



REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA

ASSESSORATO AGRICOLTURA E RISORSE NATURALI

DIPARTIMENTO AGRICOLTURA

VALUTAZIONE INTERMEDIA ED EX POST DEL PIANO DI SVILUPPO RURALE 2000-2006 DELLA REGIONE VALLE D'AOSTA

RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX POST

SYNTHESE



Novembre 2008



AGRICONSULTING

Società per la Consulenza e lo Sviluppo delle Attività Agricole e Ambientali

SYNTHESE

Ce rapport d'évaluation ex-post du PDR 2000-2006 de la région de la Vallée d'Aoste, élaboré par Agriconsulting Spa sur demande de l'Administration régionale, est préparé selon la structure commune recommandée par les lignes directrices communautaires¹ et contient l'ensemble des résultats dérivant des analyses faites tout au cours du processus d'évaluation².

Le chapitre *INTRODUCTION* contient une description générale du Plan (objectifs, mesures d'intervention, dotation et exécution financière) et une première évaluation de pertinence relativement à *l'évolution dans la période 2000 à 2006 des problématiques et potentialités présentes* dans la région. Les potentialités dans le contexte environnemental concernent la richesse des ressources naturelles et paysagères, leur bon état de conservation et leur tutelle, ainsi que les conditions relativement bonnes des ressources en eau et de la qualité de l'air, en raison des niveaux non élevés de pression anthropique et de la diffusion de systèmes agricoles extensifs. Un plus haut niveau de criticités et de contraintes dérive des caractéristiques morphologiques et climatiques qui limitent la productivité et les possibilités de différenciation dans le secteur agricole et augmentent les risques d'érosion du sol et de dégradation hydrogéologique. Les dynamiques démographiques plus récentes confirment l'augmentation de la population totale régionale, déterminée par un flux migratoire positif, avec une distribution subrégionale caractérisée par une croissance dans la Vallée centrale et dans les zones de montagne à développement touristique et une diminution dans les zones de la moyenne montagne, à plus forte concentration d'activités agricoles.

Les conditions occupationnelles sont, dans l'ensemble, positives, avec des taux de chômage inférieurs à la moyenne nationale, tandis que les niveaux d'instruction sont relativement inférieurs, mais en progrès dans les dernières années.

La structure productive régionale est fortement influencée par les caractéristiques environnementales et la collocation périphérique. La décennie 1995-2006 a connu une croissance de la valeur ajoutée régionale inférieure aux moyennes nationales, même si le revenu par habitant a été invariablement plus haut. On assiste à une réduction générale des activités industrielles et à une réorientation de l'économie vers les secteurs tertiaire et primaire.

Dans le secteur agricole le faire-valoir direct prévaut, souvent avec des exploitations de taille réduite qui sont pour la plupart exploitées par des agriculteurs âgés (mais le phénomène caractéristique de la fragmentation excessive des surfaces est en diminution dans les dernières années). La filière prédominante est celle de l'élevage transhumant des bovins laitiers à caractère extensif (transhumance estivale) destiné à la production du fromage fontine ; 90 % de la SAU (surface agricole utilisée) est destinée aux pâturages et aux prairies permanentes. Ces dernières années ont connu une réduction des surfaces, déjà relativement limitées, destinées à la viticulture et à la fruiticulture.

L'analyse de l'évolution du contexte confirme la validité de la stratégie du Plan, dont le but général est « le maintien et l'amélioration du système de développement rural montagnard » à travers trois lignes principales d'intervention : la modernisation du système agricole, agroalimentaire et forestier (Axe I), le soutien au développement des territoires ruraux (Axe II), la protection du patrimoine paysager et l'incitation à des

¹ Note d'information « Evaluation ex post des programmes de développement rural 2000 – 2006 ». Annexe II « Structure commune recommandée pour les rapports d'évaluation ex post » (AGRI G4/D(2008)3683).

² Ce processus a commencé à la fin de 2002 et comprend le premier Rapport d'Evaluation de 2003, sa mise à jour de 2005, quelques approfondissements thématiques et la dernière phase d'évaluation ex post.

pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (Axe III). Une spécificité du PDR concerne la mobilisation d'une partie considérable de mesures financées totalement par les fonds régionaux (« Aides d'Etat ») visant principalement les interventions à caractère structurel dans les exploitations et à caractère infrastructurel dans le territoire. A la fin de la période on assiste à l'utilisation totale des ressources financières disponibles pour les mesures cofinancées (égale à 117,578 millions d'euros de dépense publique totale dont 43,167 millions d'euros provenant du FEOGA) ; il faut aussi ajouter à cela 285,15 millions d'euros, en total, de ressources engagées dans les Mesures « Aides d'Etat ». Dans l'ensemble 28 % des ressources sont destinées à l'Axe I, 45 % à l'Axe II et 28 % à l'Axe III, tout en devant mettre en évidence une concentration des ressources (80 %) sur un nombre limité de Mesures : investissements dans les exploitations agricoles, les infrastructures et la gestion des ressources en eau, indemnités pour les zones défavorisées, agroevironnement. En termes territoriaux on estime une destination prédominante des ressources (pondérées sur la densité des exploitations et de la population) destinées à la moyenne et haute montagne par rapport à la Vallée centrale et à Aoste.

L'APPROCHE METHODOLOGIQUE est inspirée aux orientations fournies par les services de la Commission UE³, tout en orientant le processus d'analyse sur les réponses données aux Questions évaluatives spécifiques et transversales communes, à travers la vérification des Critères et la quantification des Indicateurs communs et supplémentaires. Les sources principales d'information utilisées dans la collecte des données secondaires ont été : le Système de surveillance régional du PDR, comprenant des banques de données pour chaque Mesure, le SIAR (Système d'information agricole de la Région), les différents documents technico-administratifs concernant les opérations financées, la banque de données du RICA (réseau d'information comptable agricole) régional, les sources statistiques officielles (ISTAT, EUROSTAT, ISMEA, les archives des Chambres de Commerce, etc.). Les activités spécifiques prises en charge par l'évaluateur et celles ayant pour but l'acquisition des données primaires ont été conduites en utilisant les instruments de l'enquête par sondage, et cela par l'intermédiaire d'entretiens structurés, d'entrevues avec des experts individuels ou des « témoins privilégiés », ainsi que par les échanges entre les experts avec la technique du « focus group » (groupe cible).

PRESENTATION ET ANALYSE DES INFORMATIONS COLLECTEES

La première partie présente les résultats des analyses évaluatives ayant pour objet les différentes lignes d'intervention du PDR, à savoir les Mesures ou les ensembles de Mesures correspondant aux Chapitres du Règlement CEE 1257/99. Chacune de celles-ci sont décrites en termes d'objectifs, stratégie retenue, processus de réalisation, caractéristiques des interventions réalisées et, finalement, effets déterminés par ces interventions, en fonction des réponses données aux **Questions évaluatives spécifiques** proposées par la méthodologie communautaire, qui sont concisément résumées ci-après.

Les *investissements dans les exploitations agricoles* (Mesure I.A.1) ont favorisé une croissance dans la valeur de production, grâce à la reconversion qualitative (réorientation vers des productions à label de qualité), à la réduction des coûts unitaires, à l'augmentation conséquente des revenus des exploitations (+ 16,2 % en terme de revenu agricole brut et + 8,3 % en termes de revenu net) et de la rentabilité du travail agricole (+ 9,1 %) et à la consolidation des niveaux de l'emploi. Les investissements ont aussi déterminé, dans plusieurs cas (plus de 60 %), l'effet collatéral d'amélioration environnementale à travers une gestion plus rationnelle des effluents d'origine zootechnique (augmentation de la capacité de stockage) et de l'eau d'irrigation. Finalement, dans la plupart des exploitations, on observe des effets positifs sur les conditions de travail du personnel (grâce surtout à l'adaptation des structures des étables et des alpages) et sur le bien-être du bétail.

³ « Lignes directrices pour l'évaluation des Plans de Développement Rural soutenus par le Fonds européen d'orientation et de garantie » (VI/8865/99), « Questions évaluatives communes, ainsi que les critères et les indicateurs » (VI/12004/00), « Lignes directrices pour l'évaluation à mi-parcours » (VI/43517/02).

L'aide à l'*Installation des jeunes agriculteurs* a favorisé l'accélération du remplacement générationnel dans les exploitations intéressées, en avançant la cession de l'exploitation et en réduisant l'âge moyen des propriétaires d'environ 26 ans. La situation successive à l'installation montre la permanence des jeunes dans l'activité agricole et le maintien ou une faiblesse de la croissance des niveaux d'emploi. En 65 % des cas, les investissements réalisés ont été destinés principalement à la rénovation ou à la construction de bâtiments. Les niveaux de rentabilité du travail atteints après quelques années sont encore limités, et cela pourrait augmenter, dans le temps, les risques d'abandon de l'activité par les jeunes. Il convient de noter, toutefois, la bonne capacité professionnelle et la tendance, dans la plupart des cas (81 %), à développer des parcours de développement centrés sur la mise en valeur de la qualité des produits traditionnels; on enregistre par contre une adhésion moins forte aux systèmes de production biologique.

Les activités de *Formation* (Mesure I.C.2) ont concerné 193 jeunes bénéficiaires de la Mesure I.A.2. et ont été jugées, dans l'ensemble, satisfaisantes par la majorité des participants par rapport à leurs attentes et en terme de qualité d'enseignement. L'offre de formation a eu pour but en particulier de favoriser la connaissance et l'utilisation correcte des services mis à la disposition des entreprises par les Bureaux régionaux, ainsi que la diffusion de méthodes respectueuses de l'environnement et du bien-être des animaux et, finalement, l'augmentation des compétences pour l'amélioration du niveau qualitatif, hygiénique et de santé des produits.

Après avoir suivi leurs cours de formation, 42 % des jeunes ont déclaré avoir amélioré leurs conditions de travail, dans la plupart des cas non en termes économiques, mais plutôt en raison de la possibilité d'accomplir des tâches jugées plus intéressantes, diversifiées et qualifiées ; en outre, 35 % des bénéficiaires sont actuellement impliqués dans des processus de reconversion ou d'amélioration des productions respectives.

Les *indemnités compensatoires en faveur des zones défavorisées* (Mesure III.2) ont concerné annuellement environ 80 % de la SAU régionale. Les analyses des données du RICA montrent que les indemnités affectées ne suffisent pas pour compenser les déficits de revenu dérivant des désavantages d'origine environnementale, même si elles ont contribué à lutter contre la tendance générale à la réduction de l'usage agricole du sol. Dans les dernières années (2000-2007) on a assisté à une atténuation du phénomène de la réduction de la SAU régionale et, en même temps, à une augmentation des surfaces agricoles non utilisées (terrains en friche) et à une réduction de la SAU destinée aux pâturages et aux prairies permanentes, en particulier dans les vastes zones d'alpage. Cela montre l'existence de processus de réduction de la capacité de gestion des ressources territoriales par les exploitations, qui tendent à réduire la part de surface utilisée à des fins productives (zones pâturées et zones fauchées), avec des risques de perte de valeurs environnementales et paysagères dérivant de ou liées à ces usages.

Chaque année les *Mesures agroenvironnementales* (Mesure III.3) ont concerné, en moyenne, plus de 2 700 exploitations et une surface agricole d'environ 46 500 hectares positivement distribuée en termes territoriaux, qui est plus concentrée dans les zones plus « sensibles » du point de vue de l'environnement, telle que les zones à moyen/haut risque d'érosion (qui sont plus exposées à la pollution des eaux), les zones protégées et les zones du réseau « Natura 2000 ». Les engagements agroenvironnementaux ont assuré le maintien et la défense d'une gestion durable des surfaces fourragères (prairies-pâturages et pâturages) à travers la réduction ou la prohibition de l'usage de fertilisants de synthèse, la gestion rationnelle du fumier, la réduction de la charge zootechnique, l'entretien des réseaux hydriques des exploitations, la réactualisation de techniques agronomiques et de gestion traditionnelles (par exemple l'accord "foin-fumier"). A la lumière d'une situation régionale dont le niveau de pollution des eaux et du sol n'est pas appréciable, les effets environnementaux les plus remarquables du maintien des pâturages et des prairies permanentes pour la zootechnie extensive concernent la mitigation/prévention des phénomènes d'érosion et de dégradation hydrogéologique et la sauvegarde de la biodiversité végétale et faunique, à laquelle il faut associer la tutelle du paysage alpin.

Pour ce qui est de l'*Amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles* (Mesure I.B.1) les résultats des deux études de cas conduites montrent l'importance de la contribution donnée par les investissements subventionnés à l'augmentation de la compétitivité des entreprises, grâce à un emploi plus rationnel des ressources et à la modernisation des structures, ce qui a

permis de réduire les coûts de transformation/commercialisation et d'augmenter la valeur ajoutée de l'entreprise. On a aussi assisté à l'amélioration de la situation dans le secteur des matières premières de base en provenance de la région, en termes de quantité achetée des entreprises et de prix (du lait) payé aux éleveurs.

Dans le secteur de la *Silviculture*, les interventions destinées aux entreprises sylvicoles (Mesure I.B.2) et au boisement des surfaces agricoles (Mesure III.4) sont caractérisés par une dimension financière et « physique » réduite ainsi que par le bas niveau d'innovation introduite dans les processus d'utilisation forestière. Une initiative qualitativement plus significative est celle des interventions d'amélioration structurelle des bois de nouvelle formation, développés à partir de zones à pâturage désormais en friche, ou de bois plus vieux dégradés et dans un mauvais état d'entretien, réalisés selon le principe de la sylviculture naturelle et strictement liés aux processus de mise en valeur du territoire, de diversification économique et de développement du tourisme respectueux de l'environnement.

Les interventions pour la *Promotion de l'adaptation et du développement des zones rurales*, visées au Chapitre IX (art. 33) du Règlement sont caractérisées par un impact relativement significatif dans les actions d'amélioration et de développement des infrastructures rurales à la disposition des entreprises ; par contre cet impact a été modeste relativement aux objectifs de diversification économique, de mise en valeur des ressources humaines et d'amélioration de la qualité de la vie de la population. Il faut mettre en évidence, parmi les bonnes pratiques, le soutien au Projet Lait-Qualité, qui est, avec les autres Mesures du PDR, un exemple de qualification des processus de la filière laitière qui caractérise l'économie agricole de la Vallée. Dans l'ensemble, les interventions en question peuvent donner un élan tout particulier et décisif aux territoires ruraux seulement si elles s'accompagnent d'autres actions, internes et externes au PDR, dans le cadre de stratégies locales de développement, ce que arrive rarement.

La réponse aux **Questions transversales** (chapitre 3.2) a permis de vérifier les impacts de l'ensemble des interventions mises en œuvre par le PDR relativement aux objectifs généraux et prioritaires de la politique de développement rural. La contribution à la *stabilisation de la population* rurale se traduit dans la capacité constatée d'avoir favorisé, en tant que bénéficiaires « privilégiés » du soutien, les jeunes et les zones en déclin démographique, en réalisant dans celles-ci des interventions visées à améliorer l'attractivité et les services/infrastructures. Les effets sur l'*emploi en agriculture* déterminés par les investissements subventionnés concernent principalement le maintien des niveaux actuels d'emploi (face à une situation hypothétiquement en réduction) plutôt que la création de nouveaux emplois. Dans les entreprises bénéficiaires, qui font l'objet de l'enquête, le soutien a contribué à augmenter le niveau de *revenu* des personnes intéressées (exploitants, membres de la famille et personnel étranger à la famille) de 3,6 %. Dans la situation post-investissement, le revenu du travail agricole des exploitations bénéficiaires s'élève à un niveau plutôt bas de 15 314 euro par personne, mais qui correspond à 20 620 € par unité de travail, étant donné qu'une bonne partie des personnes employées dans l'exploitation se consacrent à l'activité agricole à temps partiel.

Les mesures d'investissement dans le secteur ont déterminé *une amélioration de la situation du marché des produits agricoles de base*, grâce à l'augmentation de la productivité et à la réduction des coûts, avec des effets positifs sur les revenus agricoles et sur la valeur ajoutée par unité de matière première agricole transformée.

Environ 90 % des ressources budgétaires mobilisées dans le cadre du PDR ont été destinées aux interventions qui contribuent à l'objectif de la *tutelle et de l'amélioration de l'environnement*, de façon directe (32%) ou collatérale (62%). Les effets environnementaux les plus significatifs, en fonction aussi des besoins du contexte régional, concernent la lutte contre ou la réduction des phénomènes d'érosion superficielle et de dégradation hydrogéologique et la protection de la biodiversité du paysage alpin dérivant du maintien de systèmes durables de gestion des surfaces fourragères (prairies permanentes et pâturages).

Les *mécanismes de mise en œuvre* ont contribué à maximaliser les effets du PDR, en vertu de la bonne efficacité des structures, des temps relativement rapides de complétion des procédures et des activités d'assistance, d'animation et d'information destinées aux bénéficiaires (et réalisées par la Région et les

organisations agricoles) ; ces conditions ont favorisé une vaste participation, même par les sujets les plus faibles et/ou avec des marges plus amples d'amélioration. Il faut noter, en tout état de cause, la persistance de dispositions de mise en œuvre et d'un système de gestion et d'organisation qui ne favorise pas une approche de projet intégrée.

Le dernier chapitre du Rapport est dédié aux *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*. Après un aperçu synthétique et une discussion des résultats des analyses évaluatives, on donne un jugement à caractère général. Grâce aussi à une capacité de gestion régionale efficace, le Plan a pu consolider les points forts du contexte rural de la Vallée, qui concernent essentiellement la valeur économique et sociale d'un système de production agro-zooteknique (centré surtout sur la filière laitière et, secondairement sur la viticulture de qualité), qui est essentiellement en équilibre avec les potentialités environnementales et les contraintes spécifiques et qui est basé sur des connaissances et des habilités techniques diffusées et sur la présence active de la population dans le territoire. A cette potentialité il faut en ajouter d'autres liées au contexte dans son ensemble, telle que l'existence d'un « tissu social » suffisamment vivant dans les zones rurales (même si celles-ci ne sont pas sans connaître le phénomène d'exode, surtout des jeunes), la qualité des services normalement fournis, la présence de productions typiques et de qualité, les opportunités de mise en valeur du patrimoine naturel et environnemental au sens large. Le Plan 2000-2006 a fourni, comme on a vu précédemment, de nombreuses contributions positives en termes de maintien et de mise en valeur de la durabilité pas seulement environnementale mais aussi sociale et économique du système rural de la Vallée.

Mais à côté de ces points forts il faut aussi souligner les points faibles du Plan, tels qui ont été mis en évidence par le processus d'évaluation et pour lesquels il faut entreprendre un processus d'amélioration éventuel. En résumant à l'extrême, il y a deux points faibles qui sont interdépendants : (i) l'insuffisante capacité de mise en valeur des opportunités d'intégration et de création de synergies entre les différentes lignes d'intervention publique corrélées au développement rural (aussi bien à l'intérieur qu'en dehors du PDR) dans la période 2000-2006; (ii) l'incapacité constatée de mobiliser de façon significative des parcours d'innovation et de diversification aussi bien des systèmes ou des filières de production typiquement agro-zootekniques (qui se concentrent aujourd'hui sur la production de la fontine) que, plus en général, des économies présentes dans les territoires ruraux régionaux (diversification vers les secteurs non agricoles).

Face à ces potentialités et problématiques, la formulation de *recommandations pour le futur* doit s'inspirer initialement aux éléments de continuité et d'innovation présents dans le nouveau PDR 2007-2013, approuvé en février 2008. La plus grande complexité du nouveau cadre programmatique renforce le besoin de garantir des conditions de mise en œuvre (et pas seulement des énonciations de type programmatique) contribuant à l'objectif de *l'intégration, et de la synergie possible entre les interventions*, dans la phase de leur conception et de leur exécution. Autrement dit, il s'agit de créer les conditions opérationnelles pour l'application concrète du principe, énoncé dans le PDR, selon lequel la stratégie de développement rural élaborée à niveau régional ne s'épuise pas avec le PDR 2007-2013 mais est aussi intégrée par d'autres instruments (lois régionales et programmes des fonds structurels). Les dimensions de l'intégration peuvent être différentes et multiples et pas nécessairement incompatibles, telles que celles du « paquet » (projet) pour les entreprises, l'intégration de filière, l'intégration à niveau territorial (en particulier avec l'approche Leader). Ces nouvelles approches (de « méthode ») devraient favoriser aussi les développements nécessaires dans le contenu des projets, en améliorant leur capacités d'innovation des processus et des produits et de diversification des systèmes productifs des entreprises et des économies rurales.

L'autre recommandation générale est de renforcer les critères et les mécanismes technico-procéduaux (modulation et différenciation des aides, critères de priorité dans la sélection des demandes, ou autres mécanismes et critères) visant à proportionner le soutien et, par conséquent, la « distribution » des ressources en fonction des différents contextes, souvent hétérogènes, des territoires et des entreprises de la région. Et cela pour déterminer une concentration adéquate du soutien économique (ce qui implique une augmentation de son efficacité) en faveur des territoires et/ou des entreprises qui soient à même de « satisfaire » les objectifs stratégiques de façon plus efficiente (avec un meilleur rapport entre résultats et ressources).

Lesdites adaptations de l'action de soutien nécessitent la mise au point d'instruments gestionnaires opportuns, parmi lesquels un rôle décisif est joué par le complètement d'un *système unitaire de suivi et d'évaluation* du PDR qui aurait pour objet pas seulement les mesures cofinancées, mais aussi les interventions à réaliser dans le cadre des lois régionales pour les secteurs agricole et forestier. En outre, comme il est prévu, les informations fournies par le système de suivi et d'évaluation du Programme devront alimenter le système similaire de suivi et d'évaluation de la Stratégie Unitaire Régionale. Finalement, dans le même but de favoriser la complémentarité et l'intégration souhaitées des formes de soutien, on suggère, dans ce cas aussi, comme on l'a vu précédemment, la création de structures ou de responsables de coordination ("postes de régie", responsables chargés de chaque mesure ou de chaque axe ou d'autres attributions similaires) avec des fonctions « transversales » à l'organisation hiérarchique actuelle, afin d'assurer l'animation, la vérification et l'accompagnement *in itinere* des niveaux de conception intégrée évoqués ci-dessus.