zones, bien qu'elle ait souffert de découpages territoriaux ne correspondant pas toujours à des unités de développement cohérentes et d'une articulation parfois défectueuse avec d'autres programmes intervenant sur le même territoire. En termes de mise en œuvre,*

*l'on retiendra l'importance des démarches intégrées et participatives, de la coordination des actions, de la prise en compte des aspects environnementaux, de l'évaluation précise des besoins/de la demande et du recours à des structures d'appui professionnel.*

## **7.2 Parmi les mesures éligibles, lesquelles ont produit de façon particulièrement efficace et efficiente des effets correspondant aux objectifs ? En outre, se sont-elles révélées particulièrement efficaces ou efficientes dans des situations contextuelles spécifiques ?**

Des bonnes pratiques peuvent être identifiées parmi les différentes mesures mises en œuvre dans les programmes Objectif 5b. L'objectif n'est pas ici d'en faire le relevé complet, mais bien de fournir quelques exemples représentatifs d'actions qui ont mené à de bons résultats et se distinguent par les pratiques qu'elles ont mises en œuvre. Ces exemples portent sur les mesures éligibles les plus représentatives en termes financiers.

Une bonne pratique en matière de diversification du potentiel de production **(FG1)** peut être trouvée en *Lorraine*. Cette zone cultive traditionnellement la Mirabelle. La production de ce fruit se caractérisait toutefois par des rendements très variables et difficiles. Les actions menées dans le cadre du programme 5b ont permis:

- D'obtenir des rendements meilleurs et plus sûrs, par l'appui technique aux producteurs et aux expérimentations réalisées au sein d'une station d'expérimentation;
- d'élargir de manière significative les débouchés au moyen d'une production mieux structurée et ayant développé une masse critique et une visibilité suffisante, ainsi que par une démarche de promotion de la qualité;
- de diversifier au sein de la production pour s'adapter à chaque débouché;
- de mieux valoriser la production (augmentation des prix).

Plusieurs éléments ont manifestement contribué au succès des actions menées:

- le fait qu'elles concernent une culture traditionnelle du terroir;
- la mise en œuvre d'une véritable stratégie visant à exploiter les différentes potentialités de cette culture spécifique;
- le recours à l'appui technique;
- le souci d'atteindre une masse critique.

En matière de développement et amélioration des infrastructures rurales **(FG3)**, on retiendra qu'en *Basse-Normandie*, la gestion des ressources en eau s'est avérée particulièrement efficace et efficiente du fait que les actions mises en œuvre sous le programme 5b s'inscrivaient dans un programme plus large mis sur pied par ailleurs.

En *Niederösterreich*, une bonne pratique relative à la promotion, labellisation et investissement en faveur des produits locaux **(FG2)** est le groupement en coopération d'une dizaine de fermiers afin de transformer leur production de fruits en boissons commercialisables. De manière analogue, en *Niedersachsen*, des éleveurs ont rendu possible

la promotion au niveau international de la race chevaline locale. L'action répondait à une demande, poursuivait un objectif bien précis et disposait d'un plan stratégique pour l'atteindre. Elle a permis d'augmenter le revenu des éleveurs et même de créer 23 emplois à temps plein. Elle a par ailleurs été identifiée comme bénéfique pour le secteur touristique.

Les actions de support au logement à la ferme en *Wallonie*, appuyé par du conseil fourni aux candidats, ont permis la mise en œuvre de projets de qualité en matière de tourisme rural (**FG9**), résultant en la création de logements « thématiques » (équitation, nature, etc.). Un cas analogue s'est produit en *Bayern*, où la coordination entre les différentes parties intéressées par le secteur touristique a été mise en avant comme une bonne pratique. En *Aragón*, des actions (logement) de tourisme rural se sont également révélées particulièrement efficaces, notamment en termes de création d'emploi et augmentation de revenu, mais aussi pour leur contribution à la protection de l'héritage historique et environnemental. Outre la combinaison de différents bénéfices, la complémentarité avec des actions entreprises sous LEADER II est avancée comme un des facteurs de succès.

Le *Danmark* fournit un bel exemple d'investissement productif permettant la création ou le maintien d'emplois durables (**FD16**). Le programme 5b y a permis d'établir un parc historique en 1996. Ce parc est bâti sur un terrain où des fouilles archéologiques ont été menées avec succès. L'idée a été de combiner un musée de type traditionnel avec des activités plus innovantes et une participation active des visiteurs (workshops, visite de fermes d'antan, musée souterrain montrant des scènes de vies de l'époque, etc.). En *Oberösterreich*, un projet central a été le développement d'un grand centre thermal, avec centre de santé, espaces récréatifs, etc. Ce centre, qui a absorbé un volume d'investissement de 54,550 MEURO, a eu des effets significatifs et a permis la création de 200 emplois dans le centre et 200 emplois autour du centre. Il a par ailleurs permis d'accélérer le changement structurel espéré en direction d'un tourisme de qualité. Le succès de ce projet est dû à la stratégie globale dans laquelle il s'inscrit et au fait qu'un seuil critique a pu être atteint.

L'aide à la réalisation de zones d'activités intercommunales et de mise en place de bâtiments-relais pour l'accueil des entreprises en *Lorraine* est un bon exemple d'investissement fructueux en infrastructures (**FD17**). Les actions ont en effet connu un très fort succès, permettant la création de 9 nouvelles zones d'activités et la requalification ou l'extension de 20 zones d'activités existantes. A terme, elle devrait générer 368 emplois. Le succès s'explique principalement par le fait que l'ensemble des actions répondait à un réel besoin des zones en la matière.

Le développement du potentiel endogène (**FD18**) a connu un réel succès en *Midi-Pyrénées* par le biais de la mesure de développement des PMI par l'investissement. La mesure a répondu à un réel besoin des PMI essentielles au redéploiement économique, mais souffrant d'importants handicaps (investissements matériels ou immatériels insuffisants, faible potentiel de matière grise, etc.).

En *Bourgogne*, une initiative originale et fructueuse a été entreprise en matière de formation (**FS21**). Une importante entreprise avait en 1994 prévu le licenciement de 39 personnes suite à des problèmes de rentabilité des activités. Sous l'impulsion de la Direction Départementale du Travail et de la Formation professionnelle, un accord intermédiaire a



été conclu, prévoyant une réduction du temps de travail, accompagnée d'un plan de formation du personnel afin de relancer l'activité de l'entreprise. Cette opération a été rendue possible par le programme 5b, supportant 1/3 du coût du plan. Elle n'aurait très probablement pas pu se faire sans cette aide. Le plan a atteint ses objectifs: le retour au travail à temps plein a été réalisé (même avant les délais) et ceci à effectifs constants. Il s'agit donc d'un bel exemple d'activité de formation améliorant l'offre du travail en l'ajustant à une demande ciblée. En *Wallonie*, le projet PLATO qui soutient les dirigeants de PME dans leur gestion par le biais d'un parrainage des grandes entreprises de la région s'est avéré fructueux. Il est à noter que ce projet a été mis en œuvre avec succès dans de nombreuses zones d'Europe. En *Languedoc-Roussillon*, l'enseignement à distance a permis d'assurer un service de proximité, à partir d'un réseau de structures-relais de formation, sous forme d'ateliers pédagogiques personnalisés. Enfin, on notera qu'en *Oberösterreich*, des mesures de formation ont été mises en place en bonne complémentarité avec des actions menées en relation avec le centre thermal mentionné sous FD16. En effet, conjointement au développement du centre, des actions de formation ont été mises sur pied afin de prévoir la qualification d'employés dans les domaines des télécommunications et du marketing. Toutes les personnes ayant réussi les cours ont été employées par le centre, bien que pas toujours dans le domaine de la formation reçue.

En matière de rénovation et développement des villages (**FG5**), la mise en place d'un processus intégré de planification s'est révélé particulièrement efficace, comme par exemple en *Niederösterreich* où des aspects sociaux, culturels et économiques ont été pris en compte. De même l'implication des populations s'est avérée un facteur de succès important, notamment en *Niedersachsen*.

Pour ce qui est de la protection de l'environnement (**FG12**), on retiendra le cas de *Friuli Venezia Giulia* où la mise en place d'un système d'information territoriale pour le monitoring de l'environnement en montagne a reçu le prix de « meilleure pratique » par le Ministère du Service Civil. Le but était de collecter de l'information sur les conditions environnementales des zones de montagne afin de permettre aux décideurs publics d'effectuer un planning territorial adéquat. Un important facteur de succès du projet est qu'il a été mené en synergie avec les systèmes de monitoring régionaux et nationaux.

Moins d'exemples concrets de mauvaises pratiques ont été identifiés. De manière générale, celles-ci constituent en réalité le revers des bonnes pratiques: lorsqu'une action est confrontée à un échec, on constate que c'est précisément parce que des facteurs de succès observés pour des actions analogues ont fait défaut. A titre d'exemple, l'on notera que le manque de planification et d'anticipation a expliqué l'échec de l'équipement de zones industrielles dans plusieurs zones. De même le manque d'anticipation de la demande des firmes a conduit dans certains cas à l'échec des mesures de formation.

*En résumé, les facteurs de succès identifiés au travers des bonnes pratiques sont assez récurrents et dépassent souvent la spécificité des mesures. Ils peuvent se résumer comme suit:*

- *De manière évidente, mais pas pour autant observée partout: les actions doivent répondre à un **réel besoin** (voir, par exemple, la mesure de développement des PMI en Midi-Pyrénées), à une **demande spécifique** (la formation), ou encore **être innovantes et déceler ou***

**redécouvrir des « niches » de marché** (la redécouverte des potentialités de la Mirabelle, ou la création du parc historique au Danmark). Ceci suppose une **préparation adéquate**, notamment via des études de marché;

- La définition **d'objectifs clairs** et le développement d'une **véritable stratégie** sont essentiels (la promotion de la race chevaline en Niedersachsen, le développement du centre thermal en Oberösterreich). Atteindre une **masse critique** est également essentiel dans cette perspective;
- Le fait de promouvoir dans sa stratégie les **complémentarités et synergies**, tant entre différentes mesures d'un même programme (par exemple la formation et l'investissement en Oberösterreich) qu'avec d'autres programmes (la complémentarité du tourisme rural en Aragón avec LEADER II; l'initiative de monitoring en Friuli Venezia Giulia participant aux initiatives régionales et nationales);
- Dans la perspective d'un programme de développement territorial comme le programme Objectif 5b, une **démarche intégrée** (enveloppant différentes composantes sociales, économiques, culturelles) **et participative** (d'implication de la population locale et donc des différentes parties concernées: agriculteurs, résidents, entrepreneurs touristiques ou autres, etc.) s'avère un choix particulièrement judicieux (voir la rénovation des villages en Niederösterreich et Niedersachsen, les initiatives de tourisme rural en Bayern);
- Le recours à des **pratiques ou projets ayant déjà fait leurs preuves** auparavant (le projet PLATO en Wallonie);
- Enfin, il est évident que le recours à l'**appui professionnel** est bénéfique pour la mise en œuvre de tout projet (le logement à la ferme en Wallonie).

### 7.3 Dans quelle mesure y a-t-il eu des complémentarités et des synergies entre les mesures des programmes?

La question vise à déterminer si les mesures de programmes Objectif 5b au niveau des zones ont, soit en se complétant (complémentarité), soit en se renforçant (synergie) contribué aux mêmes objectifs<sup>62</sup>.

Sur base de la logique d'intervention communautaire (tableau 3.1), on peut en effet s'attendre à plusieurs types de complémentarité et synergie. On retiendra ici uniquement les endroits où ces potentialités sont les plus grandes.

Pour ce qui est de l'augmentation du revenu des ménages d'agriculteurs, les mesures FG13 d'amélioration de la formation professionnelle, FG14 d'ingénierie et FG15 relative à la R&D technologique agricole et sylvicole ont un potentiel de complémentarité avec les mesures FG1, FG8, FG9, FG10, FG11 et FG2. Ainsi, par exemple, l'amélioration de la formation professionnelle sylvicole (FG13) pourrait s'inscrire en complément avec le développement des forêts (FG11). Les mesures d'ingénierie financière (FG14), mais aussi la mesure (FG13) ou même (FG15), pourraient contribuer à la mesure de promotion de produits locaux (FG2). La mesure FG3 de développement des infrastructures rurales est potentiellement complémentaire à plusieurs mesures, surtout les mesures FG1, FG7, FG8,

<sup>62</sup> Par complémentarité nous entendons le fait que plusieurs mesures contribuent à la réalisation d'un même objectif intermédiaire et que, par le biais de cet objectif intermédiaire, elles contribuent à un même objectif global; par synergie le fait que plusieurs mesures produisent ensemble un impact supérieur à l'addition des impacts qu'elles produiraient isolément. Il est à noter qu'une synergie peut également être négative.

FG11 et la mesure FG9. Ainsi la construction de routes pourra servir au développement du tourisme rural (FG9).

En termes de développement des activités non agricoles et de création d'emploi, les investissements en infrastructures (FD17), mais aussi les mesures en matière de R&D technologique (FD19) sont potentiellement complémentaires aux mesures de développement du potentiel endogène (FD18), qui à son tour pourrait s'articuler avec les investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois (FD16). La mesure FS21 de formation dispose d'un potentiel important en termes de complémentarité, non seulement pour le développement économique non agricole (par exemple pour développer le potentiel endogène), mais aussi avec des mesures de tourisme rural (FG4): un agriculteur pourrait suivre une formation en matière de gestion en vue d'organiser des chambres d'hôte à la ferme par exemple. La mesure FS22 de renforcement du potentiel humain en matière de recherche pourrait quant à elle s'articuler avec des activités de type FD18 par exemple.

Enfin, les mesures de rénovation des villages et de conservation du patrimoine (FG5), et les mesures relatives à la protection de l'environnement (FG12 et FD20) sont susceptibles de se compléter: l'environnement dans un sens fait partie du patrimoine, surtout dans les zones 5b qui mettent en avant comme un atout à valoriser à la fois leur environnement et leur héritage architectural, culturel et paysager. Ces mesures ont d'ailleurs aussi de fortes potentialités de complémentarité avec les mesures FG4 et FD18, notamment parce qu'elles permettent d'accroître l'attractivité des zones, ce qui devrait bénéficier au tourisme rural et au tourisme en général.

Le texte ci-après se concentrera sur les complémentarités observées. Il ne s'agit pas d'énumérer toutes les complémentarités et synergies observées, mais bien de faire le relevé des leçons à retenir en la matière. L'analyse se basera sur des exemples de synergies observées aux différents endroits de la logique d'intervention communautaire.

### **7.3.1 Les complémentarités et synergies observées**

Un premier exemple de synergie concerne les opérations de remembrement (FG6) qui ont, par exemple en *Aragón* et *Cataluña*, précédé les aménagements hydro-agricoles (mesures FG8) et renforcé l'impact de ceux-ci sur l'amélioration du potentiel de la production en optimisant le design des réseaux d'irrigation (avec comme conséquence la réduction des coûts d'investissement et une meilleure gestion de l'eau d'irrigation).

L'aménagement de routes rurales effectué sous la mesure FG8 s'est avéré dans certaines zones, comme *Oberösterreich*, complémentaire aux mesures concernant la diversification vers le tourisme rural (FG9). La synergie a été un critère d'éligibilité dans le choix des routes.

Plusieurs zones ayant mis en œuvre des mesures de type FD16 concernant l'investissement productif permettant la création ou le maintien d'emplois permanents ont veillé à combiner des mesures complémentaires comme par exemple l'aide à l'investissement matériel et l'appui aux fonctions managériales de l'entreprise ou au développement technologique. Ainsi, en *Basse-Normandie*, la mesure visant à favoriser le développement endogène des

entreprises comprenait aussi un recours au conseil extérieur, des aides à l'innovation et au transfert de technologies ainsi que de la promotion commerciale individuelle.

En *Cataluña* encore, la mesure FD18 relative au développement endogène s'est avérée particulièrement efficace en termes de création d'entreprise précisément grâce à son articulation avec d'autres types d'intervention, notamment en infrastructure et incitants à l'investissement. Cette articulation a été mise en avant comme un important facteur explicatif du succès obtenu.

On notera également que la zone de *Sydöstra Sverige* a combiné sous la mesure FD19 relative au développement régional dans le domaine de la R&D technologique des mesures visant l'accès des entreprises aux résultats de recherche, complétées par un programme directement ciblé sur le développement de nouveaux produits à haute intensité technologique.

Une des mesures ayant le plus de potentiel en termes de complémentarité et de synergie avec d'autres est la mesure FS21 visant à favoriser la stabilité et à soutenir la croissance de l'emploi et plus particulièrement les actions de formation. Ainsi par exemple, la zone de *Bayern* a combiné des actions de formation avec l'investissement dans les PME. La zone de *Friuli Venezia Giulia* a quant à elle combiné la formation avec des mesures d'aide pour l'emploi dans les PME. En *Lorraine*, les mesures formation ont été utilisées en complément à des mesures d'aide au développement des PME, du commerce, de la création d'entreprises ainsi qu'à l'accompagnement de l'évolution économique des productions agricoles et sylvicoles.

Les mesures de type FG5 (rénovation des villages et protection du patrimoine) ont également fourni des exemples de complémentarité comme par exemple en *Toscana*, *Oberösterreich* et *Lorraine* où des interventions servant de complément à des initiatives de « rénovation culturelle » (par exemple la mise sur pied de musées ou la rénovation de monuments historiques) ont été adjointes de mesures visant la création de centres de documentation, la mise sur pied de spectacles (son et lumières), ou l'animation en générale. En *Niedersachsen* cette mesure a aussi été menée en synergie avec des mesures de tourisme.

Certaines mesures environnementales (FG12) sont par nature complémentaires à des activités propres à la zone. Ainsi plusieurs zones ont veillé à réduire les effets néfastes en termes de pollution (contamination des eaux, des sols) suite à une agriculture à production intensive (*Oberösterreich*, *Bayern*, *Niedersachsen*) ou suite à l'activité économique non agricole soutenue par ailleurs (*Manner-Suomi*, *Friesland*). Egalement en *Niedersachsen*, on observe une complémentarité entre les mesures de développement rural et les mesures de protections environnementale. De manière plus générale les mesures environnementales de type FG12 et FD20 complètent très bien les mesures de type FG5, les deux s'inscrivant dans une logique de mise en valeur des atouts des zones. Enfin, le *Languedoc-Roussillon* souligne le couplage de la dynamisation des activités économiques et du renforcement de l'attractivité de l'espace comme particulièrement pertinent.

### 7.3.2 Les occasions manquées

A ces exemples attestant de la complémentarité et la synergie, il faut ajouter le constat que, dans plusieurs zones, des complémentarités et synergies avaient été planifiées au moment de la conception de la stratégie, sans jamais avoir vu le jour au moment de la mise en œuvre. Le cas est évoqué en *Wallonie*, *Manner-Suomi*, *Basse-Normandie*, *Cataluña* et *Friuli Venezia Giulia*. La principale raison invoquée pour expliquer cet échec est le fait que les différentes mesures tombaient sous la responsabilité d'entités de gestion différentes, mal coordonnées entre elles.

Certaines zones soulignent aussi des occasions manquées, dès la conception du programme. Ainsi la *Wallonie* considère que la formation n'a pas été conçue et mise en œuvre de manière appropriée: au lieu d'être utilisée comme un support à d'autres activités du programme, elle s'est substituée à des programmes de formation existants. De manière plus générale, l'évaluateur de la *Wallonie* constate le manque d'intégration entre les mesures. Un jugement similaire a été émis au *Danmark*, en *Liguria* ou encore en *Manner-Suomi* où la gestion très complexe et se situant à des niveaux différents a été contre-productive à une exploitation de synergies possibles.

*Des complémentarités et synergies peuvent donc être observées aux différents endroits de la logique d'intervention. Il apparaît en outre que, lorsque celles-ci ont été réalisées, elles ont constitué un important facteur de succès des actions. De ce point de vue, la démarche « DOCUP » a permis d'avoir une approche globale du programme, propice à l'identification de synergies entre actions qui ont dans un certain nombre de cas été mises en œuvre. Certains évaluateurs considèrent néanmoins que, déjà au stade du DOCUP, des occasions ont été manquées.*

*C'est surtout au moment de la mise en œuvre qu'il y a eu des difficultés à concrétiser les synergies et les complémentarités potentielles. En effet, dans l'exécution des projets, les opérateurs privilégient souvent leur propre action et perdent de vue la dimension globale. Certains évaluateurs soulignent quant à eux le manque d'objectifs clairs assignés aux mesures, celles-ci s'inscrivant plutôt dans une logique de « guichet » (de financement délié de toute stratégie), particulièrement peu favorable aux complémentarités et synergies.*

*Une piste à creuser (qui a d'ailleurs été mise en œuvre dans *Leader*) est d'imposer dans les fiches-projet des indicateurs de synergie avec d'autres actions (partenariat, actions complémentaires, actions communes) comme critère d'éligibilité des actions. Une animation et un pilotage du programme à un niveau global devrait également permettre de renforcer les synergies au moment de la mise en œuvre.*

## 7.4 Dans quelle mesure les modalités de mise en œuvre ont-elles contribué à maximiser les effets escomptés du programme ? Quels exemples de bonnes pratiques peuvent être identifiés à cet égard ?

Les sections suivantes présentent une synthèse de l'expérience au sujet des modalités de mise en œuvre du programme.

Il est important de préciser au préalable qu'il n'est pas aisé de dresser des conclusions générales sur ce plan. Il s'est en effet avéré que de nombreux constats sont spécifiques aux pays, zones ou mesures. Un certain nombre de tendances générales émergent toutefois. A ce titre on notera aussi que certaines exceptions s'avèrent plus instructives que les généralisations.

La réponse à la question sera centrée autour de quatre thèmes principaux: la programmation, la sélection, les procédures et la guidance et la coordination.

### 7.4.1 La programmation

Plusieurs sujets sont abordés ici: le problème de la définition (découpage) des zones, la mise en œuvre en relation avec la programmation, les synergies avec d'autres programmes et les potentialités en terme d'échange de bonnes pratiques, ainsi qu'une remarque additionnelle sur les valeurs cibles. Enfin, un certain nombre de bonnes pratiques ayant contribué au succès des actions mise en œuvre sont énumérées.

#### 7.4.1.1 Zonage rural

Dans plusieurs zones, le découpage a créé deux types de problèmes. Premièrement, **la séparation de la zone 5b des frontières administratives a entraîné de gros problèmes de collecte de données**, celles-ci n'étant que rarement disponibles au niveau de la zone. Deuxièmement, **le programme 5b n'a pas été capable de soutenir un certain nombre d'initiatives de développement rural qui dépendaient de liens ruraux-urbains** (notamment avec des centres urbains ou économiques localisés en dehors de la zone). Ce dernier point s'est révélé particulièrement important aux Pays-Bas, où la réimplantation des entreprises était une composante importante du programme 5b. Il s'est toutefois aussi vérifié en matière d'opportunités de grappage et de mise en réseau en Autriche et en Italie. Les évaluations soulignent dans cette optique l'importance d'éviter les découpages de zones trop artificiels et pas nécessairement adéquats. Un certain nombre d'entre elles notent aussi qu'un alignement avec les frontières administratives existantes, pourrait faciliter la gestion et l'évaluation des programmes.

On notera également que des **problèmes dans l'allocation des ressources au sein même des zones** se sont manifestés. Cela semble s'être produit dans la plupart des pays qui avaient défini de grandes zones, regroupant plusieurs unités politiques différentes (en Finlande par exemple, pour la zone de *Manner-Suomi*).

#### 7.4.1.2 La programmation

L'expérience en termes de qualité des stratégies territoriales et de conception des projets est mitigée. Il semble qu'elle ait varié fortement entre les zones et les pays.

Les **nouveaux Etats Membres ont eu des problèmes dans la conception de stratégies claires et d'établissement de liens avec d'autres programmes** et mesures (en Finlande par exemple, les liens entre la stratégie nationale et les stratégies des zones étaient initialement faibles).

Plusieurs pays ont subi des **changements significatifs au niveau de leurs politiques nationales** pendant les préparations de mise en œuvre des programmes 5b, ce qui a perturbé la programmation, comme par exemple en Espagne (*Aragón*). Au Royaume-Uni, une importante initiative visant à préparer des Plans de Développement Rural régionaux n'a pas été finalisée à temps pour le démarrage du programme 5b, ce qui a causé de sérieux retards.

Dans certaines zones, la **prolifération des institutions impliquées** a troublé la programmation (*Aragón*), alors que dans d'autres zones le même événement n'a engendré aucun problème particulier (*Bayern*).

Différentes opinions émergent des rapports d'évaluation au sujet de l'importance et de la valeur d'une approche clairement programmée. **En général on observe un soutien fort en faveur d'une politique de développement rural claire servant de base à la programmation.** Ceci a été particulièrement ressenti dans les nouveaux pays membres, qui possédaient moins d'expérience en termes de programmation.

#### 7.4.1.3 La synergie et complémentarité

La question de la synergie et complémentarité au sein même des programmes (c'est-à-dire entre mesures d'un même programme) a été traitée à la section 7.3.

Une autre question importante déjà évoquée ci-dessus est celle des complémentarités et synergies avec d'autres programmes. Celle-ci est en effet cruciale pour les programmes Objectif 5b, opérant sur des territoires où de nombreux autres programmes interviennent, qu'il s'agisse d'autres programmes communautaires (objectif 5a, objectif 3, Interreg, Leader, etc.) ou de programmes nationaux ou régionaux.

Dans ces conditions, le seul dispositif des mesures au sein même du programme Objectif 5b ne peut garantir une stratégie territoriale adéquate: encore faut-il que ce dispositif tienne compte d'autres programmes intervenant sur ce même territoire. Ceci est essentiel, non seulement pour éviter les doubles emplois, mais encore pour exploiter au maximum les complémentarités et synergies potentielles.

De manière générale cette prise en compte ne transparait toutefois pas de manière forte dans les DOCUP.

Cela ne signifie pas pour autant qu'aucune complémentarité ou synergie n'a été observée. Ainsi, en *Manner-Suomi*, malgré les problèmes de « démarrage » sus-mentionnés, des synergies ont pu être trouvées avec les programmes nationaux. En *Lorraine* le programme 5b s'est inscrit en complément avec les programmes régionaux concernant la restructuration des terres, le premier se centrant sur le volet rural, le second sur le volet urbain. *Bayern* est parvenu à concilier le programme 5b avec le programme de développement régional. En *Toscana*, on a observé des synergies entre des mesures environnementales du programme 5b et une directive régionale concernant l'ingénierie « écologique ». En *Languedoc-Roussillon* par contre, les mesures 5b ont cohabité avec et renforcé des interventions régionales nationales (dont le volume financier était d'ailleurs nettement plus important).

En *Oberösterreich*, des synergies ont pu être atteintes avec les précédents programmes 5b, mais également d'autres programmes ou initiatives communautaires (objectif 5a, 3 ou l'initiative communautaire Leader). En *Cataluña*, on observe aussi une complémentarité avec des programmes Objectif 5a et Objectif 3. La principale raison de succès invoquée ici est le fait que des mêmes gestionnaires étaient responsables pour ces différents programmes. La *Basse-Normandie* a également observé certaines synergies avec d'autres programmes et notamment avec Leader, de même que *Bayern*, *Friuli Venezia Giulia*, *Toscana*, *Aragón* et *Wales*. En *Niedersachsen* et *Friuli Venezia Giulia*, on observe des synergies avec les programmes Interreg.

Ces exemples vont dans le bon sens, mais une stratégie plus explicite devrait être prévue afin de coordonner autant que possible les différents programmes et exploiter au maximum les synergies et complémentarités, ceci tant au moment de la conception du programme que lors de sa mise en œuvre. La coordination entre programmes est en effet une des conditions nécessaires d'une véritable approche territoriale.

### **Réalisme des cibles**

Une remarque connexe concerne les valeurs cibles. On a parfois pu observer des écarts très importants (dans les deux sens) entre les valeurs cibles des indicateurs mises en avant dans les DOCUP et les valeurs effectivement atteintes. Fixer des valeurs cibles trop peu élevées permet d'atteindre plus aisément les objectifs; surestimer ces valeurs facilite l'approbation de la stratégie mise en avant. Une meilleure estimation des indicateurs de départ s'avère indispensable dans le futur. Il est également crucial de fixer des valeurs de référence.

### **Potentialités en terme d'échange de bonnes pratiques**

Des mesures semblables existent dans de très nombreuses zones. Parfois celles-ci sont gérées de manière très différente selon les zones ou pays. Ainsi, la tradition allemande de l'amélioration du village est coordonnée de manière plus centrale que dans la tradition britannique, qui se base plus sur une initiative locale. Des dispositifs d'échange de telles pratiques n'ont toutefois été observés nulle part.



## 7.4.2 La sélection

L'expérience de l'éligibilité semble avoir reflété **l'importance de l'intégration et de l'acceptation du programme 5b dans les systèmes nationaux**. En France et en Allemagne, il y a eu très peu de problèmes d'éligibilité. A l'opposé, de grosses difficultés sont apparues au Royaume-Uni, reflétant probablement une approche plus critique des programmes. En Italie, des problèmes sont survenus au début mais ont été résolus à travers le programme.

Dans plusieurs pays, les **difficultés de sélection ont été créées par des changements pendant la période de programmation**, reflétant quelquefois des changements dans les priorités politiques (en *Aragón* par exemple). Ce lien avec les changements politiques a eu un impact mitigé sur l'efficacité du programme, créant quelques perturbations, mais assurant que les activités soient liées aux priorités locales.

Les évaluations *ex-post* ont indiqué relativement peu de problèmes en ce qui concerne la **guidance des candidatures de projet**, bien qu'il y ait eu quelques demandes pour une plus grande clarté sur la manière dont le critère d'éligibilité serait appliqué, afin d'améliorer la transparence du processus de sélection. Il y a eu quelques problèmes d'éligibilité dus à la diversité des organismes publics impliqués dans l'évaluation des candidatures.

Peu d'information est disponible en matière de **durabilité** des projets. Par contre on peut affirmer que la durabilité des projets a rarement été prise en considération pour leur sélection. Cela dit, dans la plupart des pays, il y avait une hypothèse implicite que les projets d'infrastructure seraient durables, parce que des fonds publics seraient disponibles pour l'entretien futur.

## 7.4.3 Les procédures

En général, il y a eu peu de difficultés au niveau des procédures administratives, bien que certains pays aient rencontré des retards de paiement (par exemple en France). Les problèmes étaient plus fréquents dans les nouveaux Etats membres (par exemple en Autriche et en Finlande). Ceci a été aggravé par la nature fédérale de l'état autrichien et l'approche hiérarchique des sous-zones adoptée par la Finlande. La plupart des problèmes étaient toutefois résolus à la fin du programme ou dans la conception des programmes ultérieurs. En conséquence, les évaluations n'ont pas exprimé d'inquiétude à propos de problèmes administratifs dans les programmes similaires futurs.

## 7.4.4 Guidance et coordination

### 7.4.4.1 Coordination

La majorité des pays ont utilisé des structures de coordination spécialisées qui ont produit en général un bon équilibre dans le programme. Dans les pays qui ne disposaient pas de structures spécialisées, la coordination était plus faible. Dans quelques pays, on s'est demandé si l'utilisation de structures administratives existantes ne limitait pas le niveau de

coordination. La prolifération d'organismes impliqués a créé une certaine confusion dans quelques pays. Plusieurs zones également (ex. Sydöstra, *Midi-Pyrénées* et Finlande) ont rapporté que les organismes de coordination se concentraient trop sur la transparence financière et pas assez sur le contrôle de l'impact et la révision de la stratégie.

Malgré l'expérience relativement positive sur la coordination, la large majorité des pays ont souligné que le programme tirerait un avantage d'une augmentation des ressources dédiées à la coordination. Le niveau d'efficacité de la coordination en travaillant avec les structures existantes semble varier d'un pays à l'autre et dépendre des traditions respectives des administrations.

On rappellera également que dans la section 7.3 la coordination a été identifiée comme cruciale pour stimuler les complémentarités et synergies.

#### 7.4.4.2 Animation

Les évaluations ont rassemblé peu d'information au sujet du caractère suffisant de l'animation. Dans quelques zones de France, le niveau de publicité du programme était considéré comme trop faible au début, mais a été amélioré durant le programme. Il y a eu des exemples pour lesquels un lent recrutement de l'assistance technique pour promouvoir la demande a conduit à un lent démarrage de certaines mesures (dans certaines zones britanniques par exemple). Toutefois, ceci s'est avéré davantage lié au timing qu'au niveau du soutien. La plupart des activités de promotion et d'animation a été évaluée comme ayant été efficace.

#### 7.4.5 Les pratiques ayant contribué au succès des actions

L'analyse effectuée dans la section 6 du présent rapport montre que, outre les éléments évoqués ci-dessus, un certain nombre de pratiques spécifiques ont contribué au succès des actions ou ont, au contraire, entravé la mise en oeuvre. La plupart de ces pratiques sont transversales, au sens de récurrentes au fil des différentes mesures. Nous évoquons ici brièvement les leçons à tirer, en distinguant les bonnes pratiques au moment de la programmation de celles intervenant lors de la mise en oeuvre:

- Au moment de la programmation:
  - Identifier adéquatement les besoins;
  - Définir clairement les objectifs;
  - Cibler de manière appropriée les bénéficiaires;
  - Quantifier les objectifs: définir de valeurs de référence et valeurs cibles appropriées (c'est-à-dire éviter de surestimer ou sous-estimer les cibles);
  - Eviter une trop grande dispersion des actions;
  - Veiller à atteindre un seuil critique dans les interventions.
- Au moment de la mise en oeuvre, les facteurs de succès sont:
  - Le support de la part des autorités publiques (locales, régionales, nationales);
  - La capacité de motiver les bénéficiaires;
  - L'appui sur des structures intermédiaires;
  - Le recours à une assistance technique/conseil de professionnels;
  - Le fait d'éviter le recours à des systèmes d'administration des programmes complexes.

#### 7.4.6 Monitoring et evaluation

Enfin, l'évaluation a montré que d'importantes difficultés se sont posées en matière d'utilisation d'indicateurs pour apprécier l'efficacité des programmes. Un certain nombre de problèmes doit être mis en exergue:

- Difficulté à définir des indicateurs au niveau du DOCUP: difficulté de déterminer des indicateurs (et cibles) réalistes et difficulté de choix des bons indicateurs permettant de juger d'un programme;
- Sous-estimation d'indicateurs au niveau des programmes et des projets pour faciliter la réalisation des cibles;
- Surestimation des indicateurs au niveau des programmes et des projets pour obtenir plus facilement l'approbation pour un programme ou projet;
- Confusion dans la définition des indicateurs, donnant lieu à de grandes divergences quant à leur interprétation;
- Incohérences dans la définition des indicateurs (entre programmes ou au sein de programmes à différents niveaux);
- Difficulté d'obtenir des données, difficultés d'interpréter les valeurs atteintes en absence de valeurs cibles et de référence;
- Danger que des programmes soient « déformés » par la nécessité de réaliser certains indicateurs.

*En conclusion, l'on retiendra donc que la programmation a parfois rendu moins efficace la mise en œuvre, notamment au niveau du découpage des zones ne tenant pas assez compte de la dynamique dans laquelle celles-ci s'inscrivent en termes d'interactions avec des pôles économiques ou autres centres urbains « hors zone ». Par ailleurs, il n'est pas clair dans quelle mesure l'articulation avec d'autres programmes intervenant sur le territoire a été suffisamment prise en compte. Au niveau de la sélection et des procédures, des problèmes cruciaux n'ont pas été signalés. En termes de coordination, le recours à des structures spécialisées s'est avéré efficace. Plusieurs programmes ont en outre utilisé des pratiques qui peuvent être identifiées comme « bonnes pratiques » (par exemple en matière de ciblage des bénéficiaires ou d'appui sur des structures intermédiaires) et sont applicables de manière transversale. Enfin, le monitoring et l'évaluation ont révélé quelques faiblesses, liées au découpage des zones et à la difficulté de trouver des données correspondantes, mais également à des incohérences et confusions dans la définition des indicateurs et à un manque de réalisme dans la fixation des valeurs cibles.*



## 8. Conclusions et recommandations

---

### 8.1 L'impact global du programme 5b sur l'ajustement structurel des zones rurales et sur la promotion du développement rural

Par rapport aux objectifs implicites du programme, l'évaluation au niveau communautaire conduit à formuler un jugement relativement positif sur les programmes 5b: globalement, les actions étaient pertinentes par rapport aux objectifs implicites des mesures et les réalisations étaient en ligne avec les prévisions.

Malgré l'absence d'indicateurs d'impact suffisants, **l'impact global sur l'ajustement structurel des zones** peut être apprécié comme suit:

- Au niveau du secteur agricole, l'impact sur le revenu n'a pu être démontré, même si on observe un certain renforcement du potentiel agricole et l'identification de nouvelles voies de diversification agricole (productions à plus haute valeur ajoutée) et non agricoles (agritourisme, services environnementaux).
- Au niveau du développement des activités non-agricoles et de la création d'emploi, le programme 5b a permis la modernisation des infrastructures et du potentiel productif dans les entreprises, le relèvement des capacités touristiques et une évolution de l'emploi généralement meilleure que dans les régions où se situe la zone 5b<sup>63</sup>.
- Au niveau de l'attractivité et du confort de vie, le programme a contribué à la rénovation de villages, à la mise en place d'infrastructures de services publics et à la protection de l'environnement.

**En termes de promotion du développement rural**, le programme 5b a démontré l'intérêt d'une approche territoriale globale qui a permis de développer des actions intégrées répondant aux spécificités de territoires ruraux. L'approche a constitué un apprentissage utile dans de nombreuses zones, notamment dans les nouveaux Etats membres. Elle a toutefois été confrontée à d'importantes limites dont les principales sont l'inadéquation du territoire d'intervention et les chevauchements avec d'autres programmes communautaires, nationaux, régionaux et locaux.

Le programme 5b a également montré, s'il en était encore besoin, l'importance d'ouvrir le développement rural à tous les habitants, pas seulement aux agriculteurs. En effet, ces derniers partagent aujourd'hui l'espace rural avec des travailleurs, des entrepreneurs ou de simples résidents, ayant chacun des attentes différentes et parfois contradictoires sur l'avenir de leur espace de vie. La mise en œuvre de démarches participatives dans la formulation et la réalisation des programmes permet aux habitants des zones rurales de

---

<sup>63</sup> Les zones 5b ne correspondent pas à des entités administratives classiques, leur « découpage » se fait en fonction des critères d'éligibilité susmentionnés. Par conséquent, une zone ne constitue souvent qu'une partie d'un territoire plus vaste.

concilier de manière pragmatique des objectifs contradictoires. La démarche participative n'a certainement pas été systématique dans le programme 5b mais lorsqu'elle a été mise en oeuvre, elle a constitué un facteur de succès.

### **Recommandations**

**L'approche territoriale est une approche** adéquate d'intervention de programmes de développement rural. Une **attention particulière** doit cependant être donnée **au niveau géographique d'intervention** qui doit être cohérent par rapport aux dynamiques des territoires visés.

Une **démarche de programmation intégrée améliore la cohérence globale** de l'intervention. Mais il est également important d'être attentif à la cohérence externe et à l'articulation du programme avec les autres interventions dans la zone.

Les actions de développement rural doivent s'appuyer sur des **démarches participatives** impliquant tous les groupes ruraux afin qu'ils apportent eux-mêmes une réponse aux attentes parfois contradictoires des uns et des autres.

## **8.2 Les mesures mises en œuvre dans les programmes Objectif 5b**

Les conclusions et recommandations au niveau des mesures sont présentées à partir des objectifs du programme: l'augmentation du revenu des ménages d'agriculteurs, le développement non agricole et la création d'emploi, l'attractivité et l'environnement, les forêts.

### **8.2.1 L'augmentation du revenu des ménages d'agriculteurs**

L'objectif d'augmentation des revenus des ménages d'agriculteurs a reposé sur 3 types d'interventions: l'augmentation du potentiel agricole, l'accroissement de valeur ajoutée des produits agricoles et la diversification des revenus.

Les mesures FG1, FG3, FG8, FG6 et FG13 relatives à **l'appui au potentiel agricole** représentent ensemble 23% des fonds alloués aux programmes Objectif 5b et regroupent des actions très diverses: des actions relatives aux modes de production, à l'adaptation des équipements d'exploitation, au financement d'infrastructures rurales et des actions de remembrement. Les actions se sont surtout concentrées sur les productions bénéficiant du support communautaire ce qui pose un problème de cohérence avec la politique agricole commune qui vise à maîtriser les quantités produites. La politique de subvention des productions a été avancée comme un facteur explicatif du peu de succès des actions de diversification vers des productions nouvelles qui ne bénéficient pas de ce support communautaire.

En matière **d'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles** (3% des fonds 5b), des voies intéressantes ont été explorées dans les différentes zones 5b à travers la mesure FG2 et de manière plus marginale la mesure FG14. Cette approche par niche de marché constitue une opportunité de développement des zones rurales, d'autant plus qu'une réelle demande existe. Les deux facteurs clés de réussite de ce type d'actions sont le recours à des appuis professionnels et la connaissance des marchés et de leur évolution.

La **diversification des sources de revenu** (6 % des fonds 5b), s'est surtout faite via le tourisme rural, auquel le programme a donné une véritable impulsion (mesures FG4 et FG9). La qualité du patrimoine naturel et culturel constitue un avantage comparatif des zones 5b. Cela dit, le secteur touristique doit concilier des objectifs parfois contradictoires entre le développement économique et la qualité de vie.

Peu d'autres voies de diversification ont été explorées. Mais, il est nécessaire de souligner que la diversification des sources de revenus ne se limite pas à l'exploitation agricole. En ce sens, les actions de développement du secteur non agricole constituent des opportunités d'emploi pour les ménages agricoles.

### **Recommandations**

Lorsqu'un **agriculteur** prend l'initiative de remplacer une production bénéficiant d'un support communautaire, il **ne devrait pas être pénalisé par la perte de subventions**, mais au contraire être encouragé.

Il est essentiel de bien **évaluer la demande** pour un produit nouveau et de s'appuyer sur des structures professionnelles pour développer le projet. Des initiatives spécifiques dans ce sens devraient être soutenues par les fonds communautaires.

Le **partage de bonnes pratiques** en matière de diversification devrait être stimulé et appuyé: les idées en la matière sont nombreuses et leur partage permettrait d'améliorer la qualité des projets.

### **8.2.2 Développement non agricole et création d'emploi**

Le développement des activités non agricoles et la création d'emplois sont obtenus par deux approches complémentaires: d'une part, la meilleure compétitivité des entreprises existantes et la création de nouvelles entreprises, d'autre part, le meilleur ajustement entre l'offre et la demande de travail. Les mesures s'inscrivant dans cette logique (FD16, FD17, FD18, FD19, FS21 et FS22) représentent 46 % du total des fonds alloués au programme.

En matière de **meilleure compétitivité des entreprises existantes** et de **création de nouvelles entreprises**, différents types de mesure ont été mis en œuvre: le soutien à l'investissement dans les entreprises (FD16), des investissements dans les infrastructures liées à l'activité économique (FD17), l'appui au développement endogène (FD18) et le soutien aux activités de recherche (FD19).

L'aide à l'investissement productif dans les entreprises (FD16) a privilégié davantage les entreprises existantes que la création d'entreprises. Le secteur touristique a été un des principaux secteurs bénéficiaires, tandis que le secteur agro-industriel était couvert par le programme 5a. L'impact sur l'emploi et le développement des entreprises est visible, mais la dynamique de développement a souffert de l'exclusion de certaines zones urbaines en dehors de la zone éligible.

Les investissements directement liés à l'activité économique (FD17) ont privilégié 4 types d'infrastructures: les infrastructures d'hébergement d'entreprises, les investissements dans le domaine touristique, les nouvelles technologies de l'information et de la communication et les infrastructures de transport. Les impacts directs de ces investissements sur le développement des entreprises ne peuvent cependant pas être démontrés.

Les mesures d'appui au développement endogène (FD18) se sont avérées utiles, mais complexes et d'une efficacité qui n'a pas toujours été satisfaisante. Elles s'inscrivent par ailleurs, la plupart du temps, dans une approche d'augmentation de l'offre de services aux entreprises, ce qui peut présenter des risques de déséquilibre par rapport à la demande réelle, si celle-ci a été mal évaluée.

Peu de moyens ont été alloués en matière de recherche technologique (FD19). Le découpage des zones a rendu certaines interventions dans ce domaine peu efficaces dans la mesure où les capacités d'offre de technologie sont surtout concentrées dans des zones urbaines.

Les mesures soutenues par le FSE (FS21 et FS22) se rapportent à l'objectif d'un **meilleur ajustement entre l'offre et la demande de travail** et représentent ensemble 13% des fonds alloués au programme.

La mesure visant à favoriser la stabilité et soutenir la croissance de l'emploi (FS21) a été largement privilégiée. Les interventions ont été centrées sur la formation et l'insertion professionnelle. Elles visaient à améliorer l'offre de main-d'œuvre dans les zones 5b. Il était donc très important qu'elles s'articulent avec les autres actions du programme ayant un impact sur la demande de main-d'œuvre et notamment les mesures d'aide aux investissements dans les entreprises. Pour cette mesure, les résultats ont généralement été en dessous des prévisions en raison d'une mauvaise évaluation des besoins et, dans certains cas, d'une mauvaise coordination avec les autres actions du programme.

Notons encore que la pertinence de la mesure FS22 (marginale) de renforcement du potentiel humain en matière de recherche, de science et de technologie est discutable: le manque de main-d'œuvre adéquate ne serait-il pas davantage lié à un problème d'attractivité de la zone ?

### **Recommandations**

Les critères d'éligibilité des actions d'appui devraient être revus en faveur d'un rééquilibrage des aides vers la création d'entreprises valorisant le potentiel local (ressources humaines, touristiques, savoir-faire,...) et vers des aides permettant des gains



de productivité au service de l'emploi à long terme (accroissement, consolidation, réduction de la précarité). Les aides devraient privilégier la modernisation et l'intégration de technologies innovantes plutôt que l'accroissement des capacités.

L'efficacité et l'efficience des actions en matière de développement endogène pourraient être améliorées en simplifiant et en coordonnant mieux les interventions. Il est également essentiel de calibrer l'offre de services en fonction de la demande potentielle des zones éligibles.

Les investissements en infrastructures devraient être limités aux seules interventions qui permettent de lever un verrou clairement identifié comme contrainte au développement des entreprises.

En matière de diffusion des technologies de l'information et de la communication, les actions devraient privilégier l'intégration des TIC dans les entreprises (d'industrie et de services), dans leurs produits, leurs procédés de fabrication, organisation.

En matière d'aide à la R&D, il est préférable de faciliter l'accessibilité aux compétences le plus souvent disponibles dans des zones urbaines voisines, plutôt que renforcer des compétences de recherche dans des zones isolées (importance des externalités).

En ce qui concerne les actions de formation et d'insertion, elles devraient faire l'objet d'une estimation précise des besoins et être coordonnées plus étroitement avec les autres actions du programme.

### 8.2.3 Attractivité et environnement

Les mesures FG5, FG12 et FD20 ont été menées en vue d'améliorer l'attractivité et la qualité de vie dans les zones 5b (17% des ressources allouées).

- Les mesures de **rénovation et développement des villages (FG5)** ont connu un vif succès. Elles ont permis de valoriser le patrimoine local. Trois facteurs-clés de succès ont été identifiés: la participation des populations, le recours à un appui professionnel et l'intégration des actions.
- Les mesures de **protection de l'environnement et de maintien de l'espace rural (FG12)** se sont révélées pertinentes, mais répondaient à des besoins spécifiques plutôt que de participer à une stratégie globale de développement durable.
- Les mesures d'**investissements liés à l'environnement (FD20)** ont surtout été orientées vers le traitement des déchets, le traitement des eaux et l'assainissement de sites pollués. Les actions se sont avérées pertinentes, bien que les seuils critiques n'ont pas toujours été atteints. Ici aussi les actions devraient s'insérer plus explicitement dans une stratégie globale.

### **Recommandations**

Une **démarche intégrée et la participation active des populations** devraient constituer une des conditions de mise en œuvre d'actions de développement rural.

En matière de politique environnementale, la **stratégie suivie devrait être plus explicite**. La problématique environnementale devrait, dès le départ, être intégrée comme thème transversal.

#### 8.2.4 Forêts

Malgré son importance dans les zones rurales de l'UE, peu de moyens ont été alloués au secteur forestier. Deux mesures concernent spécifiquement les forêts: une mesure visant la **reconstitution du potentiel de production agricole et sylvicole (FG10)** et une mesure **visant le développement et mise en valeur des forêts (FG11)**. Elles représentent ensemble 4% des montants alloués.

Les mesures éligibles dans le programme 5b ont privilégié la fonction productive de la forêt alors que depuis quelques années il lui est reconnu d'autres usages; notamment en matière de protection de l'environnement (biodiversité, climat, qualité des eaux, érosion du sol) et en matière de loisirs. Ces autres fonctions prennent une place croissante dans les priorités d'exploitation de la forêt.

#### **Recommandations**

Les **objectifs des interventions** dans le secteur forestier devraient être définis de manière plus précise et mis en rapport avec les (nouveaux) rôles attendus de la forêt dans la société rurale.

**Plus de moyens** devraient être alloués au secteur.

### 8.3 Mise en oeuvre

Généralement, l'approche programme a été un élément positif pour la mise en oeuvre du programme 5b.

La présence de **complémentarités et synergies** au sein même des programmes (c'est-à-dire entre mesures) a constitué un facteur de succès des actions. Mais la situation est loin d'être idéale: des occasions ont été manquées dès la conception des programmes et certaines complémentarités prévues au départ ont été perdues au moment de la mise en oeuvre, notamment en raison d'une gestion non coordonnée. Dans certains cas, le programme Objectif 5b est même devenu un simple guichet de financement.

Les **complémentarités et synergies du programme 5b avec les autres interventions dans la zone** (communautaires, nationaux, régionaux, locaux) ont été peu prises en compte au niveau des DOCUP.

L'évaluation a montré l'importance des structures de **coordination** spécialisées pour favoriser la bonne gestion des programmes.

Il est dommage que des **dispositifs d'échange de bonnes pratiques** entre zones n'aient pas été mis en place. En effet, l'analyse a montré que certaines **pratiques** (ciblage précis et motivation des bénéficiaires, appui sur des structures intermédiaires, coopération étroite avec les autorités publiques, etc.) ont, de manière récurrente, contribué au succès des interventions.

### **Recommandations**

Une **bonne coordination au sein même des programmes et entre programmes** est une condition nécessaire d'une véritable approche territoriale:

- Il est important d'éviter les doubles emplois et de **maximiser les complémentarités et synergies** au sein des programmes et entre programmes;
- Pour ce faire, il faut assurer une **bonne coordination des gestionnaires** de mesures et des programmes et prévoir les ressources nécessaires. Il pourrait être envisagé d'introduire la présence de complémentarité ou synergie avec d'autres mesures comme critère d'éligibilité des projets;
- Le recours à des **structures spécialisées** est indispensable pour assurer le travail de coordination des programmes.

Des **dispositif d'échanges de bonnes pratiques entre zones** en matière de gestion et de mise en œuvre de mesures devraient être soutenus.

## **8.4 Le processus d'évaluation**

Les évaluations *ex-post* menées au niveau des zones étaient tenues de répondre à 17 questions d'évaluation communes proposées par la Commission. Cette structuration de l'évaluation *ex-post* commune à l'ensemble des zones avait notamment pour objectif de faciliter l'évaluation au niveau communautaire.

L'analyse a montré que les questions d'évaluation communes imposées ont peu été utilisées par les évaluateurs au niveau des zones et quand elles l'ont été, elles ont montré de grandes variations en termes de contenu (interprétation de la question, manière de construire la réponse) et de qualité des réponses. Ceci tient principalement:

- Aux questions elle-mêmes qui se réfèrent à des effets de mesures éligibles alors que les évaluations portaient sur des DOCUP spécifiques;
- Au manque d'instructions pour y répondre;
- Au manque de données.

Cela dit, l'approche par le biais de questions d'évaluation communes constitue une manière adéquate de structurer l'exercice d'évaluation. Cependant, pour être efficace, une telle structuration est soumise à un certain nombre de conditions qui n'étaient pas remplies pour les programmes 1994-1999:

- L'**explicitation de la logique d'intervention** (c'est-à-dire du lien entre les mesures éligibles et les effets attendus);

- La structuration des mesures éligibles, éventuellement éclatées en sous-mesures de manière à ce que l'on ne retrouve que des actions comparables. Cette **nomenclature détaillée** devrait être commune à tous les Etats membres;
- La définition des **critères d'évaluation « classiques »** (pertinence, efficacité, etc.), des **indicateurs**, des **critères de jugement** et des **valeurs cibles** (et de référence), avec une attention particulière accordée aux **protocoles de collecte d'indicateurs** et une **fixation réaliste des valeurs cibles**;
- Des instructions soulignant la nécessité de démarrer le **processus de collecte des indicateurs** en début de programme et de mettre en place les dispositifs de collecte adaptés.

La démarche suivie dans le cadre de l'évaluation du PDR 2000-2006 répond en grande partie à ces recommandations. Par contre, le nombre de questions d'évaluation et la quantité impressionnante de données à collecter pourraient faire perdre la vision globale nécessaire à l'évaluation d'un programme donné.

### ***Recommandations***

Aux éléments susmentionnés, on pourrait ajouter qu'il serait utile d'avoir des instructions précises sur **le processus d'évaluation et la place des questions d'évaluation communes** dans la démarche.

Il serait judicieux de **coordonner l'ensemble de la démarche d'évaluation au niveau communautaire** pour assurer notamment la bonne compréhension des termes et la mise à la disposition des évaluateurs d'un appui en cas de difficulté. Un appui aux équipes d'évaluation avec échanges d'expériences et de bonnes pratiques serait particulièrement utile.

### **Une bonne approche territoriale suppose**

#### **Au moment de la conception**

- Un « diagnostic territorial » approprié menant à un découpage adéquat de la zone, c'est-à-dire tenant compte de la dynamique de celle-ci (son interaction avec les villes environnantes, avec les centres économiques, etc.). Il faut également s'assurer de la possibilité de disposer de données au niveau de la zone 5b
- Une programmation intégrée, définissant une stratégie articulant les différents aspects du développement rural en relation (explicite) avec les autres interventions dans la zone
- La maximisation des complémentarités et synergies tant au sein même des programmes qu'entre programmes
- Une démarche participative permettant de prendre en compte et d'harmoniser les aspirations des différentes parties intéressées (agriculteurs, résidents, touristes, entrepreneurs et autres) des zones rurales

#### **Au moment de la mise en oeuvre**

- La gestion coordonnée des mesures et des articulations avec les autres programmes intervenant sur le territoire, en s'appuyant sur des structures spécialisées
- Le recours à des bonnes pratiques ayant déjà fait leurs preuves et le partage de celles-ci entre gestionnaires: les démarches participatives, l'appui professionnel, l'évaluation précise des besoins/de la demande, etc.
- La mise en place de dispositifs d'échange de bonnes pratiques entre zones en matière de gestion et de mise en oeuvre

#### **En termes d'évaluation**

- Une préparation adéquate:
  - Au niveau communautaire: mis à part les instructions reprises pour l'évaluation des PDR 2000-2006, davantage d'explications la place des QEC dans le processus d'évaluation et une décomposition des indicateurs en données primaires pour assurer leur comparabilité au niveau communautaire
  - Au niveau des zones: accorder la logique d'intervention avec la logique au niveau communautaire, définir des valeurs cibles réalistes ainsi que des valeurs de référence
- Une mise en oeuvre efficace et efficiente:
  - Au niveau communautaire: coordination de l'ensemble de la démarche d'évaluation (assurer une bonne compréhension de l'exercice, appui en cas de difficulté)
  - Au niveau des zones: mise en place de dispositifs de collecte adaptés et démarrage du processus de collecte dès le début des programmes



## Abréviations

---

### Pays

AT	Autriche
BE	Belgique
DE	Allemagne
DK	Danemark
ES	Espagne
FI	Finlande
FR	France
IT	Italie
NL	Pays-Bas
SV	Suède
UK	Royaume Uni

### Zones de l'échantillon

ARA	Aragón
AUV	Auvergne
BAY	Bayern
B-N	Basse-Normandie
BOU	Bourgogne
CAT	Cataluña
DAN	<i>Danmark</i>
FRI	Friesland
F-VG	Friuli-Venezia-Giulia
LIG	Liguria
LOR	Lorraine
L-R	Languedoc-Roussillon
M-P	Midi-Pyrénées
M-S	Manner-Suomi
NIE (AT)	Niederösterreich
NIE (DE)	Niedersachsen
OBE	Oberösterreich
SYD	Sydöstra Sverige
TOS	Toscana
WAL	Wallonie
WAL	Wales

**Autres**

AOC	Appellation d'Origine Contrôlée
CE	Commission Européenne
CEI	Centre d'Entreprise et d'Innovation
CRITT	Centre Régional d'Innovation et de Transfert de Technologie
DG	Direction Générale
DOCUP	Document Unique de Programmation
EU	European Union
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FEOGA	Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
FSE	Fonds Social Européen
HA	Hectare
MECU	Millions d'ECU
MEURO	Millions d'Euro
n.a.	Non applicable/available
Nbre	Nombre
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
NUTS	Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques
OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
O&D	Offre et Demande
PAC	Politique Agricole Commune
PDR	Programme de Développement Rural
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMI	Petites et Moyennes Industries
QEC	Questions d'Evaluation Communes
R&D	Recherche et Développement
SAU	Surface Agricole Utile
SWOT	Strengths Weaknesses Opportunities Threats
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
UTA	Unité de Travail Annuelle



# Glossaire

---

<b>Additionnalité</b>	Ce principe d'action des Fonds structurels signifie que l'aide de la Communauté ne doit pas conduire les États à réduire leurs efforts, mais vise à compléter ceux-ci. Les États doivent, sauf situation particulière, maintenir pour chaque Objectif leurs dépenses publiques au moins au même niveau que pendant la période précédente.
<b>Autorité de gestion</b>	Toute autorité ou tout organisme public ou privé national, régional ou local désigné par l'État membre, ou l'État membre lorsqu'il exerce lui-même cette fonction, pour gérer une intervention aux fins du règlement des fonds structurels.
<b>Cahier des charges</b>	Le cahier des charges définit le travail et le calendrier que devra réaliser l'équipe d'évaluation. Il rappelle le cadre réglementaire et précise le champ de l'évaluation. Il annonce les principaux motifs de l'évaluation et précise les questions posées.
<b>Complémentarité</b>	Le fait que plusieurs interventions publiques (ou plusieurs composantes d'une intervention) contribuent à la réalisation d'un même objectif.
<b>Développement durable</b>	Le concept de développement durable fait référence à une croissance économique propre à satisfaire les besoins de nos sociétés en termes de bien-être, à court, moyen et surtout long terme. Il suppose que le développement doit répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures. Concrètement, il nécessite la réunion des conditions propices à un développement économique à long terme assurant le respect de l'environnement.
<b>Développement rural</b>	Le développement rural est étroitement lié à la politique agricole commune et aux mesures de soutien à l'emploi. De ce fait, les mesures de soutien à ce secteur ont été traditionnellement dispersées entre différents instruments juridiques poursuivant des objectifs différents. Afin de lui rendre toute sa cohérence, la réforme de la Politique agricole commune de 1999, menée à terme dans le cadre de l'Agenda 2000, a été accompagnée par le renforcement des mesures de développement rural et leur rassemblement dans un règlement unique. Cet instrument met en place une politique intégrée de développement rural durable qui assure une meilleure cohérence entre le développement rural et la politique des prix et des marchés de la politique agricole commune, et promeut toutes les composantes du développement rural en encourageant la participation des acteurs locaux. Le développement rural est ainsi devenu le deuxième pilier de la Politique agricole.

Lié aux activités agricoles et à leur reconversion, il poursuit plus particulièrement: la modernisation des exploitations agricoles, la sécurité et la qualité des produits alimentaires, les revenus équitables et stables pour les agriculteurs, la prise en compte des défis environnementaux, les activités complémentaires ou alternatives, créatrices d'emplois, pour enrayer l'exode rural et renforcer le tissu économique et social des espaces ruraux, l'amélioration des conditions de vie et de travail, et l'égalité des chances. Les mesures de développement rural qui répondent à ces objectifs ont été classifiées en deux catégories: les mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC 1992: préretraite, mesures agro-environnementales, et boisement, ainsi que le régime concernant les zones défavorisées; les mesures de modernisation et de diversification des exploitations agricoles: investissements dans les exploitations agricoles, installation de jeunes agriculteurs, formation, soutien aux investissements dans les installations de transformation et de commercialisation, aide complémentaire à la sylviculture, promotion et reconversion de l'agriculture.

<b>Diversification</b>	Déploiement de la production d'une entreprise ou d'une région en dehors de ses spécialisations traditionnelles, en vue de créer de nouvelles activités et/ou de s'implanter dans de nouveaux segments de marché.
<b>Document unique de programmation (DOCUP)</b>	Depuis 1993, les États membres souhaitant accélérer et simplifier la phase de programmation ont la possibilité d'introduire un document unique de programmation par <b>objectif</b> . Le DOCUP, généralement utilisé dans les cas où l'aide communautaire est inférieure à un milliard d'euros, comprend le plan de développement ainsi que la demande de financement. Il ne nécessite par conséquent qu'une seule décision de la Commission. Le DOCUP, qui combine le contenu d'un cadre communautaire d'appui à celui d'un programme opérationnel, expose la stratégie, les priorités, les objectifs et l'impact prévu des activités des Fonds structurels et indique comment les programmes seront gérés, contrôlés et évalués sur le terrain.
<b>Durabilité</b>	La propriété des effets à perdurer à moyen ou long terme
<b>effet d'aubaine</b>	Aide en faveur d'un changement qui se serait produit sans intervention extérieure.
<b>Efficacité</b>	Appréciation des effets en relation aux objectifs du programme évalué. Une action sera jugée efficace lorsque les objectifs ont été atteints
<b>Efficienne</b>	Appréciation des effets obtenus en relation aux ressources mobilisées.
<b>Eligibilité</b>	Le fait qu'une région, un projet, un groupe de personnes ait les caractéristiques requises pour bénéficier de l'intervention, ou plus précisément pour recevoir une aide
<b>Emploi créé ou maintenu</b>	Nouveaux emplois créés grâce à l'intervention publique ou emplois menacés que l'intervention publique a permis de sauvegarder
<b>Employabilité</b>	Capacité d'un individu à trouver ou à conserver un emploi dans un environnement socio-économique donné

<b>Evaluation ex ante</b>	Evaluation qui intervient alors que la mise en œuvre n'a pas encore commencé.
<b>Evaluation ex post</b>	Evaluation qui récapitule et juge l'intervention après son achèvement. Elle vise à rendre compte de l'utilisation des ressources, de l'obtention des effets attendus (efficacité) et inattendus (utilité), ainsi que de l'efficacité des interventions. Elle cherche à comprendre les facteurs de réussite ou d'échec, ainsi que la durabilité des résultats et impacts. Elle cherche à tirer des enseignements généralisables à d'autres interventions.
<b>Evaluation intermédiaire (à mi-parcours)</b>	Evaluation qui intervient vers le milieu de la période de mise en œuvre de l'intervention. Cette évaluation porte un regard critique sur les premières réalisations et sur les premiers résultats, ce qui lui permet d'apprécier la qualité du suivi et de la mise en œuvre. Elle montre la traduction opérationnelle des intentions de départ et, le cas échéant, elle constate les modifications apportées de facto aux objectifs initiaux.
<b>FEDER</b>	Le FEDER est destiné à réduire les déséquilibres entre les régions de la Communauté. Ce Fonds, créé en 1975, octroie des aides financières au développement des régions défavorisées. En termes de ressources financières, le FEDER est de loin le fonds structurel le plus important.
<b>FEOGA</b>	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. La politique de développement rural de l'Union est financée par une partie des sections "orientation" (pour l'objectif n°1) et "garantie" (pour les objectifs n° 2 et 3) du FEOGA. Son objectif est d'améliorer l'efficacité des structures des exploitations agricoles, de soutenir les investissements dans les secteurs de la transformation alimentaire et du marketing et d'accorder des paiements compensatoires aux zones agricoles défavorisées.
<b>Fonds structurels</b>	Le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) composent ce que l'on appelle les Fonds structurels de l'Union européenne. Ces fonds sont les principaux instruments financiers servant à réduire les écarts de niveaux entre les régions et entre les populations et à promouvoir la cohésion économique et sociale en Europe.
<b>FSE</b>	Créé en 1957, le FSE est le principal instrument financier de l'Union européenne pour le développement des ressources humaines et l'amélioration du fonctionnement du marché du travail. Il soutient des actions de prévention et de lutte contre le chômage ainsi que des mesures favorisant le développement des ressources humaines. Le FSE vise à encourager un niveau élevé d'emploi, l'égalité entre hommes et femmes, le développement durable et la cohésion économique et sociale. L'objectif premier du fonds consiste à apporter un soutien financier à la mise en œuvre des plans d'action nationaux pour l'emploi.

<b>IFOP</b>	Instrument financier d'orientation de la pêche. L'IFOP réunit, depuis 1994, tous les instruments financiers relatifs à la pêche. Cet Instrument intervient dans toutes les régions côtières. La tâche essentielle de l'IFOP est de renforcer la compétitivité des structures d'entreprises et le développement d'entreprises économiques viables dans le secteur de la pêche ainsi que promouvoir un équilibre durable entre les ressources disponibles et les capacités du secteur de la pêche.
<b>Impact</b>	Conséquence apparaissant pour les destinataires directs après la fin de leur participation à l'intervention ou après l'achèvement des équipements publics, ou encore, conséquence indirecte sur d'autres destinataires gagnants ou perdants.
<b>Indicateur</b>	Mesure d'un objectif à atteindre, d'une ressource mobilisée, d'une réalisation accomplie, d'un effet obtenu ou d'une variable de contexte (économique, social ou environnemental)
<b>Initiative communautaire</b>	Programme d'encouragement ou d'action qui complète les interventions des fonds structurels dans certains domaines. La Commission définit les initiatives communautaires, qui sont ensuite coordonnées et mises en oeuvre sous le contrôle national. Quatre initiatives communautaires sont mises en oeuvre durant la période 2000-2006:
<b>Interreg</b>	Initiative communautaire dont l'objectif est de stimuler la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale;
<b>Intervention</b>	Toute action ou opération des autorités publiques, quelle que soit sa nature (politique, programme, mesure ou projet).
<b>LEADER</b>	L'initiative communautaire Leader a débuté en 1991 avec pour objectif de soutenir des actions innovantes de développement rural dans les régions désavantagées de l'Union. Ces actions ont été initiées et menées par des "Groupes d'action locale" (GAL) qui ont associé des partenaires socio-économiques publics et privés. Leader II portait sur la période 1994-1999. Leader+ lui succède pour 2000-2006: les projets peuvent se dérouler dans toutes les zones rurales de l'Union.
<b>mesure</b>	Dans le cadre de la politique européenne de cohésion économique et sociale, unité de base de la gestion des programmes, constituée d'un ensemble de projets de même nature, et disposant d'une allocation budgétaire précisément définie. Chaque mesure fait l'objet d'un dispositif de gestion particulier. Les mesures se décomposent en projets. Beaucoup de mesures sont mises en oeuvre sous forme d'appel à projets.
<b>Mise en oeuvre</b>	Le processus opérationnel nécessaire pour produire les réalisations attendues.
<b>NUTS</b>	La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (NUTS) est établie par Eurostat dans le but de disposer d'un schéma unique et cohérent de répartition territoriale pour l'établissement des statistiques régionales de l'UE. La nomenclature NUTS subdivise le territoire économique de l'UE en 77 régions de niveau NUTS 1, 206 régions de niveau NUTS 2 et 1 031 régions de niveau NUTS 3

- Objectif (évaluation)** Enoncé clair, explicite et préalable, des effets que l'intervention publique doit obtenir. SI les objectifs ne sont pas énoncés d'une manière explicite, l'évaluation (particulièrement l'évaluation ex ante) peut contribuer à les clarifier. Un objectif quantitatif s'énonce à l'aide d'indicateurs. Les objectifs spécifiques concernent les résultats et les impacts d'une intervention sur ses destinataires directs. L'objectif global correspond à la finalité de l'intervention. Si les objectifs d'une intervention publique n'ont pas été clairement définis au préalable, l'évaluation peut tenter de les clarifier après coup. Il est préférable dans ce cas de parler des objectifs implicites.
- Objectif 1 (1994-1999)** Développement et ajustement structurel des régions en retard de développement. Régions de niveau NUTS II dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire, mais avec certaines dérogations. Fonds structurels impliqués: Feder, FSE, FEOGA-Orientation, IFOP.
- Objectif 2 (1994-1999)** Reconversion des régions et zones industrielles en déclin. Conditions d'éligibilité: taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire, pourcentage d'emplois industriels supérieur à la moyenne communautaire, déclin de l'emploi industriel. Fonds structurels impliqués: Feder, FSE.
- Objectif 3 (1994-1999)** Chômage de longue durée et insertion professionnelle. Objectif visant à combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes menacées d'exclusion du marché du travail et à promouvoir l'égalité de chances pour les hommes et femmes sur le marché de l'emploi. Fonds structurels impliqués: FSE.
- Objectif 4 (1994-1999)** Adaptation aux mutations industrielles. Fonds structurels impliqués: FSE.
- Objectif 5a (1994-1999)** Adaptation des structures agricoles et de la pêche. Interventions dans toute l'Union européenne pour: l'amélioration des structures de production (agriculture et pêche), la transformation et la commercialisation des produits (agriculture et pêche), l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs. Fonds structurels impliqués: FEOGA-Orientation, IFOP.
- Objectif 5b (1994-1999)** Développement des zones rurales fragiles. Conditions d'éligibilité: un critère général (bas niveau de développement économique); trois autres critères dont deux devant être obligatoirement rencontrés: taux élevé de l'emploi agricole, bas niveau de revenu agricole, faible densité de population ou tendance au dépeuplement. Fonds structurels impliqués: FEOGA-Orientation, Feder, FSE.
- Objectif 6 (1994-1999)** (Créé par l'Acte d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède): développement des régions à très faible densité de population. Conditions d'éligibilité: régions suédoises et finlandaises, principalement de niveau NUTS II, à très faible densité de population (8 habitants/km<sup>2</sup> ou moins). Fonds structurels impliqués: Feder, FSE, FEOGA-Orientation, IFOP.
- Pertinence** Adéquation entre les objectifs explicites de l'intervention et les problèmes socio-économiques

<b>Politique agricole commune</b>	La politique agricole commune (PAC) relève de la compétence exclusive de la Communauté. Selon l'article 33 (ex-article 39) du traité instituant la Communauté européenne, elle vise à assurer des prix raisonnables pour les consommateurs européens et une rémunération équitable aux agriculteurs, notamment par l'organisation commune des marchés agricoles et le respect des principes suivants: l'unicité des prix, la solidarité financière et la préférence communautaire.
<b>Programme</b>	Ensemble organisé de ressources financières, organisationnelles et humaines mobilisées pour atteindre un objectif ou un ensemble d'objectifs dans un délai donné. Un programme est délimité en termes de calendrier et de budget. Il fait l'objet d'un effort préalable de définition d'objectifs pertinents et d'une recherche systématique de cohérence entre ces objectifs.
<b>Projet</b>	Opération non divisible, délimitée en termes de calendrier et de budget et placée sous la responsabilité d'un opérateur.
<b>Réalisation</b>	Ce qui est financé et accompli (ou concrétisé) avec l'argent alloué à l'intervention
<b>Règlement</b>	Le règlement est l'instrument réglementaire communautaire le plus contraignant: il est de portée générale, obligatoire dans toutes ses dispositions et directement applicable dans tous les États membres après son adoption.
<b>Ressource</b>	Moyens financiers, humains, matériels, organisationnels et réglementaires mobilisés pour la mise en œuvre de l'intervention
<b>SWOT</b>	<i>Strenghts, Weaknesses, Opportunities, Threats.</i> Forces, faiblesses, opportunités, menaces. Analyse des facteurs internes sur lesquels on cherchera à s'appuyer (forces) ou que l'on essaiera de compenser (faiblesses), ainsi que des facteurs externes favorables (opportunités) ou défavorables (menaces). C'est un outil d'évaluation qui permet de vérifier si l'intervention publique est adaptée à son contexte.
<b>Synergie</b>	Le fait que plusieurs interventions publiques (ou plusieurs composantes d'une intervention) produisent ensemble un impact supérieur à l'addition des impacts qu'elles produiraient isolément

# Index

---

## A

### **Aragón**

78, 87, 91, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 119, 123, 135, 137, 139, 140, 142, 144, 148, 151, 155, 157, 158, 159, 161, 162, 163, 173, 176, 180, 182, 185, 186, 187, 190, 191, 195, 198, 206, 208, 209, 213, 214, 215, 229

### **Auvergne**

91, 92, 96, 98, 100, 104, 105, 113, 129, 134, 135, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 145, 147, 148, 154, 155, 157, 158, 159, 165, 167, 168, 169, 229

## B

### **Basse-Normandie**

91, 92, 94, 95, 96, 97, 125, 127, 130, 131, 135, 138, 140, 142, 144, 148, 155, 160, 161, 162, 163, 167, 168, 169, 179, 182, 183, 185, 187, 205, 209, 211, 214, 229

### **Bayern**

75, 91, 92, 95, 96, 97, 100, 103, 104, 106, 107, 112, 115, 116, 120, 121, 125, 127, 131, 132, 135, 136, 138, 140, 142, 144, 146, 151, 152, 153, 154, 155, 158, 159, 165, 167, 169, 171, 173, 174, 179, 180, 182, 185, 187, 188, 193, 198, 200, 206, 208, 210, 213, 214, 229

### **Bourgogne**

78, 93, 95, 97, 125, 127, 128, 130, 132, 140, 155, 158, 159, 161, 167, 169, 173, 179, 180, 198, 206, 229

## C

### **Cataluña**

78, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 135, 136, 137, 139, 140, 141, 142, 144, 145, 147, 148, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 161, 163, 167, 169, 173, 174, 175, 179, 180, 182, 184, 185, 187, 190, 195, 209, 210, 211, 214

## F

FD16, 50, 77, 122, 123, 125, 126, 132, 134, 142, 149, 206, 207

FD17, 50, 77, 78, 122, 123, 134, 135, 141, 142, 149, 165, 167, 170, 190, 192, 206

FD18, 50, 77, 123, 141, 142, 149, 150, 168, 170, 206

FD19, 50, 77, 123, 142, 149, 150, 152, 168

FD20, 50, 77, 78, 172, 184, 185, 187, 190, 192, 193

FG1, 50, 76, 89, 90, 91, 94, 96, 98, 103, 105, 118, 205

FG10, 50, 194, 195, 200

FG11, 50, 77, 105, 195, 196, 198, 199, 200

FG12, 50, 76, 77, 172, 178, 179, 182, 184, 192, 207, 210  
 FG13, 50, 90, 95, 104, 105, 106, 118, 165  
 FG14, 50, 77, 109, 110  
 FG15, 50, 99, 115, 116, 117  
 FG2, 50, 106, 109, 205  
 FG3, 50, 76, 77, 90, 96, 97, 98, 100, 101, 118, 191, 192, 205  
 FG4, 50, 111, 112  
 FG5, 50, 76, 77, 78, 172, 173, 174, 175, 176, 178, 179, 191, 192, 207, 210  
 FG7, 50, 90  
 FG8, 50, 90, 96, 97, 101, 118, 209  
 FG9, 50, 111, 112, 113, 115, 121, 191, 206, 209

### ***Friesland***

78, 123, 134, 135, 136, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 147, 148, 150, 153, 167, 168, 171, 179, 180, 182, 190, 191, 192, 193, 210, 229

### ***Friuli Venezia Giulia***

91, 92, 94, 97, 98, 100, 101, 103, 106, 107, 108, 125, 128, 131, 132, 133, 135, 138, 139,  
 140, 142, 145, 146, 148, 155, 156, 157, 158, 161, 163, 171, 173, 174, 175, 176, 179,  
 180, 182, 186, 189, 194, 198, 207, 208, 210, 211, 214  
 FS21, 50, 152, 153, 154, 155, 157, 160, 164, 165, 206  
 FS22, 50, 153, 160, 161, 164

## **L**

### ***Languedoc-Roussillon***

91, 106, 128, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 141, 142, 146, 147, 148, 155, 158, 159, 167, 168, 169, 173, 174, 177, 179, 180, 183, 186, 191, 207, 210, 214, 229

### ***Liguria***

92, 94, 116, 117, 123, 125, 127, 128, 130, 132, 134, 142, 144, 147, 148, 155, 156, 158, 173, 176, 177, 179, 180, 182, 185, 186, 188, 189, 191, 193, 199, 211, 229

### ***Lorraine***

91, 92, 94, 97, 101, 102, 103, 107, 115, 123, 134, 135, 136, 138, 139, 140, 142, 144, 146, 147, 148, 150, 158, 167, 168, 173, 174, 176, 177, 185, 186, 188, 189, 191, 193, 205, 206, 210, 214, 229

## **M**

### ***Manner-Suomi***

109, 111, 112, 113, 116, 123, 125, 127, 128, 129, 130, 132, 133, 135, 136, 139, 147, 148, 150, 151, 155, 158, 167, 168, 169, 173, 179, 180, 184, 185, 186, 191, 193, 198, 210, 211, 212, 214, 229



**Midi-Pyrénées**

91, 92, 94, 95, 109, 110, 125, 127, 128, 129, 130, 133, 135, 139, 141, 142, 144, 146, 147, 148, 151, 152, 154, 155, 159, 161, 167, 168, 169, 179, 180, 182, 183, 185, 186, 191, 193, 197, 198, 206, 207, 216, 229

**N****Niederösterreich**

96, 97, 99, 100, 104, 105, 106, 107, 108, 125, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 142, 144, 145, 147, 151, 153, 154, 156, 157, 158, 167, 168, 169, 171, 173, 176, 177, 186, 187, 188, 190, 198, 200, 205, 207, 208, 229

**Niedersachsen**

78, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 106, 107, 125, 127, 132, 133, 153, 154, 161, 162, 163, 167, 173, 174, 176, 177, 179, 180, 182, 183, 185, 186, 187, 188, 191, 192, 193, 197, 205, 207, 208, 210, 214, 229

**O****Oberösterreich**

97, 99, 100, 105, 106, 107, 108, 111, 120, 125, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 138, 139, 151, 153, 167, 168, 169, 171, 173, 174, 176, 177, 180, 182, 183, 186, 192, 200, 206, 207, 208, 209, 210, 214, 229

**S****Sydöstra Sverige**

111, 123, 125, 127, 131, 132, 134, 135, 138, 139, 142, 144, 145, 146, 148, 150, 151, 155, 159, 161, 173, 174, 191, 192, 210, 229

**T****Toscana**

92, 97, 98, 100, 104, 105, 110, 113, 115, 125, 127, 130, 132, 133, 135, 137, 138, 142, 144, 145, 146, 147, 148, 154, 155, 158, 165, 171, 173, 176, 179, 180, 182, 185, 186, 187, 188, 189, 191, 193, 210, 214, 229

**W****Wales**

65, 71, 89, 91, 92, 94, 95, 113, 114, 121, 135, 137, 138, 139, 140, 142, 145, 146, 148, 154, 157, 158, 168, 173, 176, 177, 179, 180, 183, 214, 229

**Wallonie**

67, 92, 94, 95, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 114, 115, 120, 123, 125, 127, 128, 129, 130, 132, 133, 135, 140, 142, 144, 145, 155, 157, 159, 167, 168, 171, 173, 174, 176, 179, 180, 182, 197, 199, 206, 207, 208, 211, 229