



## **DRAAF BRETAGNE**

# **Évaluation à mi-parcours du programme Breizh Bocage**

Restitution des résultats de l'évaluation

*Rennes, 21 décembre 2012*

# Ordre du jour

**1. Rappels : objectifs et stratégie d'évaluation**

**2. Réponses aux thèmes d'évaluation**

**3. Présentation des conclusions générales**

→ *Échanges avec la salle*

**4. Orientations et propositions**

→ *Échanges avec la salle*

# 1. Rappels : objectifs et stratégie d'évaluation

# Objectifs et attentes de l'évaluation

## ➤ Une évaluation de nature intermédiaire

- Souhaitée par les partenaires et les porteurs de projets attentifs à la qualité des débats
- Visant à réaliser un état d'avancement du programme et à proposer des pistes d'amélioration et d'évolution
- Centrée sur les questions de pertinence, de cohérence et d'économie générale du programme plutôt que sur les questions d'efficacité

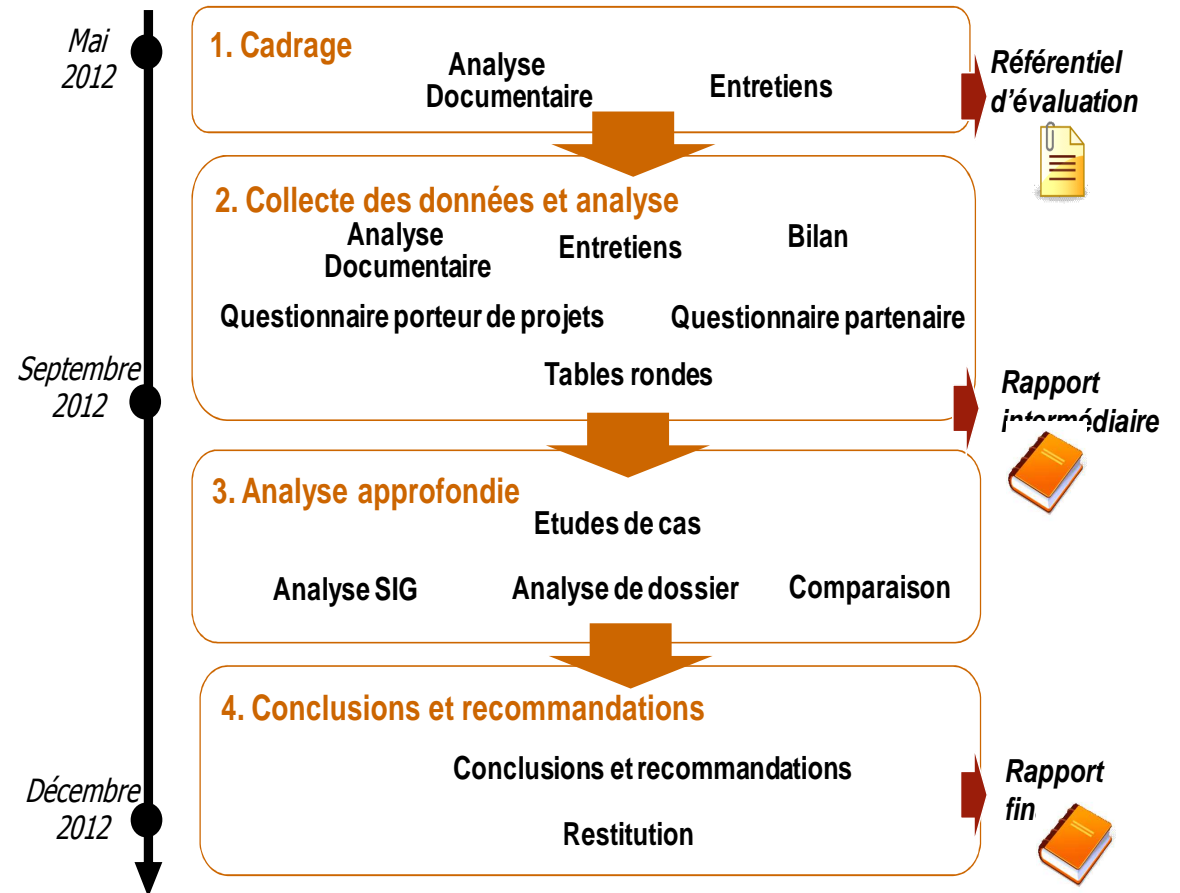
## ➤ 6 thèmes d'évaluation

- Thème 1 : Objectifs
- Thème 2 : Procédure administrative et cahier des charges
- Thème 3 : Pilotage, gouvernance et suivi
- Thème 4 : Mobilisation, information et communication
- Thème 6 : Résultats et impacts

# Stratégie d'évaluation et déroulement

## ➤ Une démarche évaluative à « double détente »

- Des outils de mise à plat et d'observation
  - Entretiens
  - Bilan technico-financier
  - Questionnaire porteurs de projets
  - Questionnaire partenaire
- Des outils d'analyse et de jugement
  - 3 tables rondes régionales
  - Entretiens complémentaires
  - 5 études de cas
  - Analyse comparée



## 2. Réponses aux thèmes d'évaluation

# Réponse au thème 1 : objectifs

## ➤ Rappel des sous-questions

- Dans quelle mesure :
  - les objectifs des différents partenaires sont-ils convergents et favorisent-ils la mise en œuvre du programme ?
  - la formulation des objectifs favorise-t-elle la mise en œuvre du programme ?
  - la formulation des objectifs favorise-t-elle la mobilisation des porteurs de projets ?
  - les porteurs de projets tiennent-ils compte des enjeux locaux dans la mobilisation des destinataires finaux du programme ?

# Réponse au thème 1 : objectifs

## ➤ Synthèse de la réponse

- Un programme qui couvre la majorité des enjeux environnementaux relatifs au bocage breton, et qui a permis la mobilisation d'une diversité d'acteurs
- Pas d'incohérence de fond entre ces objectifs ni de divergence flagrante entre les partenaires qui ont toujours trouvé un compromis
- Des objectifs lisibles pour les porteurs de projets, en adéquation avec leurs attentes et bien appropriés
- La phase de conception du programme puis l'évolution des objectifs chemin faisant ont permis de tenir compte des attentes des destinataires finaux

## MAIS

- Des objectifs qui s'apparentent davantage à des finalités voire à des pré-requis
- Une notion de territorialisation mal et peu définie au sein du programme
- L'absence de hiérarchisation formelle des objectifs qui fait débat au sein des partenaires
- Sur le terrain, une faible déclinaison opérationnelle des différents objectifs



# Réponse au thème 2 : procédure administrative

## ➤ Rappel des sous-questions

- Dans quelle mesure :
  - l'organisation en 3 volets successifs (articulation V1-V2-V3) favorise-t-elle la mise en œuvre du programme ?
  - les prescriptions du cahier des charges sont-elles adaptées à l'atteinte des objectifs du programme ?
  - les informations relatives à la mise en œuvre du programme permettent-elles de prévenir les problèmes en cas de contrôle ?
  - les modes de paiement mis en place favorisent-ils la mise en œuvre du programme ?
  - les taux de financements favorisent-ils la mobilisation des porteurs de projets et des destinataires finaux ?

# Réponse au thème 2 : procédure administrative

## ➤ Synthèse de la réponse

- Une procédure inspirée des différentes politiques historiques en matière de bocage garant d'une mise en œuvre efficace de projets cadrés
- Un cadre européen ayant permis une mobilisation de crédits sans précédent et des financements incitatifs pour les structures porteuses qui se sont mobilisées
- La prise en charge totale des travaux pour individus conventionnés a contribué à l'engagement de bon nombre d'entre eux
- Des prescriptions bien connues et qui ont su évoluer pour tenir compte des retours du terrain

## MAIS

- Des difficultés de mise en œuvre persistantes pour les porteurs de projet que pour les guichets uniques : lourdeurs administratives (conception et instruction des dossiers), délais de paiement (modes de paiement), manque de souplesse et d'adaptation aux dynamiques locales...
- Un cahier des charges évolutif et au statut hybride source d'incompréhensions (contrôles)
- Des prescriptions techniques interprétées par chacun, et problématiques à mettre en œuvre (manque d'adaptation, d'innovation) malgré la possibilité de dérogation.
- Des difficultés pour prendre en compte le travail en régie ou la participation des exploitants
- Une utilisation impossible des données produites pour le suivi et l'évaluation du programme

# Réponse au thème 3 : pilotage, gouvernance et suivi

## ➤ Rappel des sous-questions

- Dans quelle mesure :
  - les instances de gouvernance favorisent-elles la coordination des acteurs au niveau régional et servent-elles les objectifs du programme ?
  - l'intégration des porteurs de projets aux instances de gouvernance permet-elle de renforcer la coordination régionale et de servir les objectifs du programme ?
  - l'animation mise en place au niveau local permet-elle d'assurer une mise en œuvre optimale du programme sur le terrain ?
  - les outils de suivi mis en œuvre assurent-ils un pilotage optimal du programme par les instances de gouvernance ?

# Réponse au thème 3 : pilotage, gouvernance et suivi

## ➤ Synthèse de la réponse

- Des instances de pilotage qui fonctionnent plutôt bien (réunions fréquentes, échanges), dont la coordination entre les différentes échelles est assurée par le guichet unique
- La participation des porteurs de projet au COPIL régional constitue une avancée
- L'animation territorialisée se révèle efficace pour faire émerger des projets d'aménagement bocager
- Un accompagnement régional jugé comme satisfaisant par les porteurs de projet, notamment lorsqu'une coordination animateur technique / guichet unique existe

## MAIS

- Une coordination des porteurs de projet cloisonnée par département
- Une mobilisation du politique et du monde agricole inégale dans les comités de pilotage locaux et absente à l'échelle régionale
- Une animation considérée comme trop encadrée administrativement
- Une grande diversité de compétences demandées aux animateurs
- Un système de suivi mal défini et toujours en construction qui ne permet pas de faire remonter à l'échelle régionale des données exploitables pour un pilotage optimal
- Un pilotage qui suit une logique de consommation de crédits et de réalisations plutôt que de résultats

# Réponse au thème 4 : mobilisation, information et communication

## ➤ Rappel des sous-questions

- Dans quelle mesure :
  - le programme favorise-t-il le développement de dynamiques de territoires et la mobilisation des acteurs locaux (élus, agriculteurs...) ?
  - les outils de communication déployés au niveau régional et au niveau local favorisent-ils la mobilisation des porteurs de projets et des destinataires finaux ?

# Réponse au thème 4 : mobilisation, information et communication

## ➤ Synthèse de la réponse

- Une large couverture du territoire breton (80 %) et l'émergence de projets dans de nouvelles collectivités
- Une animation locale ayant permis de diffuser les enjeux du bocage, de contribuer à lever certains freins à l'engagement dans le programme mais également en dehors (PLU, BCAE...) et ainsi à mobiliser des individus (rencontres individuelles)
- Des outils de communication bien déployés ayant permis une forte visibilité des opérations et une reconnaissance des enjeux du bocage sur les territoires concernés.
- Au niveau régional, un rayonnement du programme (« la politique bocagère bretonne »), même en l'absence d'une stratégie collective de valorisation du programme

## MAIS

- Une mobilisation avant tout individuelle des porteurs de projets et des exploitants agricoles
- Une diffusion de l'information et des supports de communication du niveau régional au niveau local limitée

# Réponse au thème 5 : cohérence externe

## ➤ Rappel des sous-questions

- Dans quelle mesure :
  - les autres instances et documents stratégiques (eau, agriculture, énergie, biodiversité...) prennent-elles en compte le programme Breizh Bocage dans leurs politiques ?
  - les partenaires financeurs de Breizh Bocage assurent-ils sa mise en cohérence avec leurs propres politiques ?
  - le programme permet-il de diffuser les enjeux du bocage auprès des élus et des professionnels ?

# Réponse au thème 5 : cohérence externe

## ➤ Synthèse de la réponse

- Une action régionale d'envergure sur le bocage, bien repérée, et des objectifs connus par les autres instances
- Un programme globalement en phase avec les autres politiques menées par les différents partenaires
- Le renforcement de la prise de conscience des élus et professionnels (des territoires concernés) sur l'intérêt du bocage

## MAIS

- Pas de stratégie collective de recherche de synergies afin d'optimiser les actions portées par le programme, malgré des possibilités
- Des partis pris (curatif, collectif) et un cadre européen qui limitent fortement les articulations possibles
- Une prise en compte des objectifs du programme dans les autres politiques (eau, agriculture, énergie...) et une recherche de complémentarité qui reste à la charge de chacun des partenaires et acteurs du programme
- Un programme perçu comme un outil financier



# Réponse au thème 6 : résultats et impacts

## ➤ Rappel des sous-questions

- Dans quelle mesure :
  - les réalisations du programme sont-elles conformes à ce qui était souhaitable ?
  - les travaux réalisés répondent-ils à un enjeu eau ? Quels sont les freins ?
  - les travaux de créations sont-ils plus fréquents et plus nombreux que les travaux de restauration ? Pourquoi ?
  - le programme a-t-il permis la conservation de haies existantes et l'implantation de nouvelles haies ?
  - le programme assure et favorise-t-il l'entretien du bocage restauré ?
  - les résultats du programme répondent-ils aux différents objectifs stratégiques ? Comment et pourquoi ?
  - le programme est-il porteur d'un impact économique ?

# Réponse au thème 6 : résultats et impacts

## ➤ Synthèse de la réponse

- Des réalisations tangibles et importantes (surtout de création)
- Des projets souhaitables sont bien définis lors de la phase d'études et s'inscrivent dans les priorités définies au niveau régional
- L'enjeu « eau » est bien pris en compte dans la définition des projets lors de la phase étude, il constitue l'objectif recherché en priorité dans les projets.
- L'entretien des haies sur 3 ans et l'obligation de résultat constituent une nouveauté et un atout du programme, à même d'apporter des résultats à court terme

## MAIS

- Des avis partagés quant à l'impact du programme à inverser la tendance entre les créations et les destructions.
- Pas d'indicateurs permettant d'apprécier l'efficacité, qui fait davantage sens prise dans son ensemble que pour chacune des plantations
- Une absence de recul, avec une efficacité des différentes qui reste hypothétique et conditionnelle (entretien, pérennisation, usage...)
- Des retombées socio-économiques très peu prises en compte

# 3. Conclusions

# Présentation des conclusions

- Des conclusions qui ont pour objectif de :
  - Prendre du recul sur le programme Breizh Bocage (indépendamment des choix actés pour 2013)
  - Décliner des recommandations stratégiques découlant des constats de l'évaluation
  
- Des conclusions qui peuvent être regroupées en 4 ensembles :
  - Conclusion n° 1 : Un programme d'aménagement bocager, mais pas une politique de reconquête du bocage
  - Conclusion n° 2 : Une mise en œuvre efficace mais dont l'efficacité n'est pas suffisante
  - Conclusion n° 3 : Une forte mobilisation à l'échelle locale mais une dynamique d'appropriation collective insuffisante
  - Conclusion n° 4 : Une efficacité avérée en termes de réalisations, mais incertaine et conditionnée à une pérennisation de l'action concernant les impacts

# Conclusion n° 1 : Un programme d'aménagement bocager...

- Un apport indéniable en termes de maillage bocager (linéaire)
- Un degré de réalisation et de couverture sans précédent

## ... mais pas une politique de reconquête du bocage

- Pas de stratégie globale et cohérente répondant à un enjeu clairement identifié et partagé par tous
- Des objectifs insuffisamment déclinés au niveau opérationnel
- Une déconnexion avec les autres politiques pouvant avoir un impact sur le bocage (prévention, protection, gestion...)
- Une mise en cohérence reléguée à l'échelon local où elle est difficilement développée
- Une pérennisation peu ou pas pensée à tous les niveaux

## **Conclusion n° 2 : Une mise en œuvre efficace...**

- Un programme incitatif qui a permis l'émergence et l'aboutissement d'un nombre exponentiel de projets
- Des projets bien cadrés administrativement et techniquement opérationnels
- Une montée en compétence générale sur le territoire régional

## **...mais dont l'efficacité n'est pas suffisante**

- L'absence de réflexion en termes de sélectivité des projets
- Des prescriptions non stabilisées et qui soulèvent encore des questions (juridiques, techniques) lors des contrôles
- Une procédure longue et contraignante
- Un système de suivi technico-administratif peu utilisable pour piloter le programme

## **Conclusion n° 3 : Une forte mobilisation à l'échelle locale...**

- Un programme bien repéré et ayant permis de diffuser l'enjeu du bocage au niveau local
- Une animation ayant contribué à favoriser et à soutenir la mobilisation d'acteurs (élus, professionnels, entreprises) dans les territoires

## **...mais une appropriation collective insuffisante**

- Un fonctionnement du programme avant tout départemental, avec pour chef d'orchestre le guichet unique
- Une appropriation insuffisante à l'intérieur des projets posant la question de la pérennité des réalisations
- Une coordination et une capitalisation entre projets limitées
- Une faible implication des parties prenantes du bocage (monde agricole, élus...) dans le programme

## **Conclusion n° 4 : Une efficacité avérée en termes de réalisations...**

- Le lancement d'une dynamique à l'échelle de la Bretagne, qui s'appuie sur des démarches volontaires et antérieures, sur un travail d'animation et sur un effet d'entraînement.
- Des créations de haies abondantes et concentrées sur des territoires et dans le temps

## **...mais incertaine et conditionnée à une pérennisation de l'action concernant les impacts**

- Une pérennisation des réalisations incertaine et limitée au court terme
- Un effet environnemental et une valeur économique du bocage peu connus
- Une activité économique précaire et sous perfusion



→ *Echanges avec la salle sur les conclusions*

# 4. Orientations et propositions

# Présentation des orientations

- Des orientations actées pour 2013 :
  - à travers la mise en œuvre d'une nouvelle procédure de recueil et de traitement des dossiers de demande de subvention et la limitation à la marge des critères d'éligibilité pour garantir l'accès aux subventions d'un plus grand nombre de porteurs de projets
- Mais au-delà des orientations prévues pour 2013, un consensus sur la pertinence et l'utilité d'un prochain programme
- Et 2 orientations possibles découlant des conclusions :
  - Orientation n° 1 : Faire de Breizh Bocage une politique bocagère intégrée (économie, environnement...)
  - Orientation n° 2 : Faire de Breizh Bocage un outil au service de la politique de reconquête de la qualité de l'eau

# Orientations pour un deuxième programme

	<b>Orientation 1 : une politique bocagère intégrée</b>	<b>Orientation 2 : un outil au service de la politique de la qualité de l'eau</b>
<b>Objectif</b>	La reconstitution du maillage bocager (prévention, restauration, entretien)	La reconquête de la qualité des eaux
<b>Périmètre</b>	Large	Restreint (BV prioritaires pour l'enjeu eau)
<b>Cohérence externe</b>	Renforcement des liens avec les autres politiques environnementales ayant un impact sur le bocage	Définition de la place de Breizh Bocage parmi les outils de la politique de l'eau (CTEMAB, animation de l'AELB, articulation avec les plans et réglementations...)
<b>Efficacité</b>	Résultats à long terme (conditionnalité des aides, ciblage et sélectivités des projets, suivi et indicateurs de résultats...)	
<b>Mise en œuvre</b>	Simplification administrative (cadre juridique, délais d'instruction plus courts) et amélioration technique (guide)	
<b>Animation</b>	Animation de projets, prenant en compte les différents mode d'action sur le bocage	Animation territoriale (fusion CRE / CT)

## Contexte de mise en œuvre pour les deux orientations

- la capacité à maintenir des financements incitatifs (avec ou sans crédits européens) ;
- la capacité des partenaires à se mettre d'accord sur la logique d'action et à mobiliser différents leviers ;
- ainsi que les évolutions à venir en matière de gouvernance de la politique de l'eau et / ou agricole.

# Propositions opérationnelles pour 2013

- 2013 : la possibilité d'améliorer le programme et d'expérimenter des propositions en vue du prochain programme, notamment :
  - Organiser les travaux préparatoires pour la conception du prochain programme
    - ➔ Exemple : groupe de travail SIG ; commission indicateurs environnementaux ; carte des zones prioritaires
  - Capitaliser les savoir-faire techniques et formaliser un guide méthodologique
    - ➔ Exemple : organisation de retours d'expériences ; réalisation d'un guide technique
  - Associer les parties prenantes à la réflexion sur le prochain programme
    - ➔ Exemple : Commission consultative régionale
  - Structurer le réseau des techniciens au niveau régional
    - ➔ Exemple : journées biannuelles, plateforme d'échange
  - Lever les dernières incertitudes administratives et juridiques et communiquer
    - ➔ Exemple : note de service du 18 octobre 2012
  - Clarifier la position du « double guichet unique » dans les Côtes d'Armor
  - Améliorer les modalités actuelles de paiement

→ *Echanges avec la salle sur les orientations et propositions*