



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR
Office fédéral de l'agriculture OFAG

Améliorations structurelles

GUIDE

PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT DE L'ESPACE RURAL (PDER)

Mentions légales

Éditeur

Office fédéral de l'agriculture OFAG

Direction du projet

Petra Hellemann

Office fédéral de l'agriculture OFAG

Auteurs

Sven-Erik Rabe, Enrico Celio, Adrienne Grêt-Regamey ; PLUS (Planning of Landscape and Urban Systems) – ETH Zürich

Lectorat

Urs Steiger ; steiger texte konzepte beratung, Lucerne

Photo titre

Fraubrunnen, adobe stock

Illustrations

Nadja Stadelmann, Lucerne

Citations

Rabe S.-E., Celio E., Grêt-Regamey A. 2022 : Guide Processus de développement de l'espace rural (PDER). Office fédéral de l'agriculture (éd.), Berne.

Commande

www.blw.admin.ch -> Instruments -> Processus de développement de l'espace rural (PDER)

La présente publication est également disponible en allemand et en italien

© OFAG 2022

Contenu

VUE D'ENSEMBLE	7
1. Introduction	8
1.1. Le processus de développement de l'espace rural (PDER), un instrument de coordination volontaire	8
1.2. Cas déclencheur d'un PDER	8
1.3. Le PDER crée des plus-values générales et concrètes	10
1.4. Financement d'un PDER	10
2. Caractéristiques du PDER	11
3. Place du PDER dans l'inventaire des instruments de planification.....	12
4. Vue d'ensemble du processus et exigences minimales	14
DÉTAIL DES ÉLÉMENTS DU PROCESSUS	17
5. Lancement d'un PDER	18
6. Forum de coordination du PDER.....	19
6.1. Tâches du forum de coordination.....	19
6.2. Fondation du forum de coordination	20
6.3. Collaboration.....	20
7. Analyse des effets, évaluation et apprentissage	22
7.1. Démarche	23
7.1.1. Qualité du processus.....	23
7.1.2. Validité des objectifs	24
7.1.3. Analyse des effets des mesures.....	25
7.1.4. Évaluation stratégique des effets du PDER sur la région.....	26
7.2. Enseignements et défis liés à l'analyse des effets.....	27
8. Analyse.....	27
8.1. Démarche	28
9. Vision.....	30
9.1. Démarche	30
10. Objectifs et grandes lignes.....	31
10.1. Démarche	32
11. Approfondissement et élaboration de mesures.....	35
11.1. Démarche	35
11.2. Mesures immédiatement réalisables	38
12. Mise en œuvre des mesures	38

Préface

Chères lectrices, chers lecteurs,

Si l'espace rural présente de multiples atouts, il est aussi lourd d'enjeux. Un constat qui vaut particulièrement pour l'utilisation agricole adaptée aux conditions locales, la protection des ressources naturelles, les mutations sociétales et la multitude d'acteurs. À cela s'ajoutent les nombreux intérêts en jeu, divers et souvent contradictoires, qu'il faut concilier. C'est pourquoi il est primordial de réunir tous les groupes concernés pour pouvoir parvenir, à l'issue d'une procédure bien définie, à une vision commune de l'avenir de la région, mais aussi de convenir sur une base participative des mesures qui permettront d'assurer ce développement.

Le processus de développement de l'espace rural (PDER) ne porte pas prioritairement sur les intérêts de l'agriculture, malgré la prédominance évidente de ce secteur dans l'espace rural. Pour trouver une solution consensuelle, il faut associer équitablement à ce processus tous les groupes d'intérêts. Le PDER est une approche participative qui permet de définir conjointement des objectifs et des mesures. Il s'agit, dans un premier temps, d'élaborer une vision commune, qui servira de base aux étapes suivantes. Les mesures pourront ainsi obtenir une large adhésion dans la région et être aussi réellement appliquées.

Le PDER donne la possibilité de développer durablement une région, après analyse de la situation, conformément à des objectifs largement acceptés. C'est ainsi que les fonds investis pourront avoir une efficacité optimale.

Vous trouverez dans le présent guide les informations utiles sur la manière de faire aboutir ce processus.

Bernard Belk, Sous-directeur, Office fédéral de l'agriculture



**VUE
D'ENSEMBLE**

1. Introduction

1.1. Le processus de développement de l'espace rural (PDER), un instrument de coordination volontaire

L'espace rural connaît une grande diversité d'affectations et de fonctions (l'agriculture y côtoie les loisirs, le commerce et l'industrie), il est le lieu de vie des humains, l'habitat de la faune et de la flore. Tous ses occupants et utilisateurs ont des intérêts différents, souvent contradictoires, susceptibles de déboucher sur des conflits d'objectifs. Si l'on veut développer l'espace rural de manière constructive et durable, la coordination des intérêts et des utilisations s'impose.

Coordination des intérêts

Le « processus de développement de l'espace rural (PDER) » est un instrument de soutien à cette coordination. Conçu sur le mode participatif, il sert à trouver des solutions aux problèmes et à mettre en place des mesures efficaces sur la durée. Le PDER rassemble les différents acteurs en présence afin de développer une région de manière globale et incluant toutes les thématiques.

Perspective régionale

Le PDER se rapporte généralement à une région. Il vise la concordance avec d'autres processus régionaux et différents groupes d'acteurs, tient compte des spécificités régionales dans l'analyse, la vision et l'élaboration des objectifs et des mesures, et intègre les contraintes et les potentiels des sites respectifs.



Fig. 1 : l'espace rural est diversifié. Le PDER coordonne les différents intérêts.

Fruit du développement de la « Planification agricole (PA) », le PDER prend le relais de cet instrument qui était essentiellement axé sur les intérêts agricoles. Si l'agriculture occupe toujours une place prépondérante dans le PDER, les multiples intérêts d'autres acteurs sont pris en compte au même titre que ceux des agriculteurs.

Le PDER est un instrument informel. Ses contenus et son déroulement sont aménageables avec souplesse (cf. chap. 4 : [Vue d'ensemble du processus et exigences minimales](#)) et il n'a pas d'effets juridiquement contraignants, p. ex. au niveau des rapports de propriété ou de l'exploitation.

1.2. Cas déclencheur d'un PDER

Différents acteurs peuvent lancer un PDER. Il s'agira le plus souvent d'acteurs régionaux, qui s'occupent d'aménagement du territoire, du paysage ou de la région, notamment des fédérations, des associations ou des représentants communaux. L'important est que les différents groupes d'intérêts de la région

soient au final équitablement représentés dans le processus (cf. chap. 6: Forum de coordination du PDER).

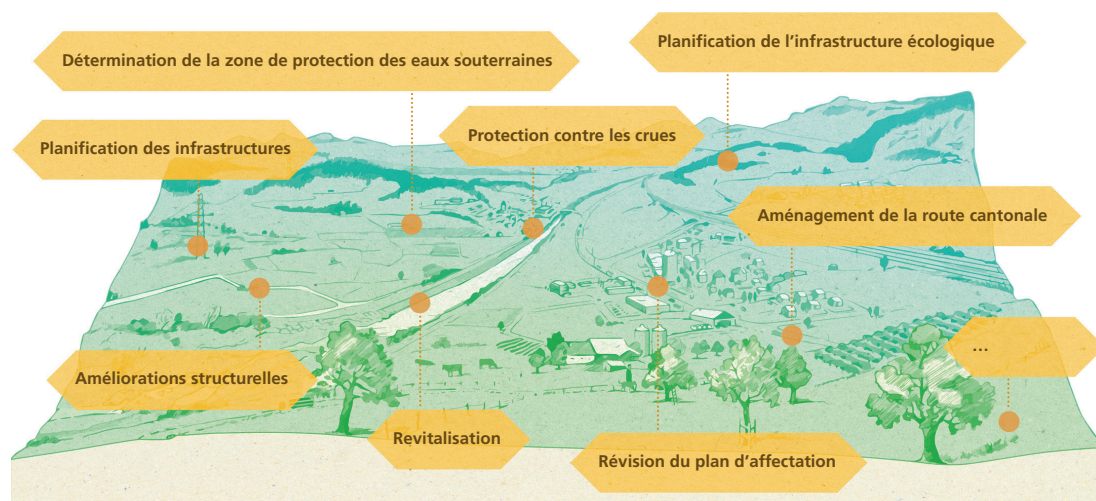


Fig. 2: différents projets, développements et défis peuvent être à l'origine d'un PDER.

Le PDER est un instrument flexible, adapté au traitement d'un grand nombre de tâches. Les éléments déclencheurs typiques du processus sont des projets concrets de construction et de planification dans la région, qui touchent en même temps plusieurs groupes d'utilisateurs de l'espace rural et qui recèlent donc un potentiel de conflit, soit, par exemple :

- **la construction ou l'assainissement de bâtiments et d'installations**, p. ex. la construction de routes, la construction hors zones à bâtir, les infrastructures techniques ;
- **des projets de gestion foncière**, p. ex. des améliorations foncières intégrales ou des remaniements parcellaires que l'on veut étendre sur le plan thématique et poser sur une base élargie ;
- **des projets de planification**, p. ex. la délimitation d'espaces réservés aux eaux ou de zones de protection des eaux souterraines, la planification de projets de revitalisation, de zones agricoles spéciales ou d'infrastructures écologiques.

Un PDER peut être motivé également par le besoin de réorientation stratégique d'une région. Ce processus est utile par ailleurs pour créer la base nécessaire à la mise en œuvre de nouveaux instruments ou d'instruments modifiés de politiques sectorielles. Mentionnons à titre d'exemples :

- l'élaboration de bases en vue de révisions ultérieures de la **politique agricole, énergétique ou régionale** (adaptation concertée de projets et de concepts) ;
- la concertation et la préparation de **mesures d'amélioration structurelle** dans l'agriculture ;
- l'amélioration des **chaînes de création de valeur** dans la région et le développement intersectoriel de la situation économique régionale, p. ex. en lien avec l'économie circulaire ;
- l'élaboration de bases, de stratégies et de mesures permettant de réagir aux évolutions générées par des **facteurs externes** et qui nécessitent une adaptation de la région, comme un changement structurel dans l'agriculture ou le changement climatique.

Des projets concrets d'ordre supérieur et/ou ayant une **incidence sur le territoire** peuvent nécessiter que les acteurs régionaux se mobilisent et lancent un PDER pour gérer ces projets. Mentionnons à titre d'exemples :

- **la construction ou l'agrandissement de routes nationales** avec leurs multiples retombées pour l'agriculture, les espaces de détente et les ressources naturelles de la région ;
- **la révision de plans directeurs ou d'affectation**, qui offre l'occasion d'harmoniser différents intérêts d'utilisation du territoire et de les inscrire durablement dans ces plans.

Projets concrets

Réorientation stratégique

Grands projets ayant des incidences sur le territoire régional

1.3. Le PDER crée des plus-values générales et concrètes

Processus d'apprentissage commun

Le PDER permet d'harmoniser au niveau de la région les intérêts souvent contradictoires des différents acteurs de l'espace rural et cela dans tous les domaines thématiques. Grâce à la mise en lumière, la communication et la confrontation des préoccupations des uns et des autres, la compréhension mutuelle (processus d'apprentissage) et la confiance entre les participants augmentent.

Au cours du PDER, les participants élaborent et lancent des mesures concrètes. Les petites mesures rapidement réalisables peuvent être mises en œuvre pendant le PDER déjà, tandis que les mesures plus avancées et axées sur le long terme, telles qu'une amélioration foncière intégrale, la construction d'infrastructures ou un changement d'affectation, nécessitent des processus de suivi.

La tâche d'un PDER et de ses participants ne se limite pas à la mise en route des processus en question, mais consiste encore à garantir que les idées et objectifs initiaux, développés ensemble, demeurent intégrés dans le suivi (voir aussi à ce propos les [chap. 2 Caractéristiques du PDER](#) et [7 Analyse des effets, évaluation et apprentissage](#)).

Plus-value au niveau sectoriel

Le PDER crée une plus-value également au niveau sectoriel :

- Grâce au PDER, l'**agriculture** comprend mieux ses possibilités de développement dans un contexte changeant, et ses intérêts sont mieux intégrés dans le développement territorial et coordonnés avec d'autres intérêts. Un PDER permet également d'initier des améliorations structurelles.
- Le **développement territorial** profite lui aussi du PDER en tant que ce processus intègre l'utilisation mesurée du sol et la protection des ressources vitales de manière renforcée et globale, et que l'orientation régionale des mesures offre un éventail plus large de solutions possibles que ne le ferait une orientation locale. En outre, le processus participatif permet d'accorder les intérêts territoriaux avec une optimisation des fonctions et des utilisations.
- Dans le domaine de la **protection de la nature et de l'environnement**, un PDER permet de coordonner des mesures de valorisation, des mesures relevant de la conception « Paysage suisse » ou l'infrastructure écologique au niveau régional, de les harmoniser avec les différentes utilisations du territoire et de préserver et promouvoir les paysages naturels et cultivés. La perspective régionale crée en outre de meilleures conditions pour la promotion de la biodiversité.
- Pour le **développement régional**, la plus-value d'un PDER réside dans l'optimisation des chaînes de valeur et le renforcement de la collaboration régionale.

1.4. Financement d'un PDER

Financement selon l'OAS

Le PDER peut bénéficier du soutien financier de la Confédération et du canton au titre des mesures d'amélioration structurelle. En vertu de l'ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS), le montant des contributions du canton et de la Confédération se situe généralement entre 27 et 33 % des coûts donnant droit à cette aide. Les prescriptions en la matière diffèrent d'un canton à un autre. Il est donc recommandé de contacter le service cantonal compétent suffisamment tôt. La commune, l'organisme responsable ou d'autres acteurs assument ensemble les coûts restants. Si un projet d'ordre supérieur est à l'origine du PDER, des montants partiels peuvent éventuellement être financés par ce biais.

En tant qu'instrument informel, le PDER peut également être mené en dehors des mécanismes de financement susmentionnés. Dans ce cas, d'autres bailleurs de fonds entrent en jeu. Il est indiqué par ailleurs de chercher des fonds complémentaires auprès de sources de financement ad hoc, p. ex. pour des projets dans les domaines de la foresterie, du génie hydraulique, de la protection contre les dangers naturels ou de la protection de la nature et du paysage.

2. Caractéristiques du PDER

Le PDER doit avoir une portée régionale. Limiter le périmètre du processus à une unité spatiale plus petite, p. ex. au territoire d'une commune (sans caractère régional), exclurait le traitement de questions nécessitant une perspective plus large, comme celles relatives à une agriculture adaptée au site, aux réseaux écologiques, au tourisme, aux transports, aux chaînes de création de valeur régionales et autres.

Portée régionale

Le PDER est un processus ouvert quant aux résultats. Il ne peut donc pas servir à mener des projets spécifiques prédéfinis. Son objectif est de montrer au niveau stratégique comment traiter les thématiques centrales d'une région.

Processus stratégique ouvert

Le PDER est un processus itératif (cf. chap. 4: Vue d'ensemble du processus et exigences minimales). Ainsi, les leçons apprises peuvent être réinvesties dans le processus. Le forum de coordination joue un rôle central à cet égard. Il devrait pouvoir continuer à jouer ce rôle de coordination et d'harmonisation dans la région au-delà de la période de financement du projet.

Continuité



Fig. 3 : la collaboration active des participants constitue un aspect central des PDER.

Le PDER implique tous les acteurs et toutes les parties prenantes qui comptent dans la région. Il reste suffisamment ouvert pour permettre à d'autres acteurs et parties prenantes d'intégrer le forum de coordination à un stade ultérieur ou de participer d'une autre manière.

Implication large

Le PDER doit satisfaire à des exigences élevées en matière de qualité. C'est pourquoi il est soumis à une évaluation continue. Les relations entre acteurs sont un aspect qualitatif important du processus. Dans une charte élaborée en commun, les participants fixent les règles du jeu de la collaboration.

Qualité processuelle élevée

Le PDER est un processus participatif. La forme de participation doit être choisie moyennant une pesée soigneuse des intérêts et la décision correspondante, clairement communiquée. Il pourra s'avérer utile, par exemple, de déléguer certaines analyses à des spécialistes et de les faire valider ensuite par les parties prenantes locales, alors que dans d'autres phases du processus, la collaboration du plus grand nombre sera la forme de participation la plus appropriée.

Participation

Contenu minimal

Le PDER englobe des éléments définis. Pour pouvoir bénéficier d'un soutien au titre de l'OAS, il doit remplir un certain nombre de conditions quant au contenu (cf. [chap. 4: Vue d'ensemble du processus et exigences minimales](#)). Le PDER doit ainsi élaborer plusieurs résultats et produits, soit, au minimum :

- une **vision** commune qui oriente le processus et la mise en œuvre des mesures ;
- un **rapport** qui documente le processus et les résultats des étapes de travail et des activités ;
- des **fiches de mesures** qui décrivent la marche à suivre pour réaliser les mesures, avec des responsabilités claires et un calendrier ;
- une **analyse des effets** dont les résultats serviront de base pour le développement de la région.

3. Place du PDER dans l'inventaire des instruments de planification

Interaction avec d'autres instruments

Il existe déjà un grand nombre d'instruments et de processus de planification formels et informels relatifs à l'espace rural, qui relèvent de différentes politiques sectorielles et qui portent sur différents thèmes. Le PDER interagit avec certains de ces instruments et contribue à rassembler les différents groupes d'intérêts. La figure 4 illustre schématiquement ces interactions.

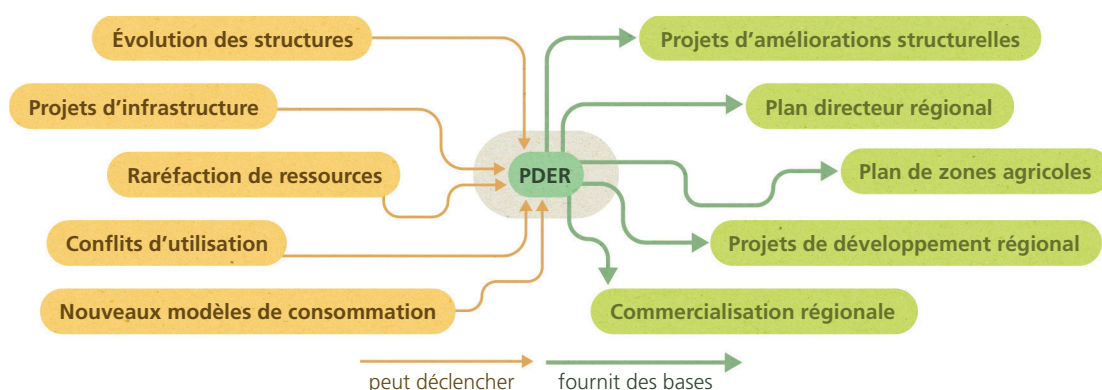


Fig. 4: différents domaines thématiques peuvent évoluer de manière à rendre un PDER nécessaire – les bases élaborées dans le PDER sont intégrées dans d'autres instruments.

La sélection suivante décrit des instruments d'usage courant dans l'espace rural, qui présentent des liens ou des similitudes avec le PDER :

Conception d'évolution du paysage

La **conception d'évolution du paysage (CEP)** donne des pistes pour une utilisation durable du paysage ainsi que pour sa mise en valeur et son aménagement dans le respect de la nature. Elle esquisse le développement souhaitable de l'espace paysager au niveau communal ou régional. Dans le cadre d'un processus participatif, des acteurs de différents domaines définissent des objectifs, des mesures et des possibilités de mise en œuvre. Les résultats ne sont pas contraignants dans un premier temps. L'approche participative de la CEP ressemble à celle du PDER. En revanche, la CEP n'a pas d'exigences minimales à satisfaire quant au contenu. Cet instrument diffère aussi du PDER par rapport aux étapes de travail et à la focalisation thématique ainsi que par les fondements juridiques et le mécanisme de financement.

Conception cantonale du paysage

La **conception cantonale du paysage** sert à élaborer des objectifs paysagers au niveau cantonal et/ou régional et à les inscrire dans des instruments d'aménagement du territoire (notamment dans le plan directeur cantonal). Elle couvre tout le territoire d'un canton et se rapporte à l'entier du paysage et de

ses fonctions. Son point de départ est le relevé, sur l'ensemble du territoire, des types de paysages caractéristiques et la détermination de leurs qualités et objectifs de développement. Les cantons sont tenus d'élaborer une conception d'évolution du paysage dans le cadre de leur convention de prestations avec la Confédération (convention-programme RPT « Paysage »). Elle diffère du PDER avant tout au niveau de l'étendue thématique : le PDER couvre un spectre thématique nettement plus large et accorde une plus grande importance à la participation, notamment avec sa vision partagée d'un avenir souhaitable.

Comme son pendant au niveau cantonal, le **plan directeur régional** est une procédure formelle très structurée dont l'objectif est de concrétiser les directives cantonales au niveau régional. Il détermine dans la mesure du possible le développement territorial visé de la région à moyen et à long terme. L'accent est mis sur l'harmonisation spatiale et la coordination temporelle des activités ayant des incidences sur le territoire (p. ex. transports, extraction, décharges et tourisme) ainsi que sur les aspects du développement du paysage et de l'agriculture. Des mesures appropriées contribuent à réaliser les objectifs régionaux. Nettement plus formalisé que le PDER et moins centré sur la participation, le plan directeur engage les autorités.

Plan directeur régional/cantonal

Le **plan d'affectation communal** est l'instrument central des communes en matière de développement territorial. Il sert à harmoniser les intérêts privés et publics et à régler les utilisations de manière contraignante pour les propriétaires fonciers. Il permet à une commune de mettre en œuvre les objectifs de développement territorial élaborés, par exemple, dans une stratégie locale. Le plan des zones à bâtir et le **plan des terres cultivables** déterminent, respectivement dans les zones d'habitation et dans les zones non urbanisées, les utilisations autorisées par le règlement de construction et d'affectation correspondant. En règle générale, le projet de plan d'affectation est élaboré par le conseil communal, qui consulte la population à ce sujet, et la décision est prise par l'assemblée communale ou par votation communale.

Plan d'affectation/plan des terres cultivables

Comme le plan d'affectation communal, le **plan d'affectation cantonal** règle à l'échelle du canton, de manière contraignante pour les propriétaires fonciers, les affectations autorisées dans une zone donnée. Il se compose d'un plan et des dispositions d'utilisation correspondantes. Les plans d'affectation cantonaux ne sont généralement élaborés que pour certaines parties du territoire cantonal et se concentrent sur des zones spécifiques (p. ex. zones de protection, sites d'extraction) ou sur des thèmes définis. Le PDER peut fournir des bases et des idées pour les plans d'affectation. L'intégration de certains objectifs du PDER dans le plan d'affectation cantonal permet de rendre leur réalisation contraignante pour les propriétaires fonciers.

Les communes sont responsables de différents domaines thématiques du développement de l'espace rural (transports, urbanisation, planification des affectations, services sociaux, etc.) et disposent d'une grande compétence décisionnelle dans ces domaines. D'où l'utilité pour elles d'élaborer des **stratégies locales de développement de l'espace rural** afin de dessiner les grandes lignes de leur développement. En règle générale, ces stratégies locales ne sont pas contraignantes ou ne le sont que pour l'administration communale. Elles peuvent par exemple constituer la base d'un plan directeur ou d'un plan d'affectation communal. Le processus de leur élaboration n'est pas prédéfini et peut différer d'une commune à une autre. Elles se distinguent d'un PDER par le fait qu'elles sont élaborées individuellement pour chaque commune et répondent aux besoins spécifiques de celle-ci. Le périmètre est donc restreint ; une coordination et intégration régionales de la stratégie font généralement défaut.

Stratégie communale

La politique agricole suisse encourage la création de valeur dans l'agriculture et le développement des régions au travers de **projets de développement régional (PDR)**. Cet instrument soutient les initiatives et projets en lien avec l'agriculture, de la planification à la réalisation. Les PDR nécessitent un fort ancrage local ou régional avec des acteurs travaillant en réseau. À la différence d'un PDER, un PDR vise surtout la création de valeur dans l'agriculture. Un PDER peut donner l'impulsion pour un PDR en mettant à disposition les bases utiles et en réunissant les acteurs concernés.

Projet de développement régional

Planification agricole	La planification agricole est l'instrument précédant le PDER. Elle est structurée de manière plus linéaire, implique des acteurs locaux et se concentre sur les intérêts de l'agriculture. Le PDER, qui la remplace, couvre un champ d'action plus vaste et se distingue par un déroulement itératif constamment actualisé.
Planification agricole préliminaire	La planification agricole préliminaire sert, en particulier en prévision d'une amélioration foncière intégrale, à élaborer les bases décisionnelles pour le projet général, à déterminer la marche à suivre et à définir, par exemple, le regroupement optimal des terres. Dans ce contexte, on réalise en outre souvent une planification au niveau des exploitations agricoles individuelles comme base pour le projet de réattribution. En bref, la planification agricole préliminaire est un instrument informel et non contraignant de documentation en vue d'une procédure définie. Elle est surtout utilisée pour recenser les besoins de l'agriculture, afin que ceux-ci soient pris en compte dans les instruments d'aménagement du territoire. À la différence d'un PDER, une planification agricole préliminaire concerne uniquement l'agriculture.
Amélioration foncière intégrale	Les améliorations foncières intégrales sont des projets de grande envergure qui ont pour objectif de préserver, d'aménager et de promouvoir l'espace rural en mettant l'accent sur l'agriculture. Elles comprennent des mesures d'amélioration techniques (construction/assainissement d'infrastructures agricoles), des mesures écologiques relatives à la protection de la nature et des eaux ainsi que des mesures de planification pour réorganiser les rapports de propriété et d'affermage. Les améliorations foncières sont des procédures formelles avec la possibilité d'intervenir dans la propriété foncière. Un PDER informel peut servir de base à une amélioration foncière qui permettra à son tour de réaliser des mesures concrètes élaborées dans le cadre du PDER. Un PDER convient en particulier pour optimiser une amélioration foncière intégrale qui ne remplit pas les exigences requises pour une « amélioration foncière moderne ».
Relations avec d'autres thèmes	Le PDER aborde des thématiques diverses (cf. chap. 8.1.A: Définition des domaines thématiques). Ce n'est souvent qu'en cours de processus que l'on comprend lesquelles sont importantes pour la région. Suivant la thématique, il se peut dès lors que d'autres instruments entrent en ligne de compte, qui ne seront pas présentés explicitement ici.

4. Vue d'ensemble du processus et exigences minimales

Processus itératif	Le PDER n'est pas une succession linéaire d'étapes mais un processus itératif qui permet et favorise l'apprentissage. L'ensemble du déroulement est constamment porté en avant et développé par les participants (cf. fig. 5). Après un premier cycle processuel, ceux-ci peuvent réanalyser la situation (éventuellement dans une optique plus spécifique), réexaminer la vision et les objectifs et développer de nouvelles mesures. Cela présuppose qu'ils s'investissent durablement dans le processus. Le PDER comprend les huit éléments présentés ci-dessous (explications aux chap. 8 à 13). L'aménagement de chaque élément dépend du contexte du PDER et peut être adapté aux conditions régionales. Cette liberté sur le plan de la méthode permet de réagir avec flexibilité aux réalités et besoins locaux. Pour qu'un PDER puisse bénéficier d'un soutien au titre de l'OAS, il faut que les éléments du processus remplissent des conditions matérielles précises.
---------------------------	--

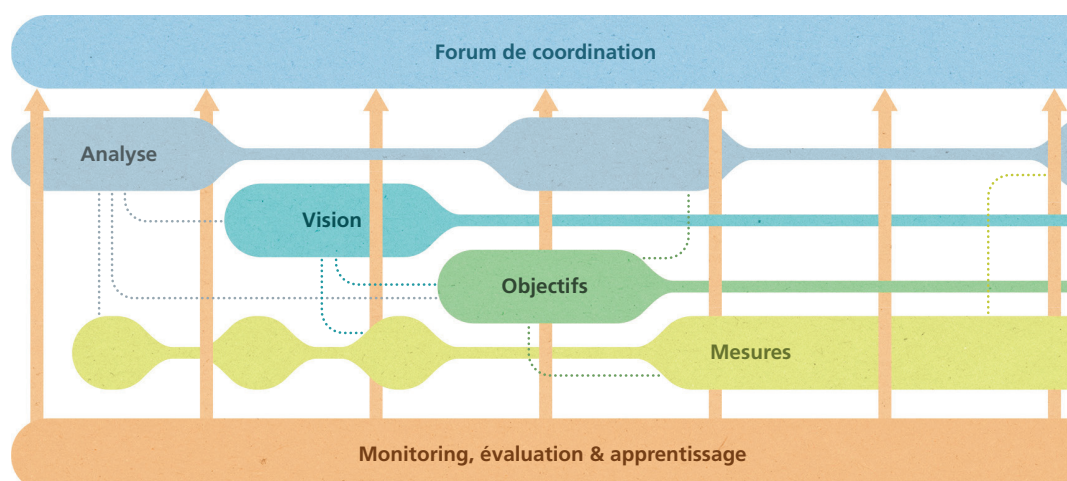


Fig. 5: les thèmes centraux du PDER, sous forme de déroulement schématisé.

Différents acteurs peuvent prendre l'initiative d'un PDER. L'important est d'informer le plus tôt et le plus ouvertement possible au sujet du projet et d'y intéresser des personnes clés. Et de rallier des acteurs de tous les domaines thématiques concernés, si possible des personnalités fédératrices. Lors de cette première phase du PDER, on clarifiera le périmètre et les possibilités de financement du projet. Il est utile de développer un plan de communication dans cette phase déjà.

Lancement d'un PDER

Exigences minimales: les acteurs sont intégrés dans le processus sur la base d'une analyse documentée des parties prenantes. La teneur du mandat est claire et les thèmes à traiter sont définis.

Le forum de coordination est l'organe décisionnel du PDER. Il centralise les informations et c'est en son sein que se déroulent la concertation des acteurs et les arbitrages qui déterminent le déroulement du PDER. Le forum assume la responsabilité idéale du PDER. L'instauration de cet organe est donc une des premières étapes du processus.

Forum de coordination

Exigences minimales: un forum de coordination est institué, dans lequel sont représentés les acteurs/les parties prenantes importants.

Un mécanisme de suivi/d'évaluation contrôle en continu le processus, les mesures et l'impact du PDER sur la région et permet d'en tirer des enseignements. L'analyse des effets doit être mise en œuvre suffisamment tôt. Les résultats sont accessibles aux personnes concernées et réinvestis dans le processus à des fins d'apprentissage.

Analyse des effets et apprentissage

Exigences minimales: il est établi un mécanisme de suivi/d'évaluation du processus, des mesures et des effets. Les résultats sont accessibles et viennent alimenter le processus.

L'analyse sert à décrire le champ d'action du PDER de manière probante. Elle crée une base d'information solide pour le processus et se fait en plusieurs étapes. La première consiste à esquisser les grandes lignes du PDER à partir desquelles les différents thèmes seront développés ou approfondis. Cette manière de faire garantit que les informations déterminantes pour la prise de décisions soient disponibles à un niveau de détail approprié.

Analyse

Exigences minimales: la situation du moment et les développements prévisibles sont analysés pour dresser un état des lieux. Les méthodes utilisées et les résultats sont documentés.

Vision S'appuyant sur les résultats de l'analyse, les acteurs impliqués partagent leurs idées sur le développement souhaitable et souhaité de la région. Ils concrétisent ces idées en plusieurs étapes pour aboutir à une vision commune, avec des énoncés sur les différentes thématiques spatiales. Cette vision sert de repère pendant tout le déroulement du PDER et de base commune pour la collaboration.

Exigences minimales: une position et une perspective intersectorielles concernant le développement souhaité de la région sont dégagées. Le processus et le résultat sont documentés.

Objectifs et grandes lignes Souvent, les idées et souhaits ne manquent pas au début du processus. Toujours est-il que des intentions concrètes ne peuvent émerger que sur la base d'une analyse et d'une vision. C'est à partir d'elles que l'on pourra développer les objectifs et les grandes lignes permettant d'atteindre l'état souhaité. La réalisation des objectifs déterminera au final le succès des mesures.

Exigences minimales: les objectifs et les grandes lignes sont définis sur la base de la vision et des résultats de l'analyse. Ils sont documentés comme l'est aussi la procédure correspondante.

Approfondissement et mesures Dans la phase d'approfondissement, des mesures concrètes et plus poussées sont élaborées et classées par ordre de priorité. Elles servent à traiter systématiquement les défis identifiés et à atteindre les objectifs fixés. Les mesures immédiatement réalisables, qui ne dépendent pas de l'ensemble du cycle PDER, peuvent être mises en œuvre très tôt dans le cadre du processus, tandis que les mesures approfondies à réaliser à plus long terme nécessitent des projets de suivi.

Exigences minimales: des mesures sont élaborées et documentées pour atteindre les objectifs définis. La procédure est documentée. Le budget du PDER comprend un poste pour le lancement de mesures immédiatement réalisables.

Mise en œuvre des mesures La réalisation des objectifs du PDER est un travail de longue haleine. Elle nécessite entre autres un forum actif qui assume pleinement son rôle de coordination et d'accompagnement. Le succès de la mise en œuvre des mesures passe par la définition précise des responsabilités, du financement et des étapes à suivre.

Exigences minimales: les stratégies à utiliser pour mettre en œuvre les mesures et les étapes à suivre sont définies et documentées.

DÉTAIL DES ÉLÉMENTS DU PROCESSUS

5. Lancement d'un PDER

Point de départ: une compréhension commune du projet

Le lancement d'un PDER est une étape unique dans le processus. L'idée d'une telle entreprise peut émaner de différents acteurs. Les initiateurs commencent par clarifier la situation de départ et planifient le démarrage du processus. Les questions suivantes peuvent les aider à ce stade¹:

- Pourquoi un PDER ? Quelles en sont les raisons, quel en est le facteur déclenchant ?
- Pour qui le PDER est-il mené ?
- Qui participe de manière directe ou indirecte au PDER. Qui en profite ? Qui doit-on inciter à participer ?
- Comment organiser le forum de coordination ?
- Comment s'attirer le soutien de certaines personnes ou organisations ?
- Quand le PDER doit-il se faire ? Quel calendrier prévoir pour son déroulement et comment coordonner les activités ?
- Comment le financement est-il assuré ? Toutes les phases du projet, l'administration du forum de coordination, l'analyse des effets et les mesures immédiatement réalisables sont-elles prévues dans le budget ?

Recherche de soutien

Un PDER intègre différents domaines thématiques. Cela veut dire qu'il faudra motiver différents groupes de personnes, défendant souvent des intérêts antagonistes, à participer au projet. Il est donc recommandé d'informer le plus tôt et le plus ouvertement possible au sujet de l'initiative et de recruter de manière ciblée, pour chaque domaine, des personnes clés aptes à mobiliser d'autres personnes. Une analyse des acteurs et les réflexions susmentionnées peuvent être utiles à cet égard.

Définition du périmètre du projet

Le PDER concerne une région précise. Son périmètre ne doit pas forcément coïncider avec celui d'associations de communes existantes, même si cela peut être utile sur le plan organisationnel. Le périmètre du PDER doit couvrir une unité spatiale et fonctionnelle qui permette d'aborder les questions centrales de manière adéquate. Pour le traitement de certaines thématiques – notamment au niveau de l'analyse – on pourra éventuellement opérer dans un périmètre élargi. De même, pour la définition des objectifs et des mesures, il sera utile de s'accorder avec les régions limitrophes et/ou le niveau de planification immédiatement supérieur.

Financement

Avant de démarrer le PDER, il faut obtenir l'aval des services qui financent l'opération. Cela revient le plus souvent à suivre les étapes suivantes :

- contacter le service cantonal de l'agriculture pour un premier entretien informel ;
- faire appel éventuellement à un bureau spécialisé pour un soutien professionnel ;
- obtenir la garantie d'un cofinancement par les communes ou la région ;
- soumettre la demande au canton en joignant une esquisse du projet ;
- faire suivre la demande à l'OFAG (par l'entremise du canton)².

Afin de garantir une coordination et une communication efficaces, on donnera à l'OFAG et au service cantonal compétent les coordonnées de personnes qui représentent le forum de coordination.

Communication

En tant qu'instrument informel et participatif, le PDER est fortement tributaire de sa visibilité et de son acceptation par le grand public. D'où l'importance d'intégrer très tôt dans le processus une planification stratégique de la communication. Un accompagnement compétent en matière de communication est

¹ Office fédéral de l'agriculture OFAG, Suissemelio, et Geosuisse (2009) : Guide Planification agricole, Position et développement de l'agriculture en relation avec les projets ayant des incidences sur le territoire.
Ecoplan, Sofies-Emac (2020) : Weiterentwicklung des Instruments der Landwirtschaftlichen Planung zum Umgang mit Trockenheit. Konzeptionelle Grundlagen und Testanwendung. Mandant : Office fédéral de l'agriculture, secteur Améliorations foncières. Berne.
Celio E., Rabe S.-E., Grêt-Regamey A. (2020) : Weiterentwicklung der Landwirtschaftlichen Planung zum Entwicklungsprozess ländlicher Raum (PDER), Schlussbericht des Projekts « Weiterentwicklung der Landwirtschaftlichen Planung zur Stärkung der sektor- und gemeindeübergreifenden Planung », Zurich, <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000411641>

² Selon l'ordonnance sur les améliorations structurelles, art. 25 ; voir aussi la [circulaire sur les données et documents nécessaires pour les projets d'améliorations foncières](#) (2/2019)

la condition préalable pour que le PDER puisse déployer ses effets de manière optimale et pour favoriser le transfert de connaissances.

En règle générale, les initiateurs du PDER font appel à des professionnels. Ceux-ci s'occuperont notamment d'organiser, de diriger et d'accompagner le processus. Ils devront donc avoir de l'expérience dans l'encadrement de tels projets et être experts en matière de développement rural. Parmi leurs autres tâches, mentionnons le suivi technique des activités lors des différentes phases du processus, le conseil au forum de coordination, l'élaboration de plans et de rapports ainsi que la gestion des relations publiques. Compte tenu de la diversité thématique d'un PDER, il est utile de constituer une équipe de spécialistes capables de couvrir les différents thèmes, en particulier l'agriculture, la nature, le paysage, les ressources naturelles, la commercialisation, la communication, le tourisme et le développement territorial.

Appui professionnel et expertise

EXPLICATION DES TERMES

Acteur: personne ou groupe qui agit dans l'espace ou qui en tire profit et qui a donc un impact sur lui ou le modifie.

Partie prenante ou représentant d'un groupe d'intérêts: personne ou groupe qui défend des intérêts spécifiques.

Forum: lieu ou cercle de personnes, garant d'une discussion objective, qui clarifie les défis et travaille sur des solutions possibles. Le forum offre un cadre constant et stable et est ouvert à des idées et à des personnes nouvelles.

6. Forum de coordination du PDER

Le forum de coordination du PDER est un organe bien ancré dans la région, dans lequel sont représentés tous les acteurs et groupes d'intérêts concernés. Ceux-ci peuvent y discuter ensemble, en toute confiance et sur un pied d'égalité, des défis et des développements de la région et lancer des activités. Cette collaboration consolide l'identité du forum en tant qu'assemblée participative, et partant, renforce la volonté de travailler ensemble à des solutions consensuelles et de prendre des responsabilités.

Intégré dans la région – porté ensemble

Le forum de coordination d'un PDER peut avoir différentes dénominations: forum multi-acteurs, partenariat régional, partenariat paysager, conseil régional, etc.

Il est conseillé aux initiateurs du PDER de réaliser au préalable une analyse approfondie des parties prenantes, afin de pouvoir intégrer tous les acteurs pertinents. Idéalement, la direction de projet refera régulièrement cette analyse en la mettant en regard des objectifs.

6.1. Tâches du forum de coordination

Le forum de coordination joue un rôle central dans le PDER: il gère le processus et règle la collaboration. Il thématise les intérêts souvent divergents des différents utilisateurs de l'espace rural et s'emploie à les accorder.

Lorsque des conflits d'utilisation se font sentir au niveau local, ils sont déclenchés le plus souvent par des développements et des tendances d'un niveau supérieur, par exemple des décisions politiques, des

Travail multi-niveaux

changements climatiques ou technologiques. Le forum de coordination sert de plateforme pour canaliser les réactions à ces développements et pour y faire face de manière objective.

Constance

Les conditions-cadres d'une région de même que les responsabilités sont généralement soumises à des cycles politiques à court terme. Le forum de coordination est l'institution constante qui assume la responsabilité à long terme de la région et de ses acteurs et qui ne dépend pas uniquement de l'engagement de personnes individuelles.

Pérennité

Le forum de coordination a pour mission de faire avancer le PDER. Des itérations permettent d'intégrer au fur et à mesure les connaissances acquises et de mieux comprendre les rouages du processus. L'évaluation des activités portées en commun aide à tirer des enseignements pour la suite du travail.

Travail de relations publiques

C'est au sein du forum de coordination encore que s'élabore le travail de relations publiques, assurant ainsi une information à la fois générale et ciblée du grand public.

6.2. Fondation du forum de coordination

Hôte du PDER

Le choix de l'organisme qui accueillera le forum de coordination est déterminant pour le succès du PDER. Souvent, cela dépend des défis à relever. Il vaut la peine de se demander quel service spécialisé ou quelle organisation pourrait jouer le rôle d'hôte. Par exemple une association créée à cet effet, qui pourra par la suite officier elle-même comme forum de coordination. Ou encore une organisation indépendante qui n'était pas impliquée dans les étapes antérieures du processus. Afin de démontrer que le projet bénéficie d'un large appui, on inclura les personnes clés mentionnées précédemment dans l'invitation au forum et au coup d'envoi du PDER.

Coup d'envoi et motivation

Lier le coup d'envoi du PDER à un enjeu concret (p. ex. des planifications à venir) est un moyen simple de justifier l'investissement initial dans l'appel à participation. Afin de motiver les parties prenantes de tous les domaines thématiques à participer au forum de coordination, il faut que le potentiel du PDER pour les domaines thématiques respectifs soit clairement visible. Il faut encore que les différents groupes d'intérêts reconnaissent l'utilité de la participation au PDER et au forum de coordination pour leur propre activité et qu'ils communiquent cette utilité à leurs responsables hiérarchiques ou à leur organe de décision (p. ex. comité d'association). Voir son propre impact sur le processus est motivant; il est donc important de montrer de manière transparente comment chacun peut s'impliquer.

Organisation et forme juridique

Selon le contexte, différentes structures organisationnelles et formes juridiques peuvent convenir pour le forum de coordination. Comme le forum ne poursuit pas d'intérêts économiques, l'association ou la société simple sont les formes juridiques les plus appropriées. Dans la mesure où la responsabilité de l'organisation est définie et légitimée, une forme d'organisation informelle est également possible.

6.3. Collaboration

Règles du PDER / charte

Pour aménager la collaboration au sein du forum de coordination de manière constructive, il est utile de définir des règles, pour fixer notamment,

- comment prendre les décisions,
- quels sont les éléments constitutifs d'une bonne décision,
- comment communiquer au sein du forum,
- quels accords respecter pour garantir une collaboration de confiance, et
- comment exprimer et gérer les critiques.

Ces règles du jeu peuvent être consignées dans une charte.

Un déséquilibre des forces entre les participants au forum est à bannir. Tous les points de vue doivent être entendus et pris au sérieux. Mentionnons, comme outils pour garantir cela, la documentation des discussions, des ateliers, la thématisation des réactions aux résultats, etc. Même si l'objectif est de maintenir l'efficacité et la simplicité du processus, tous les participants doivent avoir suffisamment de temps pour digérer les résultats des différentes étapes de travail et se pencher sur les préoccupations des autres. C'est le seul moyen d'instaurer une compréhension mutuelle qui permette la prise de décisions consensuelles. D'où l'importance de prévoir beaucoup de temps pour les discussions et les débats, surtout au début du PDER.

Au sein du forum de coordination, les décisions doivent être prises à l'unanimité et non pas à la majorité. Ce processus demande lui aussi beaucoup de temps pour la discussion de même qu'une organisation flexible, dès lors que les débats et les décisions devront être ajournés selon le cas.

Décisions consensuelles plutôt que majoritaires

Des réunions régulières permettent d'identifier les problèmes à un stade précoce. On les préférera aux séances ponctuelles, agendées pour répondre à des besoins précis. Au cours d'un PDER, la participation peut changer : toutes les personnes ne participent pas forcément pendant toute la durée du processus. Il importe cependant que le forum de coordination couvre durablement les différents intérêts représentés. En cas de besoin, il faudra donc élargir le cercle des participants. Afin de donner une base élargie aux étapes importantes du processus, par exemple celle de l'élaboration de la vision, on invitera un nombre encore plus grand d'intéressés à participer à la discussion.

Continuité de la collaboration



Fig. 6 : la collaboration et les échanges au sein du forum de coordination se déroulent sous différents formats : par exemple à une table ronde, lors de visites sur le terrain et dans des ateliers spécialisés.

La collaboration au sein du forum de coordination doit être organisée avec soin. Elle peut varier en intensité d'une phase à une autre et aller de la simple information aux participants à la collaboration active de tous au processus, avec les mêmes droits et les mêmes responsabilités³.

Un forum de coordination est un espace de discussion ouvert qui vise la mise en réseau avec d'autres partenaires. Il cultive l'ouverture, par exemple en invitant des organisations non encore représentées. Dans un souci de transparence et d'information continue sur les activités et l'avancement du projet, le forum de coordination échange de manière précoce et proactive avec des tiers, en particulier avec les médias.

Coopération avec des tiers

Le travail au sein du forum de coordination doit sans cesse motiver les participants et devenir pour eux une évidence. Le forum est efficace lorsque les participants développent un sentiment d'appartenance,

Participation fructueuse

³ Stauffacher M., Flüeler T., Krütli P., Scholz R. (2008): Analytic and Dynamic Approach to Collaboration: A Transdisciplinary Case Study on Sustainable Landscape Development in a Swiss Prealpine Region. *Systemic Practice and Action Research*, 21(6), 409–422. <https://doi.org/10.1007/s11213-008-9107-7>

travaillent ensemble sur un pied d'égalité et pratiquent une culture de l'apprentissage et de l'erreur. Des événements thématiques tels que des visites de terrain ou des excursions y contribuent largement et approfondissent la compréhension mutuelle. Un forum de coordination proactif et ouvert aux contributions individuelles favorise la participation active⁴.

Progresser ensemble grâce à la collaboration (apprentissage social) renforce le sentiment d'appartenance à la communauté et l'image de soi, et facilite la recherche de solutions. Il est d'autant plus important que les mesures élaborées soient mises en œuvre rapidement⁵.

EXEMPLE « AMIS DE LA PLAINE DE WAUWIL »

L'association des amis de la plaine de Wauwil (*Freunde der Wauwiler Ebene, FWE*) peut servir d'exemple pour expliquer ce qu'est un forum de coordination. La FWE a été l'hôte du processus « Planification agricole + » en 2019. Fondée en juin 2016, l'association a pour but de renforcer l'identité de la région de Wauwil (LU) en tant qu'espace vital et économique. Les cinq membres du comité disposent de solides réseaux dans la région. Les membres fondateurs ont été choisis avec soin et garantissent un large soutien. Durant la phase de fondation, deux ateliers clôturés par un repas ont permis aux participants de définir le but commun de l'association. En 2021, la FWE comptait 50 membres. Par ailleurs, des parties prenantes importantes – communes, associations environnementales, propriétaires fonciers, responsables du tourisme, services cantonaux, etc. – ont été systématiquement contactées et encouragées à s'engager en tant que membres de l'association. Le comité se réunit trois à quatre fois, voire jusqu'à dix fois par an si l'on ajoute les réunions de projet.

L'association rassemble les intérêts communs de la politique, de l'économie, de la société et de l'environnement et peut ainsi faire entendre les besoins et souhaits respectifs. Le but de la FWE est de sensibiliser les habitants, les visiteurs et les travailleurs de la région à la qualité des paysages et de l'espace de vie et de forger une identité commune. Le plus grand défi consiste à expliquer encore et encore l'action de l'association en faveur de l'espace paysager commun.⁶

7. Analyse des effets, évaluation et apprentissage

Analyse des effets, évaluation et apprentissage – les éléments clés du processus

Le contrôle de la qualité, l'analyse des effets et l'apprentissage, en tant que processus continus, sont les éléments clés d'un PDER. Ces éléments permettent de contrôler :

- la qualité et l'avancement du processus,
- la validité des objectifs fixés,
- la mise en œuvre des mesures et leurs effets, et
- l'impact du PDER dans la région.

Les résultats de ces étapes du processus sont à la disposition de tous les participants au PDER. Ils donnent des informations objectives qui permettent aux acteurs de prouver les efforts qu'ils fournissent et l'im-

⁴ Hutter S. (2021): « Frequent Practices » in der Prozessgestaltung – Partizipation in der Prozessgestaltung und deren Umsetzung in den Pilotprojekten der Regionalen Landwirtschaftlichen Strategien (RLS) (p. 94) [Seminararbeit]. ETH Zürich – IRL – PLUS.

⁵ Reed M.S., Evel, A.C., Cundill G., Fazey I.R.A., Glass J., Laing A., Newig J., Parrish B., Prell C., Raymond C., Stringer L. (2010) : What is social learning? Ecology and Society, 15(4). <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/resp1/>
Rist S., Chiddambaranathan M., Escobar C., Wiesmann U. (2006): « It was Hard to Come to Mutual Understanding ... » – The Multidimensionality of Social Learning Processes Concerned with Sustainable Natural Resource Use in India, Africa and Latin America. Systemic Practice and Action Research, 19(3), 219–237. doi.org/10.1007/s11213-006-9014-8

⁶ Un grand merci à Patrik Affentranger, membre du comité de l'association des amis de la plaine de Wauwil pour ses informations et explications.

pact qu'ils obtiennent. Les résultats de l'analyse des effets servent ainsi de données basiques pour une communication fondée sur la connaissance.

Pour assurer le succès d'un PDER, il ne suffit pas de relever les données relatives aux indicateurs quantitatifs et qualitatifs, mais il faut encore interpréter et communiquer en continu les informations recueillies. Les résultats peuvent soit confirmer la bonne marche des opérations, soit signaler la nécessité de corriger le tir au niveau du processus ou des mesures. Le cas échéant, les causes possibles d'une telle situation et les réactions correspondantes sont discutées au sein du forum de coordination.

Vérification, analyse, correction

7.1. Démarche

L'évaluation, l'analyse des effets et l'apprentissage concernent les domaines suivants :

- la qualité du processus,
- le contrôle des objectifs,
- les effets des mesures,
- les répercussions à long terme du PDER (le plus souvent au niveau régional).

EXPLICATION DES TERMES

Suivi (monitoring): processus permanent de collecte systématique d'informations selon des indicateurs choisis, pour fournir des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués.

Évaluation: appréciation systématique et objective d'un projet, d'une mesure, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et la réalisation des objectifs, l'efficacité, l'efficacé et l'impact.

Apprentissage: utilisation d'expériences antérieures pour adapter les objectifs et les processus. En rapport avec la gestion axée sur les résultats, apprendre veut dire, pratiquement, inclure les résultats de l'évaluation dans le processus de décision.

Définitions inspirées de: OECD (2010): Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management

7.1.1. Qualité du processus

La qualité du PDER englobe différents aspects qu'il faut vérifier sans cesse. À cet effet, on posera les trois questions suivantes :

- Le processus tel qu'il est conçu répond-il aux exigences ?
- Comment les participants jugent-ils les potentialités et les limites du PDER et leurs propres possibilités de collaborer ?
- Comment les différents groupes d'intérêts sont-ils intégrés dans le processus et comment interagissent-ils ?

Le point de vue des participants

Pour juger de la qualité du processus, on vérifiera régulièrement la justesse des énoncés suivants :

- Le processus se déroule de manière continue (sans interruption).
- Le processus va dans le sens des objectifs qui ont été fixés au départ.
- Le processus est conforme aux objectifs supérieurs (plan directeur, vision, etc.).
- Le processus est documenté.

- Les dates et lieux des réunions sont choisis de manière à minimiser les obstacles à la participation.
- La gestion de projet est indépendante et ne représente aucun groupe d'intérêts spécifique.
- Les responsabilités sont définies et assumées.
- Les participants comprennent les limites du processus.
- Le déroulement du processus est transparent.
- Les participants comprennent les informations et les arguments utilisés.
- Les participants peuvent suivre les argumentations.
- Les participants sont conscients de leur fonction et comprennent ce qu'ils doivent faire.
- Les participants peuvent décider au sujet de l'issue et des contenus du processus.
- Les participants ont contribué au lancement du processus.
- Les participants sont prêts au consensus.
- Les participants sont confiants que les autres participants sont prêts au consensus.
- Les participants ont accès aux informations dont ils ont besoin pour décider. Ils ont confiance dans la gestion du processus.
- Le processus est équilibré. Aucun groupe d'intérêts ne prédomine.
- Les participants ont les mêmes chances d'être pris en compte et disposent des mêmes moyens.
- Toute la palette des opinions des intéressés potentiels est représentée dans le processus.



Fig. 7 : la qualité du processus fait l'objet de contrôles réguliers. Ce faisant, les avis des participants sont au premier plan.

Les méthodes d'évaluation de la qualité du processus peuvent varier d'une étape à une autre. Elles vont de la table ronde au questionnaire standardisé et structuré. L'important est de procéder régulièrement et en temps utile à la vérification des énoncés susmentionnés afin d'anticiper les désaccords et de les traiter de manière constructive.

7.1.2. Validité des objectifs

Diversité des objectifs

La définition du but du PEDR et l'élaboration des mesures passent par la fixation d'objectifs à différents niveaux hiérarchiques : des objectifs stratégiques sont concrétisés en objectifs spécifiques qui sont finalement regroupés en grandes lignes. Les mesures doivent déployer un certain effet et sont donc à leur tour axées sur des objectifs concrets de mise en œuvre et d'impact.

Vérification des objectifs

La vérification des objectifs permet de juger si les objectifs visés à tous les niveaux hiérarchiques sont toujours valables, appropriés et pertinents, notamment lorsque les conditions-cadres ont changé. La vision commune sert ici de référence. La question centrale est donc celle-ci : les objectifs sont-ils toujours adéquats et voulus pour réaliser la vision ?

7.1.3. Analyse des effets des mesures

L'élaboration des mesures et l'analyse des effets se déroulent en parallèle. Chaque mesure sert à atteindre un ou plusieurs objectifs. La mise en lumière des liens entre mesures et effets permet d'expliquer comment une mesure doit déployer ses effets. De cette manière, il est possible de justifier de manière compréhensible pourquoi une mesure mérite d'être mise en œuvre et comment elle contribue à la réalisation des objectifs visés. La présentation des liens de causalité comprend également la présentation de la situation actuelle à laquelle les mesures doivent s'appliquer.

Analyse et contrôle des effets

S'agissant du contrôle des effets, la question centrale est de savoir si les mesures ont permis d'obtenir les changements voulus et attendus. Si tel n'est pas le cas, il faut en chercher les causes et réagir. L'analyse des effets va plus loin : elle pose la question des effets déployés par une mesure, également en corrélation avec d'autres mesures. L'étude de ces corrélations permet d'optimiser les mesures.



Fig. 8 : les mesures sont évaluées en fonction de la réalisation des objectifs visés et de leur impact au-delà de ces objectifs.

Les trois dimensions « objectifs », « mesures » et « effets » sont indissociablement liées. Une adaptation de l'une a des répercussions sur les autres. Les ressources engagées ou utilisables (moyens financiers, temps, force de travail) font le lien entre elles. Si, par exemple, les moyens à disposition ne permettent pas d'atteindre tel objectif visé par telle mesure, il faudra soit adapter la mesure, soit adapter l'objectif. Une analyse ne permettra d'identifier clairement les corrections et les optimisations à faire que si ces dimensions sont considérées ensemble.

Objectifs, mesures, effets et ressources

Pour établir jusqu'à quel point les mesures déploient les effets souhaités, on se sert en particulier des critères de l'efficacité, de l'efficience et de l'adéquation.

EXPLICATION DES TERMES

Efficacité : La question centrale est ici la suivante : les objectifs qui ont été formulés concernant la mise en œuvre et les effets sont-ils atteints et dans quelle mesure ? Cela peut être décrit de manière qualitative et quantitative. L'efficacité peut se référer aussi bien à l'effet d'une mesure individuelle qu'à l'effet d'un ensemble de mesures.

Efficience : Par rapport à l'efficience des ressources, la question centrale est de savoir quels sont les moyens/ressources à dégager pour mettre en œuvre une mesure ou pour atteindre un objectif ?

Adéquation : La question centrale est ici la suivante : les mesures planifiées et les ressources investies sont-elles toujours adéquates lorsque les conditions-cadres changent (p. ex. objectifs changeants) ?

Indicateurs pour l'évaluation

Les indicateurs sont des caractéristiques qui peuvent être mesurées ou appréciées et qui servent à montrer les changements d'une situation. On distingue entre indicateurs quantitatifs et indicateurs qualitatifs. Les indicateurs quantitatifs peuvent être définis objectivement; ils sont mesurables et chiffrables. Les indicateurs qualitatifs ou descriptifs sont définis au moyen d'estimations ou de descriptions; ils reflètent des aspects qui ne peuvent pas être exprimés par des indicateurs quantitatifs. Dans les deux cas, une interprétation est nécessaire.

EXEMPLE DE QUESTIONS CLÉS POUR LE CONTRÔLE DES MESURES ET DES OBJECTIFS

Questions pour une évaluation **quantitative**:

- Combien de mesures ont-elles été ou seront-elles mises en œuvre ?
- Quel est le volume des moyens engagés ?
- Dans quelles localités les moyens sont-ils engagés ?
- Combien de personnes ont-elles profité des mesures réalisées ?

Questions pour une évaluation **qualitative/descriptive**:

- Quelles mesures ont-elles été ou seront-elles mises en œuvre ?
- Quel est le résultat concret ? En quoi consiste-t-il ?
- Quels effets à court et long terme sont-ils attendus/peut-on observer ?
- Quels groupes d'intérêts participent-ils aux mesures ?
- Qui en assume/en a assumé la responsabilité ?

7.1.4. Évaluation stratégique des effets du PDER sur la région

Hormis les effets directement déployés par les mesures, un processus tel que le PDER a également des effets globaux au niveau régional. Souvent, ces effets-là ne peuvent être clairement attribués à telle ou telle cause ou mesure, dès lors que différents facteurs influent simultanément sur la région.

Impact du PDER

Entre le lancement d'activités et le déploiement des effets souhaités, les étapes pour obtenir les changements voulus sur le long terme peuvent être nombreuses. La chaîne des effets ou des résultats (cf. fig. 9) schématise l'enchaînement des étapes. Les modèles d'efficacité de ce type sont utiles pour structurer et visualiser l'impact d'activités planifiées et réalisées.

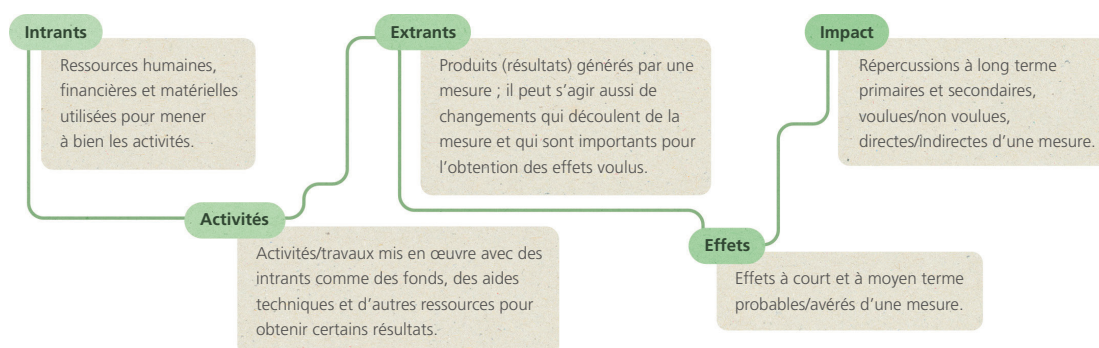


Fig. 9: les chaînes de résultats servent d'aide structurelle pour systématiser l'évaluation des effets⁷

⁷ Sulla base di: OCSE (2010). Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. OECD, 2002, re-printed in 2010

L'évaluation des effets du PDER sur la région se focalise sur les niveaux « effets » et « impact ». On évalue donc un effet qui ne se déploiera peut-être qu'au bout d'un certain temps et qui interagit avec d'autres effets. L'évaluation peut partir des différentes fonctions de l'espace rural (« économie et production », « espace de vie et habitat », « bases naturelles de la vie », « mise à disposition des ressources et environnement », « paysage cultivé et patrimoine culturel », « société », « loisirs et détente »)⁸.



Fig. 10: dans la région, il convient de recenser les effets directs et indirects, à court et à long terme, du PDER et de ses mesures.

7.2. Enseignements et défis liés à l'analyse des effets

Le plus grand défi lié à la réalisation d'analyses des effets et au lancement de processus d'apprentissage est de trouver le temps et les moyens financiers nécessaires. L'analyse des effets fait partie intégrante d'un PDER. Souvent, on ne lui accorde pas une place centrale dans le processus, mais elle ne doit pas pour autant être négligée. Pour exploiter son potentiel, les participants doivent y travailler activement et tenir compte des résultats qui en découlent.

8. Analyse

Le PDER intègre différents domaines thématiques pour lesquels il existe des connaissances et des informations plus ou moins actuelles et d'une qualité plus ou moins bonne. L'analyse sert à développer une base de connaissances qui couvre tous les domaines thématiques du PDER. Elle inclut des informations sur l'état actuel et sur les tendances de développement. Pendant le déroulement du processus, certains thèmes sont approfondis de manière itérative et de nouveaux thèmes, ajoutés ([cf. chap. 11 : Approfondissement et élaboration de mesures](#)).

**Développement
d'une base de
connaissances**

⁸ Suter, S., Mattman, M., Bachmann, T., Hänni, E., & Hochuli, A. (2016). Beitrag der Landwirtschaft und der Agrarpolitik zur Vitalität und Attraktivität des ländlichen Raums. Ecoplan.

8.1. Démarche

A. Définition des domaines thématiques

Les bases doivent être élaborées de manière ciblée pour les domaines thématiques définis par le forum de coordination. En règle générale, il est utile de soumettre à l'analyse les domaines thématiques suivants (la liste peut être élargie ou modifiée en cours de route) :

- structure (développement structurel) et main-d'œuvre agricoles,
- infrastructures agricoles et numérisation,
- structures de production, de transformation et de commercialisation (chaînes de création de valeur),
- gestion durable des ressources naturelles et objectifs environnementaux (sol, eau),
- changement climatique (atténuation, adaptation),
- biodiversité et mise en réseau,
- qualité du paysage/aspects paysagers,
- aménagement et développement du territoire,
- détente et tourisme,
- prescriptions légales et de planification.

B. Étendue de l'analyse

Pour définir l'étendue de l'analyse, il importe de clarifier l'horizon temporel, le périmètre et les méthodes. On posera à cet effet les questions suivantes :

- Quels objectifs concrets et dispositions légales existent-ils pour le domaine thématique en question ?
- Pour quels thèmes existe-t-il des interfaces avec d'autres planifications ou projets ?
- Quelles sont les bases de données déjà disponibles ?
- Y a-t-il des espaces qui présentent un potentiel de conflit particulier ou des fonctions spécifiques ?
- Faut-il utiliser des méthodes et des instruments spécifiques ?
- Existe-t-il des directives pour le déroulement temporel du processus ?
- Quels sont les espaces fonctionnels à prendre en compte ?

C. Transparence et documentation

Procéder de manière transparente lors de l'analyse et en particulier lors de la documentation des méthodes et des résultats est un facteur clé pour la crédibilité de la démarche et pour le développement du processus. Le fait d'expliquer la procédure au préalable et de mettre la documentation à disposition au terme du processus est un des moyens d'assurer cette transparence.

Le rapport sur le PDER doit contenir une partie méthodologique qui présente les méthodes utilisées de manière reproductible ([cf. chap. 2 : Caractéristiques du PDER](#)).

D. Méthodes

Il n'est pas imposé de méthode standard pour le PDER ([cf. chap. 2 : Caractéristiques du PDER](#)). Les méthodes choisies doivent être conformes aux bonnes pratiques professionnelles, répondre à des normes scientifiques et être reproductibles et compréhensibles. Idéalement, la méthodologie est décrite lors du dépôt du projet. On pourra spécifier notamment si la méthode sert à donner une vue d'ensemble ou si elle se concentre sur des thèmes précis.

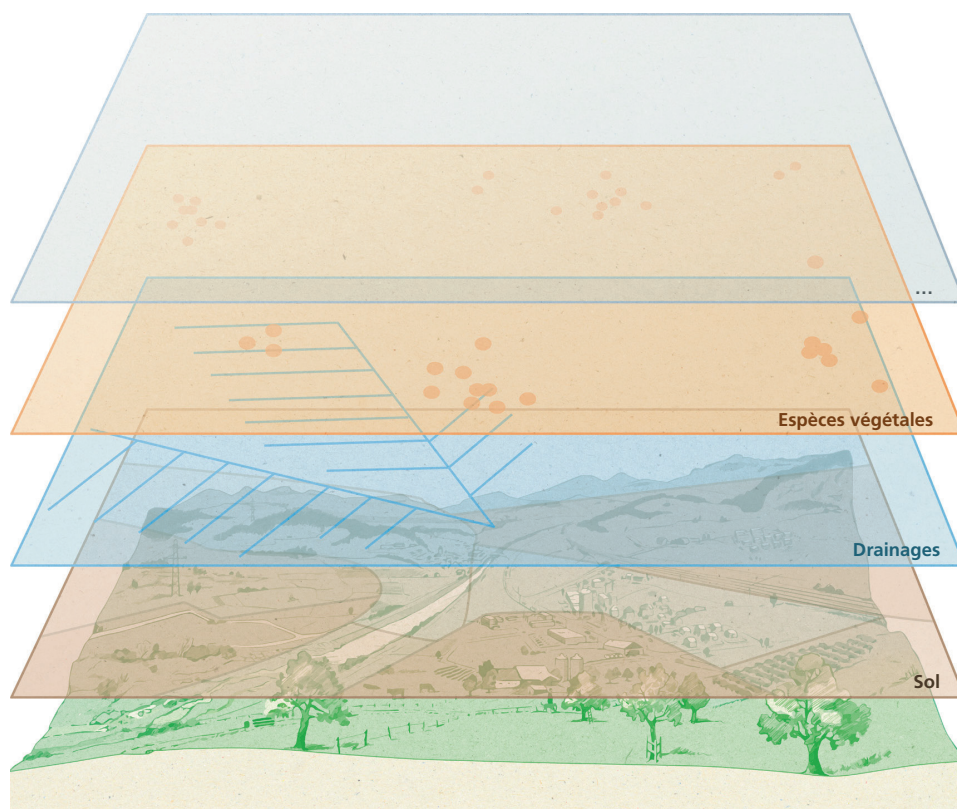


Fig. 11 : les domaines thématiques à saisir dans le cadre de l'analyse sont nombreux. Les résultats de l'analyse constituent des bases essentielles pour la suite du PDER.

EXEMPLES D'ANALYSE DE DEUX DOMAINES THÉMATIQUES

De la stratégie agricole régionale en pays de glaronnais

Le domaine thématique des **infrastructures agricoles** recouvre de nombreux sous-domaines. Mentionnons à titre d'exemple le sous-domaine « système de drainage ».

À l'aide de vieux documents (plans, permis) et sur la base de visites sur place et de sondages, les conduites de drainage du pays glaronnais ont été cartographiées et reportées dans un SIG. Pour la région drainée, on a ainsi pu établir :

- le type des conduites (conduit d'aspiration ou collecteur),
- le matériau des conduites (terre cuite, béton, matière synthétique, fonte),
- la profondeur de leur installation,
- leur âge, et
- leur état.

Les **habitats** sont influencés par différents facteurs, notamment par les apports de nutriments provenant de l'air. Dans les habitats pauvres en nutriments comme les marais, mais aussi dans les forêts, l'apport d'ammoniac peut avoir un effet néfaste.

Les émissions d'ammoniac ont été modélisées à l'échelle de la région sur la base du nombre d'animaux détenus, de la charge en bétail sur la surface agricole utile et des surfaces d'estivage, ainsi qu'avec une enquête sur la gestion des engrais de ferme. En combinant les zones d'émission avec les habitats sensibles et en tenant compte de la dispersion de l'ammoniac, on a déterminé les charges polluantes probables.

9. Vision

Guide pour le processus

L'élaboration d'une vision passe par le recensement des besoins, points de vue, souhaits et, surtout, idées pour l'avenir souhaité de la région. L'objectif est de créer une compréhension commune de tous les groupes d'intérêts et de mettre en évidence les systèmes de valeurs et les différentes perspectives. Il est donc capital que les acteurs élaborent la vision ensemble. La vision peut reprendre les thèmes de l'analyse jugés pertinents, mais elle peut aussi s'en détacher. Elle sert de phare, d'idée directrice pour le processus. Comme le PDER dans son ensemble, la vision n'a pas d'effet contraignant. Elle est plutôt un repère qui permet de garder à l'esprit l'objectif commun tout au long du processus et en cas d'éventuelles situations conflictuelles. En outre, la vision sert à élaborer des objectifs et des grands axes au cours du PDER.

9.1. Démarche

La vision est élaborée en trois étapes :

A. Inspiration et collecte d'idées

Il importe d'abord d'assurer une large participation à l'élaboration de la vision, de collecter une grande diversité d'idées et de prendre en compte des points de vue différents pour poser le fondement des étapes suivantes. À cet effet, on sortira les participants de leur routine quotidienne et on les invitera à se représenter l'avenir idéal de la région de manière créative, en se détachant largement des défis actuels. Pour faciliter ce processus, on utilisera avec profit des approches inhabituelles faisant appel à l'imagination (images, œuvres d'art) et à la créativité (matériel de bricolage) et/ou à des aides créatives techniques (sketchtool.ch).

Soit, par exemple, les approches suivantes pour stimuler l'inspiration :

- proposer des textes et des images de visions existantes et les compléter ou les modifier ;
- dégager les grandes tendances du moment et thématiser leur impact sur la région ;
- pousser la réflexion sur l'avenir à l'aide de questions – Où et comment voulez-vous vivre dans dix ans ? Avec qui voulez-vous collaborer et quel métier voulez-vous exercer ? Comment voulez-vous travailler et organiser vos loisirs ? De quoi êtes-vous fiers ? Qu'est-ce qui vous fait plaisir ? Qu'est-ce qui est le plus important pour vous ? Etc.

B. Consolidation et concrétisation

Comment, à partir d'idées et de souhaits possiblement très différents, développer une vision commune ? Ce processus est important en ce qu'il implique une discussion sur les valeurs et les intérêts des uns et des autres. Faire converger tous les points de vue représentés, de manière équilibrée, vers une vision commune passe par plusieurs étapes de consolidation et de concrétisation. Cette démarche permet d'arriver progressivement à une vision partagée sur le développement souhaité de la région, avec des énoncés sur les domaines thématiques importants.

Pour favoriser la convergence des points de vue, on pourra se servir des approches suivantes (exemples) :

- évaluer les idées/représentations/souhaits collectés en leur accordant des points ou en les comparant par paires ;
- mener des discussions de groupe en alternant délibérément la composition des groupes avec des représentants d'intérêts différents ou similaires ;
- organiser un « World Café » pour identifier les aspects de la vision qui remportent l'adhésion de tous et les aspects qui suscitent la controverse, et pour trouver des solutions aux divergences de vues.

C. Adoption de la vision

L'adoption formelle de la vision développée, consolidée et équilibrée est un élément important du PDER. Les participants démontrent par là qu'ils se sont mis d'accord sur l'aménagement de l'avenir souhaitable de leur région. Le résultat peut désormais être rendu public et communiqué.

Quelques idées pour marquer l'adoption de la vision :

- les participants signent le résultat pour marquer symboliquement leur adhésion,
- une photo de groupe est prise avec le « produit »,
- une présentation de la vision est organisée,
- un communiqué de presse/un article officiel est publié.



Fig. 12: dans le cadre du processus d'élaboration d'une vision, les participants formulent leur avenir souhaité, en discutent avec les autres participants, pour finalement développer une vision consolidée qui, en tant que vision d'avenir partagée, constitue un élément central du PDER.

10. Objectifs et grandes lignes

Les visions et les objectifs supérieurs sont normalement formulés de manière générale, laissant une marge d'appréciation et d'interprétation. Ils doivent être concrétisés et rendus tangibles⁹. En outre, ils sont intégrés dans un système d'objectifs, organisé de manière hiérarchique-thématique, et regroupés en grandes lignes. Ces grandes lignes donnent, pour chaque domaine thématique, l'orientation et les accents du développement visé. Il est nécessaire de prendre de la hauteur pour élaborer la vision afin de créer une base solide pour le développement de mesures (cf. chap. 11: Approfondissement et élaboration de mesures). Cette hauteur de vue permet de mieux comprendre le processus, de le rendre crédible et légitime.

Il faut en outre des objectifs concrets pour pouvoir jauger de l'effet des mesures dans l'évaluation (cf. chap. 7: Analyse des effets, évaluation et apprentissage). On formulera donc les objectifs avec un niveau de précision qui permette de les réaliser.

Concrétisation de la vision et des objectifs supérieurs

⁹ Les objectifs de mise en œuvre et d'impact sont définis ultérieurement, lors de la définition des mesures. C'est à cette étape aussi que sont définis les indicateurs qui permettront de saisir les objectifs pertinents dans l'analyse des effets (cf. chap. 7.1.3 Analyse des effets des mesures).

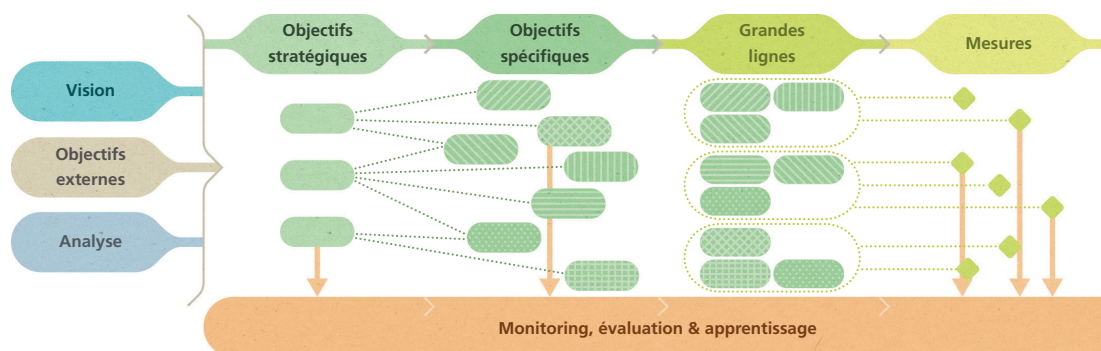


Fig. 13 : sur la base de la vision, des objectifs externes et de l'analyse, on détermine des objectifs stratégiques qui peuvent être différenciés en objectifs spécifiques. Ceux-ci peuvent être regroupés en grandes lignes thématiques, qui constituent la base du développement de mesures. L'analyse des effets examine les mesures sur la base des objectifs fixés.

10.1. Démarche

De la définition des objectifs à la formulation des grandes lignes, le travail passe par les étapes suivantes :

A. Fixer les objectifs

Objectifs stratégiques

Des objectifs stratégiques pour le PDER sont définis à partir de la vision, de l'analyse et sur la base de directives externes. Ils ont un caractère fondamental et indiquent dans une perspective large le développement souhaité pour les domaines thématiques individuels, par exemple pour les fonctions de l'espace rural¹⁰. Les thèmes peuvent être entièrement ou partiellement couverts, complétés ou précisés. Une répartition régulière des objectifs sur tous les domaines montre aux acteurs que leurs intérêts respectifs sont légitimes et pris en compte de manière équitable¹¹.

Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques (opérationnels) traduisent chaque domaine thématique traité dans les objectifs stratégiques en objectifs tangibles. Ils sont conçus pour la région et non pas pour des exploitants ou des acteurs individuels. Les objectifs spécifiques peuvent également reprendre des thèmes ou des préoccupations mis en évidence lors de la phase d'analyse (cf. chap. 8 : Analyse). Ils peuvent être de nature qualitative ou quantitative.

Système d'objectifs

Les objectifs spécifiques sont attribués aux objectifs stratégiques dans un système d'objectifs.

¹⁰ Suter S., Mattman M., Bachmann, T., Hänni E., Hochuli A. (2016) : Beitrag der Landwirtschaft und der Agrarpolitik zur Vitalität und Attraktivität des ländlichen Raums. Ecoplan.

¹¹ Communauté de travail Fritsch-Lüscher-Wernli (2009) : Guide Planification agricole. Partie technique. Office fédéral de l'agriculture OFAG, Association suisse pour le développement rural suisse, Société de géomatique et de gestion du territoire geosuisse.

EXEMPLES D'OBJECTIFS STRATÉGIQUES

(déduits d'une vision):

- « Les structures agricoles sont conçues de manière à favoriser une agriculture adaptée aux conditions locales. »
- « Compte tenu d'une agriculture adaptée aux conditions locales, la gestion des émissions de gaz à effet de serre provenant de l'agriculture est un modèle au niveau suisse. »
- « La qualité des paysages augmente grâce à l'entretien actif de leurs atouts et à la correction active de leurs faiblesses. »

EXEMPLES POUR LA CONCRÉTISATION DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES EN OBJECTIFS SPÉCIFIQUES

- « L'exploitation des terres est caractérisée par une grande diversité des cultures et des rotations. Les plantations d'arbres fruitiers à haute tige sur la surface agricole utile ne diminuent pas par rapport à 2020 ».
- « Les émissions de protoxyde d'azote provenant de l'agriculture sont réduites de 50 % par rapport à 2020 ».
- « La région peut se passer d'aliments pour animaux ne provenant pas de la région ».
- « Les pentes ayant une inclinaison supérieure à 35 % sont exploitées de manière extensive et à petite échelle ».

Les objectifs stratégiques et spécifiques ne doivent pas être formulés en tant que mesures concrètes – on met en avant ce qui doit être atteint et non pas comment l'atteindre. Cependant, une formulation peu claire ouvre la porte aux interprétations les plus diverses et peut générer malentendus et conflits. C'est pourquoi il faut veiller au respect de certains critères, plus encore pour les objectifs spécifiques que pour les objectifs stratégiques. La règle SMART décrit les cinq critères qu'un objectif doit remplir :

- **Spécifique**: l'objectif est formulé avec clarté et précision.
- **Mesurable**: l'objectif se réfère à des grandeurs mesurables; s'il n'est pas mesurable, sa réalisation est pour le moins vérifiable.
- **Attrayant/Accepté**: le « A » a deux significations qui vont dans le même sens: l'objectif est perçu comme utile et motivant, car sa réalisation est attrayante et il est considéré comme approprié.
- **Réaliste**: l'objectif peut être ambitieux, mais il doit pouvoir être réalisé.
- **Temporellement défini**: l'objectif est assorti d'un délai pour sa réalisation. Ce critère ne s'applique pas forcément à tous les objectifs. Il ne vaut pas, en particulier, pour des objectifs à durée indéterminée (p. ex. respect d'un budget) ou pour des objectifs purement techniques.

Exigences relatives aux objectifs

B. Consolider et pondérer les objectifs

Pour obtenir un système d'objectifs cohérent, il faut préalablement consolider les objectifs stratégiques et spécifiques. Les questions suivantes sont utiles à cet effet :

- Les objectifs sont-ils suffisamment complets pour couvrir les domaines thématiques à traiter ?
- Les objectifs recèlent-ils des contradictions matérielles ou un potentiel de conflits entre eux ?
- Y a-t-il des recoupements de contenu entre les objectifs ?
- Y a-t-il des conflits par rapport aux ressources entre les objectifs ?
- La réalisation des objectifs spécifiques permet-elle d'atteindre les objectifs stratégiques ?

Consolidation

Un système d'objectifs ne doit pas nécessairement être complet et totalement exempt de recouvrements et d'éléments conflictuels. Toutefois, les lacunes, les redondances et les conflits doivent être identifiés et corrigés dans la mesure du possible.

Pondération

L'expérience a montré que la pondération individuelle des objectifs par les participants était importante pour l'élaboration ultérieure de mesures¹². La pondération peut se faire de deux manières et être interprétée différemment.

- **Pondération relative :** les *objectifs stratégiques* sont pondérés entre eux et les objectifs spécifiques le sont dans leur domaine thématique. On peut par exemple distribuer 100 points respectivement entre les objectifs stratégiques puis 100 points respectivement entre les objectifs spécifiques par domaine thématique.
- **Pondération absolue** par-delà tous les *objectifs spécifiques* : chaque objectif spécifique se voit attribuer entre 0 et 100 points.

Les deux types de pondération peuvent également être comparés. Pour la suite des travaux, on pourra notamment représenter le total des points par objectif, le nombre de notes élevées ou basses par objectif ainsi que des évaluations par groupes thématiques d'objectifs ou par groupes d'intérêts.

C. Dégager et définir les grandes lignes

Les grandes lignes servent à regrouper plusieurs objectifs fortement pondérés et à déduire des mesures pour ces groupes d'objectifs. On utilisera des liens spatiaux et/ou thématiques entre les objectifs pour formuler les grandes lignes concernant les sous-domaines du système d'objectifs. Ce regroupement des objectifs en grandes lignes peut avoir un effet positif sur la collaboration au sein de la région et améliorer la coordination des mesures.

EXEMPLES DE GRANDES LIGNES

- La grande ligne « **Utilisation durable et efficiente du sol** » regroupe entre autres les objectifs suivants :
 - les types, les qualités et les rapports de propriété des sols sont cartographiés ;
 - les utilisations du sol qui portent à conflit sont dissociées sur le plan spatial/fonctionnel, p. ex. moyennant des regroupements parcellaires et/ou des plans d'aménagement ;
 - le sol est revalorisé qualitativement sur les surfaces d'assolement ;
 - ...
- La grande ligne « **Chaînes de création de valeur régionale et commercialisation de produits régionaux** » regroupe entre autres les objectifs suivants :
 - un label régional est créé ; 25 produits au moins sont certifiés « produits de la région » à l'horizon 2035 ;
 - les potentiels des chaînes de création de valeur régionale dans le domaine de l'agriculture sont analysés ;
 - des réseaux de distribution sont à disposition ;
 - une offre de conseil/vulgarisation est à disposition ;
 - ...

¹² Communauté de travail Fritsch-Lüscher-Wernli (2009) : Guide Planification agricole. Partie technique. Office fédéral de l'agriculture OFAG, Association suisse pour le développement rural suissemelio, Société de géomatique et de gestion du territoire geosuisse.

11. Approfondissement et élaboration de mesures

L'élaboration des mesures prend appui sur les objectifs pondérés et les grandes lignes. Elle va de pair avec une analyse approfondie de la grande ligne à traiter. La première analyse (cf. chap. 8 : *Analyse*) avait pour but de cerner la situation initiale de la région et de créer une base pour le travail. Pour traduire les grandes lignes en mesures concrètes, il faut dans la plupart des cas une analyse plus approfondie.

Analyse approfondie

EXEMPLES DE QUESTIONS POUR UNE ANALYSE APPROFONDIE

- Quels critères utiliser pour déterminer l'emplacement de surfaces réservées aux eaux et quelles surfaces se prêtent-elles à cet usage ?
- Quels achats complémentaires d'aliments pour animaux sont-ils effectués dans la région et comment faire en sorte que les ressources correspondantes disponibles au niveau régional soient utilisées en priorité ?
- Quel est l'état des drainages ? Lesquels faut-il assainir et dans quelles zones cela n'est-il pas nécessaire pour cause d'un changement d'affectation/d'exploitation ?
- Quelles chaînes de création de valeur seront-elles importantes à l'avenir pour l'agriculture et le tourisme, quels sont leurs potentiels et quelles entreprises peuvent-elles tirer profit de ces potentiels ?

L'analyse approfondie aide à mieux comprendre le système et donc à mieux saisir les liens de causalité entre les objectifs et à les clarifier pour chaque mesure. Elle met en lumière les effets visés et attendus des mesures et leurs conséquences présumées à long terme, et permet ainsi de fixer des objectifs de mise en œuvre et d'efficacité. Cette analyse est nécessaire pour pouvoir évaluer au mieux l'impact des mesures avant même leur mise en œuvre (cf. chap. 7.1.2). Elle doit répondre aux questions suivantes :

Meilleure compréhension du système pour les objectifs de mise en œuvre et d'efficacité

- Les mesures proposées sont-elles adéquates pour réaliser les objectifs des grandes lignes ?
- Peut-on attribuer les ressources (temps, moyens financiers) et les activités prévues aux effets visés ?
- L'utilisation des ressources est-elle raisonnable et adéquate en regard des effets attendus ?
- La mesure prévue peut-elle être intégrée dans le système existant (p. ex. programmes en cours dans la région, instruments de planification efficaces) ou faut-il adapter les conditions-cadres ?
- Quelles sont les interfaces avec les systèmes supérieurs (politiques, marchés, tendances) ? Comment la mesure proposée interagit-elle avec ces systèmes ?

11.1. Démarche

Dans le cadre de l'approfondissement, l'analyse et l'élaboration de mesures se déroulent en parallèle ou par itération jusqu'à ce qu'il en résulte des mesures idoines. Une démarche itérative qui permet d'esquisser progressivement, en passant par déduction du général au particulier, des idées de solutions pour les grandes lignes retenues. La concrétisation de ces idées passe par le développement de variantes, l'adaptation de certaines mesures et le rejet de certaines autres. Différentes méthodes peuvent être utilisées pour élaborer les idées de solutions et les variantes, p. ex. des techniques analytiques comme celle de la liste des attributs et l'analyse morphologique, ou des techniques d'association libre comme le remue-ménages et la consultation d'experts.

Du général au particulier

Orientation générale et responsabilité

Afin de garantir la réalisation ultérieure des mesures, on tiendra compte, lors de leur développement, aussi bien de l'orientation générale que de la responsabilité pour chaque mesure. Les grandes lignes forment le point de départ technique pour le développement des mesures. La question centrale à poser est ici la suivante : quelles mesures faut-il, concrètement, pour réaliser les grandes lignes ? Idéalement, les responsables de la mise œuvre seront des personnes qui peuvent en profiter pour améliorer leur situation. C'est pourquoi on cherchera des porteurs de projet qui adhèrent aux grandes lignes et qui se préoccupent des mesures correspondantes en tant qu'ils sont concernés et intéressés. Ils définissent les mesures et les soumettent au forum de coordination. La discussion au sein du forum garantit la coordination avec d'autres intérêts.

Au final, le forum de coordination sélectionne des mesures efficaces et assure leur réalisation.

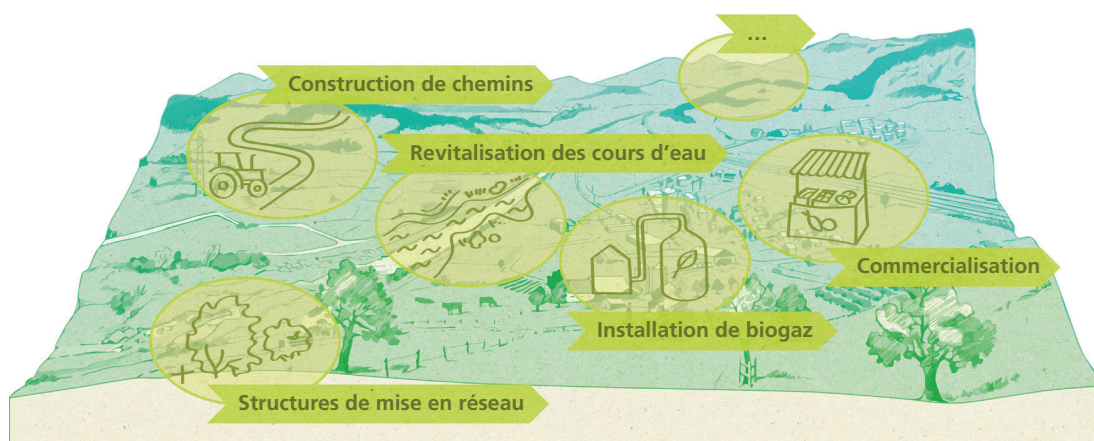


Fig. 14 : en fonction des objectifs existants, de nombreuses mesures de développement de l'espace rural peuvent être lancées dans le cadre du PDER.

EXEMPLES DE DÉVELOPPEMENT DE MESURES

Exemple 1

Objectif stratégique

- Une agriculture multifonctionnelle qui ménage les ressources

Objectifs spécifiques

- Générer un revenu complémentaire pour l'agriculture
- Améliorer l'efficacité des cycles de matières
- Réduire les émissions de gaz à effet de serre
- Réduire le lessivage des éléments nutritifs

Mesures

- Fondation d'une association pour défendre les intérêts de la région
- Construction d'une centrale de biogaz régionale raccordée à une centrale thermique
- Passation de contrats de livraison de lisier et de reprise de lisier fermenté par des entreprises agricoles

Exemple 2

Objectif stratégique

- Résolution de conflits entre agriculture et loisirs

Objectifs spécifiques

- Désenchevêtrer trafic agricole et trafic de loisirs
- Créer une infrastructure adéquate pour les loisirs
- Créer une infrastructure adéquate pour l'agriculture (chemins agricoles)

Mesures

- Élaboration d'un concept de loisirs de proximité
- Révision des bases de planification pour le trafic lent
- Optimisation du réseau routier et assainissement de routes/chemins individuels

Exemple 3

Objectif stratégique

- Renforcement d'une agriculture durable, avec une production tournée vers l'avenir et qui contribue à la création de valeur régionale

Objectifs spécifiques

- Créer la base de connaissances utile pour une agriculture durable
- Optimiser l'exploitation des surfaces

Mesures

- Actualisation de la carte d'aptitude des sols à l'aide d'échantillonnages
- Lancement d'un projet pour l'étude et la mise en œuvre de l'amélioration du sol et pour l'optimisation du bilan hydrique
- Remaniements parcellaires pour améliorer l'exploitation adaptée aux conditions locales

Planification de la mise en œuvre

Une planification soignée de la mise en œuvre des mesures fait partie intégrante du processus d'élaboration des mesures. C'est souvent à cette étape seulement que l'on reconnaît si une mesure est effectivement réalisable comme prévu. La planification doit prévoir les responsabilités, les étapes, une estimation des coûts, le financement et une analyse des effets. Elle doit prévoir également la communication avec d'autres acteurs et avec le grand public au sujet d'une mesure donnée. Si une mesure est menée par la suite en tant que projet autonome (hors PDER), il faut clarifier si et comment poursuivre la coordination avec le forum de coordination.

11.2. Mesures immédiatement réalisables

Mesures immédiates

À côté des mesures plus poussées, qui nécessitent une élaboration systématique et analytique, il peut s'avérer utile de décider des mesures simples et réalisables rapidement et de les mettre en œuvre parallèlement au processus. Ces mesures immédiates – p. ex. des séances d'information ou des formations continues – serviront à créer des conditions-cadre pour une collaboration fructueuse au sein du PDER. Elles permettront également de communiquer rapidement les premiers succès encourageants du PDER aux participants. Il vaut la peine de privilégier les mesures que tous les participants considèrent manifestement comme appropriées et souhaitables. L'impact sera immédiat et le processus pourra se concentrer sur d'autres défis.

Les mesures immédiates peuvent générer différents autres effets positifs :

- en tant qu'instrument axé sur la pratique, le PDER verra son acceptation augmenter ;
- les participants pourront appréhender ces premières mesures comme des éléments d'identification ;
- grâce à elles, le PDER se fera connaître au-delà du cercle des personnes activement impliquées, ce qui pourra à son tour avoir un effet motivant sur la participation ;
- la combinaison de mesures immédiates et de mesures approfondies permettra d'aménager le passage de la planification à la réalisation de manière plus dynamique.

12. Mise en œuvre des mesures

Les mesures immédiates peuvent être réalisées dans le cadre du PDER et dans les limites des moyens qui y sont affectés. Les mesures approfondies sont généralement découplées du PDER et nécessitent des moyens financiers supplémentaires.

Le caractère itératif du processus et la continuité du forum de coordination font partie des aspects essentiels du PDER. Ce contexte permet de développer des mesures axées sur le plus long terme dans le cadre du PDER, puis de les mettre en œuvre avec d'autres instruments et mécanismes de financement. L'accompagnement par le forum de coordination du PDER est maintenu.

L'éventail des domaines thématiques couverts par un PDER, et partant, des mesures correspondantes, est très large (cf. chap. 8 : *Analyse*). Les possibilités de mise en œuvre des mesures sont de ce fait fort diverses. Le choix de l'instrumentaire idoine dépend de chaque mesure et des objectifs qui la fondent.

Projets d'amélioration structurelle

Mentionnons, parmi les projets de suivi pouvant être financés au titre des améliorations structurelles¹³ :

- la construction et la remise en état (périodique) d'infrastructures (p. ex. chemins agricoles, système d'alimentation en eau, ponts, téléphériques de transport) ;
- l'amélioration des sols (p. ex. drainages, revalorisation des sols) ;
- la revalorisation de la nature et du paysage (p. ex. revitalisation de petits cours d'eau, murs de pierres sèches) ;

¹³ Office fédéral de l'agriculture (OFAG), Suissemelio (2020) : Améliorations structurelles dans l'espace rural. Vue d'ensemble.

- les améliorations foncières intégrales, les remaniements parcellaires, les regroupements de terres affermées ou la planification agricole préalable;
- la construction de bâtiments d'exploitation (p. ex. poulaillers mobiles, bâtiments d'alpage);
- des mesures de construction visant des objectifs écologiques (p. ex. couverture de silos pour réduire les émissions d'ammoniac);
- les constructions et les installations pour la transformation, le stockage et la commercialisation de produits régionaux;
- la diversification avec des activités connexes à l'agriculture (p. ex. agrotourisme, vente directe à la ferme, installations de biogaz);
- les projets de développement régional (PDR) (p. ex. marketing, transformation de produits);
- le soutien de la reprise d'exploitations agricoles avec des crédits d'investissement sans intérêt;
- la promotion de la coopération interentreprises (p. ex. création d'organisations d'entraide paysannes, accompagnement technique lors du lancement de nouvelles coopérations, crédits d'investissement pour des constructions et installations).

Le domaine « Développement régional » offre lui aussi des aides financières et techniques¹⁴. Mentionnons en particulier :

Projets de développement régional

- les projets de développement régional (PDR),
- les programmes Interreg A et B,
- le programme « EnergieSuisse »,
- la promotion de la qualité et de la durabilité (projets OQuaDu),
- l'utilisation durable des ressources (programme Ressources),
- la nouvelle politique régionale (NPR),
- le programme « trafic d'agglomération »,
- le projet-modèle Développement durable du territoire,
- le programme de soutien Développement durable,
- le programme ProKilowatt,
- Innosuisse (projets d'innovation),
- les projets pilotes et de démonstration (P+D),
- l'Aide suisse à la montagne,
- les aides aux communes ayant des problématiques spécifiques aux régions de montagne (PSRM).

Dans les domaines de l'environnement, de la nature et du paysage, les mesures du PDER peuvent bénéficier des instruments et subventions suivants :

Projets environnement, nature et paysage

- les aides financières selon les conventions de programme dans le domaine de l'environnement,
- l'encouragement de projets d'éducation dans le domaine du climat,
- la promotion des technologies environnementales,
- les aides financières en vertu des lois sur la protection de l'environnement (LPE), de la nature et du paysage (LPN) et des eaux (LEaux), ainsi que des lois sur les forêts (LFo), sur la chasse (LChP) et sur la pêche (LFSP),
- le plan d'action Bois,
- le Fonds Paysage Suisse (FPS),
- la planification de la revitalisation,
- le programme de protection des eaux.

Mentionnons encore, comme autres instruments¹⁵ :

- les contrats d'exploitation et d'entretien,
- les projets de qualité du paysage (PQP),
- les projets de mise en réseau,

¹⁴ regiosuisse, 2022 : Aides financières pour le développement régional : <https://regiosuisse.ch/fr/aides-financieres-developpement-regional>

¹⁵ Steiger U. (2016) : Conserver et améliorer la qualité du paysage. Vue d'ensemble des instruments de politique paysagère. Office fédéral de l'environnement, Berne. Connaissance de l'environnement no 1611

- les projets de protection contre les crues,
- les planifications du développement forestier,
- les plans directeurs communaux et régionaux,
- les plans d'affectation, les règlements sur les zones et les constructions,
- le financement individuel et combiné de mesures par d'autres partenaires (p. ex. industries, centrales électriques).

Le forum de coordination devrait continuer à suivre les mesures développées dans le cadre du PDER même si elles se sont muées en projets indépendants. Il est recommandé d'utiliser l'expertise régionale du forum de coordination pour créer des synergies entre les projets. De plus, on communiquera la réalisation des mesures approfondies, afin que tous les participants du PDER prennent connaissance des résultats de « leur » processus.

