

## Evaluation intermédiaire du programme Breizh Bocage 2007-2013

### Note de synthèse du rapport final

#### Cadre d'évaluation

##### **Contexte de l'évaluation**

Paysage agricole résultant des évolutions conjuguées du milieu naturel et de la société rurale, le bocage (haies, talus...) connaît une forte régression depuis un demi-siècle du fait d'une intensification et modernisation de l'agriculture. Or, en Bretagne, les 180 000 km de haies encore présentes fournissent des services écologiques, agronomiques et économiques.

Conscients de ces enjeux, les principaux acteurs publics bretons agissent depuis plusieurs années en faveur d'une restauration du bocage, au travers de politiques développées à différents échelons territoriaux (bassins versants, départements, intercommunalités...). Afin d'agir de manière coordonnée au niveau régional, l'Etat, l'Agence de l'Eau Loire Bretagne, le Conseil régional de Bretagne et les quatre Conseils généraux bretons ont lancé le programme Breizh Bocage en 2007. Celui-ci vise, sur la période de 2007 à 2013, à accompagner la reconstitution du maillage bocager dans le cadre d'opérations collectives et concertées. Pour cela, il est doté d'un budget de 23,6 M€ (dont 3,6 M€ en top-up), alimenté par le fonds FEADER (10 M€), l'Agence de l'Eau Loire Bretagne, le Conseil régional de Bretagne et les 4 Conseils généraux bretons.

##### **Objectifs et stratégie d'évaluation**

L'évaluation du programme Breizh Bocage, pilotée par les services de la DRAAF Bretagne, était souhaitée par l'ensemble des partenaires, mais aussi par les porteurs des projets qui s'inscrivent dans le cadre du programme. Réalisée avant l'achèvement du programme, prévu en 2013, l'évaluation a davantage porté sur l'analyse de la conception et de la mise en œuvre du programme (pertinence, cohérence, économie générale) que sur l'appréciation définitive de son efficacité et de ses impacts.

Elle a été structurée autour de 6 grandes thématiques : les objectifs ; la procédure administrative et le cahier des charges ; le pilotage, la gouvernance et le suivi ; la mobilisation, l'information et la communication ; la cohérence externe ; l'efficacité (résultats et impacts).

L'évaluation, qui s'est échelonnée sur une période de 8 mois de mai à décembre 2012 a été articulée autour de deux phases principales : une phase de bilan et d'analyse évaluative et une phase d'approfondissement et de propositions. A travers plusieurs démarches (entretiens, questionnaires, tables rondes, études de cas, analyses comparées...) elle a permis d'interroger plus d'une centaine de personnes sur l'ensemble du territoire régional (partenaires, élus et techniciens des structures porteuses, agriculteurs, élus locaux, entreprises, chercheurs, chambres d'agriculture, etc.).

## Mise en œuvre du programme Breizh Bocage

Le programme Breizh Bocage se caractérise tout d'abord par les financements significatifs mobilisés dans le cadre des fonds FEADER. Son positionnement au sein de l'axe 3 du Plan de Développement Rural Hexagonal (mesure 323-D1) l'inscrit dans le cadre d'une action collective d'aménagement bocager. Ainsi, son objectif est bien de créer et reconstituer un maillage bocager, afin d'atteindre 4 finalités différentes : la réduction de la pollution des eaux, la préservation de la biodiversité et la restauration des paysages, la production de bois d'œuvre et énergie, et enfin la lutte contre l'érosion.

Si la consommation de crédit avait débuté lentement, elle connaît depuis une croissance exponentielle qui a abouti à l'engagement de la totalité des crédits FEADER à la fin de l'année 2012. A ce jour, 83 structures porteuses différentes ont bénéficié de ces financements pour porter un ou plusieurs volets du programme Breizh Bocage. Ces syndicats, Communautés de Communes, associations, etc. couvrent près des 3/4 du territoire et emploient actuellement 60 ETP dans le cadre du programme Breizh Bocage. Ces projets permettent de mettre en œuvre, année après année, des opérations bocagères collectives pilotées au niveau communal. Les projets déployés sont déclinés en opération bocagères réalisées sur les terres d'exploitants agricoles (voire de particuliers) qui ont permis la plantation et la restauration de 3 164 km de haies ou talus en 4 saisons de plantation.

Les guichets uniques (DDTM et/ou CG), chargés de l'instruction et du suivi des projets ont instruit près de 300 dossiers de demande de subvention, étudiés ensuite au sein du Comité de pilotage régional animé par la DRAAF qui pilote le programme Breizh Bocage.

## Réponse aux thèmes d'évaluation

### Réponse au thème 1 : évaluation des objectifs

Deux niveaux d'objectifs sont inscrits actuellement dans le cahier des charges :

- L'un, opérationnel, de reconstitution du maillage bocager ;
- L'autre qui s'apparente davantage aux différentes fonctionnalités du bocage (environnementales, agronomiques et économiques).

L'étendue de ces objectifs a été à l'origine d'une forte mobilisation dans le programme Breizh Bocage, en permettant aux différents acteurs (partenaires financiers, porteurs de projet, individus conventionnés) de s'inscrire dans l'action Breizh Bocage. Chacun hiérarchise ensuite ces objectifs selon ses attentes et priorités, et peut les déployer autour de véritables politiques bocagères qui dépassent la seule logique d'action du programme Breizh Bocage. Les échanges entre acteurs du programme ont jusqu'à présent toujours permis d'arriver à un consensus et de concilier ces différents intérêts. En revanche, faute de déclinaison opérationnelle des objectifs, l'évaluation de l'efficacité du programme s'en trouve compliquée.

### Réponse au thème 2 : évaluation de la procédure administrative et du cahier des charges

Si l'enveloppe globale du programme et les taux de financement (associés à la mobilisation de crédits européens) sont particulièrement incitatifs et ont permis

l'émergence de nombreux projets, la prise en charge totale des travaux pour les individus conventionnés pose la question de leur implication à long terme et laisse un risque pour la pérennité des réalisations. De plus, les lourdeurs administratives et les incertitudes juridiques liées au cadre européen n'offrent pas suffisamment de souplesse pour optimiser la mise en œuvre des projets.

Ces difficultés opérationnelles sont renforcées par les restrictions technico-administratives propres au programme Breizh Bocage, héritages des actions menées sur le bocage antérieurement sur le territoire. Afin d'assurer son efficacité et son efficience, le programme a été conçu autour d'une précision des prescriptions techniques, d'une organisation en 3 volets de la procédure, d'une territorialisation de l'action et d'une instruction par guichet unique. Toutefois ces règles sont adaptées par chacun et peuvent être à l'origine lourdeurs administratives, de délais de paiement, de risques en cas de contrôle et apparaissent comme un frein à l'adaptation des projets aux dynamiques locales.

### **Réponse au thème 3 : évaluation relative au pilotage, à la gouvernance et au suivi**

Le pilotage actuel, aux différentes échelles (régionale, départementale, locale), assure un échange entre acteurs du programme et leur coordination, qui repose essentiellement sur les guichets uniques. En revanche, la gouvernance du programme fait apparaître des manques concernant l'implication des politiques, des individus conventionnés et des autres parties prenantes du bocage.

Au niveau local, si l'animation a permis l'émergence de projets cadrés, sa forme est peu adaptée à la mise en œuvre de politiques bocagères et à la pérennisation des dynamiques. L'ampleur du programme a contribué à une montée en compétence de ces animateurs, même si encore actuellement des besoins supplémentaires en termes d'appui technique se font sentir. L'accompagnement, des guichets uniques et animateurs départementaux, permet de répondre avec réactivité aux demandes des porteurs de projets, mais manque d'uniformisation et parfois de moyens ou d'outils.

Un de ces outils pourrait être un système de suivi performant, alors qu'il est actuellement perçu comme consommateur de temps par rapport à l'utilisation qui en est faite. De ce fait, le pilotage du programme s'effectue essentiellement sur la base d'indicateurs de consommation de crédits et de réalisation de linéaires, et sur l'expertise des acteurs du programme, puisqu'aucun système d'évaluation des résultats ou impacts du programme, ou des projets, n'existe.

### **Réponse au thème 4 : évaluation relative à la mobilisation et, l'information et la communication**

L'animation régionale, relayée au sein des départements par les partenaires, a contribué à l'émergence de structures porteuses sur une grande partie du territoire breton et a une connaissance du programme Breizh Bocage par d'autres acteurs régionaux. L'animation locale a, elle, contribué à l'émergence d'opérations bocagères sur une partie des communes concernées et à la diffusion des enjeux liés au bocage auprès des élus locaux et exploitants agricoles principalement.

Toutefois, ce travail montre ses limites, tant sur le périmètre qu'il concerne (le grand public et les autres parties prenantes étant peu touchés), que sur la pérennité des dynamiques initiées (dépendante d'une continuité de l'animation et des moyens incitatifs mis en œuvre). Ainsi, la création de synergies entre acteurs et un changement dans leurs pratiques ne sont pas acquis.

### **Réponse au thème 5 : évaluation relative à la cohérence externe**

Alors qu'il a permis de donner corps à une action régionale d'envergure en faveur du bocage, en s'inscrivant dans le sillage des initiatives existantes, le programme Breizh Bocage ne comporte pas de stratégie active de mise en cohérence des actions financées avec les autres modalités d'intervention sur le bocage.

Si le parti pris curatif du programme et son inscription dans le cadre des financements européens limitent dans une certaine mesure les articulations possibles avec d'autres politiques, des synergies envisageables pour développer une politique de gestion durable du bocage (protection, entretien, valorisation) ne sont à ce jour peu ou pas du tout exploitées et sont renvoyées à la charge des porteurs de projet et des individus conventionnés.

### **Réponse au thème 6 : évaluation des résultats et des impacts**

Du point de vue des quantités réalisées, le bilan intermédiaire du programme peut être considéré comme satisfaisant par rapport à l'objectif de reconstitution du maillage bocager. Toutefois, et malgré des observations de réduction des destructions sur les territoires concernés par l'animation locale, le bilan net en termes de linéaire bocager n'est pas connu.

Les résultats à long terme du programme dépendent de plusieurs facteurs qui apparaissent aujourd'hui peu pris en compte dans le cadre du programme, comme la question de la pérennisation des aménagements, celle de la poursuite de l'animation agricole sur les territoires ayant vu émerger des dynamiques ou encore celle de la capacité des exploitants à s'approprier et à valoriser les haies et talus réalisés par la collectivité sur leur exploitation.

L'efficacité environnementale du programme, difficile à apprécier dans un délai si court et en l'absence d'indicateurs précis, ne peut être considérée que comme hypothétique et conditionnelle. Quant à l'efficacité du programme elle n'apparaît pas avoir été une priorité, et n'est pas recherchée outre mesure.

Enfin, les retombées socio-économiques du programme (rendements agricoles, valorisation énergétique, structuration de filières, patrimoine paysager et identitaire...) sont actuellement peu prises en compte dans le programme, tant à l'échelle de la collectivité qu'à l'échelle de l'exploitation agricole.

### **Éléments de conclusion générale**

Au-delà des réponses relatives à chaque question d'évaluation, des conclusions plus générales ont été formulées, afin de prendre position et de tirer des enseignements généraux par rapport à la conception, à la mise en œuvre et aux résultats du programme.

### **1<sup>ère</sup> conclusion : Un programme d'aménagement bocager, mais pas une politique de reconquête du bocage**

A ce jour, le programme Breizh Bocage s'apparente davantage à un programme d'aménagement bocager au niveau régional qu'à une véritable politique publique cohérente et intégrée en faveur de la reconquête du bocage. Si le programme produit bien des réalisations en termes de maillage bocager, leur pérennisation n'est pas assurée. Ainsi, sa stratégie insuffisamment déclinée ne permet pas le déploiement d'un plan d'actions pertinent par rapport à l'enjeu de reconstitution du bocage (manque de prévention, protection, gestion). Quant à sa mise en cohérence avec les autres politiques environnementales, elle est reléguée au niveau local où elle fait l'objet de développements aléatoires, fonction du volontarisme des acteurs locaux et de l'implication des collectivités partenaires.

### **2<sup>ème</sup> conclusion : Une mise en œuvre efficace mais dont l'efficacité n'est pas suffisante**

Du point de vue de son déploiement, le programme remplit les objectifs qui lui étaient assignés, avec l'émergence d'un nombre important de projets cadrés administrativement et techniquement opérationnels sur l'ensemble du territoire régional. Pour autant, la mise en œuvre du programme ne s'avère que faiblement efficace du fait d'une faible nécessité de sélection des projets (amplitude de l'enveloppe financière, nécessité de consommation des crédits), de lourdeurs et longueurs dans la procédure et d'un caractère faiblement opératoire du système de suivi technico-administratif.

### **3<sup>ème</sup> conclusion : Une forte mobilisation individuelle mais une dynamique d'appropriation collective insuffisante**

Au cours de son déploiement le programme a bénéficié d'une visibilité croissante et a permis de diffuser les enjeux du bocage au plus près des territoires sur la région, à l'aide de la combinaison entre communication régionale et animation locale. Analysée dans le détail, cette mobilisation régionale apparaît cependant plus comme la somme d'opérations localisées (à l'échelle des communes sinon des exploitations) que comme la traduction de dynamiques collectives appropriées par l'ensemble des acteurs des territoires concernés. Cela s'explique tant par une prise en compte insuffisante des destinataires finaux et des parties prenantes du bocage dans la gouvernance et la mise en œuvre locale du programme, que par une coordination et capitalisation des projets insuffisantes à l'échelle régionale.

### **4<sup>ème</sup> conclusion : Une efficacité avérée en termes de réalisations, mais incertaine et conditionnée à une pérennisation de l'action concernant les impacts**

Le programme Breizh Bocage constitue un apport sans précédent pour le maillage bocager breton, avec un linéaire de plus de 3 200 kilomètres réalisés, grâce à une action conjointe des partenaires bretons, basée sur la capitalisation des démarches antérieures et bénéficiant d'un budget conséquent. Pour autant, ce bilan en termes de réalisations doit être nuancé, du fait des incertitudes qui existent quant à l'inflexion de la dynamique de destruction du bocage et la pérennité des créations. De plus, l'efficacité environnementale,



impossible à apprécier précisément dans le cadre du système de suivi actuel, n'apparaît pas comme une priorité dans l'immédiat. Enfin, les impacts économiques et sociaux ne sont pour le moment que très peu pris en compte dans le programme.

### **Propositions d'orientations et pistes de recommandations**

Au-delà des orientations prévues pour 2013 suite à la contraction des financements dans la dernière année du programme, l'évaluation permet de mettre en avant un consensus sur la pertinence et l'utilité de mettre en place un deuxième programme Breizh Bocage.

Pour ce faire, deux voies peuvent être envisagées au regard des conclusions, afin de clarifier l'organisation, fluidifier le fonctionnement interne et renforcer la cohérence externe.

- La première orientation consisterait à **faire de Breizh Bocage le socle d'une politique intégrée en faveur du bocage**, construite autour d'un tryptique (prévention/restauration/entretien), et déclinée en actions opérationnelles portées par des animateurs de projet. Il s'agirait d'articuler au mieux cette stratégie aux autres politiques ayant un impact, direct ou indirect, sur la reconstitution du bocage et de prendre en compte l'ensemble de ses dimensions : environnement, énergie, économie, agriculture... Le poids financier du programme, son emprise et la mobilisation des partenaires comme des acteurs locaux dans le premier programme invitent en effet à « ouvrir » le programme et à créer des passerelles avec les autres outils incitatifs ou réglementaires en faveur du bocage (PVE, MAE, PLU...).
- La seconde orientation viserait à **repositionner Breizh Bocage comme un outil au service de la politique de reconquête de la qualité de l'eau**. Justifiée tant par l'impact avéré du bocage sur la qualité de l'eau, l'importance des financements de l'Agence de l'eau et les liens existants avec les autres instruments du GP5 (Contrats territoriaux, MAE, PVE, animation...), cette seconde orientation devrait permettre d'optimiser la portée environnementale du bocage à long terme. Comme pour les autres actions en faveur de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, il s'agirait de déployer le programme en priorité sur les zones présentant un enjeu « eau » important afin d'atteindre les objectifs d'atteinte de « bon état » préconisés à court et moyen terme par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE). Le programme pourrait être intégré au sein d'un Contrat Territorial Eau, Milieux Aquatiques, Bocage (avec donc un animateur territorial), piloté et animé par l'Agence de l'Eau et articulé avec d'autres politiques, outils et réglementation de la politique de l'eau.

Dans les deux cas, et pour renforcer l'efficacité et l'efficience des projets, ils seraient sélectionnés ou bonifiés en fonction de leur pertinence par rapport à la stratégie développée, tandis que le cahier des charges serait simplifié et rendu contrôlable. De plus le versement des subventions serait subordonné à l'atteinte d'objectifs, tandis que dans un même temps le suivi et l'évaluation des projets serait renforcé.

Outre les propositions relatives à ces deux grandes orientations appelant une réflexion plus large sur la stratégie à adopter après 2013, plusieurs actions opérationnelles peuvent être expérimentées pour améliorer concrètement le fonctionnement du programme :

- Organiser les travaux préparatoires pour la conception du prochain programme : groupes de travail, études... sur différentes thématiques, chacune pilotée par un référent dédié ;
- Capitaliser les savoir-faire techniques (retour d'expérience) et formaliser un guide technique pour accompagner techniquement les animateurs ;
- Associer les parties prenantes du bocage (élus, monde agricole, associatif...) à la réflexion sur le prochain programme au sein d'une Commission consultative ;
- Structurer le réseau des techniciens au niveau régional ;
- Lever les dernières incertitudes administratives et juridiques et les communiquer ;
- Clarifier la position du « double guichet unique » dans les Côtes d'Armor ;
- Améliorer les modalités actuelles de paiement (partage d'information, meilleure synchronisation des financeurs).