

**MINISTERE DE L'AGRICULTURE,
DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE,
DE LA RURALITE ET DE L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE**

MARCHE DGPAAT N°2009-110

**ÉVALUATION A MI-PAROURS DU PROGRAMME DE
DEVELOPPEMENT RURAL HEXAGONAL (PDRH)**

Rapport final

TOME II

Analyse détaillée de certains dispositifs

Avril 2011



**Évaluer les Politiques et Innover
pour les Citoyens et les Espaces**



En collaboration avec Tercia Consultants, Pollen Conseil et ASca

Sommaire

1. Le dispositif 111B	4
2. Le PMBE (121A)	15
3. Le dispositif 123A : soutien des IAA	40
4. La mesure 124	66
5. Le soutien à la desserte forestière (125A)	71
6. Les mesures 132 et 133 sur la qualité alimentaire	83
7. La PHAE (214A)	92
8. La SFEI (214C)	105
9. La CAB (214D)	117
10. Les MAET (214I)	130
11. Les services de base pour l'économie et la population rurale (321)	152
12. La gestion du patrimoine naturel et culturel (323D et E)	170

Glossaire des sigles utilisés

ADF	Association des Départements de France
ADCF	Assemblée des Communautés de France
AEP	Alimentation en Eau Potable
AFOM	Atouts Faiblesses Opportunités Menaces
AMF	Association des Maires de France
AMRF	Association des Maires Ruraux de France
ANEL	Association Nationale des Elus du Littoral
ANEM	Association Nationale des Elus de Montagne
AOC	Appellation d'Origine Contrôlée
APCA	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
APCM	Assemblée Permanente des Chambres de Métiers
APFP	Association de Promotion et de Fédération des Pays
AFCCI	Assemblée Nationale des Chambres de Commerce et d'Industrie
ARF	Association des Régions de France
ASP	Agence de Services et de Paiement
AUP	Agence Unique de Paiement
BDRRC	Bureau du Développement Rural et des Relations avec les Collectivités
CA	Chiffre d'Affaires
CAB	Conversion à l'Agriculture Biologique
CAD	Contrat d'Agriculture Durable
CCSE	Cadre Commun de Suivi et d'Evaluation
CDOA	Commission Départementale d'Orientation Agricole
CG	Conseil Général
CGP	Commissariat Général au Plan
CE	Commission Européenne
CEMAGREF	Centre d'Etudes du Machinisme Agricole, du Génie Rural, des Eaux et Forêts
CESAER	Centre d'Economie et Sociologie appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux.
CNASEA	Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
CNPPF	Centre National Professionnel de la Propriété Forestière
CPER	Contrat de Projets Etat-Région
CR	Conseil Régional
CRAE	Commission Régionale Agro Environnementale
CRPF	Centre Régional de la Propriété Forestière
CSH	Comité de Suivi Hexagonal
CTE	Contrat Territorial d'Exploitation
CUMA	Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDE	Direction Départementale de l'Equipement
DDT(M)	Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)
DGER	Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche
DGFAR	Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales
DGPAAT	Direction Générale des politiques Agricoles, Agro-alimentaires et des Territoires
DIAC	Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires
DIREN	Direction Régionale de l'ENVironnement
DJA	Dotation aux Jeunes Agriculteurs
DOCUP	DOCument Unique de Programmation
DOM	Département d'Outre-Mer
DPEI	Direction des Politiques Economiques et Internationales (MAP)
DR	Délégation Régionale
DRAAF	Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt
DRDR	Document Régional de Développement Rural
DRE	Direction Régionale de l'Equipement
EA	Exploitation Agricole
EAE	Engagement Agri-Environnemental
ENESAD	Etablissement National d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon
EPCI	Etablissements Publics de Coopération Intercommunale
ETD	Centre de Ressources du développement territorial
FEADER	Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
FEAGA	Fonds Européen Agricole de Garantie
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FEOGA	Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
FEOGA-G	FEOGA section Garantie
FNAB	Fédération Nationale d'Agriculture Biologique
FNCOFOR	Fédération Nationale des COMMunes FORestières
FNCUMA	Fédération Nationale des Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole en commun

FNE	France Nature Environnement
FNPNR	Fédération Nationale des Parcs Naturels Régionaux
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
FSE	Fond Social Européen
GAL	Groupe d'Action Locale
GAEC	Groupement Agricole d'Exploitation en Commun
HVN	Haute Valeur Naturelle
IAA	Industries Agro-Alimentaire
ICHN	Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel
INAO	Institut National de l'Origine et la qualité
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
JA	Jeunes Agriculteurs
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
LOA	Loi d'Orientation Agricole
LOADDT	Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
LPO	Ligue pour la Protection des Oiseaux
MAE	Mesure Agri-Environnementale
MAET	Mesures Agri-Environnementales Territorialisées
MAAP	Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche
MAAPRAT	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire
MEEDDM	Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer
OCM	Organisation Commune de Marché
ODR	Observatoire du Développement Rural
ODG	Organisme de Défense et de Gestion
OFIVAL	Office National Interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONF	Office National des Forêts
ONIC	Office National Interprofessionnel des Céréales
ONIFLHOR	Office National Interprofessionnel des Fruits, des Légumes et de l'Horticulture
ONIGC	Office National Interprofessionnel des Grandes Cultures
OPA	Organisation Professionnelle Agricole
PAC	Politique Agricole Commune
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PDRH	Programme de Développement Rural Hexagonal
PDRN	Plan de Développement Rural National
PHAE	Prime Herbagère Agri-Environnementale
PI	Plan d'Investissement
PMBE	Plan de Modernisation des Bâtiments d'Elevage
PMPOA	Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole
PNR	Parc Naturel Régional
PO	Programme Opérationnel
PRN	Plan de Restructuration National
PSDR	Programme de Recherche Pour et Sur le Développement Régional
PSN	Plan Stratégique National
PVE	Plan Végétal pour l'Environnement
RAE	Rapport Annuel d'Exécution
RDR	Règlement de Développement Rural
RGP	Recensement général de la Population
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
SARL	Société à Responsabilité Limitée
SAU	Surface Agricole Utile
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SFEI	Système Fourrager Economique en Intrants
SGAR	Secrétariat Général pour les Affaires Régionales
SIQO	Signe d'Identification de la Qualité et de l'Origine
SOQ	Signe Officiel de Qualité
STH	Surface Toujours en Herbe
UE	Union Européenne
UGB	Unité Gros Bétail
UMR	Unité Mixte de Recherche
UNADEL	Union Nationale des Acteurs et des structures du Développement Local
VA	Valeur Ajoutée
WWF	World Wide Fund
ZD	Zone Défavorisée
ZDS	Zone Défavorisée Simple

1. Le dispositif 111B

1.1. Description du dispositif et questionnement spécifique

Le dispositif 111B

L'objectif stratégique de la mesure 111 est le renforcement des compétences des actifs de la chaîne agroalimentaire et sylvicole et l'amélioration de la compétitivité des entreprises, avec comme modalités d'action, pour le dispositif A, la formation, et pour le dispositif B, le transfert de technologie, l'innovation et la diffusion des connaissances.

La mesure vise de façon opérationnelle à :

- développer la capacité d'innovation dans la chaîne agroalimentaire et dans le domaine sylvicole ;
- diffuser les innovations ;
- améliorer la compétitivité de la filière bois ;
- préserver l'état des ressources naturelles par une agriculture et une sylviculture durables et diffuser les connaissances scientifiques et les pratiques novatrices en la matière ;
- promouvoir la forêt comme instrument d'aménagement durable du territoire et diffuser les connaissances scientifiques et les pratiques novatrices en la matière.

Les actions viennent en appui de l'ensemble des mesures déclinées dans la programmation des axes 1 et 2, en cohérence avec les adaptations et les choix régionaux.

Les porteurs des actions, attributaires de l'aide, peuvent être tout établissement public (dont les organismes consulaires) ou privé, ou toute association ou organisme intervenant dans le champ de la diffusion des connaissances scientifiques et des pratiques novatrices dans les secteurs concernés.

Les actions peuvent prendre la forme d'actions collectives, d'actions d'information, de formations-actions visant la création et la diffusion de références communes en accompagnement d'expérimentations, de création d'outils d'information et de diffusion, d'actions de démonstration.

Le montant global de la maquette pour le dispositif 111b s'élève à 36,86 M€ (pour 25,59 M€ pour le dispositif 111a concernant la formation).

Les objectifs quantifiés concernent les deux dispositifs de la mesure 111. L'objectif de 365 000 bénéficiaires finaux est aisément mesurable pour la formation (111a) car ils correspondent aux stagiaires des actions de formation. Pour les actions du dispositif 111b, les actions sont variées et les bénéficiaires finaux pas toujours aisément dénombrables (comme par exemple dans le cas d'une publication de document ou encore d'un colloque ouvert au public).

Dans la précédente programmation, seul le volet ingénierie de la mesure C (formation) peut s'apparenter, très partiellement, au dispositif 111b. Ce volet de la mesure C ne devait pas dépasser 10% de l'enveloppe régionale de la mesure, et un dispositif national particulier avait été mis en œuvre dans le cadre des MAE avec des actions de démonstration conçues comme un accompagnement du programme régional de formation agro-environnementale. Elles contribuaient à l'animation du dispositif en tant qu'outil de sensibilisation, par

l'expérience et le témoignage. Dans certains cas, elles étaient pleinement intégrées aux actions de formation, par la production d'outils pédagogiques ou de références. De même, les actions d'ingénierie étaient conçues comme étant en amont de la formation, ou en accompagnement de la formation, allant jusqu'à être de l'ingénierie pédagogique. Des actions de démonstration (MAE) et d'ingénierie dans le domaine de la formation ont été initiées et gérées au niveau national. Ce n'est plus le cas dans la nouvelle programmation.

Le budget FEOGA engagé dans la mesure C a été d'un peu moins de 31 M€ dont 15% correspondent aux actions d'ingénierie ou de démonstration se rapprochant le plus de 111b. Ainsi le budget de 111a (25,6 M€) correspond grosso modo au volet formation de la mesure C. En revanche, 111b est doté d'un budget sans comparaison avec le volet ingénierie-démonstration. Des moyens très conséquents, plus importants que ceux de la mesure (du moins du budget FEOGA effectivement consommé) et l'ouverture du champ d'action, indiquent des objectifs nettement plus ambitieux pour 111b.

Toute la dimension expérimentation liée aux MAE (au niveau national et en région) qui constituait une part importante de la mesure C volet expérimentation-ingénierie est reprise très partiellement dans le dispositif, avec des projets de démonstration et d'expérimentations ayant un volet diffusion (projets répondant aux enjeux Ecophyto par exemple), sans qu'il y ait une connexion explicite avec les MAE.

La mesure N (Cuma) a pu également financer des actions qui relèvent actuellement du dispositif 111b.

Le questionnement spécifique

Le questionnement spécifique national sur le dispositif 111b défini dans le cahier des charges de l'évaluation, peut être décliné comme suit :

- Quels objectifs et modalités particulières, les régions se sont-elles fixées ?
- Comment fonctionne le comité régional et la concertation ?
- Quels sont les différents types d'actions financés ?
- Quels sont les bénéficiaires finaux ?
- Y a-t-il des possibilités alternatives de financement des actions (FEDER, FSE) ?
- Quelle articulation existe-t-il avec le dispositif 111A ?
- Quels effets sont attendus de ces actions ? Quels axes sont concernés ?

Le questionnement européen spécifique est défini au niveau de la mesure 111 concerne les effets et impacts :

- Dans quelle mesure les actions se rapportant à la formation, à l'information et à la diffusion des connaissances et des pratiques novatrices ont-elles amélioré la productivité de la main-d'oeuvre ou d'autres éléments associés à la compétitivité dans les secteurs agricole, alimentaire et forestier ?
- Dans quelle mesure les activités de formation ont-elles contribué à améliorer la gestion durable, notamment celle des ressources naturelles ?

Ainsi que la cohérence de la mesure avec le reste du PDR :

- Dans quelle mesure les cours de formation assistée sont-ils conformes aux besoins et cohérents avec d'autres mesures du programme ?

Le questionnement européen correspond à la dernière question nationale.

La méthodologie

Comme proposé dans le cahier des charges, le comité de pilotage a arrêté 3 régions, parmi celles qui ont le plus mobilisé le dispositif, pour approfondir l'analyse du dispositif avec les

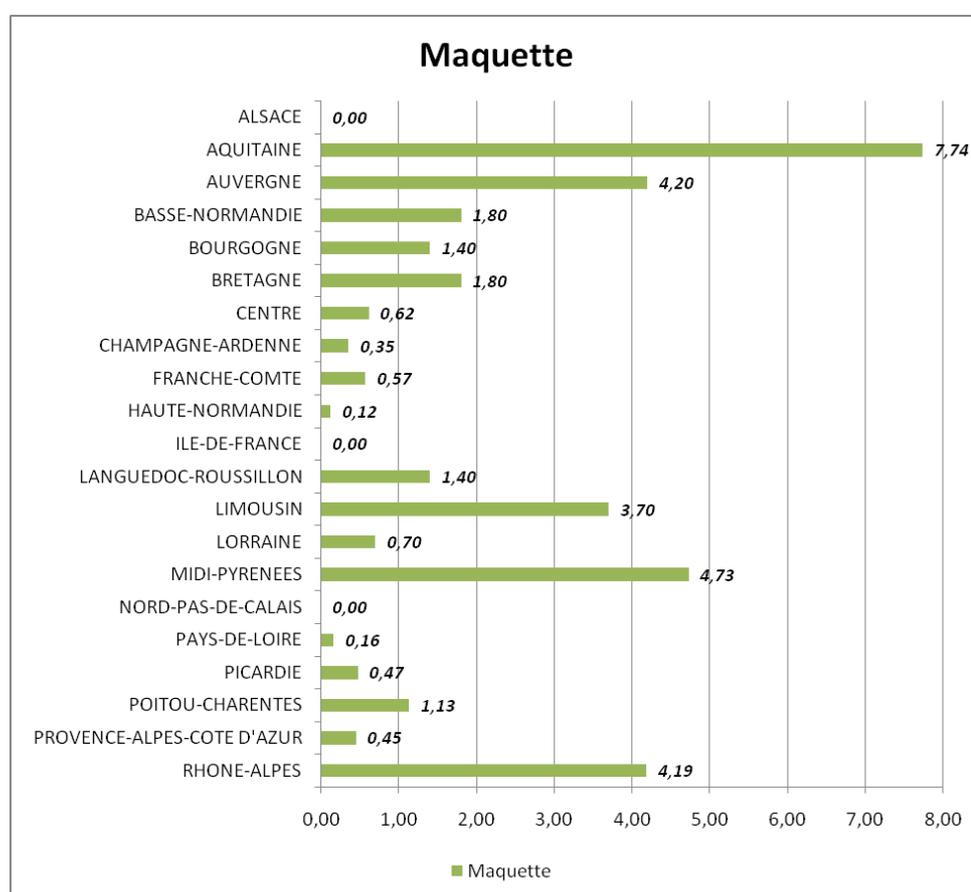
principaux acteurs de la mise en œuvre et le cas échéant des bénéficiaires : Auvergne, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées.

Dans ces 3 régions, le service instructeur et les principaux partenaires ont fait l'objet d'entretiens, et les bilans régionaux ont été collectés. Les informations ainsi recueillies viennent compléter et qualifier les analyses faites à l'échelle nationale qui demeurent pour l'essentiel quantitatives. Il faut souligner que les données disponibles à l'échelle nationale ne permettent pas une analyse fine sur les projets ou sur les bénéficiaires. Par ailleurs, dans les autres régions d'approfondissement visitées pour les autres mesures évaluées à mi-parcours, des informations concernant le dispositif 111b ont pu être collectées (Languedoc-Roussillon, Aquitaine, Bretagne).

1.2. La mise en œuvre et les réalisations à mi-parcours

Le système de mise en œuvre

DIVERSITE REGIONALE DANS L'ACTIVATION DE LA MESURE



ADE sur base des données de suivi (Source : OSIRIS fin septembre 2010) - montant des enveloppes FEADER en millions d'euros

La mesure a été diversement mobilisée selon les régions, avec une mobilisation pour la contrepartie nationale de financements des Conseils régionaux, des Conseils généraux, du CASDAR (Chambres), des fonds d'Etat divers (fonds MAAP, FNADT, Forêt), de l'Agence de l'eau ou encore de l'ADEME :

- 3 régions mobilisent 50% du FEADER en maquette, et 5 régions 74% ;

- 3 régions n'ont pas activé la mesure en début de programmation dont l'Ile de France qui a activé la mesure en 2009 avec un petit budget (50 K€) et n'a encore rien engagé (fin septembre 2010).

DECLINAISON VARIEE MAIS PEU FORMELLE, DES OBJECTIFS ET DE L'ELIGIBILITE

La déclinaison des objectifs régionaux dans les DRDR correspond à la déclinaison faite dans le document national. De rares critères spécifiques d'éligibilité peuvent être éventuellement définies (ex. Midi-Pyrénées ne finance ni les réseaux de démonstration ni les fermes de références). Le choix des priorités est laissé aux instances de concertation, des thématiques prioritaires pouvant être éventuellement définies par le CRF (ex. Bretagne) ou définies par la DRAAF et soumises pour validation au CRF.

En pratique, il s'agit de financer l'animation sous forme d'action collective de formation-action, d'information ou de démonstration (voire d'expérimentation avec un volet de diffusion), sous différentes formes (réunion, colloque, publication de document, Internet...) à destination des agriculteurs, des techniciens, de salariés de l'agroalimentaire voire des élus (forêt).

Pour exemple, la région Rhône-Alpes précise que le dispositif finance en particulier les actions collectives visant des démarches de qualité émergentes (SIQO) ou d'agriculture biologique, dans le cadre de formations-actions. C'est une explicitation d'une priorité donnée par la Région dans le cadre de ses dispositifs PIDA (plan intégré de développement rural) et CROF (contrat régional d'objectifs Filière), dans lesquels des actions financées par la Région (et les Départements) correspondent au dispositif 111b. Cet exemple illustre la possibilité au niveau régional de garder un cadre peu restrictif au dispositif, permettant alors de mobiliser un financement FEADER pour abonder des aides spécifiques des collectivités partenaires, dont les objectifs peuvent être éventuellement indiqués dans le PRDR, comme une possibilité.

Les partenaires cofinanceurs peuvent être les Régions, les Départements et l'Etat qui peut mobiliser des fonds spécifiques au-delà des budgets opérationnels de l'agriculture (forêt, aménagement du territoire, artisanat...), l'office d'élevage, les Agences de l'eau ou l'ADEME. Le CASDAR a pu également être mobilisé par les chambres d'agriculture comme contrepartie publique.

On ne peut dégager une ligne de conduite générale de la déclinaison opérationnelle des objectifs et de l'adoption de critères spécifiques d'éligibilité, de priorisation ou de modulation du taux d'intervention. Il apparaît que le taux général soit de 80% avec donc un principe d'autofinancement sans modulation.

Seuls les critères d'éligibilité varient. Il semble néanmoins que rien n'ait été défini a priori. D'une part, la plupart des régions ont un taux d'engagement faible, même quand l'enveloppe maquettée est petite. D'autre part, une lecture plus ou moins stricte du cadre national a pu conduire certaines régions à être sélective, à définir des frontières dans la typologie des projets, les lectures étant diverses selon les régions, dispersion compréhensible du fait de la publication tardive des circulaires d'application par le ministère.

Deux points de discussion concernant l'éligibilité sont apparus : la frontière entre expérimentation-diffusion et démonstration, et la crainte, dans certaines régions, d'avoir trop de projets émanant des chambres d'agriculture au détriment d'éventuelles initiatives d'autres organisations.

Notons que la volonté de diversifier les initiatives et la recherche de cofinancements auprès des partenaires ayant souvent leur propre dispositif, nécessite de garder un cadre ouvert, tout en veillant à harmoniser les procédures entre les dispositifs et le FEADER. Certains cofinanceurs ont pu renoncer à coupler leur aide avec le FEADER via la mesure 111b de peur de la complexité administrative et/ou parce que les projets cibles ne relèvent pas du cadre défini en Région.

C'est le cas de Chambres agricoles qui se sont trouvés dans les deux situations : ne pas déposer pour des actions par peur de la complexité administrative ou, à l'opposé, avoir des projets qui se révèlent après examen non éligibles. Cela peut concerner des projets jugés trop « expérimentation » et pas assez « démonstration », ou des projets trop « formation » ou « animation technique » et pas assez « diffusion des connaissances ou transfert de la recherche ». D'autres partenaires (ex. CRAB Bretagne) n'ont pu avoir que la partie « diffusion » éligible sur un projet plus global « expérimentation et diffusion ». Ou encore l'Agence de l'Eau RMC qui a renoncé à cofinancer dans le cadre du dispositif 111b, des projets qui apparaissent trop « expérimentation ». Dans certaines régions (ex. Auvergne qui a une enveloppe budgétaire des plus ambitieuses sur ce dispositif), la Chambre régionale d'agriculture s'est retrouvé en posture d'animateur de la mesure auprès des chambres départementales et des groupements.

MISE EN ŒUVRE EGALEMENT DIFFERENCIÉE SELON LES RÉGIONS

La mise en œuvre est organisée à l'échelon régional avec, au niveau départemental, uniquement le dépôt du dossier dans les DDT qui se fait selon l'organisation mise en place pour les autres mesures du PDR (guichet unique par exemple). La DRAAF gère l'instruction qui peut faire l'objet d'une instruction en parallèle auprès des cofinanceurs. Des régions prévoient une concertation en amont de la présentation du CRF, comité régional des formations, au sien d'un comité des cofinanceurs. Le CRF pour 111b peut être distinct de celui de 111A. Des régions ne prévoient pas l'étape du CRF (ex. Midi-Pyrénées) et présente directement les dossiers au CRP (et information au COREAM).

Le principe de l'appel à projet a été retenu dans certaines régions puis éventuellement abandonné (ex. Rhône-Alpes en 2010).

Le système de cofinancement induit une double instruction (voire triple si deux contributeurs au sein de la CPN) qui peut avoir des règles et des temporalités différentes du dispositif FEADER (ex. le calcul des dépenses éligibles et le paiement sur facture acquittée, en contradiction avec le système d'aide du CG qui donne une subvention globale calculé sur devis).

L'harmonisation qui se fait pour être « compatible FEADER » se fait au détriment du bénéficiaire : dossier plus complexe, paiement effectué sur facture acquittée nettement plus tardif. Les paiements sont dissociés.

Du point de vue des acteurs rencontrés, il ressort une complexité administrative (le terme de « casse-tête » a été signalé quand il y a plusieurs cofinanceurs) qui, ajoutée aux lenteurs du paiement, constituerait un frein réel à la demande d'aide. Cela a été rendu d'autant crucial, que certaines régions n'ont pas de guichet unique, qu'aucune n'a un dispositif harmonisé entre cofinanceurs (dossier unique), que le formulaire « officiel » n'a été produit que fin 2009 en même temps que le module Osiris se mettait en place. Notons toutefois que le règlement permet le versement d'un acompte de 80% du montant de l'aide, ce qui atténue l'impact négatif des longs délais de paiement.

S'ajoute le formatage de ce dispositif dans le cadre de la mesure 111 dont l'empreinte de la 111a est prépondérante dans la définition réglementaire de l'activation du FEADER. En particulier, l'obligation de s'assurer de l'éligibilité des bénéficiaires finaux s'applique à tous et elle est même rappelée dans certains DRDR. Elle n'est pas aisée à vérifier pour les opérateurs dont l'action ne facilite pas la prise de renseignement sur le bénéficiaire. En outre, il faudrait fournir des informations permettant de caractériser les bénéficiaires finaux (âge, sexe...) comme cela se fait systématiquement pour les actions de formation. Le système de reporting des données est à améliorer à cet égard. Une récente circulaire précise, dans son annexe 5, les éléments à renseigner : cela apparaît difficile à réaliser pour les acteurs rencontrés, notamment pour les actions de diffusion des connaissances notamment.

Les réalisations à mi-parcours

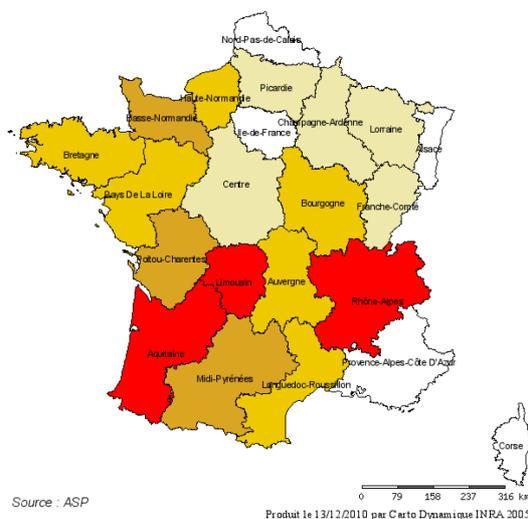
UN DEMARRAGE LENT AVEC DES MONTANTS D'ENGAGEMENT TRES VARIES SELON LES REGIONS

La circulaire en date du 20 novembre 2008 a permis d'engager les premiers dossiers. Les premiers paiements ne sont intervenus que fin 2009.

A fin septembre 2010, les données de suivi (source ODR) indiquent :

- 231 bénéficiaires et 688 dossiers ;
- près de 3 dossiers par bénéficiaire, souvent un même projet pluriannuel ;
- 10,536 M€ de FEADER engagés, soit près de 29,7%, ce qui indique que le dispositif est en relative sous-consommation. Le budget moyen par dossier est de 15.314 € ;
- 1,251 M€ de FEADER payés, ce qui représente un peu moins de 4% de la maquette (12% de l'engagement). Le système d'information étant opérationnel depuis 2009, les paiements se sont accélérés mais le retard est encore important. Le paiement sur factures acquittées ainsi que le paiement dissocié des cofinancements peuvent expliquer la durée de gestion des dossiers jusqu'au paiement du FEADER.

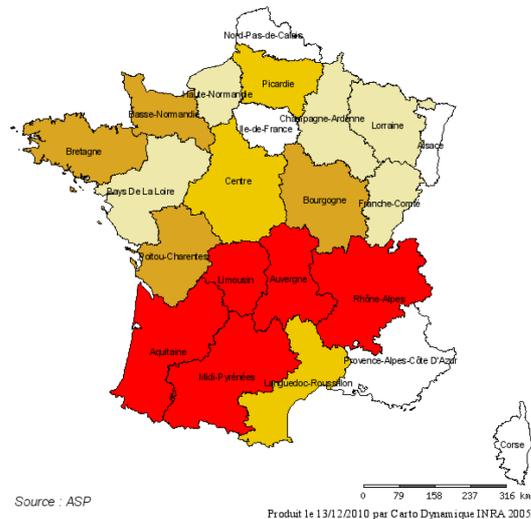
Dénombrement des bénéficiaires engagés du PDRH entre 2007 et 2010 : [Dispositif : 111B..]



Légende : Quartiles
(Niveau des données : région)

1	- <= 5	(5)
2	- 5-15	(6)
3	- 15-25	(3)
4	- >25	(3)

Montant des engagements du PDRH entre 2007 et 2010 : [Dispositif : 111B..]

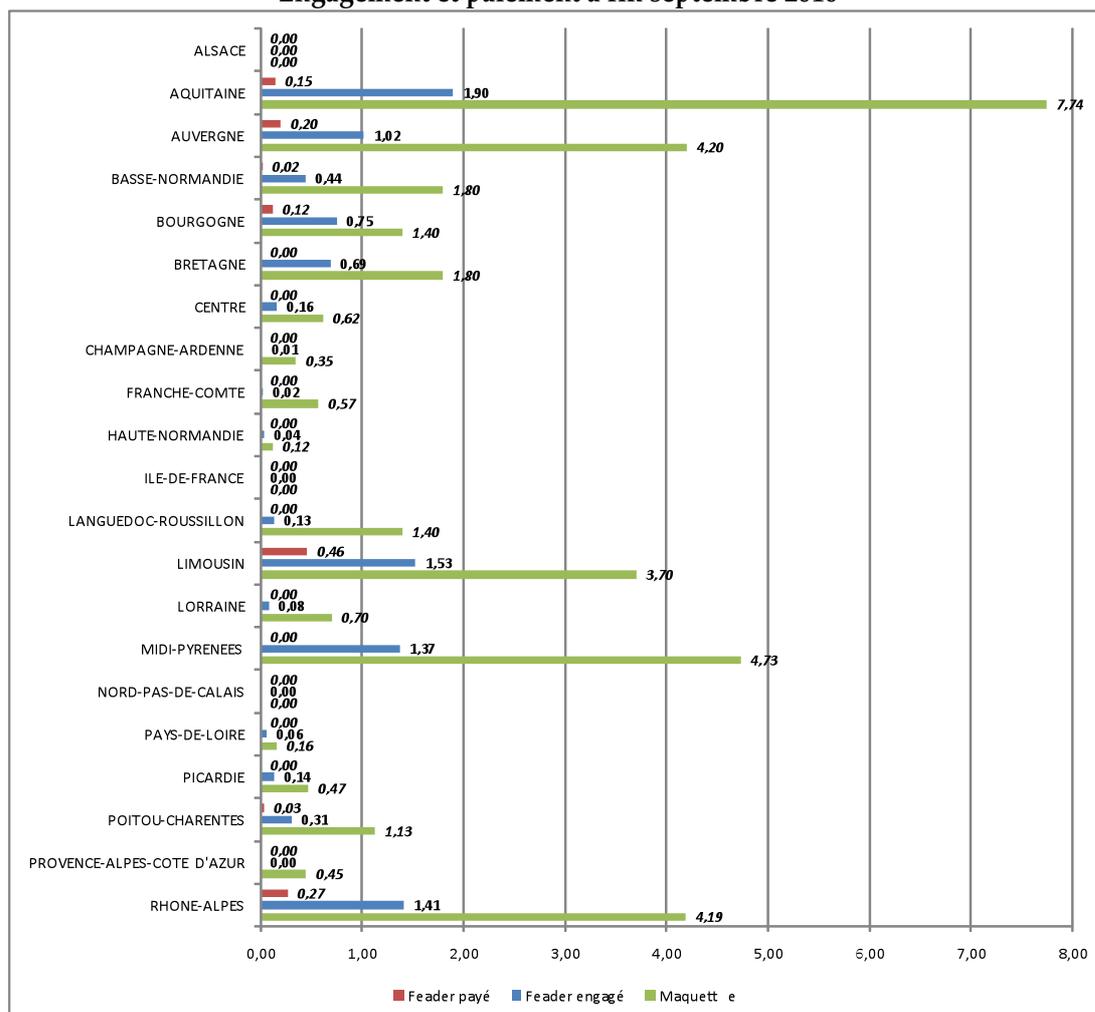


Légende : Quartiles
(Niveau des données : région)

1	- <= 100000	(5)
2	- 100000-300000	(3)
3	- 300000-1000000	(4)
4	- >1000000	(5)

17 régions sur 21 de l'hexagone ont activé la mesure, pour un engagement moyen de 0,62 M€ de FEADER par région active.

Engagement et paiement à fin septembre 2010



Source : ADE sur base des données de suivi (Source : ODR fin septembre 2010) – Montant FEADER en millions d'euros

5 régions (Aquitaine, Auvergne, Limousin, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes) qui ont maquetté 69% de l'enveloppe FEADER de la mesure 111b, atteint 72% des engagements totaux et 86% des paiements réalisés.

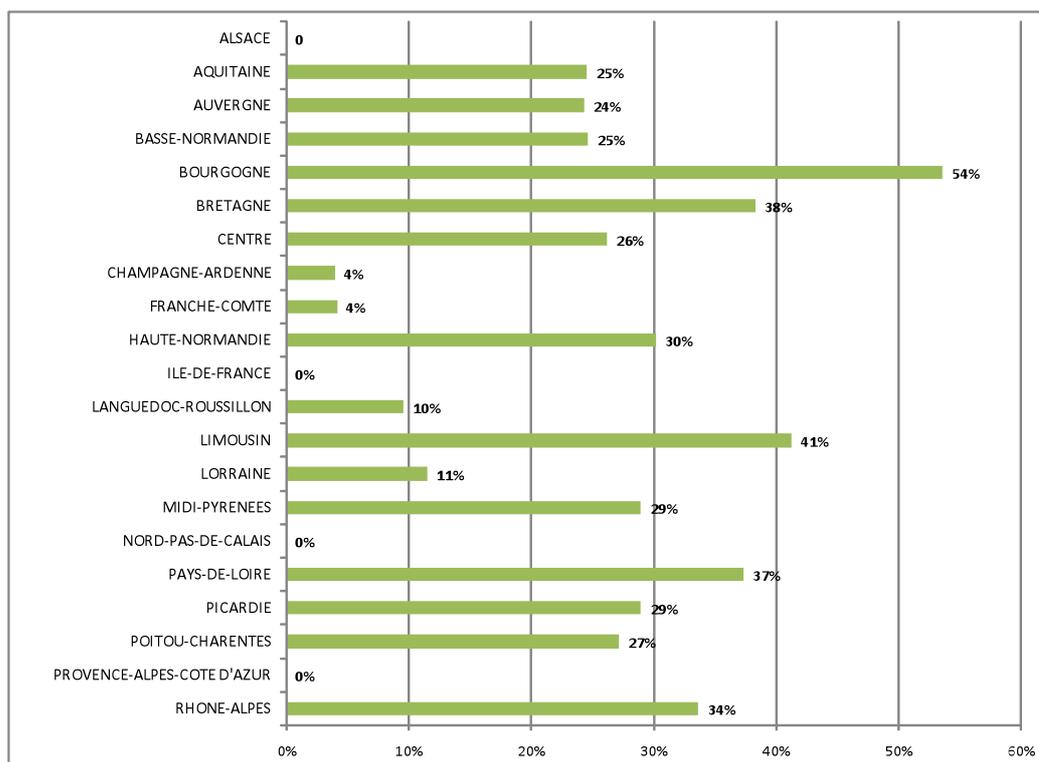
DES TAUX TRES DIVERS, AUTOUR D'UNE MOYENNE DE 29% DU BUDGET MAQUETTE

La plupart des régions présente un engagement insuffisant. Sans prendre en compte l'année 2007 qui n'était pas opérationnelle, il aurait fallu atteindre à fin septembre 2010, un taux d'engagement à 40% pour être dans la consommation moyenne annuelle de 6 ans de programme. Seulement 2 régions dépassent ce taux (voir ci-après le graphique des taux).

La Bourgogne atteint 54% mais le budget maquetté est faible au départ. La Bretagne, les Pays de Loire ou la Haute Normandie ont un taux satisfaisant d'engagement mais un budget maquetté relativement faible, ce qui interdit pour les années à venir, une mobilisation un peu forte, à l'instar de régions voisines.

Parmi les 5 régions fortement dotées (75% de la maquette nationale), les taux d'engagement varient de 24% à 41%. Si l'on considère que la montée en puissance n'est pas terminée à fin septembre, on peut même craindre une **enveloppe budgétaire contrainte** pour la fin de programmation en Rhône-Alpes (34%) et surtout en Limousin (41%).

Taux d'engagement à fin septembre 2010

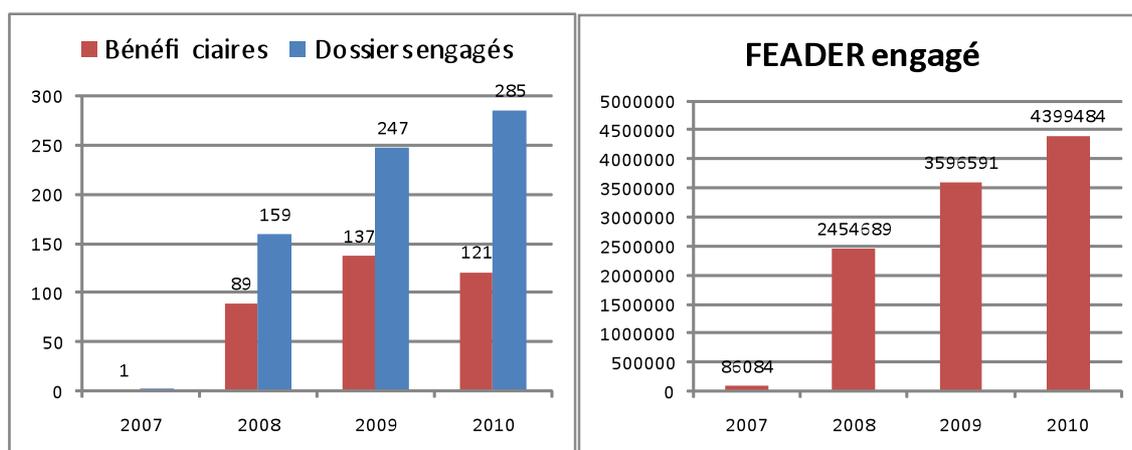


Source : ADE sur base des données de suivi (Source : ODR fin septembre 2010)

UNE MONTEE EN PUISSANCE EN 2009 QUI SE POURSUIT EN 2010

Les engagements ont pu démarrer dès la fin 2007 avec une montée en puissance très sensible jusqu'en 2010. Les données sur l'engagement effectif à fin décembre 2010 indiqueront sans doute un montant supérieur au 4,4 M€ fourni par ODR (13 décembre). Il demeurera que l'engagement pourra être d'au moins 8 M€ par an pour les 3 prochaines années de programmation.

Evolution de l'engagement de 2007 à 2010



Source : ADE sur base des données de suivi (Source : ODR 13 décembre 2010)

Le nombre de bénéficiaires est en baisse en 2010 par rapport à 2009, mais avec un nombre de dossiers en hausse. Les opérateurs portant plusieurs dossiers par an augmentent. Ils peuvent concerner les chambres d'agriculture ou les associations professionnelles comme les comités

régionaux de l'Agriculture Biologique qui portent plusieurs actions éventuellement mises en œuvre par des associations ou groupements locaux.

TPOLOGIE DES BENEFICIAIRES

Les bénéficiaires du dispositif ne sont pas les bénéficiaires finaux. Ce sont les structures, établissements ou organismes, associations ou entreprises privées, qui portent une action de formation-action, de démonstration, de diffusion des connaissances... à destination des bénéficiaires finaux.

Dans OSIRIS sont saisies quelques informations caractérisant les bénéficiaires, de façon assez succincte.

ODR fournit quelques éléments sur les 231 bénéficiaires, sachant qu'un bénéficiaire porte en moyenne 3 projets (sur les 3 années 2008, 2009, 2010) :

- dont 138 ont été identifiées comme ayant été bénéficiaires du PDRN
- dont 140 sociétés et groupements, et 53 établissements publics.

Les bénéficiaires identifiés comme ayant été bénéficiaire de la précédente programmation sont majoritaires. Ils ont pu l'être dans le cadre de la mesure c (formation, expérimentation et ingénierie) mais aussi pour certains groupements au titre d'une autre mesure (ex. mesures Cuma, mesures n ou m..).

Les chambres d'agriculture dont on se doute de l'importance compte tenu des zooms portés dans les différentes régions, sont mal identifiées dans les données disponibles. Ainsi en Auvergne ou en Midi-Pyrénées les chambres sont les principaux bénéficiaires (en cofinanceurs avec le CASDAR), mais ce n'est pas le cas en Rhône-Alpes.

TPOLOGIE DES ACTIONS FINANCEES

Nous n'avons pas à disposition un inventaire des dossiers bénéficiaires, ni même de liste avec des intitulés ou des indicateurs qualitatifs. Mais les visites dans les régions d'approfondissement ont permis d'identifier une grande variété de projets financés, tant dans les modalités d'action que dans les thématiques ou les filières concernées. Les effets attendus des actions concernent l'agriculture, l'élevage ou la forêt, dans la dimension économique (Axe 1) et la dimension environnementale (Axe 2). Quelques projets peuvent concerner l'axe 3 (diversification non agricole).

- Des projets, très variés, dans la filière bois :
 - exploitations bois énergie ;
 - débardage par câble synthétique (R&D) ;
 - connaissance du code forestier auprès des élus (action plutôt de type formation mais pour des bénéficiaires qui ne sont pas éligibles au dispositif 111a).
- Des projets, pour limiter les intrants dans les cultures :
 - projets de démonstration dans le cadre d'Ecophyto ;
 - démonstration de pratiques de prévention de l'attaque des nuisibles ;
 - production d'énergie (R&D).
- De multiples projets, très variés, dans la filière élevage :
 - diffusion de références technico-économiques du réseau de fermes d'élevage ;
 - diffusion de connaissances techniques innovantes sur les bâtiments d'élevage (fiches techniques, guides pratiques, journées portes ouvertes "bâtiments" (bâtiments simplifiés, innovation, économie d'énergie) ;

- améliorations techniques des élevages ;
- valorisation des bases de données relatives à la génétique des bovins viandes (croissance des reproducteurs, croisement avec des données économiques, etc.) ;
- élevage et qualité ou condition de travail (R&D).
- Des projets divers et souvent coordonnés en Agriculture bio :
 - itinéraire technique agriculture biologique ;
 - actions diverses dans le cadre du CROF en Rhône-Alpes.
- Des projets territoriaux :
 - redécouverte des pratiques de cohabitation entre l'homme et la nature ;
 - travaux sur l'agriculture durable et de proximité ;
 - actions dans le cadre de programme d'action territorial (ex. PIDA).
- Qualité des produits :
 - diversification et qualité des produits ;
 - mise en place d'un SIQO.
- Filière vitivinicole :
 - des dossiers vins sont en instruction (sept 2010) suite à l'introduction de l'OCM Viti dans le PDRH.

Les projets sont ainsi très variés. On peut craindre une certaine dispersion, et même une relative faible capacité de transfert des travaux de recherche (ou plutôt de recherche et développement) par le fait même de cette dispersion (chaque porteur de projet, isolé, crée ses propres outils à destination d'un public restreint et localisé).

Il n'est pas apparu de tentative de mise en coordination des actions, ou de capitalisation à l'échelon régional, et encore moins au niveau interrégional. Demeurent seuls les éventuels travaux menés au sein des réseaux constitués (réseau consulaire, réseau AgriBio...) et pour lesquels des projets peuvent avoir été déposés dans plusieurs régions avec des connexions entre les techniciens porteurs des projets. Notre source d'information sur l'ensemble des dossiers à ce jour est limitée et l'on ne peut donc être catégorique sur ce sujet. Le principe d'augmenter l'efficacité par une mutualisation et une capitalisation des actions, reste intéressant et pourra faire l'objet d'attention pour le reste de la programmation (encore 70% de l'enveloppe disponible).

1.3. La réponse aux questions évaluatives spécifiques

QUELLE ARTICULATION EXISTE-T-IL AVEC LE DISPOSITIF 111A ?

Il n'y a pas d'articulation, mais une frontière parfois scrupuleusement gardée entre formation et les actions du dispositif 111b, dans lesquelles des formations-actions sont toutefois possibles. Sans doute le fait d'avoir confié la délégation de gestion du dispositif 111A à VIVEA (pour la formation des actifs agricoles non salariés) contribue à cette séparation. Et rappelons que depuis plus de 10 ans, un grand effort a été fait au sein des organisations agricoles pour faire une distinction nette entre les actions d'animation du développement agricole et les actions de formation. Aussi, rien de surprenant à ce que le fléchage entre actions de formation et autres actions soit aussi net.

En revanche, la complémentarité avec la mesure 133 (développement SIQO ou Bio) est beaucoup plus nette dans certaines régions pour les actions visant à développer auprès des

agriculteurs les SIQO ou le label Bio. Les actions visant les publics non-agricoles relèvent de la mesure 133. La mesure 132 qui est couplée à la 133 est également concernée.

QUELS SONT LES DIFFERENTS TYPES D' ACTIONS FINANCES ?

Les actions sont plutôt variées. Plutôt portées par les Chambres (Midi-Pyrénées) ou les associations bio (Rhône-Alpes), des actions très R&D (notamment en conduite d'élevage ou pour la lutte phytosanitaire non chimique) ou des actions plus de diffusion des connaissances et de démonstration, ainsi que d'accompagnement du développement des SIQO et labels.

Y A-T-IL DES POSSIBILITES ALTERNATIVES DE FINANCEMENT DES ACTIONS (FEDER, FSE) ?

La partie recherche de la R&D peut faire l'objet de financement FEDER ou CPER, en amont des actions 111B.

Le FSE n'est nullement une alternative.

La mesure 111B joue un rôle de complément des dispositifs existants (CASDAR pour les Chambres, aides des Départements et Région, aides d'Etat, Agence de l'Eau concernant l'aménagement du territoire, l'artisanat ou la forêt) et qui constituent alors la CPN.

QUELS EFFETS SONT ATTENDUS DE CES ACTIONS ? QUELS AXES SONT CONCERNES ?

Les actions concernent essentiellement la production et dans une certaine mesure vise au développement d'une agriculture (ou élevage) plus respectueuse de l'environnement (lien indirect avec MAE) et de qualité (lien avec 133 et indirectement 121). Quelques actions semblent concerner la diversification non agricole (mesure 311).

Le rôle dans la diffusion des pratiques novatrices (principalement le secteur élevage laitier et l'agriculture biologique), est modeste et ne concerne que quelques régions.

On peut envisager un effet sur le développement des circuits courts (en bio notamment) dans certains territoires.

Dans les régions qui ont une politique territoriale organisée (ex. PIDA en Rhône-Alpes), les actions financées dans le cadre de la mesure s'inscrivent dans les plans d'action des territoires (effet territorial, qui concerne surtout le développement agricole).

DE FAÇON GLOBALE ET SYNTHETIQUE :

Le dispositif 111b n'a pas été retenue comme prioritaire dans les maquettes régionales, à l'exception des 5 régions cumulant à elles seules 70% de l'enveloppe. Il demeure encore 70% de l'enveloppe pour les 3 années restantes au programme. Le nombre de dossiers pourra encore se diversifier, avec des porteurs encore plus variés.

L'intérêt d'agir sur l'animation, l'innovation et le transfert de connaissances est certain et des dispositifs d'aides existent par ailleurs (Collectivités territoriales mais aussi Casdar). Mais l'apparente complexité du règlement du dispositif, comparé au règlement des dispositifs mis en œuvre par les collectivités, ainsi que la mise en route très laborieuse de la mesure, a pu être dissuasive pour les cofinanceurs potentiels. Le dispositif est dorénavant établi, et des exemples d'actions initiées pour certaines il y a déjà 3 ans, et parfois sur plusieurs années, devraient permettre l'émergence de nouvelles initiatives.

2. Le PMBE (dispositif 121A)

2.1. Description du dispositif et questionnement spécifique

Le dispositif 121A

Le Plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) est un dispositif majeur de l'axe 1 et de la mesure « modernisation des exploitations agricoles », tant en terme financier que de nombre de bénéficiaires. Il vise à assurer la compétitivité du secteur de l'élevage, au niveau national et européen et ce à long termes en soutenant les investissements au niveau des bâtiments d'élevage. L'objectif est également d'assurer une occupation équilibrée sur l'ensemble des zones rurales en favorisant une activité d'élevage durable et respectueuse de l'environnement.

Le PMBE, introduit en 2005 sous le PDRN, résulte d'un regroupement de plusieurs aides nationales qui préexistaient au niveau des différentes filières de l'élevage herbivore. Alors qu'en 2005-2006, le PMBE n'a concerné que les élevages bovins, ovins et caprins, il a été ouvert à l'ensemble du secteur animal sous le PDRH (porcins, volailles, lapins, chevaux), appuyé par certaines collectivités. Le PMBE s'inscrit dans la poursuite de la politique structurelle, française et européenne, qui vise l'augmentation de la compétitivité et de l'efficacité des exploitations par leur modernisation.

Depuis le début du programme, trois circulaires d'application¹ se sont succédé. Du PDRN au PDRH, les conditions sont devenues plus restrictives avec une diminution globale de l'intensité de l'aide (taux et plafonds). La deuxième circulaire d'octobre 2009 introduit l'articulation avec le plan de performance énergétique pouvant être cumulé avec le PMBE et modifie l'éligibilité des salles de traite (notamment suppression du sous-plafond). La troisième circulaire indique l'éligibilité des bâtiments comportant des panneaux photovoltaïques.

Les bénéficiaires du PMBE sont des exploitants agricoles (individuels ou en société) ainsi que des CUMA.

L'Etat subventionne les projets dont le montant des investissements éligibles est supérieur à 15 000 € HT. Les financeurs autres que l'Etat (essentiellement les collectivités territoriales et les agences de l'eau²) interviennent avec le cas échéant des spécificités potentielles – elles peuvent notamment financer des projets de 4 000 à 15 000 € HT, certains types d'investissements ou certaines filières. L'aide est calculée par rapport à un montant plafonné d'investissements éligibles (50 - 90 000€, voire 100 000 € pour les financeurs autres que l'Etat et même 150 000 € avec le surplafond) auquel est appliqué un taux d'aide. Les montants et les taux diffèrent suivant que l'exploitation soit située ou non en zone de montagne, que la construction soit neuve, qu'il s'agisse d'une rénovation ou que le bénéficiaire soit un jeune agriculteur (JA) ou non. Les plafonds et taux sont également différents selon qu'il s'agisse d'exploitations individuelles ou de CUMA et pour les exploitations ayant bénéficié du PMPOA 1. Pour les GAEC, le montant de l'aide peut être

¹ DGFAR/SDEA/C2007 (ou DGPEI/SDEPA/C2007) du 15 novembre 2007 ; DGPAAT/SDEA/C2009-3102 du 6 octobre 2009 ; DGPAAT/SDEA/C2010-3066 du 29 juin 2010.

² Les interventions des Agences de l'eau sont ciblées sur les investissements visant la gestion des effluents d'élevage.

multiplié par le nombre d'exploitations regroupées dans la limite de trois. Si la société comprend un JA parmi les bénéficiaires, une majoration du plafond et du taux est appliquée.

Le PMBE a déjà connu un succès important en 2005-2006, avec plus de 10 000 exploitations bénéficiaires tout en laissant des files d'attente en fin de programme (environ 8 000 dossiers).

La cible du PMBE n'est pas connue avec précision. L'ensemble de la mesure 121 « modernisation des exploitations agricoles » vise à atteindre 100 000 exploitations bénéficiaires à l'issue du PDRH. La dotation financière du PMBE est de 858,69 M€ de dépenses publiques dont 340 M€ FEADER. Selon les données de suivi (source ODR mises à jour fin septembre), le PMBE compte 23 814 bénéficiaires engagés, pour un montant engagé de 507,8 M €³ (FEADER + dépenses publiques). Le taux d'engagement du FEADER est de 66% au 30/9/2010 (72 % au 31/12/2010).

Le questionnement spécifique

Les interrogations du cahier des charges portent sur « l'efficacité du PMBE et sa cohérence (vis-à-vis du PMPOA), sous les angles économique, social (conditions de travail, etc.) et environnemental, notamment en référence aux réserves formulées au cours de l'évaluation *ex ante* et de l'évaluation environnementale stratégique. Il s'agit également d'analyser en quoi la question des innovations technologiques (notamment utilisation de bio-matériaux, système de traitement alternatif d'effluents, amélioration de l'efficacité énergétique du bâtiment et/ou utilisation d'énergie renouvelable, etc.) et celle relative à la qualité des produits ont été prises en compte. Par ailleurs, il s'agit d'analyser en quoi les pratiques régionales ont pu se différencier au niveau des modalités de sélection des projets.

Plus particulièrement, l'analyse de ce dispositif doit être faite en ayant en arrière plan la 1^{ère} question évaluative transversale, celle relative à la capacité d'anticipation des acteurs.

Le questionnement européen s'intéresse à l'efficacité et aux effets des investissements soutenus (meilleure utilisation des facteurs de production), à la contribution des investissements à une activité agricole persistante et durable, à l'amélioration de l'accès au marché ou des parts de marché, à l'innovation potentielle introduite avec ces investissements et enfin à leur contribution à l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole.

La méthodologie

Le PMBE est un dispositif de large envergure couvrant toutes les régions françaises qui était déjà opérationnel en 2005-2006 sous le PDRN et qui compte plus de 20 000 bénéficiaires au cours des 3 premières années du PDRH.

L'étude du PMBE a logiquement débuté par une analyse bibliographique approfondie des études disponibles sur les bâtiments d'élevage en relation avec le questionnement évaluatif. Cette approche a été complétée par l'exploitation de certains éléments de l'enquête bâtiments d'élevage 2008 réalisée par le SSP (Service de la Statistique et de la Prospective) du MAAP.

Le questionnement spécifique est notamment orienté sur les effets et l'efficacité économique du dispositif. L'exploitation des données comptables du RICA n'est pas possible, le dispositif n'y étant pas identifié. Les éléments quantitatifs reposent donc sur les résultats d'exploitation présentés dans les demandes de subvention et rapatriés dans l'ODR à partir de la base de données de suivi issues d'Osiris.

³ Ces données proviennent de la mise à jour des données ODR, datant du 29 octobre 2010. Certaines données techniques spécifiques n'ont pas été actualisées. Dans ce cas, les valeurs proviennent de données disponibles en juillet 2010 et couvrent uniquement les années 2007 à 2009 avec environ 21 000 bénéficiaires.

Cette approche documentaire et quantitative a été complétée dans les régions à études de cas approfondies par :

- des entretiens auprès des gestionnaires de mesures en DDT et DRAAF ;
- une table ronde rassemblant les gestionnaires et parties prenantes au sens large, les co-financeurs (collectivités territoriales (Conseil Régional et Conseils Généraux), Agence de l'eau), l'Institut de l'Élevage, les Chambres d'agriculture et le cas échéant les établissements départementaux de l'élevage (EDE), GIE,...) ;
- des visites d'exploitations bénéficiaires (3-4 exploitations par région) choisies de manière raisonnée avec les DRAAF sur base de plusieurs critères (type de filière (bovin lait/viande, ovin, hors BOC (bovin, ovin, caprin)) zone (montagne/plaine), présence de JA, d'innovations technologiques, de charte paysagère, de démarche de qualité, etc.).

Six régions ont fait l'objet d'études approfondies pour le PMBE, à savoir : Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bretagne, Midi-Pyrénées, Rhône Alpes.

2.2. La mise en œuvre et les réalisations à mi-parcours

Le système de mise en œuvre

Les acteurs de la mise en œuvre

Tout en reposant sur un cadre relativement circonscrit au niveau national, le PMBE relève du volet régional du PDRH. L'objectif étant de permettre une certaine adaptation du Plan bâtiment aux besoins identifiés par les régions avec des variations possibles en termes de bénéficiaires (y compris de filière), de dépenses éligibles, de territoires et d'intensité de l'aide. Les financeurs varient également selon les régions.

Au niveau national, la DGPAAT représentée par le bureau de l'installation et de la modernisation est responsable du PMBE et de son suivi (mise en œuvre, conseil, évolution du dispositif, rédaction des diverses circulaires et notes, du suivi des réalisations globales).

Au niveau régional, les acteurs de la mise en œuvre réunissent principalement les services déconcentrés de l'état (DRAAF et DDT), les collectivités territoriales (CR et CG), l'agence de l'eau, les maîtres d'œuvre régionaux (dont certains ont un statut de GIE), les chambres d'agriculture. Ces acteurs sont représentés au niveau d'une instance régionale de pilotage. Dans certaines régions, ces instances de pilotage sont composées d'un public plus large intégrant la DREAL, des représentants des filières agricoles, des organisations syndicales agricoles, des organisations de consommateurs et des associations de protection de la nature. Ces instances déterminent les priorités d'intervention et les critères d'éligibilité. Par ailleurs, la DRAAF est responsable de la rédaction des arrêtés préfectoraux et des appels à candidature publiés 2-3 fois par an⁴ pour la plupart mais il y a parfois jusqu'à cinq publications annuelles.

Au niveau départemental, les directions départementales des territoires (DDT) sont les guichets uniques pour instruction de dossiers. En amont, les chambres d'agriculture dont les établissements départementaux de l'élevage (EDE), les Centres de gestion, le Contrôle laitier dans certaines régions, le Comité régional bâtiment (CRB) et les autres acteurs locaux peuvent conseiller des agriculteurs pour l'encadrement du plan bâtiment. Les artisans et les équipementiers jouent également un rôle dans le choix du bâtiment.

⁴ Les appels à candidature sont une nouveauté sous le PDRH et se sont progressivement mis en place généralement à partir de 2008.

Organisation générale

L'organisation générale repose donc sur une instance régionale de pilotage réunissant les représentants des financeurs et de la profession agricole, qui détermine les priorités d'intervention et les critères régionaux d'éligibilité. En effet, les différentes régions ont la possibilité d'adapter le cadre national selon une stratégie définie avec l'ensemble des acteurs locaux et des financeurs.

Les critères d'éligibilité conditionnent l'accès à l'aide. Si un demandeur ne remplit pas une des conditions d'éligibilité fixées par la circulaire d'application nationale et les arrêtés préfectoraux, l'accès à l'aide est fermé. Les priorités régionales ont, quant à elles, pour objectif d'établir une hiérarchisation dans la sélection des projets retenus **et ne sont utilisés que si l'enveloppe budgétaire disponible pour les régions n'est pas suffisante** et si le flux de demandes génère des files d'attente au niveau de la chaîne d'instruction des dossiers (certaines régions avaient des files d'attente en 2007 mais elles ont disparu depuis). Les différentes modalités de sélection de projet font l'objet d'une question évaluative et sont exposées ci-après (point 2.3.)

Information/animation

Le PMBE était déjà opérationnel sous le PDRN depuis 2005 où il avait rencontré un succès important. L'animation du dispositif relève globalement de la profession agricole et en particulier des chambres d'agriculture (EDE) mais également, dans certaines régions des maîtres d'œuvre régionaux, du contrôle laitier, des ADASEA, du Comité régional bâtiment ou encore des centres de gestion pour l'encadrement économique. Les jeunes agriculteurs sont généralement informés du PMBE dans le cadre de leur parcours à l'installation. Lors de la finalisation des dossiers, les constructeurs et équipementiers jouent également un rôle important, notamment en organisant des visites de bâtiments réalisés.

Les réalisations à mi-parcours

Le portrait des bénéficiaires est dressé sur base des données de suivi disponibles dans ODR. Les données sont agrégées par région et les variations individuelles ne sont pas disponibles. Certaines informations disponibles en 2005-2006 n'ont pas pu être transmises à l'évaluateur entre juin et novembre 2010, comme la distinction entre les filières (lait/viande/mixte) ou le coût total du projet. D'autres informations sont relevées mais sans définition précise des concepts pouvant conduire à des interprétations variables en régions (innovation, démarche qualité⁵, démarche globale agro-environnementale, ..).

Bénéficiaires et engagements

Sur la période de 2007 à fin septembre 2010, le PMBE a compté 23 814 bénéficiaires. Les régions où l'élevage de ruminants est important comptabilisent le plus de bénéficiaires, à savoir les Pays de la Loire, Midi-Pyrénées, la Bretagne avec plus de 2 000 bénéficiaires ainsi que la L'Auvergne, l'Aquitaine (dont un tiers des dossiers PMBE concernent la volaille) et Rhône-Alpes avec chacune plus de 1 700 bénéficiaires. Les engagements totaux s'élèvent à 507,8 M €, soit un montant moyen de 21 280 € par bénéficiaire. L'Auvergne est la première région en termes d'engagements avec plus de 61 M €.

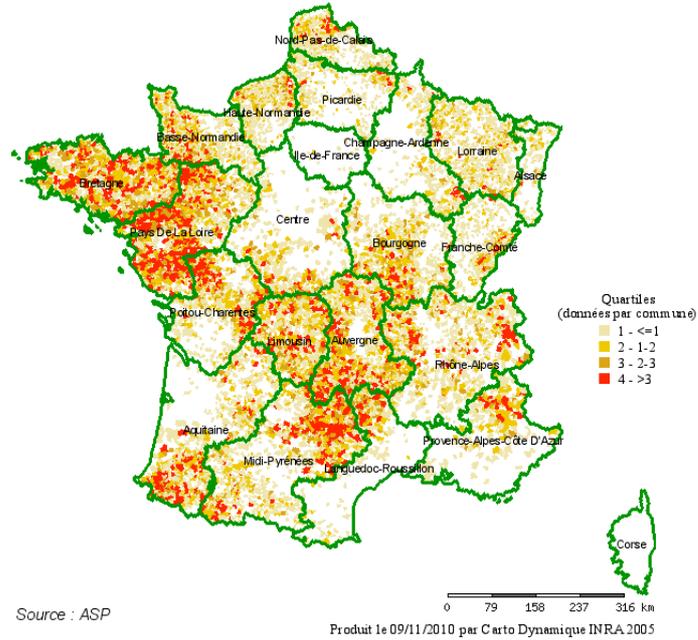
Le **coût moyen total (éligible)** est d'environ 126 000€ avec une contribution des financements PDRH à hauteur est de 17% (voir annexe I). Ce coût moyen masque d'importantes différences selon l'élevage (bovin/ovin) et les filières (lait/viande/mixte). Le coût total d'un bâtiment d'élevage bovins lait en zone de montagne dépasse fréquemment

⁵ La démarche qualité comprend théoriquement l'adhésion à une charte de bonnes pratiques de l'élevage, l'agriculture raisonnée ainsi que les SIQO.

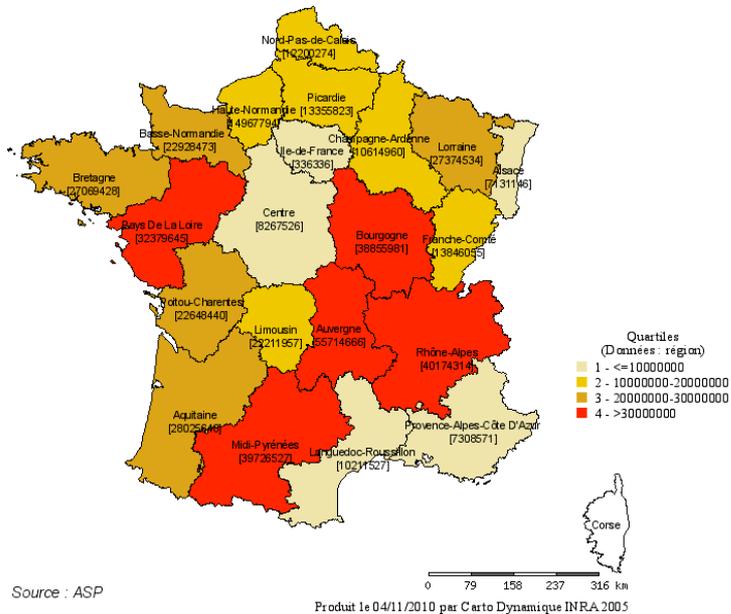
les 200 000€ avec dans certains GAEC, des projets de plus de 300-500 000€⁶ (voir l'exemple de l'Alsace, §2.3 ci-après).

Les bénéficiaires sont pour près des deux tiers des exploitants sous forme sociétaire (GAEC, EARL) et un peu plus d'un tiers sont des exploitants individuels (respectivement 61 et 38%).

Nombre de bénéficiaires du dispositif 121A entre 2007 et 2010



Montant des engagements du PDRH entre 2007 et 2009 : (Dispositif : 121A 1)



⁶ Les données disponibles ne permettent pas de calculer les coûts moyens d'un projet par filière et par zone. Des coûts d'investissements de 6 à plus de 10 000€ ont été cités en région par vache laitière en zone de montagne.

Taux de pénétration du PMBE

Pour les exploitations herbivores (bovins, ovins, caprins), le taux de pénétration⁷ du PMBE sur la période 2007-2009 est de 12% ; il est de 18% si on prend en considération la période 2005-2009. Globalement, au sein des régions, les valeurs sont relativement proches de la moyenne, avec toutefois des taux élevés (30%) en Haute Normandie, Lorraine et Picardie et ce, au contraire de l'Aquitaine et du Limousin avec respectivement 13% et 12%. Pour les autres filières (porcins, volailles, lapins, chevaux) le taux de pénétration moyen national était de 6% en 2009, avec des fortes disparités entre les régions (43% en Aquitaine, 37% en Languedoc-Roussillon et 0% en Bretagne et Pays de la Loire).

Même si le taux de pénétration est important dans certaines régions (Haute Normandie, Lorraine, Picardie) les acteurs rencontrés lors des études de cas ont confirmé des besoins toujours importants comme en Auvergne et Rhône Alpes notamment, malgré des demandes en diminution.

Age des bâtiments d'élevage en Auvergne

Selon l'enquête bâtiments d'élevage 2008, il y a 31 800 bâtiments en dur pour 14 800 exploitations d'élevage (bovins, ovins, caprins, porcins) (2,15 bâtiments par exploitation). Près de deux tiers de ces bâtiments (63%) ont été construits avant 1979 et seulement 11% depuis 2000. 6% des bovins sont encore logés en plein air. Ces chiffres laissent présager un besoin confirmé jusqu'à la fin du PDRH.

Types d'investissements

Les projets portent en majorité sur des constructions neuves de bâtiments (60% des cas) alors que les extensions et rénovations de bâtiments représentent respectivement 25% et 15% des cas.

A titre indicatif, l'évaluateur n'ayant pu disposer de données de suivi (source ODR) que pour 30% des bénéficiaires et uniquement pour les filières bovins-ovins-caprins, les logements des animaux occupent de loin la première place (73% des projets d'investissements de 2007 à 2009). L'installation d'une salle de traite, de locaux et d'investissements sanitaires représentent respectivement 9% et 8%⁸ des investissements et la gestion des effluents 5%.

Les régions où les investissements pour le bâtiment d'élevage sont les plus nombreux sont l'Auvergne, la Bretagne, le Pays de la Loire et la Basse-Normandie (respectivement 13%, 13%, 10% et 9% des projets d'investissements pour le bâtiment d'élevage).

En décomposant par type d'investissement, les régions suivent des tendances similaires, excepté dans certains cas :

- La Bretagne représente 27% des projets d'investissements dans une salle de traite ;
- L'Auvergne, l'Aquitaine et la Basse-Normandie représentent la majorité des investissements pour la gestion des effluents (respectivement 26, 21 et 16%) ;
- Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon comptent la majorité des projets d'investissements dans les ateliers de transformation (33, 17 et 27% respectivement) ;

⁷ Le taux de pénétration est calculé par rapport au nombre d'exploitations d'élevage par région selon les données Agreste de 2007 (Source : <http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/structure2008T7.pdf>)

⁸ Selon le bureau gestionnaire, ces données seraient disponibles de manière exhaustive et ces investissements représenteraient 14 % et 1 % mais ces données n'ont pas été mis à la disposition de l'évaluateur au niveau des données de suivi (source : ODR).

- La Lorraine, l’Auvergne et le Limousin représentent la majorité des projets d’investissements dans les locaux et les investissements sanitaires (22, 14 et 11% respectivement) ;
- L’Auvergne et la Basse-Normandie représentent la plupart des projets d’investissements de stockage de fourrages et de silos (41 et 23%, respectivement).

Répartition par filière⁹

Les bénéficiaires du PMBE sont surtout des éleveurs bovins (88%), suivis d’éleveurs ovins (6,6%) et caprins (3,4%). Au total, les exploitations herbivores représentent 96% des bénéficiaires. Les éleveurs de volaille ont fait leur apparition sous le PDRH, avec une forte orientation régionale (78% des bénéficiaires sont situés en Aquitaine). Les autres filières sont anecdotiques (détails dans le tableau ci-après). Parmi les autres spécificités régionales, il convient de souligner que plus du quart des bénéficiaires d’éleveurs ovins sont situés en Midi-Pyrénées et près de la moitié des bénéficiaires éleveurs porcins sont dans le Nord-Pas-de-Calais et en Midi-Pyrénées.

Tableau 1 : Répartition des bénéficiaires par filière (2007 à 2009)

Type de production	Nombre de projets	Pourcentage des projets
Bovins	18 425	86,3%
Ovins	1 268	6,4%
Caprins	690	3,4%
Volailles	641	3,1%
Autres (porcins, chevaux, lapins)	175	0,8%
Total	21 199	100,0%

ADE sur base des données de suivi (Source : ODR 5 juillet 2010)

La proportion de bénéficiaires du PMBE également engagés dans d’autres dispositifs du PDRH (par exemple JA, ICHN, PHAE, SFEI, autres MAE etc.) n’a pas pu être obtenue de manière fiable. En effet, selon les entretiens en région, la proportion de bénéficiaires du PMBE qui sont également Jeunes Agriculteurs semble s’élever à minimum 20-25% voir plus dans certaines régions. Les données de suivi issues de l’ODR ne permettent cependant pas d’obtenir une estimation correcte de ce nombre. Selon la dernière version des données de suivi ODR, la proportion de bénéficiaires PMBE – jeunes agriculteurs serait de 13%, ce qui paraît sous-estimé selon les données des régions visitées. La proportion de bénéficiaires du PMBE qui bénéficient également de l’ICHN comme de la PHAE et d’autres MAE dédiées aux systèmes herbagers est certainement importante, dans la mesure où l’élevage des herbivores exploite précisément les surfaces herbagères et qu’il se trouve majoritairement en zones de montagne ou de piémont. Notons que les plafonds et les taux d’aide du PMBE sont majorés dans les zones de montagne, ce qui est perçu comme une juste mais insuffisante prise en compte des surcoûts des bâtiments d’élevage par certains des interlocuteurs rencontrés dans ces zones.

⁹ Les données ne sont plus disponibles par filière lait, viande ou mixte comme sous le PDRN.

2.3. La réponse aux questions évaluatives spécifiques

Quelle est l'efficacité du PMBE sous l'angle économique et social ?

L'efficacité s'intéresse aux effets de l'intervention publique au regard des objectifs. Globalement, le PMBE vise **la compétitivité du secteur de l'élevage à long terme au niveau national et européen**, tout en assurant une **occupation équilibrée des activités d'élevage sur l'ensemble des zones rurales** et en favorisant une **activité d'élevage respectueuse de l'environnement**.

Les projets de modernisation individuels doivent répondre à au moins un des objectifs économiques, sociaux ou environnementaux présentés ci-après.

Tableau : Objectifs des projets individuels de modernisation

Objectifs économiques	Objectifs sociaux	Objectifs environnementaux
Améliorer la compétitivité économique de l'exploitation	Améliorer les conditions de vie et de travail des exploitants agricoles et de leurs salariés	Améliorer les conditions d'environnement
Améliorer les « facteurs de production »		
Améliorer la qualité des produits		Améliorer la qualité des produits
Améliorer les conditions d'hygiène, de bien être et de santé des animaux		
Adopter des technologies nouvelles en matière de construction des bâtiments, de production et de conduite de l'exploitation		
Réorienter la production, diversifier la production		

Source: PDRH - PMBE

EFFICACITE ECONOMIQUE

Concernant l'approche, l'analyse de la compétitivité devrait idéalement reposer sur une comparaison de données comptables de bénéficiaires du PMBE et de non bénéficiaires, avant et après investissements. Cette approche n'a pas pu être retenue puisque les bénéficiaires ne sont pas identifiés au niveau du RICA. Seules les données prévisionnelles déclaratives des résultats d'exploitation au niveau des dossiers de demandes de subvention sont disponibles sous forme consolidée par région (données de suivi source ODR). Ces informations ont été complétées par les données qualitatives recueillies lors des entretiens en régions (individuelles, table ronde, visites d'exploitation).

ANALYSE DES RESULTATS PREVISIONNELS D'EXPLOITATION DES DOSSIERS

Trois indicateurs comptables sont relevés au niveau des dossiers pour évaluer les résultats d'exploitation, à savoir :

- l'annuité d'emprunts à moyen et long terme de l'exploitation,
- le produit d'exploitation (ventes et primes),

- l'excédent brut d'exploitation (EBE).

L'appréciation du niveau global des résultats d'exploitation repose sur ces trois critères et les ratios suivants :

- Un ratio d'endettement de maximum 30% sur base des annuités d'emprunts à LMT/Produits ; au-delà de ce seuil la circulaire PMBE souligne qu'il convient d'être « attentif à la viabilité de l'exploitation après investissements » ;
- A minima stabilité de l'excédent brut d'exploitation ;
- Un ratio d'endettement de maximum 80% par rapport à l'EBE (référence historique du Plan d'amélioration matérielle (PAM)).

Le tableau 2 ci-après reprend les valeurs moyennes pour les 6 régions ayant fait l'objet d'études de cas approfondies.

Tableau 2 : Résultats comptables moyens avant et après investissement en € dans les 6 régions étudiées en phase 3¹⁰

Indicateurs		Alsace	Aqui-taine	Auver-gne	Breta-gne	Midi-Pyrénées	Rhône-Alpes	France
Nombre de bénéficiaires		205	1 533	1 683	1 765	1 947	1 550	21 333
Annuités d'emprunts à MT et LT	Avant	35 160	17 074	12 886	27 008	16 741	21 372	26 227
	Après	34 101	21 897	15 847	35 862	20 166	29 103	32 744
	<i>Différence</i>	-3 %	+28 %	+23 %	+33 %	+20 %	+36 %	+25 %
Produits d'exploitation	Avant	223 496	180 381	92 370	174 681	137 281	147 181	180 565
	Après	244 944	213 309	100 936	189 153	150 589	165 243	197 902
	<i>Différence</i>	+10 %	+18 %	+9 %	+8 %	+10 %	+12 %	+10 %
Annuités/Produits	Avant	16%	9%	14%	15%	12%	15%	15%
	Après	14%	10%	16%	19%	13%	18%	17%
Excédent brut d'exploitation	Avant	74 598	39 849	41 588	66 031	42 257	52 803	59 625
	Après	82 187	48 334	47 726	72 975	48 841	60 883	68 305
	<i>Différence</i>	+10 %	+21 %	+15 %	+11 %	+16 %	+15 %	+15 %
Annuités/EBE (seuil 80%)	Avant	47%	43%	31%	41%	40%	40%	44%
	Après	41%	45%	33%	49%	41%	48%	48%

Source : données de suivi source ODR, juillet 2010 et calculs ADE

Sur base des données prévisionnelles des dossiers, l'endettement moyen des bénéficiaires reste limité (aucune des régions n'approche le seuil de 30% du taux d'endettement par rapport aux produits ou de 80% par rapport à l'EBE). Les prévisions de croissance des

¹⁰ Ces données sont fournies au départ de la comptabilité pour l'année de référence (année précédent la demande de subvention) et une valeur prévisionnelle est fournie pour une année ce croisière après la réalisation du projet.

produits sont de l'ordre de 10% en moyenne, avec peu d'écart autour de cette moyenne (hormis l'Aquitaine (18%) et LDR (16%)¹¹).

APPROCHE QUALITATIVE BASEE SUR LES ENTRETIENS EN REGIONS

La question de la rentabilité de l'investissement en bâtiment d'élevage a été abordée en table ronde (ou entretien face-à-face) et lors des visites d'exploitations. L'évaluateur s'est intéressé à la manière dont le PMBE contribue concrètement à améliorer les résultats et la performance des exploitations (volume de production, valeur ajoutée, utilisation des facteurs de production, etc.). La manière de raisonner les remboursements (annuités d'emprunts) notamment la gestion du risque face à la récente volatilité des prix des produits agricoles a également été abordée ainsi que le raisonnement économique du dossier.

Tous les interlocuteurs s'accordent sur les gains significatifs de productivité du travail. Des gains journaliers de 1-3h sont cités selon les interlocuteurs et les situations (*regroupement du troupeau en un seul bâtiment*), *l'organisation du travail au sein du bâtiment jouant un rôle primordial (emplacement des veaux par rapport à la salle de traite, tapis de distribution (aliments), décrochage automatique...)*. Une conception du bâtiment qui optimise les déplacements des hommes et des animaux amène également des économies dans les coûts de fonctionnement (ex. économie en coût de circulation d'animaux citée en Bretagne).

Les performances zootechniques améliorées par un meilleur confort de l'animal (dépendant aussi de la situation avant investissements), d'une économie en frais vétérinaires, des pertes au vêlage de veaux limitées, des agnelages plus précoces et un gain d'un mois de traite pour les ovins, sont d'autres facteurs essentiels du Plan bâtiment. Certains acteurs citent également des gains de performance par une meilleure valorisation des effluents (Bretagne, Rhône Alpes), d'autres par une économie en eau et une plus grande autonomie alimentaire.

L'augmentation des volumes de production semble systématique dans le PMBE s'il y a l'installation d'un jeune, situation qui se rencontre selon les régions pour au moins un quart parfois jusqu'à plus de 40% des bénéficiaires du PMBE. En l'absence d'installation d'un jeune, il n'y a pas forcément d'évolution des volumes de production suite au PMBE ou alors de manière plus progressive. Il semblerait que certaines capacités d'accueils aient été dimensionnées pour autoriser des augmentations ultérieures de cheptel (logements, effluents, ..). Les bénéficiaires rencontrés insistent sur le caractère évolutif du plan bâtiment qui pourra s'adapter à un agrandissement ultérieur. En ce qui concerne la production laitière, la présence des quotas ne permet pas encore aux exploitants d'augmenter les volumes de production à leur guise. D'autres parlent de restructurations, de regroupements de troupeaux et d'économies d'échelles réalisées grâce au PMBE.

Les visites en régions ont montré que s'il y a bien une **approche prévisionnelle détaillée de la rentabilité financière du bâtiment dans le cas de l'installation d'un jeune**, ce type d'approche n'est pas systématique pour les dossiers sans JA. Selon les régions, l'encadrement économique des exploitations (étude prévisionnelle de l'investissement) est surtout réalisé par les acteurs professionnels (les centres de gestion et de fiscalité (Alsace), les conseillers du Comité régional bâtiment (Bretagne) parfois les chambres (dont les établissements départementaux de l'élevage (EDE) voire les banques) mais cette approche n'est pas développée partout. Certaines régions ont proposé des **plafonds d'investissements** par vache laitière par exemple (Auvergne), d'autres un calcul de l'annuité par litre de lait (ovin lait Midi-Pyrénées). Cependant, les diagnostics économiques semblent globalement limités (peu de référentiel de coût d'investissement par type de filière et par type de production, ni de calcul du retour sur investissement) sans oublier que les coûts présentent de fortes disparités selon la localisation de l'élevage, tout particulièrement dans les zones montagne. Au surcoût technique des bâtiments d'élevage peut s'ajouter une surenchère des prix notamment dans les zones où la période favorable pour les travaux est limitée dans le temps. Selon les interlocuteurs, les artisans et les équipementiers y trouvent tout leur intérêt.

¹¹ Idéalement, ces montants et ratios devraient être comparés aux montants moyens de l'ensemble des investissements prévus.

La gestion du risque suite à la volatilité des prix des produits est peu abordée par les exploitants, qui sont pour la plupart dans des filières de qualité. Elle est davantage suivie en ce qui concerne les intrants (aliments, paille).

A la question de savoir si **l'investissement type PMBE est une condition nécessaire au maintien des exploitations d'élevage**, l'avis des interlocuteurs et des bénéficiaires est unanimement affirmatif. Le bâtiment est un élément structurel important qui permet le développement voire la poursuite de l'activité d'élevage dans des conditions acceptables pour les éleveurs. Les besoins sont variables selon les régions en fonction de l'état général des bâtiments d'élevage (notamment Auvergne, Midi-Pyrénées ou Rhône-Alpes avec de nombreuses étables encore entravées en élevage bovin laitier), selon les besoins de délocalisation pour permettre un développement de l'exploitation (localisation de la ferme au sein du village), le regroupement d'exploitations ou d'éleveurs accompagnés par le PMBE etc...

Dans certaines régions, le PMBE accompagne plus spécifiquement la restructuration de la filière laitière avec une approche raisonnée sur le territoire (Alsace, Auvergne, Rhône-Alpes). La question se pose en termes de maintien de l'élevage laitier, lié au maintien de la collecte du lait qui peut être particulièrement difficile et coûteuse. Dès lors, le renforcement de quotas au niveau de JA situés sur des massifs clés par rapport à la collecte du lait, appuyés par le PMBE et notamment engagés dans des démarches qualité, semble se faire de manière raisonnée et complémentaire. Dans certaines régions, les financeurs se complètent en soutenant dans le cadre du PMBE le stockage du fourrage et l'augmentation de la capacité de stockage du lait par les collectivités (CR, CG).

PMBE en appui à la restructuration de la filière laitière en Alsace

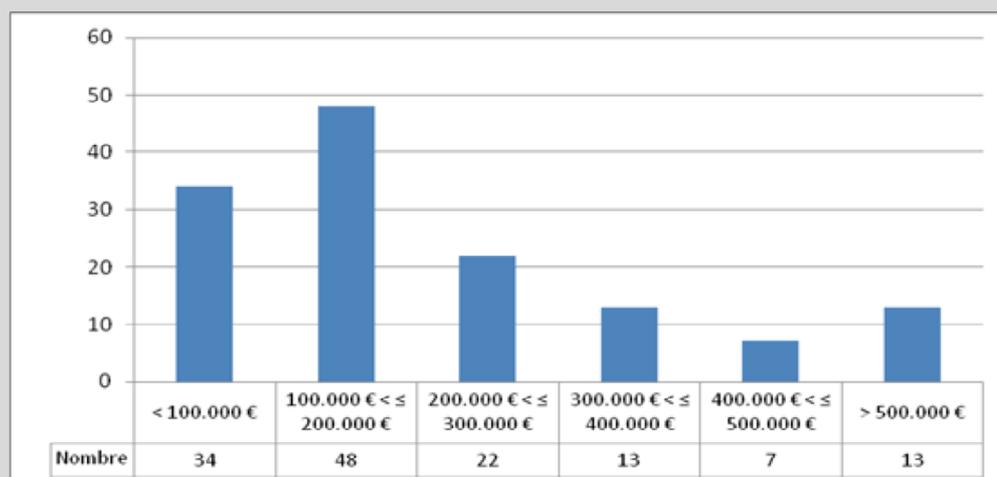
L'enjeu principal du PMBE en Alsace est la **restructuration de la filière laitière**. Le pas important à franchir est de dépasser les quotas moyens de 300 000l/exploitation. Il s'agit d'un réel enjeu stratégique. L'objectif est d'aider les projets importants avec des investissements structurants (pas de robots de traite qui ne sont pas considérés comme étant structurants). Le bâtiment est raisonné très en amont de l'instruction avec la profession. Le montant moyen de l'aide en Alsace est de 43 400€. Depuis 2007, 137 exploitations laitières ont bénéficié d'un Plan bâtiment. Le coût total moyen des projets est de 225 000€, avec cependant 40% des projets de plus de 200 000 €. La répartition des bénéficiaires par classe d'investissements présentée à la figure ci-dessous illustre ce fait, avec une vingtaine de projets de grande envergure (>300 000€). Le plafonnement des aides éligibles (80 000€ en Alsace) pose un problème, notamment en comparaison avec les régions frontalières en Allemagne où des aides similaires sont disponibles suite au Bilan de santé de la PAC et à la crise du lait avec un plafond d'investissement théorique de 1,5 millions €. Cela créerait des distorsions de concurrence selon certains interlocuteurs rencontrés.

Coût moyen des projets et apport du dispositif PMBE pour les 137 exploitations laitières bénéficiaires depuis 2007

	Coût total	Investissements éligibles	Plafond PMBE	Montant éligible	Taux de subvention	Montant global subvention
Moyenne	225.364	176.803	89.288	87.094	38,5%	34.710
Écart-type	180.727	138.514	35.354	33.929	9,8%	14.934
min	26.609	25.882	26.609	25.882	11,1%	6.660
max	880.219	690.179	270.000	270.000	60,0%	89.100

Source : Données issues des comités techniques transmises par la DRAAF Alsace. Calculs ADE

Répartition du nombre d'exploitations laitières bénéficiaires du PMBE en Alsace selon les montants totaux investis



Source : Données issues des comités techniques transmises par la DRAAF Alsace. Calculs ADE

En conclusion, l'amélioration de l'efficacité économique est indéniable surtout par les gains de productivité du travail ainsi que par les performances zootechniques accrues mais le raisonnement économique et la question du moindre coût du projet global ne semblent pas toujours abordés par les exploitants.

EFFICACITE SOCIALE

Un bâtiment neuf est d'une part un marqueur social pour l'éleveur, lié au fait que cet outil de travail côtoie fréquemment son domicile et d'autre part, il apporte :

- sur le plan qualitatif : des bonnes conditions de travail à l'éleveur (sécurité du travail, ergonomie, odeurs, etc.) ;
- sur le plan de l'efficacité : le gain de temps de travail engendré par les gains de productivité du travail susmentionnés améliore sensiblement les conditions de travail et la pénibilité de celui-ci. **Ce rôle est fondamental puisqu'il détermine le choix d'exploitants de poursuivre une activité d'élevage ou non, ainsi que le choix des jeunes d'entrer dans les filières d'élevage.**

Au niveau de l'efficacité sociale, on peut également citer le bien-être animal, qui tout comme le gain de productivité du travail, est un des facteurs considérablement améliorés par le PMBE.

Quelle est l'efficacité environnementale du PMBE et sa cohérence vis-à-vis du PMPOA?

EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE

L'évaluation ex ante et l'évaluation environnementale stratégique ont émis certaines réserves d'ordre environnemental à l'égard du PMBE, à savoir :

- Des risques potentiels au niveau de l'intégration paysagère si des précautions d'usage n'étaient pas prises au niveau du cadrage régional ;
- Des risques potentiels sur la qualité de l'eau et indirectement sur la biodiversité si le PMBE conduit à une concentration régionale des élevages et des cheptels en l'absence d'un cadrage environnemental suffisant (conditionner le financement au respect du taux de chargement, à la réalisation d'un plan d'épandage, ..).

GESTION DES EFFLUENTS ET COHERENCE AVEC LE PMPOA

Le respect des normes dans le domaine de l'environnement (en particulier la gestion des effluents) est un pré-requis pour bénéficier du PMBE. Les normes sont déterminées par la vulnérabilité de la zone (zone vulnérable (ZV) ou hors zone vulnérable (HZV)). Dans le cadre du PMBE, toutes les exploitations doivent réaliser un état des lieux en matière de gestion des effluents, préalable à la demande de subvention¹².

En zones vulnérables, le PMBE présuppose les éléments de gestion des effluents acquis (capacité de stockage et plan d'épandage) notamment par le support du PMPOA (voir ci-après). La tenue d'un plan prévisionnel de fumure et d'un cahier d'épandage y font l'objet de la conditionnalité. **Les demandeurs qui ne sont pas aux normes au niveau de la gestion des effluents ne sont pas éligibles au PMBE**, avec deux situations dérogatoires pour les JA et les nouvelles zones vulnérables.

¹² DGFAR/SDEA/N2008-5003

Le PMBE ne peut couvrir des investissements relatifs aux effluents d'élevage qu'en dehors de la zone vulnérable (HZV), outre les deux cas dérogatoires ci-dessus. Selon les élevages et la taille du cheptel, les normes HZV concernent soit le Règlement Sanitaire Départemental (RSD) (1,5 mois de capacité de stockage) soit la réglementation sur les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE¹³) (4 mois de capacité de stockage). L'ICPE requiert l'établissement d'un plan d'épandage et d'un cahier d'épandage. L'encadrement à cet égard relève souvent des chambres d'agriculture. Pour les élevages soumis au RSD, un plan d'épandage peut exister mais il n'est pas obligatoire.

Le PMPOA (PMPOA 1 de 1997-2000 et 2 de 2002-2007 avec possibilité d'un PMPOA avant 2010)¹⁴ **se situe en amont du PMBE** et a contribué à répondre aux problèmes de gestion des effluents d'élevage, particulièrement azotés, en zone vulnérable, conformément à la directive nitrates. Ces programmes ont appuyé les investissements de mise aux normes des exploitations en ce qui concerne la **gestion des effluents d'élevage** (capacités de stockage) et **les pratiques d'élevage** au niveau de la fertilisation azotée. Le diagnostic de l'exploitation encore connu sous le nom de « Dexel » (diagnostic de l'exploitation d'élevage) définissait les travaux à entreprendre. Ils ont conduit à **modifier le type d'effluent produit** (plus de lisier et de fumier pour les élevages bovins lait, plus de fumier compact pour les bovins allaitants et pour globalement pour les bovins moins de purin, de fumier mou et d'effluents peu chargés) et à **mieux gérer l'épandage**.¹⁵

Les investissements concernés par le PMPOA 2 sont principalement des ouvrages de stockage, des travaux de séparation des effluents d'élevage et des eaux pluviales, ainsi que du matériel d'épandage. Pour être éligibles au PMPOA 2, les exploitations devaient remettre une déclaration d'intention de s'engager avant le 31/12/2002 et être situées en zone vulnérable, en zone d'action prioritaire ou en dehors à condition que le nombre d'animaux (en UGB) soit suffisamment important. De plus, les exploitations ont dû réaliser un projet agronomique faisant un diagnostic des pratiques avant le projet et sur les points mis en œuvre pour mieux gérer la fertilisation azotée (plan d'épandage, plan prévisionnel de fumure et cahier d'enregistrement). Au niveau national, 80% des crédits ont été engagés en zone vulnérable et 20% en dehors.

Si le PMBE est bien cohérent avec le PMPOA en zone vulnérable, on constate néanmoins qu'il ne couvre pas les aspects du diagnostic d'exploitation et des pratiques d'épandages-projet agronomique hormis en Aquitaine. La question de la compétence « Dexel » qui se perd est effectivement posée ainsi que celle du diagnostic qui n'est pas obligatoire dans le cadre du PMBE (sauf en Aquitaine).

AUTRES ASPECTS ENVIRONNEMENTAUX DU PMBE

Le seul cadrage environnemental effectué au niveau national concerne l'état des lieux des exploitations au niveau de la gestion des effluents d'élevage et le cas échéant l'expertise de dimensionnement (voir ci-avant). Les régions ont la possibilité de réaliser un cadrage environnemental spécifique supplémentaire.

Il existe également la « majoration bois ». Concernant l'insertion paysagère, l'Etat prend en charge celle qui est directement liée au bâtiment et les autres financeurs peuvent appliquer le sur-plafond.

Au niveau des priorités régionales, on retrouve en particulier **l'intégration paysagère** qui selon les cas, peut constituer une priorité et un relèvement de l'intensité de l'aide (notamment financé par les collectivités) soit un critère d'éligibilité (Alsace). Selon les données de suivi (source ODR), les bâtiments de près de 35% des bénéficiaires ont fait l'objet

¹³ Sont soumis à l'ICPE les exploitations bovines à partir de 50 vaches laitières, de 100 vaches allaitantes, de 50 veaux ou bovins à l'engrais.

¹⁴ Le PMPOA 2 est également dénommé le Plan de Maîtrise des Pollutions Liées aux Effluents d'Elevage ou PMPLEE.

¹⁵ IEV, 2008. L'évaluation du PMPOA. Les éleveurs à la reconquête de la qualité de l'eau.

d'une intégration paysagère. Les proportions sont très variables selon les régions, avec plus de 50% pour l'Alsace (97 %), la Bourgogne (75%), la Franche Comté (61%), la Picardie (56%) et la Haute Normandie (55%) et d'autres avec moins de 10% (Aquitaine, Ile de France, Champagne Ardenne).

L'Aquitaine se distingue par son dispositif AREA (Agriculture Respectueuse de l'Environnement en Aquitaine) qui impose un diagnostic environnemental de l'ensemble de l'exploitation sous tous les aspects en tant que critère d'éligibilité du PMBE.

En Basse-Normandie, la cohérence des projets d'exploitation avec le développement durable est stipulée. Le fait d'être situé hors ZV et de valoriser une production herbagère à plus de 75% de la SAU est la seconde priorité régionale après les JA. L'efficacité énergétique, l'existence d'une charte paysagère ou l'utilisation d'énergie renouvelable viennent en tant que quatrième priorité. En Languedoc-Roussillon, certains facteurs environnementaux (amélioration de la gestion des effluents au-delà des normes, dispositif de récupération d'eaux de pluies, l'utilisation d'énergies renouvelables ou l'intégration paysagère) figurent en fin des priorités.

En conclusion, **la portée environnementale globale du PMBE concerne surtout l'eau**, de manière directe ou indirecte puisque les bénéficiaires doivent respecter les normes (préalablement en zones vulnérables). En zones vulnérables, la cohérence entre le PMBE et le PMPOA est assurée. La gestion des effluents y a été abordée par le PMPOA sur le plan agronomique et des investissements. **Le diagnostic de l'exploitation et l'encadrement agronomique de la gestion des effluents ne sont que partiellement réalisés hors zone vulnérable** pour les plus grands élevages soumis à l'ICPE mais pas nécessairement pour ceux relevant uniquement du RSD et cela en dehors du PMBE. Les autres aspects environnementaux sont très peu abordés dans le cadre du PMBE en régions, avec pour exception le dispositif AREA en Aquitaine. L'intégration paysagère concerne en moyenne un tiers des exploitations avec des différences marquées entre régions.

LES INNOVATIONS TECHNOLOGIQUES ONT-ELLES ETE PRISES EN CONSIDERATION, AINSI QUE LA QUALITE DES PRODUITS ?

L'innovation peut être définie comme « la mise en œuvre d'un produit (bien ou service) ou d'un procédé nouveau ou sensiblement amélioré, d'une méthode nouvelle de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques de l'entreprise, l'organisation du lieu de travail ou des relations extérieures»¹⁶.

Dans le cadre du PMBE, la notion d'innovations technologiques concerne l'utilisation de biomatériaux, les systèmes de traitement alternatif d'effluents, l'amélioration de l'efficacité énergétique du bâtiment ou encore l'utilisation d'énergie renouvelable mais aussi l'ergonomie des bâtiments avec les techniques actuelles.

En effet, en fin de PDRN, des critiques relatives au dispositif sont apparues concernant entre autres les aspects techniques des dossiers (en particulier l'utilisation d'énergie renouvelable) élaborés sans nécessairement tenir compte de toutes les innovations technologiques possibles alors qu'ils engagent des investissements à long terme (10-15-20 ans).

BIOMATÉRIAUX

Selon les données de suivi issues d'ODR (novembre 2010), l'utilisation de biomatériaux concerne 7,5 % des exploitations bénéficiaires du PMBE. Les entretiens menés dans les six régions à études de cas confirment que ces matériaux sont **peu répandus** dans les exploitations malgré la présence de constructions en bois (charpente, bardage) qui ne sont

¹⁶ Manuel d'Oslo, principes directeurs pour le recueil et l'interprétation des données, troisième édition, OCDE, 2005.

toutefois pas à considérer comme innovantes. En effet, ces constructions sont généralement réalisées dans le cadre de l'intégration paysagère pour laquelle des sur-plafonds et des majorations des taux d'aide ont été définis. Dans certaines régions comme les Alpes, l'utilisation traditionnelle du bois (notamment pour le bardage, pour un motif d'intégration paysagère parfois requis dans le permis de construire) a concerné un nombre conséquent de projets qui ont bénéficié ainsi d'une majoration sans que cela soit une innovation.

Selon les entretiens en régions, l'indisponibilité locale de bois traité s'est avérée comme un frein à l'utilisation de ce matériau dans les bâtiments d'élevage ainsi que le surcoût engendré. Selon les visites d'exploitations (3-4 par région), le bois utilisé au niveau des projets provenait d'autres pays tels que l'Autriche ou les pays scandinaves. En outre, même dans des régions avec une disponibilité locale de bois traité, comme en Aquitaine, le choix du bois n'a pas toujours été privilégié car les constructions métalliques y sont très compétitives. Le coût est donc un facteur déterminant de l'utilisation de biomatériaux et cela est d'autant plus vrai pour les « agro-matériaux » tels que le chanvre ou la paille qui ne sont bien souvent pas adaptés aux exigences sanitaires et trop coûteux par rapport aux matériaux « classiques » selon les études de cas menées en Bretagne.

SYSTÈMES DE TRAITEMENT ALTERNATIF D'EFFLUENTS

Les systèmes classiques de traitement des effluents d'élevage concernent le stockage des effluents (généralement en fosse), avec une capacité suffisante pour permettre un épandage ultérieur aux périodes appropriés. En règle générale, ces fosses accueillent également les **effluents peu chargés** (eaux blanches et vertes issues du bloc traite, eaux brunes, lixiviats récupérés des aires de stockage des fumiers, ...). Ces effluents peu chargés sont produits en quantité importante par certains élevages.

Des unités spécifiquement destinées à traiter ces **effluents peu chargés** ou eaux souillées commencent à se développer en tant qu'alternatives aux solutions classiques qui consistent à les diriger vers la fosse et au recouvrement (aires de stockages du fumier, aires d'attente ou de passage des animaux) permettant leur épandage sur des prairies ou leur écoulement sur des plantations spécifiques¹⁷. Ces systèmes regroupent : *le traitement suivi d'épandage*¹⁸, *le traitement par filtres végétaux*¹⁹ et *le traitement par lagunage*²⁰. A noter que le compostage a été évoqué dans certaines régions (Aquitaine) pour les bovins viande et ovins viande.

Selon l'enquête « bâtiments d'élevage bovins » réalisée en 2008, la présence d'un dispositif de traitement des eaux souillées alternatif aux solutions classiques de stockage est **peu courante** parmi l'ensemble des exploitations professionnelles bovines (3,3 %) ainsi qu'au sein des exploitations bénéficiant du PMBE (2,7 %) selon les données de suivi ODR. Selon l'enquête « bâtiments », ces proportions relativement faibles ne devraient **pas sensiblement évoluer** au cours des trois prochaines années car seules 1,8 % des exploitations projettent de réaliser un dispositif de traitement des eaux usées durant cette période.

¹⁷ Source : Réduction des risques de pollution d'origine bovine. Agreste Primeur n°240 avril 2010.

¹⁸ Les eaux souillées sont reçues dans un bassin tampon de sédimentation (où les matières en suspension se décantent), ou bien dans un filtre à paille (où les boues sont retenues par des bottes de paille), puis l'effluent filtré est récupéré dans une fosse de stockage pour être ensuite épandu sur des surfaces en herbe.

¹⁹ Les eaux souillées subissent un traitement primaire dans un bassin de tampon de sédimentation ou un filtre à paille pour séparer les matières grossières de la partie liquide, puis un traitement secondaire réalisé par un filtre rempli de graviers de sable planté de végétaux, enfin un traitement tertiaire où les eaux épurées sont rejetées sur une simple surface en herbe, ou bien dans d'autres massifs ou bosquets épurateurs.

²⁰ Les eaux souillées sont dirigées vers des bassins successifs de décantation et de purification, pour finir dans une zone enherbée en sortie du dernier bassin.

Les études de cas menées dans les six régions mettent en évidence certaines similitudes et différences entre les régions par rapport à ces dispositifs et expliquent le faible succès de tels dispositifs comme décrit ci-apès.

En élevage bovin, la gestion des effluents repose généralement sur la présence d'une fosse de stockage des effluents et leur épandage ultérieur. Un facteur influençant les éleveurs à envisager le recours à des méthodes alternatives de traitement des eaux souillées est leur **capacité d'épandage**. Celle-ci est généralement suffisante d'après les entretiens réalisés en régions et fait par ailleurs systématiquement l'objet d'un diagnostic préalable dès la conception du projet d'investissement. De plus, dans certaines régions telles que la Bretagne, la gestion des effluents d'élevage est traitée depuis la fin des années 1990 dans le cadre du PMPOA. Pour rappel, les investissements relatifs à la gestion des effluents ne sont pas éligibles au PMBE dans les zones vulnérables.

De plus, les techniques évoquées sont peu adaptées pour certaines régions notamment en raison de **facteurs climatiques** qui empêchent un déroulement optimal du traitement alternatif par filtres végétaux en cas de gel prononcé et durable (Alsace, Auvergne,...). Néanmoins, le lagunage planté de roseaux semble prendre une certaine ampleur dans certains départements de Rhône-Alpes.

En élevage ovin, ces systèmes seraient une alternative à la création d'une fosse, dès lors que l'élevage produit un fumier solide qui n'exige pas de fosse. Dans ce cas, ces systèmes permettraient de traiter les effluents peu chargés. Toutefois, si le traitement par filtre avec végétaux ne représente pas un investissement très élevé et permet même d'économiser les charges liées à l'épandage, l'entretien de ce système est, selon des éleveurs ovins de la région Midi-Pyrénées, assez conséquent en termes de main d'œuvre. Le traitement par filtre n'est pas adapté aux eaux blanches (qui sont l'essentiel en élevage ovin) et d'autant moins qu'elles sont grasses. Quel que soit l'élevage, l'entretien du système de traitement des effluents liquides par filtre avec végétaux est conséquent lorsqu'il s'agit d'eaux blanches (source : MAAP, DGPAAT, Bureau de l'installation et de la modernisation).

Toujours selon les entretiens en Midi-Pyrénées, la **sensibilisation des exploitants agricoles** à l'utilisation de systèmes alternatifs est encore peu développée comme l'ont montré les enquêtes menées auprès des éleveurs ovins. Le développement en faveur de l'utilisation de telles méthodes dépend donc également du **niveau de formation des techniciens agricoles** sur ces matières dont l'animation auprès de la profession agricole influence considérablement leur occurrence et la **maîtrise technique** de ces systèmes par les exploitants qui doit être optimale afin d'assurer le bon déroulement du processus.

En conclusion, les éléments à disposition de l'évaluateur divergent sur l'utilité et le potentiel des systèmes des traitements alternatifs d'effluents. Il semblerait que ces systèmes soient adaptés à des productions qui **génèrent des volumes importants d'eaux brunes** ou blanches **peu chargées** : eaux pluviales sur quai d'exercice (bovins lait surtout), eaux blanches de lavage de salle de traite ou de fromageries (bovins lait et ovins lait), avec une réserve concernant ces dernières qui génèrent des eaux grasses. Toutefois, en production bovine, ce type d'effluents est généralement déversé dans les fosses de stockage des effluents et cette spéculation se prête donc moins bien au développement de systèmes alternatifs que d'autres spéculations telles que les exploitations d'ovins (lait) qui ne disposent pas systématiquement d'une fosse même si des difficultés sont rencontrées pour gérer ces effluents.

AMELIORATION DE L'EFFICACITE ENERGETIQUE ET UTILISATION D'ENERGIES RENOUEVABLES

L'étude Ademe²¹ publiée en 2007 dresse un bilan de l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments d'élevage principalement bovin.

²¹ Utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments d'élevage : situation technico-économique et leviers d'action actuels et futurs. Mars 2007. ITAVI, Institut de l'Élevage, IFIP- Institut du porc en collaboration avec les Chambres d'Agriculture de Bretagne et des Pays de la Loire.

Les résultats montrent que l'**élevage laitier** a une consommation moyenne annuelle de 880 kWh par vache laitière répartie à parts égales entre l'électricité et le fioul. La distribution des aliments est prédominante sur la consommation de fioul (46 %) et le tank à lait est le premier poste (51 %) de la consommation électrique suivi du chauffe-eau (19 %). Les moyens d'actions pour réduire la consommation énergétique de ces élevages sont donc l'installation d'un **pré-refroidisseur** et d'un **récupérateur de chaleur**, l'isolation et l'aération de la laiterie, l'optimisation des circuits de circulation des engins et de la puissance de traction ainsi que l'augmentation du temps de pâturage.

Pour l'**élevage allaitant**, où la consommation d'énergie relève à 80 % des pratiques d'élevage, seul l'optimisation des engins motorisés et l'augmentation du temps de pâturage peuvent réduire leur consommation énergétique annuelle de 470 kWh par vache.

Dès lors, l'**utilisation d'énergies renouvelables** (panneaux photovoltaïques, chaudières à biomasse, pompes à chaleur, production de biogaz ou de méthanisation) **est peu intéressante** pour un **élevage laitier** seul et doit être associée à un autre poste consommateur d'énergie pour être rentable. Ce constat est encore plus marquant pour l'élevage allaitant.

Toutefois, le recours aux énergies renouvelables (solaire thermique ou chaudière à biomasse) peut être intéressant pour les **veaux de boucherie** dont 71 % de la consommation d'énergie s'élevant à 152 kWh par veau concerne la production d'eau chaude qui peut en outre être optimisée. Concernant les granivores, qui ne représentent toutefois que 3,6 % des élevages bénéficiaires du PMBE, la maîtrise des coûts de chauffage est prioritaire car ils représentent 85 % des 110 kWh par m² de consommation énergétique en production de **volaille de chair** et 46 % de 983 kWh par truie en **production porcine** qui est en outre fortement dépendante de la ventilation (39 %).

Les voies à envisager afin de réduire cette consommation énergétique sont l'amélioration, l'entretien et le choix des outils de production, l'optimisation des réglages des postes chauffage et de ventilation, l'adaptation des techniques d'élevage, la **récupération d'énergie** (échangeurs thermiques et pompes à chaleur) et enfin, pour les élevages de volaille de chair, l'**utilisation des énergies renouvelables** (chaudières à biomasse, solaire thermique et biogaz) en partenariat avec une autre structure de production à proximité.

Diagnostic énergétique

Actuellement, le **diagnostic énergétique** des exploitations agricoles est généralement réalisé dans le cadre du PPE et non du PMBE suite à la réorientation des investissements liés à l'économie ou la production d'énergie **du PMBE vers le PPE** étant donné qu'ils sont considérés comme ayant trait à la **diversification plus qu'à la structuration des activités d'élevage**. En effet, en 2007, l'installation de panneaux solaires ou photovoltaïques et l'isolation des bâtiments étaient éligibles aux aides PMBE mais l'installation des panneaux (photovoltaïques et solaires) n'était plus subventionnable lorsque l'énergie produite n'était pas utilisée pour l'exploitation car, dans ce cas, elle est considérée comme de la diversification et non comme une activité en lien direct avec l'élevage. Ces aides sont ensuite redevenues accessibles aux exploitations agricoles en 2009 lors de la mise en œuvre du PPE²² (suf pour le photovoltaïque) qui vise un double objectif : réduire les charges énergétiques pesant sur les exploitations agricoles (objectif économique) et participer à la lutte contre le changement climatique (objectif environnemental).

Le premier type de mesure est donc en lien avec le PMBE étant donné qu'il s'agit d'investissements dans les bâtiments agricoles. Les investissements dans les bâtiments pouvant être subventionnés par le PPE comprennent les **équipements d'économie d'énergie** (matériaux d'isolation des bâtiments, équipements dans le bloc de traite pour refroidir le lait et en récupérer la chaleur, échangeurs thermiques), les équipements de **production d'énergies renouvelables**. Ces deux dispositifs sont donc complémentaires et présentent des lignes de démarcation claires portant sur les montants des investissements, la spéculation

²² Information tirée d'un entretien avec le gestionnaire national de la mesure

pratiquée ou encore le degré d'isolation par rapport au réseau électrique et la gestion de la propriété des dispositifs. Ces lignes résultent de choix régionaux mais le cadre national prévoit que les investissements peuvent être éligibles à l'un ou l'autre, au libre choix des régions mais avec une distinction claire dans le choix du dispositif pour qu'il n'y ait pas de cumul possible d'aides.

Toutefois, la **sensibilisation** des exploitants agricoles à l'égard des dispositifs d'économie ou de production d'énergie est encore **peu importante** et leur **présence** dans les bâtiments d'élevage est **peu commune**. En effet, selon l'enquête "bâtiment d'élevage 2008", seules 3,3 % de l'ensemble des exploitations spécialisées dans l'élevage et 3,0 % de celles bénéficiant du PMBE ont un dispositif d'économie ou de production d'énergie. Les systèmes évoqués ci-avant sont tout à fait marginaux et présents sur moins de 1% des exploitations (**prérefroidisseur** (0,53 %), **échangeur tank à lait** (0,51 %), **panneaux photovoltaïques** (0,43 %), **chauffe-eau solaire** (0,20 %), **chaudière à biomasse** (0,18 %), unités de **valorisation des déjections pour la production d'énergie** (0,30 %).

En conclusion, l'optimisation des techniques et des pratiques d'élevage qu'il est nécessaire de maîtriser apparaît comme une première étape dans l'objectif de réduction des consommations énergétiques dans les exploitations d'élevage bénéficiaires du PMBE.

QUALITE DES PRODUITS

La qualité des produits comporte deux aspects. Premièrement, il s'agit d'estimer dans quelle mesure le PMBE a permis d'intégrer les **démarches de qualité** dans les projets de modernisation des exploitations d'élevage. Si ce critère est parfois repris comme étant une des priorités régionales pour le classement des dossiers retenus (cf. « Priorités régionales »), d'autres régions vont plus loin telles que l'Alsace et l'Aquitaine qui conditionnent l'accès à l'aide à un engagement dans une démarche de qualité reconnue (cf. « Pratiques régionales d'accès à l'aide »). Parmi les régions soumises à des études de cas, la production parmi les exploitations bénéficiaires de ce dispositif de produits sous SIQO, varie de près de 3 % en Bretagne à plus de 20 % en Midi-Pyrénées. Les données de suivi issues de l'ODR ne semblent pas fiables selon les entretiens en régions.

Le second aspect de la qualité des produits abordé dans le cadre de ce dispositif concerne la contribution de ce dernier à l'amélioration de la **qualité intrinsèque des produits** et notamment au point de vue hygiène. Cet aspect de la qualité peut être favorisé par l'adhésion des éleveurs à la Charte des Bonnes Pratiques d'Elevage qui est retenue dans certaines régions comme une des priorités régionales lors de la sélection des dossiers. En outre, les études de cas menées dans les six régions confirment que la modernisation des bâtiments d'élevage induit une amélioration directe de la qualité par l'utilisation d'équipements prenant en considération cet aspect (ventilation et luminosité des bâtiments et évacuation des effluents, logement des animaux plus adapté diminuant ainsi les risques sanitaires,...) et une meilleure organisation du travail avec une réflexion poussée sur les agencements effectués dans les bâtiments (légère pente pour faciliter le nettoyage des installations, salle de traite en contrebas,...), sans oublier l'amélioration du bien-être animal et de la performance zootechnique induite. Les élevages de production laitière dont le produit final est directement collecté sur le lieu de production sont d'autant plus concernés par l'amélioration de la qualité.

Quelles sont les spécificités des pratiques régionales au niveau des modalités de sélection de projets ?

Il s'agit ici d'analyser en quoi les pratiques régionales ont pu se différencier soit au niveau des **critères d'éligibilité** soit au niveau de la **priorisation** des projets. En effet, au cours du PDRN, des conditions d'octroi très favorables avaient créé un engouement important pour ce dispositif. Dans le cadre du PDRH, les conditions d'éligibilité ont été revues par rapport aux années 2005 et 2006 et des critères de hiérarchisation sur base des priorités régionales ont été définis en vue de réduire un éventuel effet d'aubaine et un éventuel surinvestissement créés par le dispositif.

Les régions se différencient au niveau de ces modalités (éligibilité et priorités) mais respectent néanmoins une certaine complémentarité entre les conditions d'accès à l'aide et la priorisation des projets selon les impératifs structurels et territoriaux qui leur sont propres. En effet, à titre d'exemple, la région Midi-Pyrénées qui présente un seul critère d'éligibilité peu restrictif (filière bovine, ovine, caprine, avicole, cunicole ou porcine) (*tableau 3(2)*) a établi des modalités de hiérarchisation très précises et cadrées pour les projets avec des critères « ultra »-prioritaires basés sur un système de cotation fortement différencié (1 à 100 points) (*tableau 4(2)*). *A contrario*, l'Alsace a fortement restreint l'accès à l'aide mais a des modalités plus souples au niveau de la hiérarchisation des candidatures soumises avec un système de cotation peu différencié (5 à 15 points). De même, la région Rhône-Alpes présente des critères d'éligibilité stricts mais n'a défini aucune priorité pour la sélection des dossiers retenus sauf une règle implicite de mettre en avant les jeunes agriculteurs, comme la plupart des régions. Enfin, d'autres régions à l'instar de l'Auvergne sont dans une situation intermédiaire avec des critères d'éligibilité et des priorités « moyennement » restrictifs.

Le choix des régions portant sur les critères d'éligibilité et la hiérarchisation des projets a été raisonné selon les enveloppes budgétaires disponibles et les orientations qu'elles souhaitent donner aux filières animales sur leur territoire. Néanmoins, il faut souligner que les régions avec des conditions d'accès très strictes comme l'Alsace et la région Rhône-Alpes ferment directement la porte à une série de bénéficiaires et ont donc une régulation en amont du flux de demandes alors que les autres régions plus souples à ce niveau, à l'instar de la région Midi-Pyrénées, opèrent la sélection dans un second temps, c'est-à-dire une régulation du flux en aval, en établissant généralement un classement des projets sans nécessairement exclure les bénéficiaires potentiels.

PRATIQUES REGIONALES D'ACCES A L'AIDE

Outre les critères d'éligibilité issus des circulaires d'application du MAAP, les régions ont défini d'autres critères d'éligibilité dans les arrêtés préfectoraux afin de préciser les conditions d'accès à l'aide au niveau régional (*tableau 4*).

La première différence entre les critères retenus par les six régions à étude de cas concerne les **filiales animales** qui ont accès à l'aide. Certaines régions, telles que l'Aquitaine, se calquent sur la circulaire nationale et l'aide est ouverte à l'ensemble des élevages (bovins, ovins, caprins, porcins, avicoles, cunicoles, équins et asin) bien que l'intervention de l'Etat doit être ciblée sur les espèces bovine, ovine et caprine et peut être élargie à l'ensemble des autres filières pour la gestion des effluents et l'aide à l'acquisition de matériel agricole en zone de montagne. A titre de comparaison, la Bretagne a uniquement ouvert aux élevages bovin, ovin et caprin.

Les autres critères de différenciation ont trait aux **spécificités régionales** et aux **orientations de filières** voulues par les régions en matière de modernisation de leurs élevages. A titre d'illustration, la Bretagne et la Lorraine imposent au bénéficiaire de respecter la Charte des Bonnes Pratiques d'Elevage (CBPE) pour les élevages gros bovins lait et viande ainsi que pour les élevages caprins et ovins et l'Alsace exige le respect du cahier des charges relatif à l'intégration paysagère et l'engagement dans une démarche de qualité reconnue. Ce dernier critère est également repris par l'Aquitaine dans le cadre du dispositif AREA PMBE qui exige notamment que le demandeur soit sous un référentiel de qualité qui est décliné en fonction des filières (SIQO ou chartes des bonnes pratiques).

Ce **programme AREA (Agriculture Respectueuse de l'Environnement en Aquitaine)** est une initiative intéressante afin de soutenir les exploitations d'élevage sur l'ensemble de leur exploitation (productions végétales comprises) et de limiter l'impact de leur activité sur le milieu naturel. Depuis 2009, le référentiel AREA est annexé à l'arrêté préfectoral dont l'article 3 précise les conditions de mise en œuvre dont le respect complet peut conduire l'exploitation à la **certification environnementale** (objectif HVE 2). Le référentiel AREA est basé sur 10 mesures (4 sur l'élevage, 3 sur les productions végétales, 1 sur la biodiversité, 1 sur l'énergie, 1 sur l'eau). En fonction des caractéristiques de l'exploitation candidate (définie par un certain nombre de seuils sur les productions animales ou végétales précisés dans le formulaire de demande), l'éligibilité est conditionnée par une série de mesures du

référentiel qui doivent être respectées par les demandeurs à l'issue du projet d'investissement.

En outre, certains critères excluant des dossiers dans le cadre de l'aide étatique peuvent tout de même bénéficier du **soutien d'autres financeurs** qui reprennent ce critère d'exclusion pour l'aide étatique comme une de leurs conditions d'éligibilité. Cette démarche est donc le fruit d'une **complémentarité entre les différents financeurs**. En Auvergne, les dossiers sans logement d'animaux, exclus de l'aide étatique, sont financés par les crédits du Conseil Régional. De même, les propriétaires bailleurs non exploitants ne sont pas éligibles en Aquitaine sauf en cas d'intervention exclusive de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne.

Enfin, **certaines financeurs** autres que l'Etat ont leurs propres conditions d'éligibilité pour pouvoir bénéficier de leur soutien qui ne sont **pas complémentaires de l'intervention de l'Etat**, au contraire de ce qui est exposé ci-dessus. En Alsace, les critères d'éligibilité de l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse concernent les projets pour des élevages d'un minimum de 25 UGB, situés hors zone vulnérable ou encore les projets en zone vulnérable présentés par un jeune agriculteur et réalisés uniquement dans le cas de reprise d'exploitation à mettre aux normes et ne concernant pas les extensions de cheptel.

Le niveau d'exigence des conditions d'éligibilité pour avoir accès à l'aide varie donc sensiblement entre les régions selon l'ensemble des facteurs précités. A noter que le seul critère d'éligibilité de la région Midi-Pyrénées concerne l'ouverture aux filières animales bovine, ovine, caprine, avicole, cunicole et porcine mais elle présente, comme cela est exposé ci-après, des critères de hiérarchisation fortement cadrés.

Tableau 3 (1): Conditions d'accès (critères d'éligibilité) à l'aide définies au niveau régional pour les régions analysées

Régions	Bretagne	Auvergne	Alsace
Filières concernées	Filières animales bovine, ovine ou caprine	Filières animales bovine, ovine ou caprine	Filières animales bovine, ovine ou caprine ainsi qu'équine dans le Haut-Rhin
Condition n°1	L'exploitation s'engage à respecter la Charte des Bonnes Pratiques lui correspondant et devra être adhérente au moment du solde du dossier	Exclusion des dossiers sans logement d'animaux (financés sur les crédits du Conseil Régional)	Respect du cahier des charges relatif à l'intégration paysagère des bâtiments d'élevage
Condition n°2	L'exploitation dispose, pour les gros bovins, d'équipements préexistants efficaces pour la contention et pour l'embarquement ou le projet déposé comporte l'acquisition de ces équipements	Exclusion, à l'exception des jeunes agriculteurs, des exploitations qui ont bénéficié depuis le 01/01/2005 d'une subvention de l'Etat au titre du PMBE "classique"	Etre engagé ou s'engager à intégrer une démarche qualité reconnue
Condition n°3	Pour les projets de bâtiments bovins avec permis de construire, le volet bâtiment du projet est élaboré avec l'aide d'un concepteur agréé au titre de la Charte de Qualité Conception	/	/

Source : Arrêtés préfectoraux

Tableau 3 (2): Conditions d'accès (critères d'éligibilité) à l'aide définies au niveau régional pour les régions analysées

Régions	Midi Pyrénées	Aquitaine	Rhône-Alpes
Filières concernées	Filières animales bovine, ovine, caprine, avicole, cunicole et porcine	Filières animales bovine, ovine, caprine, porcine, avicole, cunicole, équine et asine	Filières animales bovine, ovine ou caprine
Condition n°1	/	Respect des mesures du programme AREA PMBE dont être sous un référentiel de qualité décliné en fonction des filières (SIQO ou chartes des bonnes pratiques)	Projet s'inscrit dans le cadre d'une étude prévisionnelle d'installation ou du plan de développement d'exploitation d'un JA
Condition n°2	/	Exploitants à titre principal exerçant à titre individuel ou dans un cadre sociétaire. Dérogation accordée au critère exploitant principal dans cas d'installation, dossiers concernant biosécurité volailles et palmipèdes, dossiers financés exclusivement par Agence Eau. Propriétaires bailleurs non exploitants non éligibles sauf en cas d'intervention exclusive de l'Agence de l'eau	ou Projet concerne un bâtiment destiné au logement des animaux en construction neuve ou en rénovation d'un bâtiment existant (dont au min 50% est consacré au logement des animaux)
Condition n°3	/	Sauf cas particulier projets portant exclusivement sur biosécurité volailles maigres, tous les projets doivent présenter diagnostic (AREA) qui démontre que l'exploitation détiendra après projet capacités stockage effluents élevage requises	ou Projet de modernisation est situé dans une zone vulnérable et pour laquelle un programme de mise aux normes apporte un soutien

Source : Arrêtés préfectoraux

PRIORITES REGIONALES

Les modalités de classement des dossiers, soumis dans le cadre des appels à candidatures, selon les priorités régionales peuvent prendre deux formes (**tableau 4**) :

- Une grille d'analyse classant les projets éligibles sur base d'un système de cotation des priorités
- Une hiérarchisation des projets selon l'ordre des priorités retenues
- Enfin, certaines régions telles que la région Rhône-Alpes n'ont pas fait le choix d'établir des critères explicites de sélection dans la mesure où les enveloppes budgétaires, largement abondées par les collectivités territoriales, sont pour l'instant globalement suffisantes. De même, en Aquitaine, les priorités très sélectives initialement définies ont été supprimées en 2008 suite à la baisse du nombre de demandes. En effet, les files d'attente initiales observées dans certaines régions se

sont entièrement résorbées, à tel point que les taux ont été relevés et que la liste des travaux éligibles a été élargie.

Les priorités régionales pour la sélection des projets du PMBE présentent des spécificités propres aux différentes régions. Toutefois, le critère « **jeune agriculteur** » est le premier mis en avant pour 19 des 21 régions. En effet, il est le plus récurrent tant au niveau des grilles d'analyse au sein desquelles le nombre de points qui lui est accordé est le plus élevé, qu'au niveau des classements des priorités où il est placé en première position.

Les critères ensuite utilisés sont caractéristiques des différentes **spécifications** présentes dans les régions et aux orientations qu'elles veulent leur impulser, notamment au point de vue de la diversification. Ces critères montrent donc des différences entre régions. A titre d'exemple, la filière porcine est une des priorités pour la région Midi-Pyrénées alors que les projets concernant les ovins et les caprins en Auvergne figurent également en tête de liste.

D'autres critères sont propres aux particularités régionales telles que la prise en compte de la **localisation du projet** et notamment les zones de montagne en Alsace ou en Midi-Pyrénées ou encore le **lien avec certains programmes** comme le PMPOA2 en Haute-Normandie. A nouveau, ces critères diffèrent fortement selon les régions.

Le critère de sélection le plus présent après celui de JA avec 10 régions concernées est « **la qualité et/ou l'origine des produits** » mais ce critère n'est pas forcément positionné à la seconde place dans l'ordre des priorités et au sein des grilles d'analyse. Les autres critères avec respectivement moins de 5 régions concernées ont trait aux conditions de travail, préoccupations environnementales, innovations technologiques, performances énergétiques, systèmes herbagers, etc.

A noter que des **priorités sont parfois définies par d'autres financeurs** en complément de celles ayant trait aux crédits étatiques. Cela est le cas pour le Conseil Régional de Champagne-Ardenne avec les constructions neuves réalisées intégralement en matériau bois et la rénovation de bâtiments.

Compte tenu de la baisse de la demande liée à la crise économique et financière depuis 2008, ces priorités pour la hiérarchisation des dossiers ne sont pas toujours appliquées, étant donné que le flux de demandes ne génère plus de listes d'attente au niveau de l'instruction des dossiers et que les enveloppes financières seraient suffisantes sous les conditions actuelles. Soulignons toutefois qu'en Auvergne et Rhône-Alpes (Midi-Pyrénées aussi ?), où les besoins sont encore très importants (importance des petits élevages), la crise n'a pas ralenti la demande et si les enveloppes sont justes suffisantes, c'est grâce au fort abondement (en CPN et top up) des collectivités territoriales bien qu'il soit variable selon les régions.

Tableau 4 (1): Priorités régionales pour classer les projets pour les régions à études de cas

Régions	Bretagne	Auvergne	Alsace
Forme	Ordre des priorités	Ordre des priorités	Grille d'analyse avec système de cotation peu différencié (5 à 15 points)
Critère n°1	Projets réalisés par de jeunes agriculteurs (JA) bénéficiant d'une dotation jeune agriculteur (DJA) depuis moins de 5 ans	JA avec obligation de mettre bâtiments aux normes dans les 3 ans; JA avec projet bâtiment prévu dans PDE ; JA sans bâtiment prévu dans PDE mais avec besoin mise aux normes ; Fermier dont le bâtiment est repris par propriétaire ; projets de bâtiments ovins ou caprin ; projets agri biologique	Installation d'un jeune agriculteur
Critère n°2	Projets réalisés dans cadre servitude et déplacement contraint par avis utilité publique ou projets élevage ovins ou caprins ou projets élevage bovins viande spécialisé (hors veaux de boucherie)	JA sans bâtiment prévu dans le PDE ; JA sans DJA ; projets de bâtiments en élevage laitier	Exploitation située en zone montagne et participant maintien activité élevage ou projet concerne sortie exploitation totale ou projet concerne logement animaux pour > 75 % des dépenses éligibles ou projet présenté par éleveur ovin ou activité élevage représente > 30 % du chiffre d'affaire exploitation ou exploitant a souscrit engagements agroenvironnementaux
Critère n°3	Projets relatifs à l'amélioration des conditions de travail	Non JA pas aux normes	Le projet concerne sortie d'exploitation partielle ou projet concerne soit : > 30 vaches laitières/allaitantes, > 50 taurillons ou > 100 ovins/caprins ou projet introduit innovations technologiques pour utilisation biomatériaux (bois notamment) ou projet lié à projet PPE (a minima réalisation diagnostic énergétique)
Critère n°4	/	Les autres	/
Critère n°5	/	/	/
Critère n°6	/	/	/

Source : Arrêtés préfectoraux

Tableau 4 (2): Priorités régionales pour classer les projets pour les régions à études de cas

Régions	Midi Pyrénées	Aquitaine	Rhône-Alpes
Forme	Grille d'analyse avec système de cotation fort différencié (1 à 100 points)	Pas de critères	Pas de critères
Critère n°1	Projet porté par un jeune agriculteur ou le projet est soumis à des délais de réalisation des travaux ou le projet concerne la production porcine	/	/
Critère n°2	Les projets de gestion des effluents se situe dans une zone concernée par une démarche territoriale avec enjeu eau potable ou/et environnemental		
Critère n°3	Projet situé en zone haute montagne		
Critère n°4	Projet zone montagne ou avec innovation technologique (biomatériaux et/ou efficacité énergétique ou gestion effluents élevage ou économies énergie)		
Critère n°5	Projet concerne logement animaux ou ovins viande		
Critère n°6	Autres critères (cf. arrêté préfectoral)		

Source : Arrêtés préfectoraux

3. Le dispositif 123A : soutien des IAA

3.1. Description du dispositif et questionnement spécifique

Le dispositif 123A

L'état des lieux du PDRH fait le constat que « pour conserver leurs marchés les industries agroalimentaires, **et en particulier les petites et moyennes entreprises**, devront mettre en place une véritable chaîne de valorisation en travaillant avec l'amont et l'aval, moderniser l'outil industriel, investir dans le capital humain et la recherche et assurer un équilibre entre les marchés nationaux, européens et mondiaux. »

Un des 4 objectifs stratégiques de l'AXE 1, « Adapter la production agricole et agroalimentaire en intégrant les dimensions innovation et qualité » se décline en deux objectifs opérationnels qui mobilisent entre autres deux mesures du FEADER, la 123 et la 124 :

- Promouvoir la qualité et l'innovation (mesures 124 et 132/133) ;
- Soutenir les industries agroalimentaires (dispositif 123A).

La mesure 123A vise ainsi à renforcer l'efficacité des secteurs de la transformation et de la commercialisation par un soutien financier aux projets des entreprises des secteurs concernés. Les IAA représentant les 2/3 des débouchés des matières premières agricoles, **il est admis le présupposé qu'avoir un outil d'aval compétitif et innovant, non déconnecté de l'amont agricole, contribue à l'amélioration de la situation des producteurs agricoles, et donc favorise le développement rural.**

L'objectif de la mesure est l'amélioration de la compétitivité des IAA qui passe par un soutien aux investissements permettant l'amélioration des performances et/ou la réponse aux attentes nouvelles du marché. De plus, le ciblage d'entreprises de taille modeste très ancrées dans le milieu rural agricole devrait accroître la valeur ajoutée globale de la filière par un entraînement sur l'amont.

UNE LARGE ANTERIORITE MAIS UNE RUPTURE HISTORIQUE DANS LA DEFINITION DU DISPOSITIF DE SOUTIEN AUX IAA DANS LE CADRE DU PDRH

HISTORIQUE

Les aides d'Etat aux structures situées en aval de la production agricole existent depuis les années 1960 : subvention à la coopération depuis les lois d'orientation agricoles des années 1960, puis introduction de la POA (Prime d'Orientation Agricole) dans les années 1970, accessible aussi aux opérateurs privés et qui va perdurer jusqu'en 2006.

Les aides à l'investissement destinées aux industries agroalimentaires ont été introduites dans la PAC en 1990 (Règlement CE 866/90). Une marge de manœuvre de plus en plus importante a été laissée aux Etats membres pour la définition des critères d'attribution de l'aide, **notamment sous la forme de plans sectoriels pluriannuels**, précisant les modalités de soutien spécifiques à chaque secteur. **La préoccupation du lien avec l'amont est au cœur de cette politique, l'impact sur les exploitations agricoles étant l'objectif ultime.**

Historiquement, la contrepartie des financements européens est assurée de façon prépondérante par la Prime d'Orientation Agricole (POA) bien que la période 2000-2006 se

caractérisé par le poids de plus en plus important des collectivités territoriales tant dans le processus de décision que dans les cofinancements.

LE BILAN DE LA PERIODE 1994-2006 ET LES CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION EX-POST DE LA MESURE G DU PDRN

Tableau 1 : Bilan des réalisations. 1994-1999 et 2000-2006

	1994-1999	2000-2006	Variation
Durée effective	6 ans	6 ans	0%
Nombre de dossiers	1000	1 618	+62%
Engagements FEOGA-G	274 M€	321 M€	+17%
Engagements / maquette initiale	99%	86%	-13 points
Total des montants investis aidés	2,3 milliards €	3,2 milliards €	+39%
Total de l'assiette éligible	1,5 milliards €	2,2 milliards €	+47%

Source : évaluation ex post 1994-1999 et évaluation ex-post mesure g du PDRN 2000-2006

Les principales conclusions de l'évaluation ex-post de la programmation 2000-2006 (mesure g du PDRN) sont les suivantes :

- La mise en œuvre n'a pris en compte de façon effective qu'une des deux priorités affichées comme relevant de la mesure g. Dans la double logique secteur/territoire, la politique sectorielle cohérente avec la POA et bénéficiant d'une longue expérience dans sa gestion, a pris clairement le pas sur la politique territoriale qui, complexe à définir en tant que telle, est tout bonnement absente du cadre initial de la mise en œuvre.
- L'enquête auprès des bénéficiaires témoigne d'un impact réel et important des réalisations.
- Plusieurs points faibles relèvent de la mise en œuvre de la mesure et plaident pour un diagnostic d'avant projet approfondi et un suivi en temps réel du cumul des réalisations au sein des territoires.

Malgré les lacunes évidentes dans la gestion de la priorité D, résultat de la poursuite de la politique suivie sur 1994-1999 et ce en dépit des conclusions claires de l'évaluation ex-post 1994-1999 qui plaidait pour un politique beaucoup plus ciblée sur la première mise en marché, gage d'une priorisation des liens avec l'amont dans les interventions, **l'ampleur des réalisations et l'orientation de certaines politiques sectorielles se traduisent par des effets positifs au sein des territoires ruraux** dont les principaux sont présentés ci-après :

- la mesure constitue le complément logique de la politique mise en œuvre en amont, basée notamment sur l'organisation des filières structurée autour de la gestion de référentiel de qualité de type SIQO ;
- la mesure est pertinente pour le maillage territorial constitué par le réseau des coopératives de base et des PME ;
- l'impact de la mesure est probant sur le critère «emplois concernés par les projets aidés » au sein de certains territoires ruraux.

Pour les territoires dont l'économie agricole est dominée par un ou plusieurs secteurs en crise structurelle, l'ensemble du dispositif d'aides (y compris les mesures connexes gérées

par les Offices) a permis d'accompagner le secteur dans sa restructuration douloureuse (cas notamment de la filière viticole dans les régions sud).

Enfin, compte tenu de l'ampleur des réalisations, la mise en œuvre de la mesure constitue un outil de veille stratégique et d'accompagnement des filières agricoles en assurant une gestion cohérente de l'amont et de l'aval entre les services de l'État en région, le pouvoir régional et les organismes professionnels. Anticipant sur ce qui est advenu dans le secteur vins, l'évaluation ex-post n'avait pas manqué d'avertir « **Il est à craindre que cette cohérence soit mise à mal par la séparation effective dans le PDRH entre la gestion des OCM qui reste compétence de l'État et les aides aux IAA gérées par le pouvoir régional** ».

UNE RUPTURE HISTORIQUE DANS LE CADRE DU PDRH

Dans le cadre du programme 2007-2013, la mesure 123A de l'axe 1 du PDRH affiche clairement une rupture avec le passé et répond effectivement à certaines faiblesses identifiées au sein du PDRN. La déclinaison régionale de la mesure au sein des Documents Régionaux du Développement Rural (DRDR) témoigne d'une volonté de gérer les aides de façon plus restrictive et de moduler le soutien en fonction de certaines priorités définies par la région. Le cumul du cadre national de la mesure et des déclinaisons régionales fait ainsi ressortir les points suivants :

- recentrage des aides sur les PME et les entreprises médianes (CA < 200 M€ ou effectifs < 750 salariés). Certaines régions limitent leurs interventions aux PME ;
- hiérarchie des critères d'éligibilité : soutien à l'emploi, développement durable, innovation, etc. ;
- modulation des taux d'aide en fonction du porteur de projet, du secteur et du type de projet (éviction de la 2^{ème} transformation dans certaines régions) ;
- plafonnement de l'assiette éligible des projets, plafonnement du nombre de projets par bénéficiaire sur la durée de la période (secteur vitivinicole dans les régions sud) ;
- éligibilité des actions collectives immatérielles et définition des modalités d'intervention et d'un budget affecté en début de programmation ;
- complémentarité des interventions des fonds structurels FEADER, FEDER et FSE pour optimiser la couverture des projets en fonction du type de produits agricoles de base, du produit fini, des caractéristiques propres du projet et de sa finalité.

Le tableau 2 illustre la rupture dont témoigne le PDRH par rapport au PDRN en ce qui concerne les aides au secteur des IAA.

Tableau 2 : Comparaison des dispositifs d'aides aux IAA au sein du PDRN et du PDRH

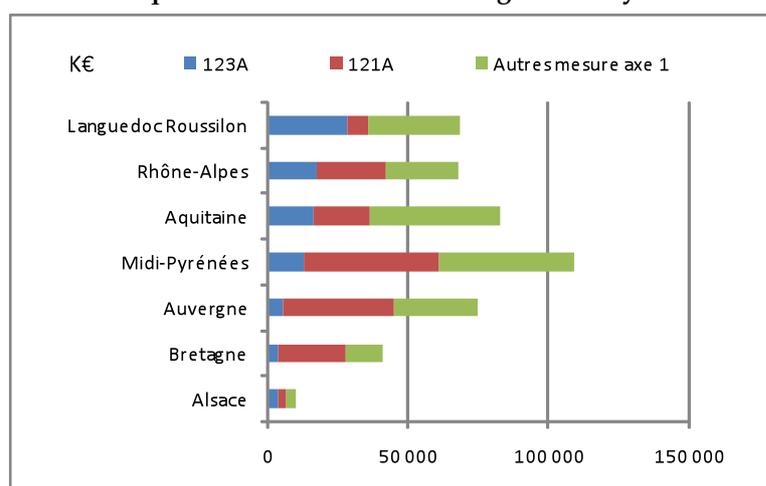
	PDRN 2000-2006	PDRH 2007-2013
Structuration et conception	Par filière de produits	Par territoire (régions)
Cadre	Circulaire générale + circulaires sectorielles	Régime notifié + déclinaison au sein des DRDR
Modalités de gestion	Gestion en coût total	Gestion en dépenses publiques
Mise en œuvre	Mixité entre procédures centralisées* et procédures déconcentrées (seuil sur montant investissement et CA)	Volet régional à 100% Mesure en délégation dans 11 régions Un outil parmi d'autres
Contrepartie financière	Etat POA + collectivités territoriales+ Offices	La DPN est assurée par les collectivités territoriales
Univers éligible	Pas de critères de taille	PME et entreprises médianes

* Sur la période 2000-2006, la procédure centralisée d'instruction des dossiers avait concerné 25% des dossiers mais 60% des engagements de l'enveloppe FEOGA.

UN POIDS TRES VARIABLE DANS LES VOLETS REGIONAUX

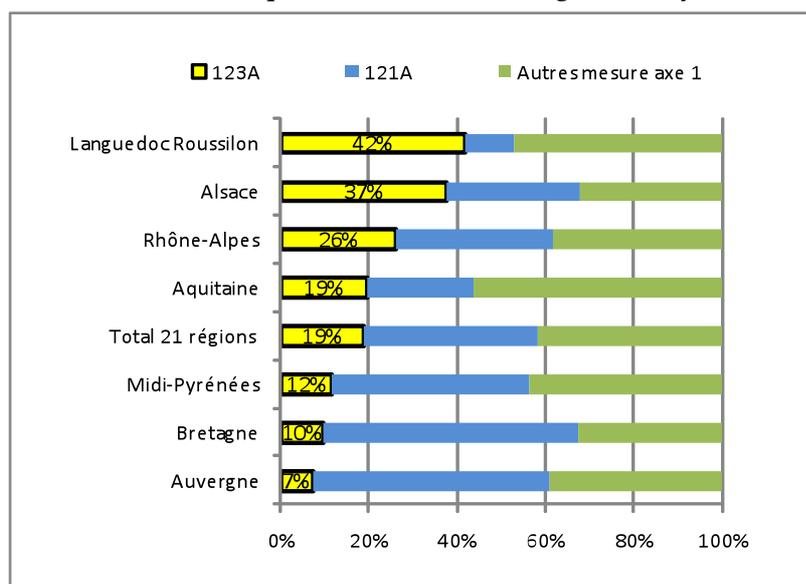
Le rapport de l'évaluation ex-ante du PDRH²³ soulignait à propos du poids relatif de la mesure 123A dans les maquettes que : « Les régions ayant peu d'élevage bovin et certaines régions viticoles (PACA, Languedoc-Roussillon, Champagne-Ardenne) affichent le poids relatif le plus élevé (de 39% à 52% du total régionalisé de l'axe 1). Dans les régions d'élevage et malgré l'importance stratégique des liens amont-aval, **l'arbitrage financier s'est fait aux dépens de cette mesure** et au profit de la mesure 121A (ex : en Bretagne, 84% sur PMBE et 7% sur IAA) ». Les figures 1 et 2 illustrent les équilibres relatifs entre les mesures 121A et 123A au sein des 7 régions de l'échantillon (pas d'engagement FEADER en Ile de France).

Figure 1 : Montant des dotations FEADER sur les dispositifs 121A et 123A au sein des maquettes de l'Axe 1 dans les régions analysées



²³ Evaluation ex-ante du Programme de Développement Rural de l'Hexagone 2007-2013 (PDRH). POLLEN Conseil –ADE – EDATER. Octobre 2006.

Figure 2 : Poids relatif des dispositifs 121A et 123A au sein des maquettes de l'axe 1 des régions analysées.



Dans la maquette globale, la mesure 123A avec 161,88 M€ de FEADER représente 19% du volet régional de l'AXE 1 : derrière cette moyenne, le poids relatif au sein des maquettes régionales est très variable puisqu'il s'échelonne de 7% en Auvergne à 42% en Languedoc-Roussillon (voir figure 2) pour des montants allant de 3,7 M€ en Alsace à 28,5 M€ en Languedoc-Roussillon.

Tableau 3 : Montant de la maquette financière sur le dispositif 123A

	Montant FEADER maquette financière du volet régional 2007-2013
Alsace	3 695 000
Aquitaine	16 069 000
Auvergne	5 300 000
Bretagne	4 000 000
Ile de France	0
Languedoc Roussillon	28 500 000
Midi-Pyrénées	12 662 200
Rhône-Alpes	17 618 000
Total 21 régions	161 885 724

Source : ASP/MAAP-DGPAAT

Le questionnement spécifique

Assez logiquement, le questionnement spécifique national s'intéresse d'abord à l'incidence des changements majeurs intervenus dans le cadre du PDRH par rapport à la programmation précédente (mesure g du PDRN) concernant d'une part la définition du champ d'intervention et d'autre part la mise en œuvre.

La première question porte sur l'incidence des nouveaux critères d'éligibilité du dispositif 123A concernant la taille des entreprises. Puis il s'agit d'apprécier les modalités de la mise en œuvre décentralisée, en particulier sur l'adaptation des critères de sélection et des taux d'intervention à la réalité du tissu économique agroalimentaire des différentes régions.

La deuxième partie du questionnement porte sur l'articulation de la mesure 123A avec les politiques régionales et tout particulièrement avec la mesure 124, coopération en vue de la

mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole et alimentaire.

Pour sa part, le questionnaire européen s'intéresse à la contribution de la mesure 123A à l'introduction de nouvelles technologies et innovations dans ce secteur. On souhaite préciser la contribution des investissements aidés à l'amélioration de la qualité des produits agricoles, de l'efficacité de leur transformation et de leur commercialisation. Enfin il est demandé de juger de l'impact des réalisations en amont des filières, notamment de l'accès au marché et de la part de marché des exploitations agricoles et in fine de leur compétitivité.

La méthodologie

Logiquement et compte tenu de la rupture avec le programme précédent, l'analyse du dispositif 123A a débuté par celle des fiches mesures au niveau national et dans les DRDR des régions analysées.

Un travail important de vérification des informations disponibles au sein de la chaîne de traitement OSIRIS / ODR a été effectué avec l'objectif de réaliser :

- le portrait des bénéficiaires ;
- la typologie des projets aidés.

Le bilan est plus que maigre et les données disponibles pour conduire les analyses nécessaires à la réponse aux différentes questions se révèlent incomplètes et fragmentaires en ce qui concerne la mesure 123A. Pour chacune des différentes variables, la fréquence de présence de l'indicateur recherché est trop faible pour mériter une analyse digne de ce nom. Des données aussi élémentaires que le secteur d'intervention (viandes, lait, fruits et légumes, vins, etc.) n'ont pas été systématiquement saisies dans la chaîne de traitement. Certains formulaires régionaux ne comportent même pas le code NAF/APE du bénéficiaire.

Afin d'évaluer l'univers éligible à la mesure au niveau national et par région, des extractions spécifiques de l'Enquête Annuelle Entreprise (EAE) ont été réalisées par le SSP pour 5 régions, à savoir les 4 régions ayant fait l'objet d'une analyse approfondie et la Bretagne : l'objectif est de disposer pour les trois tranches de CA (<50 M€, 50 à 200 M€ et > 200 M€) des caractéristiques principales par région (nombre d'entreprises, CA cumulé, effectifs et flux d'investissement).

Les quatre régions qui ont fait l'objet d'un approfondissement sur la 123A sont : Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Rhône Alpes avec un complément sur la Bretagne.

Cette approche documentaire a été complétée par des entretiens :

- au niveau national, avec le bureau des IAA du MAAP et les services de FRANCEAGRIMER (service des aides aux entreprises et responsable de la gestion de l'OCM vitivinicole) ;
- dans les 4 régions analysées en détail :
 - des entretiens auprès des gestionnaires de mesures en DRAAF mais surtout dans les Conseils Régionaux, qui gèrent la mesure dans 3 des 4 régions étudiées complétés par des entretiens auprès des délégués régionaux de FRANCEAGRIMER pour évoquer l'impact de l'OCM vitivinicole ;
 - un travail avec les services instructeurs des régions pour renseigner le portrait des bénéficiaires et la typologie des projets aidés et ce afin de pallier au manque de données de base disponibles dans OSIRIS ;

- des enquêtes complémentaires auprès des Fédérations Régionales des Coopératives Agricoles, des Fédérations des coopératives viticoles (Aquitaine, Languedoc Roussillon) et de l'ARIA du Languedoc Roussillon ;
- des contacts téléphoniques avec le Conseil Régional de Bretagne.

Les rapports et documents importants portant sur le secteur des IAA ont été consultés :

- Les enjeux des industries agro-alimentaires – MAAP – 2008 ;
- Analyse comparée de la compétitivité des industries agro-alimentaires françaises par rapport à leurs concurrentes européennes – Rapport établi par Philippe ROUAULT Délégué Interministériel aux IAA – Octobre 2010 ;
- Le plan national de l'alimentation – Octobre 2010 ;
- Coopérations, territoires et entreprises agroalimentaires. Fourcase, Muchnik et Treillon. Editions Quae 2010.

3.2. La mise en œuvre et les réalisations à mi-parcours

Le système de mise en œuvre

La mise en œuvre du dispositif 123A se caractérise par :

- la gestion d'une période transitoire pour gérer les dossiers engagés dans le cadre de la mesure g du PDRN ;
- la publication des circulaires et arrêtés fournissant le cadre juridique du dispositif 123A dans le cadre du PDRH pour tout dossier nouveau à partir du 1^{er} janvier 2007 ;
- l'impact de mise en œuvre d'un volet investissement dans le cadre de l'OCM vitivinicole à partir d'avril 2009.

Le schéma ci-après présente une synthèse des principales étapes de la mise en œuvre (figure 3).

LA PERIODE TRANSITOIRE

La période transitoire a duré deux ans, soit du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2008. Elle concerne le traitement des dossiers de demande d'aide aux investissements de transformation et de commercialisation des produits agricoles relevant du RDR et engagés avant le 31 décembre 2006. Le cadre est défini par la note de service DGPEI/SSAI/SDQOEE N2007-4013 du 26 novembre 2007. Ces dossiers sont de deux types :

- **Type 1** : Dossiers engagés sous régime transitoire en procédure centralisé (comité 6), le plan de financement tient compte de la nouvelle approche sous dépenses publiques et ne nécessite pas de modification. Les aides publiques nationales n'appelant pas de FEADER sont inscrites en top-up.
- **Type 2** : Dossiers engagés sous FEOGA et non soldés au 31 décembre 2006 : le basculement repose sur le maintien du taux global d'aides effectivement accordées. Le dossier est reprogrammé en dépenses publiques, c'est à dire 1€ de DPN pour 1 € de FEOGA.

Le tableau 4 présente un bilan de ces dossiers en fonction de leur type et de la filière d'intervention

Figure 3 Schéma récapitulatif de la mise en œuvre du dispositif 123A et interaction avec l'OCM vitivinicole.

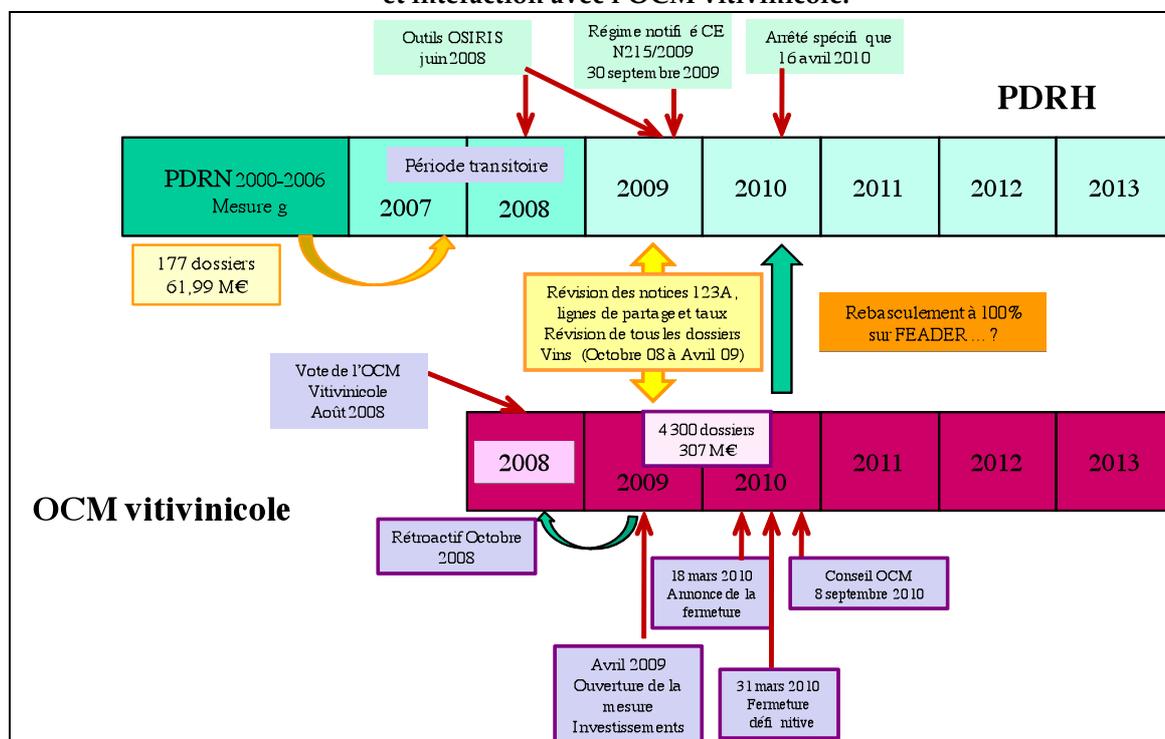


Tableau 4 Caractéristiques des dossiers de la période transitoire

	Nombre	Montant FEADER	% par secteur
Abattoirs publics	5	1 421 200	3%
Viandes	15	9 395 200	17%
CST	5	2 629 250	5%
Volailles	12	7 651 550	14%
Lait	37	31 544 926	56%
fruits & légumes	9	2 675 400	5%
Vins	2	1 129 400	2%
Total dossiers type 1	85	56 446 926	100%
Dossiers non réalisés	-7	3 329 000	
Solde dossiers type 1	78	53 117 926	
Dossiers type 2	39	8 877 357	
Total report sur FEADER	117	61 995 283	

Source : Bureau des IAA - DGPAAT

Ce montant de 61 995 283 € est proche de celui indiqué dans le fichier de report de stocks fourni dans le cadre de l'évaluation qui indique un report de 61 512 227 € sous la rubrique POA en 2008.

Ces 117 dossiers ne respectent pas les conditions d'éligibilité de la mesure 123A, notamment le critère de taille. En particulier, le secteur laitier (56% des engagements) et les entreprises leaders du secteur ont été les principaux bénéficiaires de cette période transitoire avec la mise en place des orientations du programme stratégique pour la filière laitière, dit « plan Trédé » (du nom de l'auteur du rapport sectoriel). Les aides de l'Office Interprofessionnel de

L'élevage qui constitue la contrepartie totale ou partielle de ces dossiers « LAIT » sont définies par la circulaire DGPEI/SPM/SDEPA/C2006-4051 en date du 21 juin 2006.

LE CADRE JURIDIQUE DU DISPOSITIF 123A

Le cadre juridique repose sur :

- Les lignes directrices de la communauté concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole et forestier pour 2007-2013. Ref 2006/319/01. Article IVB concernant les aides aux investissements liés à la transformation et à la commercialisation

- Les principaux textes au niveau communautaire

Article 28 du règlement (CE) N° 1698/2005.

Article 19 du règlement d'application 1974/2006 et point 5.3.1.2.3 de l'annexe II.

Règlement (CE) N° 1998/2006 « de minimis ».

Règlement (CE) N°70/2001 modifié par le Règlement (CE) N° 1857/2006, en articulation avec le Règlement (CE) N°800/2008.

Règlement Général d'Exemption par Catégorie (RGEC) N°800-2008

- Les régimes notifiés, en particulier :

Le régime n° N215/2009 notifié par la Commission Européenne à la France en date du 30 Septembre 2009 ;

Régime temporaire relatif aux aides compatibles d'un montant limité N7/2009

- Les autres textes

Décret n° 2009-1452 du 24 novembre 2009 fixant les règles d'éligibilité des dépenses des programmes de développement rural

Un arrêté spécifique relatif à la mesure 123 A en date du 16 avril 2010 et publié le 24 avril 2010.

Le bureau des IAA de la DGPAAT a été en charge :

- De la notice du dispositif 123A ;
- Du manuel de procédures, décliné ensuite en région.

Du fait de la régionalisation du dispositif, des discussions assez longues ont eu lieu entre le MAAP et l'ARF sur le cadre de mise en œuvre du dispositif.

Le rapport annuel d'exécution du PDRH souligne ainsi que : « Au 31 décembre 2008, seule la moitié des régions concernées avait commencé à mettre en œuvre le dispositif ».

Ce retard peut s'expliquer :

- par l'achèvement au 31 décembre 2008 de la période transitoire, beaucoup d'entreprises ayant anticipé le changement des règles d'éligibilité en déposant des dossiers pour qu'ils puissent être engagés avant le 31 décembre 2006 ;
- par la mise en place, tardive, des procédures d'instruction et de gestion des dossiers, celles-ci ayant été complexes à mettre en œuvre en raison du partage de la gestion entre les préfets et les conseils régionaux. »

L'année 2009 a marqué la véritable montée en puissance du dispositif 123A, avec cependant la nécessité de gérer les dossiers du secteur vins en tenant compte de l'OCM vitivinicole.

L'IMPACT DU VOLET INVESTISSEMENT DE L'OCM VITIVINICOLE

Dans la conception française de l'OCM vitivinicole, le socle des mesures d'intervention a été élaboré autour de trois priorités :

- la restructuration des acteurs, notamment du secteur coopératif ;
- le soutien aux investissements dans les entreprises ;
- la promotion pays tiers.

La profession souhaitait une politique d'intervention équilibrée entre les bassins viticoles. Le Conseil a refusé la régionalisation des interventions de l'OCM vitivinicole, demandé par certaines régions, tout en gardant une gestion par « bassin viticole »²⁴ géré par un conseil viticole, organe de consultation. La profession n'a retenu ni la DPU ni les enveloppes de crise. Selon la profession, « on ne savait pas qu'elle serait la politique des régions dans le cadre du PDRH ». Leur vision du PDRH était celle d'une continuité du PDRN, à savoir une politique axée sur la restructuration des acteurs au sein des régions sud qui avaient bénéficié de la quasi-totalité des réalisations du PDRN (PACA, LR, Aquitaine, Rhône-Alpes).

Or la profession voulait mettre en place une « vraie » politique d'accompagnement en élargissant les interventions par rapport au PDRN en termes d'acteurs, de territoires et de thématiques : éligibilité des caves particulières et des structures du négoce aux aides à l'investissement, inscription d'une action promotion sur les pays tiers.

Selon ses dires, la profession n'avait pas de recul car les mesures « investissements » et « promotion pays tiers » n'existaient pas dans la programmation précédente, la profession a eu peur d'une sous-consommation. De même, FranceAgriMer n'avait pas d'expérience d'un dispositif centralisé axé sur les investissements, car les programmes étaient sur 2000-2006 gérés en région par les DRAF et VINIFLHOR (PDRN et CPER).

La mesure investissements de l'OCM vitivinicole

La mesure mise en place est volontairement extrêmement incitative :

- un taux de 40% d'aide sur le montant éligible ;
- un seuil très bas d'éligibilité de seulement 8 000 €.

Sur ce dernier critère, l'arrêté du 16 avril 2010 fixe pour le dispositif 123A des seuils d'éligibilité des projets nettement plus élevés ; le niveau varie en fonction de la taille économique du demandeur :

- 50 000 € de dépenses éligibles lorsque le projet est présenté par une micro ou une petite entreprise
- 100 000 € de dépenses éligibles pour les projets présentés par des PME et non-PME.

Le seuil de 15 000 € est pour sa part réservé à trois situations bien spécifiques : « le projet est présenté par une entreprise dont les matières premières sont majoritairement issues d'une seule exploitation agricole ou relève d'une démarche LEADER ou lorsque le projet concerne des investissements immatériels ».

La mesure est ouverte sur l'ensemble des bassins viticoles à toutes les entreprises impliquées dans la vinification (tout acteur déposant une déclaration obligatoire de vinification).

Il a été défini une ligne de partage entre les deux fonds FEAGA et FEADER qui a été imposée au sein des DRDR concernés. Le FEAGA prend en charge :

²⁴ Décret n° 2008-1359 du 18 décembre 2008 portant création des conseils de bassin viticole

- les investissements matériels concernant l'ensemble des postes de la chaîne de vinification, c'est-à-dire de la réception de la vendange à la cuverie ;
- les investissements immatériels qui sont liés à un investissement physique éligible au FEAGA et nécessaires à sa préparation ou sa réalisation.

Il a donc fallu courant 2009 :

- revoir toutes les notices de la mesure 123A pour les régions concernées, notamment la grille de taux d'intervention pour s'aligner sur celui de l'OCM vitivinicole ;
- revoir l'instruction de tous les dossiers du secteur vins en tenant compte de la ligne de partage FEAGA/FEADER puisque la mesure OCM était rétroactive à Octobre 2008 ;
- revoir les engagements, y compris dans OSIRIS avec dans certains cas la nécessité d'adapter l'outil informatique.

L'OCM fonctionne par décaissement obligatoire par année civile et l'année 2008 s'était soldée par une non consommation de 17 M€, définitivement perdus. Le Conseil spécialisé de l'OCM vitivinicole a fait le tour des régions pour pousser les acteurs en régions à se mobiliser sur cette mesure. Compte tenu de ce contexte et des modalités particulièrement attractives de la mesure, FranceAgriMer a reçu en moins d'un an plus de 3000 dossiers, épuisant ainsi en moins de 12 mois la ligne de financement prévue et obligeant à annoncer le 17 mars 2010 la fermeture de la mesure au 31 mars 2010.

Calendrier

Août 2008	Vote de l'OCM vitivinicole	
Avril 2009	Ouverture de la mesure « Investissements » avec effet rétroactif à Octobre 2008	3100 dossiers sont déposés
17 mars 2010	Annonce de la fermeture de la mesure au 31 mars	1200 dossiers sont déposés entre le 18 et le 31 mars 2010
31 mars 2010	Fermeture définitive de la mesure	

Les 4300 dossiers reçus correspondent à une demande de 484,9 M€, réduite après instruction et rejet de certains dossiers à un besoin de 320 M€.

La maquette financière initiale prévoyait pour la ligne investissement un montant de 165 M€ pour l'ensemble de la période 2008-2013, soit 14% du total. Après abondements successifs (notamment redéploiement de 89 M€ provenant des prestations viti-viniques et de la promotion pays tiers en septembre 2010), cette ligne investissement a été portée à 273,8 M€, soit 23,3% de l'enveloppe totale. Par rapport à un besoin de 320 M€, il manque donc toujours 46,2 M€.

Le Conseil spécialisé de la filière viticole du 8 septembre 2010 a pris comme décisions de :

- une gestion du type "first IN first OUT" ;

- rejet des dossiers n'ayant pas fourni de garantie de bonne fin dans les délais prévus ;
- baisse du taux d'intervention de 10 points soit 30% pour les dossiers reçus après le 28 février 2010 sauf pour ceux des JA qui restent à 40% ;
- clôture définitive de la mesure OCM investissements et basculement sur le FEADER.

Du coup, après modification de la notice nationale du dispositif 123A et validation du nouveau projet par la Commission Européenne, les régions devront redéfinir une politique globale d'intervention du dispositif 123A, incluant les dépenses en amont sur les dossiers du secteur vins.

Tableau 5 Bilan de la mesure OCM vitivinicole investissement :

	Nombre total de demandes	Estimation de la Population concernée	Taux de pénétration
Caves particulières	3 531	30 000	11.7%
Coopératives	395	750	52.6%
Négoce	170	1200	14%
Non déterminé	196		
Total	4 292	---	---

Source : FranceAgriMer

Les dossiers ayant bénéficié d'un double financement (FEAGA en amont et FEADER en aval) ne sont pas connus.

DELEGATIONS DE GESTION

La DPN contrepartie financière au FEADER étant assuré exclusivement par les Collectivités territoriales, 11 régions sur les 20 ayant doté le dispositif 123A ont demandé et obtenu la délégation de gestion sur ce dispositif.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, les délégations de gestion de la mesure 123A représentent :

- 54% des montants FEADER dont la gestion est déléguée aux collectivités (88,84 M€ sur un total de 165,04) ;
- 53% des engagements totaux du FEADER sur le dispositif 123A.

Tableau 6

	Montant FEADER correspondant aux mesures déléguées aux CT		
	123A	Autres mesures	TOTAL
Alsace	1,29	12,36	13,65
Aquitaine	14,94	10,52	25,46
Auvergne	4,7	0	4,7
Basse Normandie	5,8	6,4	12,2
Bourgogne	3,5	1,71	5,21
Bretagne	3	0,5	3,5
Languedoc Roussillon	21,5	9,65	31,15
Limousin	6	16,05	22,05
Lorraine	4	0	4
Midi-Pyrénées	12,01	12,51	24,52
PACA	12,1	0	12,1
Picardie	0	6,5	6,5
Total 21 régions	88,84	76,2	165,04
en %	54%	46%	100%

Source : données de suivi

LES ACTEURS DE LA MISE EN ŒUVRE

Deux cas se présentent en fonction du gestionnaire du dispositif de la 123A en région :

- **Cas 1 :** quand la mesure est en délégation, les services du Conseil Régional jouent un rôle clé de guichet unique, avec le plus souvent une pré-instruction au sein de la direction économique. L'appropriation du dispositif s'est faite par étapes et **le plus souvent** le projet passe d'abord par le service régional d'aides aux entreprises qui, fort de son expérience et des outils d'analyse déjà opérationnels mais non spécifique aux IAA, l'oriente ensuite vers le service adéquat ; dans certaines régions, l'intégralité de l'instruction des dossiers, y compris la part économique est réalisée au sein de la direction de l'agriculture en charge du FEADER.
- Si le dossier est éligible au dispositif 123A et si en terme d'optimisation des ressources la prise en charge de la demande par le dispositif 123A apparaît pertinente, le dossier est instruit par la direction agriculture /IAA ;
- **Cas 2 :** quand la mesure est gérée par la DRAAF, les DDTM jouent le rôle de guichet unique pour une pré-instruction puis passage vers les services de la DRAAF avec une large concertation avec les collectivités territoriales (région et département) qui assurent la contrepartie et le top-up dans le plan de financement.

Dans la plupart des régions, les DDTM qui jouaient un rôle clé dans la réception et une première analyse des projets dans le cadre du PDRN sont dorénavant exclus du dispositif : leur expertise et la connaissance des acteurs de terrain ne sont pas mobilisées. Dans certaines régions, les services de l'Etat compétents sont cependant invités à des comités techniques de présentation des dossiers et ce en amont des différents comités décisionnels.

Les organisations professionnelles (FRCA ou ARIA) sont marginalisées dans la gestion du dispositif : la plupart suivent de très loin les réalisations sauf dans le secteur du vin où les fédérations des coopératives viticoles restent souvent bien présentes. **La cogestion avec les organisations professionnelles qui prévalait dans le PDRN dans certaines régions en fonction des secteurs a disparu.**

ORGANISATION GENERALE

Il y a une claire rupture avec le PDRN dans la mise en œuvre, les Conseil régionaux souhaitent progressivement mettre en place des méthodes ou approches différentes de celles qui prévalaient dans le PDRN : une attention particulière est portée à la cohérence du projet d'investissement par rapport au plan stratégique du porteur du projet avec l'ambition d'intervenir sur une politique d'accompagnement global de l'entreprise dans son développement. Mais cette ambition se traduit aussi par une instruction plus complexe et souvent plus longue que par le passé.

Les régions utilisent différentes grilles d'analyse des projets avant de les valider : notamment elles mobilisent les dispositifs préexistants (cas par exemple de la région Languedoc Roussillon avec le dispositif ASTREA mis en place sur la période 2005-2007).

Les dossiers sont présentés en comité thématique dont la composition peut-être assez large avec la participation des services de l'Etat (DDTM, DRAAF, FranceAgriMer) puis les dossiers passent en comité des financeurs au sein duquel, outre l'ASP, les collectivités territoriales qui assurent la DPN jouent un rôle clé et enfin en comité de programmation qui est un comité inter-fonds dans certaines régions, permettant ainsi de gérer les lignes de partage avec le FEDER (Axes 1 ou 2 sur Compétitivité et innovation susceptibles de prendre en charge certains dossiers de demande d'aide des entreprises du secteur IAA).

LES PROBLEMES RENCONTRES

Les principaux problèmes rencontrés sont liés à la mise à disposition avec retard des outils d'instruction puis de la finalisation de l'outil OSIRIS (livraison de la feuille de réalisation en 2009) pour engager les paiements (fin 2009). S'y ajoute les délais de publication de l'arrêté spécifique qui n'est intervenu qu'en avril 2010.

Pour les régions viticoles, l'OCM vitivinicole a nécessité de revoir tous les dossiers 2007-2008, ceux du secteur vins mais aussi ceux des autres secteurs si le taux d'aide avait été modifié pour tous les secteurs suite à l'introduction d'un taux de 40% d'aides pour l'amont vitivinicole (cas de l'Aquitaine par exemple).

INFORMATION ET ANIMATION

Les documents de base (notices et formulaires) ont mis du temps à se stabiliser dans certaines régions, notamment à cause de l'instabilité du cadre national.

Les notices et les formulaires de demande d'aide sont disponibles sur les sites « europe-en région » pour l'Aquitaine et Rhône-Alpes. Ce n'est pas le cas en Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées où le portail d'accès est celui du site internet de la région via la rubrique « aides aux entreprises ».

Les organismes professionnels (FRCA, FRCV, ARIA) vivent le dispositif d'assez loin et sont beaucoup moins impliqués que par le passé dans le processus d'instruction ou de réflexion. L'exception reste le cas des coopératives viticoles de Languedoc Roussillon dont le dossier est préparé par la fédération départementale des caves viticoles comme lors de la programmation précédente.

Les réalisations à mi-parcours

Le bilan est présenté à partir de deux sources :

- au plan national, sur la base des données disponibles au sein de l'ODR qui, a priori, fournit le reflet des engagements à fin décembre 2009. **L'hétérogénéité des démarches d'instruction et de saisie des caractéristiques de base des dossiers engagés, les lacunes dans la chaîne de traitement et les problèmes récurrents d'OSIRIS n'autorisent qu'une approche partielle et décalée dans le temps** par rapport à la montée en puissance du dispositif qui est bien réelle dans les régions.

Le tableau 7 est incomplet, ODR ne fournissant pas les engagements des cofinanceurs qui ont été nombreux à faire le choix d'un paiement dissocié, au moins sur la période 2007-2008 pendant laquelle OSIRIS n'était pas opérationnel en terme de paiement.

Les variables clés concernant le bénéficiaire et le projet aidé n'étant disponibles que sur un nombre très limité de dossiers, il faut faire le deuil d'une analyse complète et fiable au plan national d'une part du portrait des bénéficiaires et d'autre part de la typologie des projets aidés ;

- au plan régional, sur la base des bilans fournis par les gestionnaires de la mesure dans les 4 régions analysées et qui ont fait l'objet de retraitement, le plus souvent dossier par dossier pour renseigner, en se basant sur l'identité du bénéficiaire, un minimum de variables communes pour préciser des caractéristiques aussi élémentaires que son secteur ou son statut. Il n'a pas été possible de rassembler de façon fiable des données comme le chiffre d'affaires et le nombre d'emplois du bénéficiaire.

Tableau 7 Bilan des réalisations sur base des données disponibles au sein de l'ODR

	Dossiers	Bénéficiaires	TOTAL	FEADER	CR	CG	TOP-UP
Engagements	456	432	70 301 636	54 410 207	14 970 631	920 798	91 800
Paiements	195	191	27 973 350	11 987 044	13 103 098	2 782 069	76 905
% payés	43%	44%	40%	22%	88%	302%	84%

Source ODR. Extraction en date du 22 Novembre 2010.

Selon l'ODR, à fin décembre 2009, 456 dossiers concernant 432 bénéficiaires ont été engagés pour un montant de 54,4 M€ soit 34% de la maquette globale. Les régions et les départements assurant la contrepartie du FEADER sur la base de 1 pour 1, les engagements des collectivités territoriales sont a priori du même ordre de grandeur (contrairement à ce qu'indiquent les chiffres du tableau 7). Le montant payé serait de 40% des engagements.

La carte des engagements régionaux (figure 4) montre que la dynamique est centrée :

- sur les régions sud, à l'exception de la région PACA ;
- sur l'ouest (Pays de la Loire et Basse Normandie) à l'exclusion de la Bretagne pour les raisons évoquées plus haut (arbitrage entre 121A et 123A) ;
- sur le Nord Pas de Calais.

La fiche du dispositif de la 123A présentée dans le tome 2 du PDRH ne précise pas l'objectif en nombre de bénéficiaires prévus pour la programmation ; seul le chiffre de 3900 est indiqué sans faire de distinction entre les deux dispositifs 123A et 123B.

Sur la base d'un objectif de 557 bénéficiaires par an (3900 / 7 ans), l'image donnée par ODR du bilan des réalisations sur 2007-2009 correspondrait à moins d'un an du rythme annuel prévu initialement.

Figure 4 Répartition du montant des engagements par région. Dispositif 123A.2007-2009

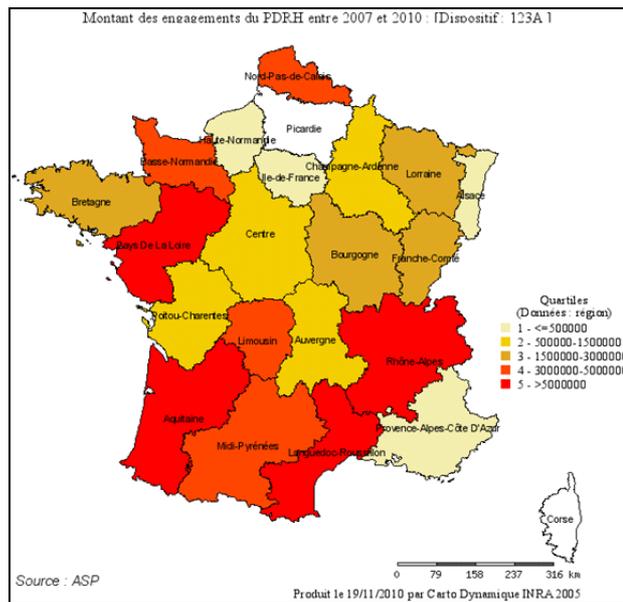
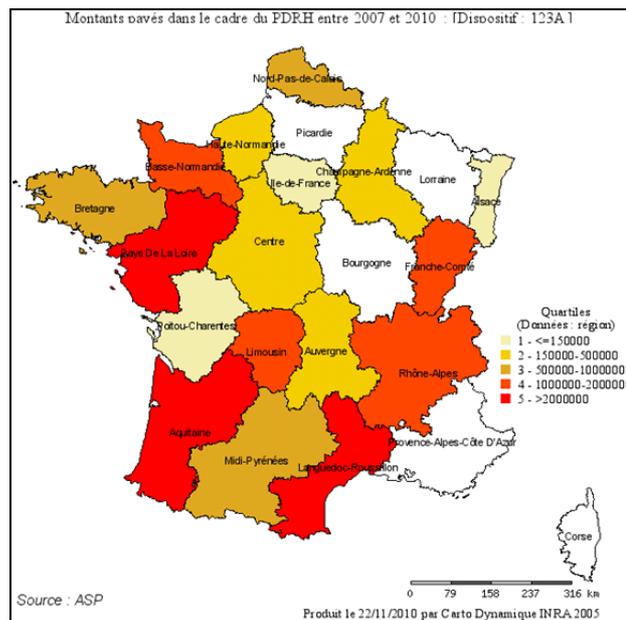


Figure 5 Répartition du montant des paiements par région. Dispositif 123A. 2007-2009



**Figure 6 Localisation des bénéficiaires au sein des régions.
Dispositif 123A. 2007-2009**

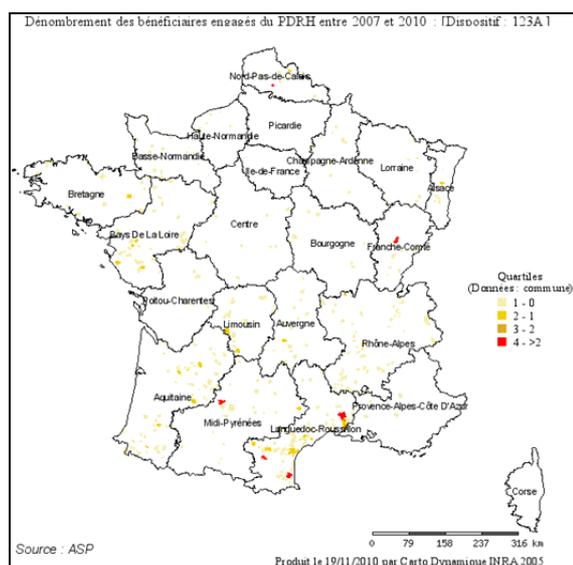


Tableau 8 Répartition par taille et par statut des bénéficiaires.

	Bénéficiaires engagés	dont coopératives	CA moyen	Montant engagé M€
PME	230	34%	8,2	33,4
MEDIANES	9	44%	71,7	3,5
CA non renseigné	32	41%	nd	3,5
TOTAL	271	35%	-	40,4

Source : ODR – situation au 31 décembre 2009

Sur la base des données de l'ODR, au moins 85% des bénéficiaires sont des PME mais dont la CA moyen est inférieur à 10 M€ et qui sont donc plutôt à classer dans la catégorie des micro entreprises²⁵ au sens de l'INSEE. Le poids des entreprises médianes est faible (3% en nombre et 9% du montant engagé) pour un CA moyen de 72 M€, soit plutôt des entreprises médianes de taille limitée. Les coopératives représentent un gros tiers des bénéficiaires.

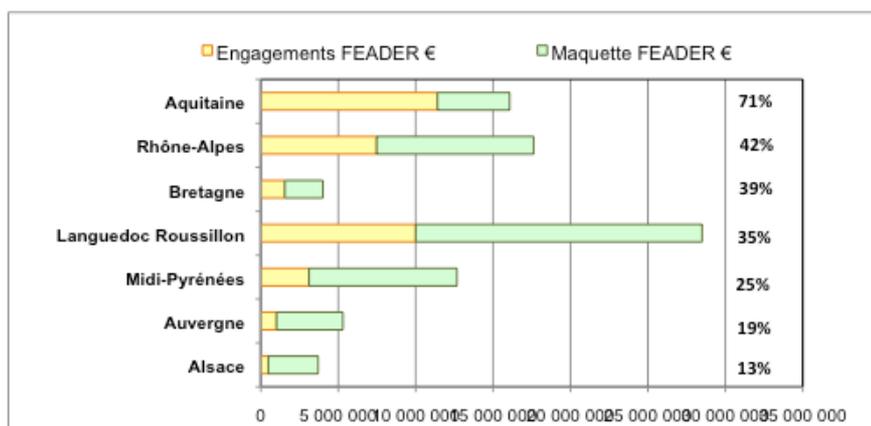
L'analyse des réalisations en régions apporte une image différente de ce bilan plus que mitigé et témoigne de réalisations importantes sur le dispositif 123A.

Les informations récupérées en régions sont présentées ci-après sous forme de figures et tableaux qui témoignent que:

- sur le critère % de la maquette FEADER engagé au 30 septembre 2010 (données ASP), sa valeur est très variable en fonction des régions analysées, allant de seulement 13% en Alsace à 75% en Aquitaine (figure 6) ;
- sur la base des données fournies par les services instructeurs régionaux, les principales régions ont engagés une centaine de dossiers sur le dispositif et certaines atteignent un pourcentage important de la maquette FEADER (cas de l'Aquitaine) (tableau 8).

²⁵ Selon la classification de l'INSEE : micro entreprise si CA < 10 M€, PME si CA compris entre 10 M€ et 50 M€, Entreprise de Taille Intermédiaire (ETI) si CA compris entre 50 et 200 M€ et enfin, grande entreprise si CA > 200 M€.

**Figure 7 Pourcentage de la maquette engagé par région.
Dispositif 123A.**



Source : ASP, situation au 30 septembre 2010

Nota Bene : absence de FEADER sur la maquette 123A de la région Ile de France

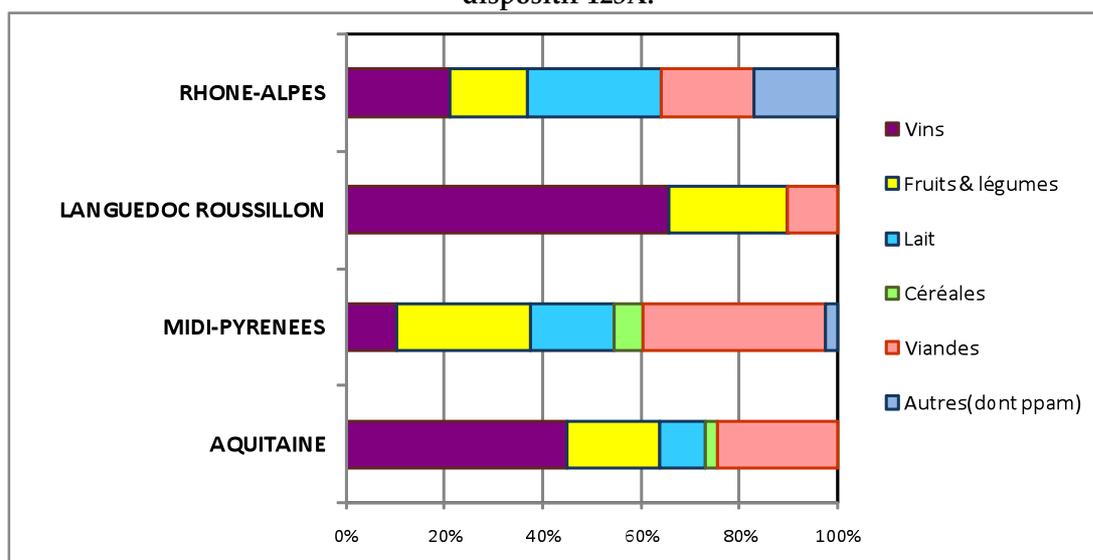
Tableau 8 Bilan des réalisations sur le dispositif 123A au sein de 5 régions.

	AQUITAINE	LANGUEDOC ROUSSILLON	MIDI-PYRENEES	RHONE-ALPES	BRETAGNE
Nombre de dossiers	96	90	60	117	25
Montant engagement FEADER	14 954 704	10 001 905	4 852 094	7 900 000	2 000 000
% maquette	93%	35%	38%	45%	50%
Date	1-oct.-10	1-sept.-10	1-oct.-10	01-juil-10	22-nov-10

Source : Conseils Régionaux et DRAAF Rhône-Alpes.

Suite à un traitement ligne par ligne des fichiers de suivis des dossiers engagés, il a été possible de renseigner le secteur d'activité du bénéficiaire dans les régions analysées (cette variable clé n'est pas exploitable au niveau national du fait d'un taux très faible de renseignement dans OSIRIS/ODR). La figure 8 ci-dessous permet de témoigner d'une part que les différentes filières émergent bien au dispositif et d'autre part que la répartition relative entre secteurs reflète la réalité de l'agro-alimentaire régional.

Figure 8 Poids relatif des différents secteurs dans les réalisations régionales du dispositif 123A.



Source : traitement ligne par ligne des dossiers engagés au sein des 4 régions analysées. Fichiers des Conseils régionaux et de la DRAAF. NB : Ppam : plantes à parfum, aromatique et médicinales.

3.3. La réponse aux questions évaluatives spécifiques

Quelle est l'incidence des nouveaux critères d'éligibilité du dispositif 123A concernant la taille des entreprises ? Quelle appréciation peut être portée sur sa mise en œuvre décentralisée, en particulier sur l'adaptation des critères de sélection et des taux d'intervention à la réalité du tissu économique agroalimentaire des différentes régions ?

HYPOTHESES SOUS-JACENTES A LA QUESTION ET METHODOLOGIE DE REPONSE

Le régime notifié N° 215/2009 par la Commission à la France le 30 septembre 2009 confirme que seuls les PME et les entreprises intermédiaires²⁶ (appelées *médianes* dans les textes français) sont éligibles au dispositif 123A avec respectivement des taux maximum d'aides de 40% et 20% : **ce ciblage constitue un premier changement majeur dans la gestion des aides aux IAA par rapport aux programmations précédentes, le second et non des moindres est la régionalisation du dispositif.** Ce qui était pressenti à la fin du PDRN est devenu effectif au 1^{er} janvier 2007 dans le PDRH : cette rupture explique l'afflux des dépôts de dossiers de la part d'entreprises non éligibles à partir de 2007 sur la fin d'année 2006, dossiers traités sous le régime de la période transitoire (voir ci-dessus).

Les deux questions posées amènent à formuler les sous questions suivantes :

²⁶ Les définitions des PME et des entreprises intermédiaires ou médianes sont celles de l'Union Européenne. Les trois critères sont le chiffre d'affaire, le nombre d'emplois et le total du bilan

Quelle est l'incidence des nouveaux critères d'éligibilité du dispositif 123A concernant la taille des entreprises ?

- Quel est par région administrative l'univers éligible au dispositif 123A ? Que représente-t-il en termes de nombre d'entreprises, quel est son poids économique, son poids relatif en terme d'emplois et de flux d'investissements ?
- De quels outils statistiques dispose-t-on pour conduire une telle évaluation ? Quelles en sont les limites, notamment celles d'une approche régionalisée d'un univers économique pour lequel les espaces administratifs n'ont aucune pertinence ?
- Quels sont les effets d'exclusion d'un tel ciblage ? Ces effets sont-ils différents d'une région à l'autre, d'une filière à l'autre ?

Quelle appréciation peut être portée sur sa mise en œuvre décentralisée, en particulier sur l'adaptation des critères de sélection et des taux d'intervention à la réalité du tissu économique agroalimentaire des différentes régions ?

- Au sein des notices des DRDR quelles sont les modalités choisies (critères) par les régions pour sélectionner les projets éligibles et les hiérarchiser en termes de taux d'intervention ?
- En quoi ces choix sont ils susceptibles de répondre aux objectifs assignés au dispositif et aux enjeux du secteur des IAA régionales ? Quels sont les effets attendus des choix d'intervention ?

Les réponses à ces questions mobilisent l'analyse documentaire (rapport du SSP, extractions spécifiques réalisées, documents de mise en œuvre en région) et surtout les entretiens avec les services instructeurs au sein des 4 régions analysées.

IMPACT DU CIBLAGE SUR PME ET ENTREPRISES MEDIANES**METHODOLOGIE**

L'estimation de l'univers éligible est basée sur l'extraction réalisée par le SSP de la base de données de l'EAE-BIC 2007 (dernière version disponible) des caractéristiques des trois classes d'entreprises sur les 3 variables : nombre d'entreprises, CA cumulé et nombre d'emplois.

Cette approche ne donne qu'une vision partielle de l'univers éligible car :

- L'EAE-BIC ne prend en compte que les entreprises de plus de 10 salariés ;
- L'univers des petites coopératives de moins de 10 salariés, nombreuses dans certains secteurs (vins) est absent. Mais la dernière enquête sur ce secteur est ancienne²⁷ ;
- L'univers des activités de «collecte et stockage de produits agricoles » est éligible au dispositif 123A mais il ne figure pas dans le champ de l'EAE : on ne dispose pas d'une statistique régionalisée et par classe de taille de cet univers. Les filières céréales, fruits et légumes et pommes de terre sont particulièrement concernées ;

²⁷ L'enquête du SCEES de 2005 sur les petites coopératives agricoles, exhaustive sur les coopératives de moins de 10 salariés ayant comme activité principale les IAA. Un univers non négligeable : 1482 entreprises (dont 40% dans le commerce de gros), 4300 emplois et 3,6 Mrds € de CA.

- L'analyse régionale du SSP prend comme convention de ne retenir au sein d'une région que les entreprises de plus forte implantation. Les entreprises qui disposent de plusieurs établissements localisés dans plusieurs régions sont donc soit comptabilisées dans la région de plus forte implantation soit consolidées au niveau national ;
- Enfin, toutes les branches des IAA figurant dans l'EAE ne sont pas éligibles à la mesure 123A : fabrication de glaces et sorbets (code 155F) et les branches 159N à 159T du secteur des boissons sont a priori exclues.

L'autre biais important est que l'enquête EAE et BIC ne rend pas compte de la détention du capital : du fait des règles de consolidation retenues, les filiales détenues par des entreprises mères inéligibles (du fait de leur taille) ne le sont pas elles-mêmes. La démarche retenue est donc source de surestimation de l'univers éligible.

ENSEIGNEMENTS DE L'ÉVALUATION EX POST DU PDRN

On peut citer des extraits des conclusions et recommandations de l'évaluation ex post qui, rédigée en 2008 alors que la nouvelle règle d'intervention du PDRH était connue, avait proposé quelques commentaires sur le recentrage des aides sur les PME :

- « En conclusions, la mesure d'aides à la commercialisation et à la transformation des produits agricoles gagnerait à privilégier :
- **les PME**, pour lesquelles l'efficacité de la mesure est clairement mise en évidence avec comme objectif principal de les aider à rester compétitives au sens plein du terme et sans doute avec un meilleur équilibre entre les aides aux investissements corporels et celles qui relèvent plus des investissements incorporels.
- **Impact du recentrage sur les PME** : compte tenu de leur poids relatif, un recentrage de la mesure sur les seules PME réduit de façon sensible l'univers éligible en termes d'emplois susceptibles d'être concernés par les projets aidés. Si la politique définie pour les territoires ruraux privilégie un soutien aux emplois, il semblerait logique de revenir sur ce critère car, comme les analyses l'ont montré, ce soutien se fait de façon privilégiée via les établissements de plus de 250 salariés.
- L'autre question soulevée par le choix du critère de la taille économique pour définir son éligibilité est **celle de la gestion des notions d'établissement ou d'entreprise** : une approche de l'éligibilité qui serait basée uniquement sur **les critères de l'entreprise** (CA, nombre de salariés) risque de conduire à exclure bon nombre de projets portés par les établissements de production de cette même entreprise, qui localisés au sein des territoires ruraux portent des projets répondant à la logique d'intervention (risque d'éviction).
- Il semble que, sur la programmation 2007-2013, ce problème se pose pour le secteur viticole dans certaines régions : les coopératives de base sont exclues du bénéfice de la mesure car les unions dont elles dépendent affichent un niveau de CA consolidé ou un nombre total d'emplois supérieurs aux seuils d'intervention».

POIDS DE L'UNIVERS ELIGIBLE

Les tableaux 9, 10 & 11 illustrent pour le niveau national et pour les 5 régions analysées le poids relatif des trois types d'entreprises en termes de nombre, de CA et d'emplois.

Tableau 9 Répartition du nombre d'entreprises IAA en fonction des trois types

	PME		MEDIANES		GRANDES		TOTAL
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
AQUITAINE	759	97%	16	2%	5	1%	780
BRETAGNE	752	90%	68	8%	17	2%	837
LANGUEDOC ROUSSILLON	483	98%	5	1%	3	1%	491
MIDI-PYRENEES	692	97%	15	2%	4	1%	711
RHONE-ALPES	1 032	97%	29	3%	4	0%	1 065
FRANCE	9 774	95%	373	4%	135	1%	10 282

Tableau 10 Poids relatif du CA des entreprises IAA en fonction des trois types

Unité K€	PME		MEDIANES		GRANDES		% ELIGIBLE
	CA	%	Nombre	%	Nombre	%	
AQUITAINE	2 785 305	48%	1 550 571	27%	1 451 720	25%	75%
BRETAGNE	4 227 700	23%	6 541 212	35%	7 721 164	42%	58%
LANGUEDOC ROUSSILLON	1 398 247	52%	417 256	15%	889 142	33%	67%
MIDI-PYRENEES	2 176 291	49%	1 118 242	25%	1 152 936	26%	74%
RHONE-ALPES	3 896 545	43%	2 549 834	28%	2 646 502	29%	71%
FRANCE	39 577 224	28%	35 156 075	24%	69 097 160	48%	52%

Tableau 11 Poids relatif du CA des entreprises IAA en fonction des trois types

	PME		MEDIANES		GRANDES		% ELIGIBLE
	Emplois	%	Emplois	%	Emplois	%	
AQUITAINE	11 629	59%	4 136	21%	4 073	21%	79%
BRETAGNE	19 931	33%	19 681	32%	21 118	35%	65%
LANGUEDOC ROUSSILLON	5 916	57%	1 417	14%	3 000	29%	71%
MIDI-PYRENEES	10 454	68%	2 854	19%	1 998	13%	87%
RHONE-ALPES	18 248	65%	6 745	24%	2 868	10%	90%
FRANCE	173 801	43%	94 972	23%	136 536	34%	66%

Sur la base de la méthodologie retenue, l'univers éligible au dispositif 123A au sein des 5 régions est significatif (même en Bretagne) puisqu'ils représentent :

- Au moins 98% des entreprises de plus forte implantation régionale (tableau 9) ;
- De 67% à 75% du CA des entreprises de plus forte implantation régionale mais seulement 58% en Bretagne et seulement 52% du CA des IAA au niveau national ;
- De 71% à 90% des emplois mais seulement 66% au niveau national. Rappelons que du fait de l'approche retenue par l'EAE, cette estimation régionale est surévaluée puisque les établissements des entreprises d'implantation minoritaire en région ne sont pas comptabilisés dans l'univers régional.

L'univers éligible est faible sur le critère « nombre d'emplois » car « **au sein des territoires ruraux, ce sont les établissements de plus de 250 salariés qui jouent un rôle prépondérant** (voir évaluation ex post mesure g du PDRN) ». Il est vrai que cette dimension du soutien des emplois au sein des territoires ruraux ne fait plus partie explicitement des objectifs stratégiques assignés au PDRH.

Se posent des questions aux deux bornes de cet univers :

Quelle pertinence d'une intervention trop ciblée sur les miro-entreprises (CA < 10 M€) ?

Certaines sont plus proches de l'artisanat des métiers de bouche que des IAA et le risque est de multiplier le nombre de petits dossiers sans réel impact sur l'amont des filières et au sein des territoires ruraux.

Comme souligné plus haut dans le bilan des réalisations, il semblerait que l'essentiel des entreprises aidées du secteur des PME soient des micro entreprises (voir tableau 8). On passerait ainsi de Charybde en Scylla, c'est-à-dire d'une trop forte concentration des aides sur les leaders (cas de la mesure g du PDRN en viandes bovines et porcines et en lait sur 2000-2006) à un saupoudrage des aides au sein d'une myriade de micro-entreprises avec une réponse sans doute très mitigée aux objectifs stratégiques assignés au dispositif.

L'exclusion des filières déjà concentrées ou en cours de concentration et fortement implantées au sein des territoires ruraux. Les règles de consolidation prévoient que pour les filiales majoritaires, le critère de taille remonte au niveau de l'actionnaire principal et donc débouche le plus souvent sur son exclusion du dispositif car l'entreprise privée ou le groupe coopératif a un CA consolidé de plus de 200 M€. Il en est ainsi :

- De certains groupes coopératifs qui ont progressivement aggloméré différents métiers mais dont le chiffre d'affaire consolidé dépasse largement les 200 M€. Dans ces différents métiers figurent des petites filières stratégiques pour les territoires, très souvent sous SIQO qui, normalement au cœur du ciblage initial du dispositif, en sont de ce fait exclues ;
- Des évolutions similaires ont eu lieu et ont été soutenues dans la restructuration du secteur de la coopération vitivinicole même si nombre d'acteurs sont encore dans la catégorie des entreprises médianes et donc éligibles (avec cependant un taux d'aide maximum de 20%) ;
- Les secteurs déjà concentrés comme celui des viandes de boucheries (viande bovine et porc) de la volaille et des produits laitiers. Les grands groupes ont des établissements au cœur des zones de type « rural isolé » et/ou font vivre par leurs achats de matières premières et leur implication dans les SIQO (AOC/AOP en lait, Label Rouge et IGP en viandes) des milliers de producteurs localisés au sein des espaces ruraux (au sens ZAEUR) ;
- Des filières présentant des besoins de restructuration au sein des régions mais dont tous les acteurs sont des grandes entreprises et donc exclues du dispositif : il en est ainsi par exemple du secteur lait en Midi-Pyrénées où les acteurs de cette filière sont LACTALIS, SODIAAL, le GROUPE 3A et LECHE PASCUAL (Espagne), autant d'acteurs non éligibles.

APPRECIATION DE LA MISE EN ŒUVRE DECENTRALISEE

Les modalités de mise en œuvre en région se traduisent par une forte sélectivité des projets aidés par le dispositif 123A. De fait, la rupture avec le PDRN est là aussi très claire, avec la fin d'une certaine politique « guichet » qui avait prévalu dans certaines filières sur la période 2000-2006 amenant à des excès notoires. Cela constitue une réponse partielle aux points faibles identifiés sur la programmation précédente qui soulignait : « Plusieurs points faibles relèvent de la mise en œuvre de la mesure et **plaident pour un diagnostic d'avant projet approfondi** et un suivi en temps réel du cumul des réalisations au sein des territoires. »

La contrainte de ressources et la recherche d'efficacité conduisent à une instruction sans doute plus poussée que par le passé des dossiers : l'importance du taux de rejet, qui atteint dans certaines régions 30%, en témoigne. Dossier par dossier, la pertinence et la cohérence de l'aide sont sans doute mieux validées que par le passé.

La sélection des projets se fait :

- Par l'étape de la pré-instruction qui valide que le dispositif 123A est le mieux adapté pour répondre à la demande et qu'il n'existe pas d'autres dispositifs disponibles et éventuellement bien dotés susceptibles de la prendre en charge (FEDER notamment ou autres dispositifs d'aides aux entreprises disponibles en région) ;
- Par la définition de l'univers et des projets éligibles : outre l'exclusion de certains secteurs de la 2^{ème} transformation (BVP par exemple), et par les seuils minimum d'investissement sur les projets pour éviter le saupoudrage. Trois seuils sont définis au niveau national par l'arrêté du 16 avril 2010 (voir plus haut) ;
- De règles visant à exclure ou fléchir vers d'autres dispositifs les publics de l'artisanat et celui de la transformation à la ferme, orienté vers la mesure 121C4 ;
- Par l'obligation faite au demandeur de présenter non plus seulement une simple demande d'aide à un projet d'investissement mais un plan stratégique d'entreprise assurant de la pertinence et de la cohérence de cet investissement et de sa capacité à optimiser son exploitation avec un impact positif sur ses résultats économiques et sociaux.

Les critères de hiérarchisation de l'intervention portent sur :

- Une modulation des taux d'intervention en fonction des filières, en croisant avec l'existence de SIQO (exemple de Midi-Pyrénées dont les taux d'aide varie de 16% à 40%, les taux les plus importants étant réservés aux caves coopératives viticoles et aux entreprises du secteur fromager sous SIQO) ;
- Une mise en place de grille d'évaluation avec une batterie de critères de priorités portant sur : la présence de SIQO, le lien avec l'amont agricole, la localisation au sein du territoire régional, le caractère innovant du projet, la prise en compte de dimension environnementale, un soutien privilégié aux micro-entreprises ;
- La mobilisation de dispositif d'analyse des projets existant au sein de la collectivité, comme en région Languedoc Roussillon avec ASTREA.

Le caractère innovant du projet n'a été retenu explicitement comme un critère prioritaire que dans une région, l'Aquitaine. La proposition décrite dans la notice 123A du PDRH version 5 de donner la priorité à des projets issus de la politique des pôles de compétitivité, des pôles d'excellence rurale ou des systèmes productifs locaux n'a pas été retenue dans les déclinaisons régionales de la mesure.

L'ARF estime « qu'il serait intéressant de déterminer dans quelle mesure le déficit constaté en matière d'innovation ne provient pas d'une définition initiale insuffisamment travaillée, dans le PDRH comme dans le DRDR, de ce qu'était l'innovation attendue dans les entreprises ». Du fait de cette lacune, la dimension stratégique des projets a été privilégié dans l'examen des projets.

Dans le cadre de l'analyse des 4 régions et de ses limites (analyse très succincte du portrait des bénéficiaires et absence de données sur la typologie des projets aidés), il n'a pas été identifié d'effets indésirables des aides accordées. Les effets frontières entre régions semblent constituer l'exception sauf en ce qui concerne le réseau des abattoirs publics où l'échelon régional rencontre des difficultés évidentes à gérer ce problème récurrent et avivé par l'échéance du 31 décembre 2010 sur les outils classe III pour se mette aux normes de la classe II, faute de quoi le préfet peut en décider la fermeture.

Si ces différentes modalités sont a priori susceptibles de garantir dossier par dossier une meilleure instruction des demandes d'aides, il reste une interrogation sur la logique sectorielle d'intervention et la réponse aux enjeux majeurs des différentes filières agro-alimentaires au sein des régions, la pertinence de l'espace administratif régional restant posée. On peut légitimement s'interroger sur les effets et les impacts d'une somme de

dossiers qui un par un auront été sans doute correctement instruits mais dont le cumul ne constitue pas pour autant une réponse aux enjeux régionaux des IAA.

Comment cette mesure s'articule-t-elle avec les politiques régionales, les fonds structurels et tout particulièrement avec la mesure 124, coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole et alimentaire ?

ARTICULATION AVEC LES POLITIQUES REGIONALES

La possibilité donnée aux régions de décliner le dispositif en fonction de leurs priorités régionales permet a priori et au moins à la lecture du cadre défini une bonne articulation avec les politiques régionales concernant le secteur agro-alimentaire.

Mais le dispositif est contraint tant par le régime notifié que par les ressources disponibles : il laisse orphelin des filières entières déjà concentrées, des leaders régionaux dont le CA consolidé dépasse largement le seuil des 200 M€ et les établissements localisés souvent en zones rurales des grands groupes nationaux.

Sans disposer d'informations précises, il semble que les enveloppes d'aides accordées aux IAA par les régions dépassent très largement celle du dispositif 123A : l'enveloppe globale annuelle accordée aux IAA dans certaines régions représenterait de 3 à 4 fois les financements de la seule mesure 123A. Le bilan de ces interventions dépasse cependant le cadre de cette évaluation.

ARTICULATION AVEC LES AUTRES FONDS (FEDER ET FEP)

La ligne de partage entre le FEDER et le FEADER est claire, elle est établie sur la base des produits entrants dans le projet du demandeur, et sur la localisation du projet :

- Les projets mettant en œuvre des produits de l'annexe 1 sont orientés vers le FEADER, ils ne sont pas éligibles au FEDER ;
- Les projets innovants portant sur des produits entrants hors annexe 1 sont dédiés au FEDER ;
- Les projets situés au sein des territoires ruraux sont eux aussi orientés vers le FEADER, le FEDER prenant en charge ceux situés en zones urbaines et littorales.

Dans les régions étudiées, les projets IAA pris en charge par le FEDER sont pratiquement absents, à l'exception de l'Aquitaine (12 dossiers pour 1,9 M€ de FEDER).

SOUTIEN A L'INNOVATION ET ARTICULATION AVEC LA MESURE 124

La question de l'innovation dans les programmes de développement rural est récurrente : l'innovation est explicitement mentionnée dans le libellé des objectifs stratégiques du PDRH, notamment pour les IAA. Une mesure nouvelle lui a été dédiée dans l'axe 1, la 124.

L'évaluation ex post du PDRN a montré que celui-ci n'a pas été innovant : dans le cadre de la politique sectorielle qui prévalait à cette époque, 4 secteurs innovants avaient été introduits à côté des 9 secteurs de base. Ces secteurs avaient certes mobilisés 10% des aides mais l'analyse de la typologie des projets aidés faisait ressortir que seuls 9 dossiers sur 1618 pouvaient être qualifiés d'innovants, ils ont reçu 0,8% de l'enveloppe d'aides ... !

Plusieurs rapports récents ou prise de position²⁸ s'accordent sur le diagnostic concernant l'innovation dans les IAA qui serait trop centrée sur l'amont de la filière et pas assez sur l'aval, avec un décrochage entre les grands groupes et les PME. Les IAA mobilisent peu les moyens financiers mis à disposition : pour 2007, la R&D dans les IAA françaises n'a consommé que 2,1% des soutiens publics et 0,88% de l'enveloppe du CIR (Crédits d'Impôts Recherche).

A l'aune des données disponibles concernant le bilan des réalisations, le bilan du dispositif 123A sur l'innovation est faible à inexistant : la contrainte de ressource et l'existence d'une panoplie assez large d'outils et de lignes de financements dédiés à l'innovation favorisent le fléchage de ce type de dossiers vers d'autres dispositifs. L'Aquitaine fait exception : 16% des 96 dossiers du dispositif 123A répondent à la priorité « projet innovant ».

Au sein des Conseils régionaux, la politique « innovation » est transversale et gérée par direction « économie et recherche ». Dans les régions étudiées, de nombreux outils et des sources de financement sont déjà dédiés à l'émergence et à la prise en charge de l'innovation, et ce en plus parfois de façon spécifique aux secteurs agricole et agro-alimentaire :

- Agences régionales (ex ; LR INNOV), pôles de compétitivité labellisés (QUALIMEDITERRANEE, AGRIMIP), CRITT (Midi-Pyrénées, Provence Côte d'Aur) ;
- Fonds dédiés : Fonds Unique Interministériel (FUI) géré depuis Octobre 2009 par OSEO, Axe 1 et 2 du FEDER, fonds OSEO, initiatives des DRIRE (cas de Midi-Pyrénées).

Les régions Languedoc Roussillon et Midi-Pyrénées disposent de pôles de compétitivité labellisés et dédiés à l'agro-alimentaire qui fonctionnent : à la lecture des libellés des projets validés, il s'agit très souvent de travaux de recherche positionnés très en amont des filières. A l'exception d'un projet portant sur le packaging du vins au sein de QUALIMEDITERRANEE (soit 1 projet sur 32), aucun de ces projets ne mobilise du FEADER.

Ce rapide tour d'horizon met en évidence que l'offre de services concernant l'innovation est abondante et que le facteur limitant ne serait pas tant les financements que l'émergence et la prise en charge de la demande des PME. Dans ce contexte, l'introduction dans le PDRH d'une nouvelle opportunité de financement via la mesure 124 explique en partie son peu de succès.

Selon les ARIA, il existe un fossé culturel entre les attentes des PME de l'agro-alimentaire qui ont besoin d'un retour assez rapide sur l'investissement immatériel que constitue la R&D et les lignes directrices des politiques des pôles de compétitivité qui retiennent des projets de recherche à longue échéance.

²⁸ Rapport de Ph ROUAULT, délégué interministériel aux IAA et entretien de F DROUIN, PDG d'OSEO au journal *Les Echos*

4. La mesure 124 : Coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies

4.1. Description de la mesure et questionnement spécifique

La mesure 124

Un des quatre objectifs stratégiques de l'AXE 1, « Adapter la production agricole et agroalimentaire en intégrant les dimensions **innovation** et qualité » se décline en deux objectifs opérationnels qui mobilisent entre autres deux mesures du FEADER, la 123 et la 124 :

- Promouvoir la qualité et l'innovation : mesures 124 et 132/133 ;
- Soutenir les industries agroalimentaires : dispositif 123A.

La mesure 124 vise à soutenir l'innovation entre l'amont et l'aval des filières agroalimentaires en favorisant le transfert de technologies et les coopérations d'une part entre acteurs des différents maillons mais aussi entre les acteurs professionnels des filières et la recherche publique.

Selon la notice nationale « ...L'objectif est de favoriser les coopérations en vue de mettre au point des produits, procédés et technologies innovants pour faire face à une concurrence accrue et ouvrir de nouveaux débouchés aux produits agricoles. »

Sont éligibles des projets innovants établis entre au moins deux des acteurs concernés par la mesure (agriculteurs ou transformateurs ou tiers) : les projets doivent faire la preuve de leur caractère coopératif et de leur caractère innovant.

Les bénéficiaires éligibles couvrent l'ensemble des acteurs des filières et ceux de la recherche et développement :

- Les producteurs ;
- Tous les acteurs du secteur agro-alimentaire y compris les associations professionnelles du secteur ;
- Les centres techniques, les organismes et instituts de recherche.

La mesure 124 est dotée de 5,47 M€ de FEADER (maquette 2010). Le rapport du PDRH version 5 mentionne 9,1 M€ de FEADER pour une cible particulièrement ambitieuse de 250 projets innovants collaboratifs.

Le questionnement spécifique

Compte tenu du bilan très limité des réalisations à mi-parcours, le questionnement national est focalisé sur la mise en œuvre et les difficultés rencontrées au sein du petit groupe de régions ayant ouvert la mesure.

On rappellera ici les questions portant sur le lien entre le dispositif 123A et la mesure 124 :

- Comment le dispositif 123A s'articule-t-il avec les politiques régionales, les fonds structurels et tout particulièrement avec la mesure 124, coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole et alimentaire ?
- Quels ont été les obstacles (en particulier de nature financière) à la mise en œuvre de cette mesure 124 retenue dans 4 régions ? Comment s'articule-t-elle avec les autres outils financiers au service de l'innovation et quel est l'apport spécifique de cette mesure programmée dans certains DRDR ?

Le questionnement européen s'intéresse pour sa part aux effets et aux impacts :

- Dans quelle mesure le soutien a-t-il amélioré l'accès au marché et la part de marché pour les produits primaires de l'agriculture et des forêts par le développement de nouveaux produits, procédés et technologies au moyen de la coopération des acteurs de la ligne de produits ?
- Dans quelle mesure le soutien a-t-il contribué à améliorer la compétitivité des secteurs agricole, forestier et alimentaire ?

La méthodologie

Compte tenu des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de cette mesure, l'approche s'est focalisée :

- sur des entretiens en régions Auvergne et Rhône-Alpes, les deux seules régions ayant engagé des dossiers sur cette mesure ;
- sur les régions ayant fait l'objet du zoom 123A au sein desquelles les questions portant sur l'ouverture et la mise en œuvre de cette mesure 124 se sont été posées.

S'y ajoute un contact avec le bureau des grandes cultures de FranceAgriMer car, à la suite de la réforme de l'OCM sucre, un fonds spécial européen a été mis en place pour aider le secteur sucrier à se restructurer et trouver d'autres débouchés. Chaque Etat membre concerné par cette réforme avait la possibilité de mettre en place un Programme de Restructuration National (PRN). La France a structuré son PRN sucre en reprenant pratiquement à l'identique 11 mesures ou dispositifs du PDRH : la mesure « PRN-124 » est l'une d'entre elles les autres sont : 111B, 121A, 121B, 121C, 123A, 125C, 311, 313, 323E, 341B.

4.2. La mise en œuvre et les réalisations à mi-parcours

Le système de mise en œuvre

Sur la base de la maquette financière, la mesure 124 est théoriquement ouverte dans 5 régions : Aquitaine, Auvergne, Languedoc Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes. A part cette dernière région, chacune des autres régions avaient doté la mesure de plus 1 M€ de FEADER, traduisant ainsi l'intérêt initial porté à cette mesure, nouvelle dans le PDRH.

Le système de mise en œuvre est le même que pour le dispositif 123A.

Le rapport annuel d'exécution de 2008 faisait le constat que : « La mesure 124 se heurte avant tout à une complexité liée à la réglementation communautaire qui impose des conditions de partenariat difficiles à réunir ainsi qu'à la réglementation des aides d'État. »

Le peu de succès de la mesure 124 peut s'expliquer par plusieurs facteurs :

- Dans les régions qui avaient porté un intérêt de principe à la mesure 124 et qui l'avaient doté, par les difficultés de mise en œuvre, portant notamment sur l'interprétation du texte et de certains concepts clés : propriété intellectuelle, coopération/collaboration, exigence minimale en terme de partenariat. Les interlocuteurs rencontrés en région font état d'un déficit d'assistance et d'un manque de mobilisation de la part du MAAP : la position du bureau gestionnaire a été perçue comme peu constructive avec une interprétation très restrictive des concepts évoqués ci-dessus (cas de l'Aquitaine) ;
- Dans les régions bien dotées en termes soit d'acteurs dédiés à l'innovation en agriculture et agro-alimentaire soit de moyens financiers eux aussi dédiés à l'innovation (Axes 1 et 2 du FEDER et autres fonds), la mesure 124 ne présente guère d'intérêt, son seul apport étant l'ouverture d'une ligne budgétaire dédiée à l'innovation mais dont les conseils régionaux doivent assurer à 100% la DPN (cas de Midi-Pyrénées et de Rhône-Alpes) ;
- Les contraintes financières dans la gestion de l'Axe 1 sont devenues sensibles à partir de 2010 et notamment pour le dispositif 123A (niveau de consommation de la maquette et/ou fermeture du volet investissement de l'OCM vitivinicole). Du coup, certains Conseils Régionaux déclarent que pour eux assurer la DPN de la mesure 124 n'est plus une priorité en termes d'allocation des ressources financières (cas de Languedoc Roussillon).

Dans le PRN sucre, la mise en œuvre de la mesure 124 se distingue de celle du PDRH sur deux points :

- la condition de partenariat est un peu plus souple (système de conventionnement) ;
- il n'y a pas la nécessité de propriété intellectuelle individuelle des résultats de la R&D mais au contraire la diffusion des résultats est encouragée le plus largement possible.

Les réalisations à mi-parcours

Le **bilan des réalisations** se limite à 5 projets dans deux régions : Auvergne et Rhône-Alpes. Il s'agit de « petits projets », le montant moyen engagé étant de seulement 28 443 €.

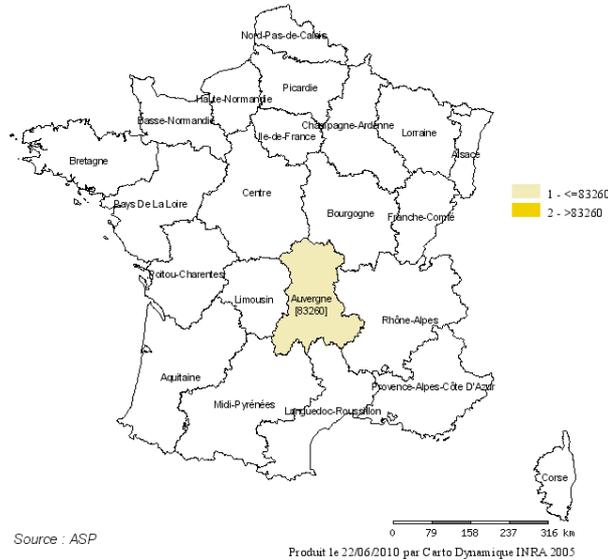
Dans ce contexte, l'ambition affichée dans le rapport PDRH version 5 (une cible de 250 projets aidés) semble totalement hors de portée.

Tableau 4-1 Bilan des réalisations de la mesure 124. 2007-2010

Région	Maquette FEADER	Nombre de projets engagés	Montant engagé
Aquitaine	1 000 000	0	0
Auvergne	1 500 000	3	83 260 € soit 5,6%
Languedoc Roussillon	1 500 000	0	0
Provence Alpes Côte-d'Azur	1 200 000	0	0
Rhône-Alpes	270 000	2	58 956 € soit 22%
Total	5 470 000	5	0

Source : ASP

Montant des engagements du PDRH entre 2007 et 2009 : (Dispositif : 124 1



En Auvergne, les 3 projets engagés sont brièvement présentés ci-après :

Projet TRITICALE : un projet lancé par la filière avicole sous label rouge d'incorporer des proportions importantes de triticales produit en Auvergne et venant se substituer à des approvisionnements venant de la région Centre. La démarche est pertinente à plusieurs titres : approvisionnement local des volailles Label Rouge (liens au territoire), moindre dépendance vis-à-vis de la volatilité des prix des céréales, et une culture particulièrement résistante aux maladies et donc économe en produits phytosanitaires. Le partenaire scientifique est l'INRA qui a développé un programme « triticales » à l'Unité mixte de recherche INRA à Clermont Ferrand. Des tests d'incorporation au sein des formules alimentaires des volailles des différentes variétés de triticales ont été menés pendant deux ans. Les partenaires de l'INRA sont : Coopératives d'approvisionnement ; éleveurs ; fabricants d'aliments ; abattoir ; ODG (Syvofa) ; l'interprofession ; l'INRA.

Projet Qualité : il concerne des produits élaborés de volailles et il a été porté par l'Interprofession avicole régionale. L'objectif est de développer des marchés pour les produits transformés issus de productions sous SIQO. Le projet a été impulsé par le pôle de compétitivité Innoviandes : il a consisté à valider la faisabilité technique et économique de produits transformés de volailles à base de volailles Label rouge et de faire une étude marketing en GMS pour définir les composantes marketing du projet. Les partenaires sont ceux évoqués ci-dessous pour la filière volailles auquel s'ajoute le pôle INNOVIANDES.

Projet « le chêne et le vin, un mariage d'exception » (CRPF) : projet à cheval sur la filière viticole et le bois. Expérimentation sur la fabrication de barriques à chêne sessile et pédonculé, avec une traçabilité du bois à coût maîtrisé (le chêne pédonculé serait privilégié pour l'élevage des grands vins). Le point de départ était la réflexion du CRPF sur une valorisation des chênes de l'Allier. Les partenaires du projet sont : œnologue, viticulteurs, merrandier, tonnelier, coopérative forestière, propriétaires forestiers gestionnaires, organisations professionnelles (CA 03, association chênes du Sud-Ouest Origine et Vins, Syndicat des viticulteurs).

Pour leur part, la DRAAF et la Région Rhône-Alpes ont tenté de monter 2 dossiers qui ont été engagés au forceps mais les critères très restrictifs définis par le MAAP ont découragés les acteurs (coopération amont-aval qui débouche sur un nouveau produit).

Dans le PRN sucre :

- seules 5 ou 6 régions sur les 10 éligibles ont mobilisé la mesure PRN 124 ;
- environ 20 à 30 projets ont été réalisés depuis 2009.