

Exemple de projets :

- Projet sur le développement de la culture de miscanthus ;
- Analyse de débouchés sur la culture de chanvre ;
- Projet sur la filière laitière en Région Ile de France.

### 4.3. La réponse aux questions évaluatives spécifiques

#### 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 ?

Les éléments de réponse ont été formulés dans le chapitre 3.3 consacré au dispositif 123A et explicitant les raisons pour lesquelles l'innovation n'est pas une dimension clé ni de la mise en œuvre ni du bilan des réalisations de ce dispositif. Mais ce constat ne se traduit pas pour autant par un fléchage des projets innovants vers la mesure 124.

Si il y a bien une articulation formalisée par les lignes de partage entre le dispositif 123A et les axes 1 ou 2 du FEDER, elle reste relativement théorique car, à l'exception de l'Aquitaine, les projets agro-alimentaires dans les PO FEDER sont l'exception au sein des régions étudiées. On peut rappeler que les projets portant sur des produits de l'annexe 1 ne sont pas éligibles au FEDER ce qui en limite considérablement le champ potentiel.

Les principales difficultés de mise en œuvre ou les raisons d'une faible mobilisation sur cette mesure ont été présentées au § 4.2 sur la base des entretiens en régions.

#### 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 ?

Les principaux obstacles mais aussi les raisons du faible intérêt porté à la mesure ont été présentées au § 4.2 sur la base des entretiens dans un échantillon de 5 régions.

Dans ce contexte, la région Auvergne fait exception et a témoigné d'une **appréciation positive de la mesure** : mesure novatrice, très originale, fédératrice qui permet de combler une lacune qui existait, à savoir agir au niveau d'une filière et renforcer les liens qui existent entre les différents opérateurs/acteurs. Cette mesure est complémentaire à la mesure 123, aux IAA mais également au secteur forestier. Il s'agit réellement de projets recherche/développement. La mesure 124 avec ses 3 projets (champ limité) apparaît bien articulée avec la politique régionale, et notamment les pôles de compétitivité qui ont donné l'impulsion à deux des trois projets présentés.

La notion de propriété intellectuelle n'est pas tout à fait clarifiée dans le cadre de ce dispositif. C'est un motif potentiel du rejet de la mesure. Cette notion doit être traitée avec beaucoup de souplesse selon la DRAAF.

Le PO FEDER mentionne dans son diagnostic les grandes insuffisances du financement de l'innovation en Auvergne, en particulier la continuité du financement. Il constate également l'effet de levier important des actions de l'OSEO-ANVAR avec un effet de levier pour l'utilisation du FEDER au cours de la seconde période du programme Objectif 2- 2000-2006. Une continuité des actions d'OSEO-ANVAR est envisagée, l'organisme apparaissant comme financeur ainsi que comme accompagnateur.

## 5. Le soutien à la desserte forestière (125A)

### 5.1. Description du dispositif et questionnement spécifique

#### Le dispositif 125A

Le soutien à la desserte forestière, dispositif 125A, vise à améliorer la desserte interne des massifs forestiers par des interventions ponctuelles sur l'accès aux massifs en vue d'une mobilisation immédiate d'une ressource actuellement non accessible dans des conditions économiquement supportables.

La desserte forestière relève du premier axe du PDRH qui vise à améliorer la compétitivité de la filière bois, à mobiliser et valoriser la ressource bois, avec des enjeux différenciés selon les régions. La desserte forestière relève du socle national et fera l'objet d'un transfert aux volets régionaux en 2011<sup>29</sup>.

Le champ de l'intervention comprend les actions sur la voie privée communale et sur la desserte des forêts propriétés de particuliers ou de leurs groupements.

La desserte forestière, et de manière plus générale la filière forêt bois, font partie du règlement de développement rural depuis le PDRN (2000-2006). Les actions étaient précédemment financées par le Fonds Forestier national qui a été dissout fin 1999.

La dotation financière s'élève à 70M€ de dépenses publiques nationales (DPN) dont 34M € FEADER. La cible énoncée par le PDRH est de 530 opérations aidées. Il semblerait que cette cible soit sous-estimée selon le bureau gestionnaire.

#### Le questionnement spécifique

Le CCTP énonce trois questions spécifiques, à savoir :

- Quelle est la contribution de cette mesure à l'enjeu de mobilisation du bois et à l'amélioration de l'approvisionnement de la filière aval ? En quoi cette mesure permet-elle de répondre efficacement aux enjeux du transport du bois de massifs actuellement sous-exploités ?
- Comment est prise en compte l'articulation entre la desserte interne aux massifs (qui relève du FEADER) et l'amélioration des voiries communales permettant de rejoindre le réseau de transport de bois rond (qui relève d'autres financements, FEDER par exemple) ?
- Les risques pour l'environnement soulignés par l'évaluation environnementale stratégique ont-ils pu être limités ?

<sup>29</sup> En effet, selon le bureau gestionnaire du MAAP, ce transfert devrait permettre une augmentation des dépenses publiques en mobilisant davantage les collectivités territoriales qui pourraient dans ce cas intervenir non seulement en top-up, mais également en appelant du FEADER.

Le questionnement européen s'intéresse à l'amélioration de la compétitivité des « exploitations forestières » par l'amélioration des infrastructures et aux effets de restructuration.

## La méthodologie

L'approche suivie repose sur l'analyse documentaire, les entretiens nationaux et en régions, l'analyse des données de l'ODR et les visites de massifs forestiers et de projets en régions. Les entretiens, conduits au niveau national avec le bureau gestionnaire et le représentant de la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) ont conduit à choisir trois régions (parmi les 8 régions faisant l'objet d'études de cas) en fonction du questionnement évaluatif et de la présence de démarches collectives. Les régions sélectionnées pour des entretiens détaillés et les visites de massifs sont l'Auvergne, Midi-Pyrénées et Rhône Alpes.

Les différents acteurs de la desserte forestière ont été rencontrés en régions dans le cadre d'entretiens en face-à-face ou en table ronde. Il s'agit principalement de la DRAAF et de la DDT, du Centre régional de la propriété forestière (CRPF), d'un représentant des communes forestières, l'ONF, le CR/CG s'ils sont cofinanceurs, les élus (maires) et les porteurs de projets.

En Auvergne, le **massif forestier de la Vallée de l'Ance** a été sélectionné pour une visite de trois projets. Il s'agit d'une zone très forestière au Sud-Est du département du Puy de Dôme, sous-exploitée, qui est incluse dans une opération **Plan de développement de massif** conduite par le **CRPF** et dans le périmètre d'une **charte forestière de territoire** conduite par la **Communauté de communes du Haut-Livradois**. L'un des projets est à cheval sur deux départements, dont celui de la Loire (Rhône Alpes). Les projets sélectionnés sont à des stades d'avancement différents (en étude, projet instruit, projet réalisé).

En Midi-Pyrénées, des entretiens ont été conduits dans les départements du Tarn et de l'Ariège. En Rhône Alpes, les entretiens ont surtout concerné la Savoie.

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

### Le système de mise en œuvre

Au niveau national, le bureau des investissements forestiers de la DGPAAT est responsable de la rédaction des circulaires et du suivi national du dispositif.

Dans les trois régions visitées, les acteurs régionaux impliqués par la mise en œuvre des dessertes forestières sont nombreux et variables. Citons les services déconcentrés de l'Etat, les DRAAF et DDT ainsi que les collectivités dont certaines cofinancent les dessertes. Leur implication effective est variable selon les régions.

L'ONF, les coopératives forestières et des experts forestiers jouent le rôle de maître d'œuvre des projets de dessertes forestières, pour le compte des maîtres d'ouvrages (communes forestières, propriétaires privés et leurs groupements).

Selon les régions, les Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF), les communes forestières, les parcs naturels et les pays jouent un rôle important d'animation autour des dessertes, ainsi que l'ONF dans certains cas. Les ressources humaines dont disposent

notamment les CRPF<sup>30</sup> et autres acteurs seraient très variables selon les régions et expliquent les différences observées.

Les bénéficiaires des projets peuvent être des propriétaires forestiers privés et leurs associations ainsi que les communes et leurs groupements propriétaires de forêt, de manière individuelle ou plus souvent de manière regroupée. Les différentes structures de regroupement des investissements bénéficiaires sont : - les coopératives forestières, - les organisations de gestion en commun (OGEC), - les associations syndicales (ASA, ASL), - les communes (lorsqu'elles interviennent comme maître d'ouvrage délégué pour plusieurs propriétaires forestiers) ou encore, dans certains cas, selon leurs statuts, - les syndicats intercommunaux.

Au niveau départemental, les DDT sont guichets uniques pour l'instruction des dossiers. L'instruction se fait en fin de processus et consiste surtout à définir le taux d'aide publique applicable en fonction du type de démarche collective en présence. Il convient de souligner tout particulièrement **l'important travail d'animation** qui est réalisé en amont (par les CRPF, les collectivités et l'ONF) qui peut prendre plusieurs voire des dizaines d'années et qui permet d'aboutir à des dossiers recevables. En Auvergne, cette animation relève des CRPF et dans une moindre mesure des communes forestières qui sont elles plus particulièrement chargées de l'animation des CFT (Chartes forestières de territoire). En Midi-Pyrénées et Rhône Alpes, cela serait davantage les collectivités (parcs, pays) ainsi que l'ONF qui prendraient en charge l'animation, les CRPF ne disposant pas de ressources en suffisance.

**L'animation** joue un rôle tout à fait fondamental pour faire émerger des projets dans le contexte du morcellement prononcé de la forêt privée. A titre d'exemple, en Auvergne 85% de la forêt est privée (soit environ 601 000 ha) et elle compte 210 000 propriétaires avec en moyenne des propriétés de 2,7 ha. Ce morcellement est encore plus prononcé dans certains massifs ayant fait l'objet de boisements de terres agricoles dans les années 1950 et avant. Il y a parfois plus de 1000 propriétaires à contacter sur un massif de 500 ha. L'identification de ces nombreux propriétaires et leur adhésion à un projet commun est un défi en soi et est un des facteurs qui explique l'importance de l'animation.

L'Ariège est ainsi confrontée à un **manque global d'animation** pour faire émerger des projets collectifs : la DDT ne fait plus de maîtrise d'œuvre, l'ONF a moins de moyens pour animer, le CRPF en a peu, les experts forestiers ont du mal, les schémas de desserte réalisés il y a quelques années ne sont pas « portés » par des acteurs territoriaux. Pour tenter de résoudre le manque d'animation, la DDT mobilise des financements nationaux pour financer de nouveaux schémas de desserte là où il n'y en a pas et les fait porter par des collectivités (EPCI) pour qu'il y ait une animation ensuite.

Le dispositif 341 A concerne les stratégies locales de développement pour la forêt. Il a pour objectif de soutenir l'animation indispensable à la réussite des stratégies locales de développement de la filière forêt - bois sur un territoire. Ce dispositif est doté d'un montant FEADER de 11,4 M€ et présente un taux d'engagement moyen (engagement FEADER/montant FEADER de la maquette) de 17%<sup>31</sup>. Ce taux cache des disparités très importantes selon les régions, avec une utilisation significative en Lorraine, Auvergne, Aquitaine et Limousin avec respectivement 45%, 38%, 25% et 24% contre seulement 4% en Midi-Pyrénées et 14% en Rhône- Alpes. Dans certaines régions, ces données et l'entretien de cadrage avec la FNCOFOR soulignent le manque de lien et d'utilisation de ce dispositif pour l'animation et l'élaboration de projets.

<sup>30</sup> Le budget des CRPF est financé aux 2/3 par l'Etat et l'impôt foncier via les Chambres d'agriculture et par 1/3 par la Région et les départements pour des actions spécifiques (source : <http://www.foretpriveefrancaise.com> consulté le 20/11/2010)

<sup>31</sup> Source : Maquette PDRH 010107 au 310710 synthese.xls

Emergence de projets de desserte forestière en **Auvergne** :

- Les origines d'un projet de desserte peuvent être multiples, une commune, des propriétaires forestiers, l'animation d'un PDM, un schéma de desserte, qui soumettent un projet (au CRPF). Dans un premier temps, il y a une étude technique du projet par le CRPF, suivi d'une validation par le maître d'ouvrage<sup>32</sup> et par les services forestiers de l'Etat. A l'issue de la validation technique, toute une série de réunions d'animation et de concertation sont menées par le CRPF avec les divers partenaires (propriétaires forestiers, communes, associations syndicales, ..). Des dossiers de financement sont préparés conjointement par le CRPF avec les communes (principalement). Ces dossiers de financement sont soumis en DDT.
- Il y a un travail très important d'animation en amont pour arriver au dépôt d'un dossier et à son instruction en département. La synthèse se fait en DDT. Il n'y a pas d'appel à projets. La DDT vérifie les dossiers, puis instruit (joue sur l'application des plafonds, des taux d'aides et sur le tracé éventuellement). Il y a un classement des projets qui est réalisé (travail conjoint DDT / DRAAF). Plusieurs critères sont pris en considération dont les critères économiques. La plupart des chemins appartenant à des communes, il est nécessaire d'avoir des élus suffisamment dynamiques, prêts à cofinancer les dessertes. Le critère de dynamisme de l'élu est important pour le CRPF.

Difficulté de faire émerger des projets collectifs et structurants dans le **Tarn** (Midi-Pyrénées) :

Dans le Tarn, le problème d'ensemble est de faire émerger des projets collectifs et structurants. La différenciation des taux d'aide (40% individuel, 70% collectif) est un élément discriminant qui favorise le regroupement. Ensuite il faut cependant des acteurs susceptibles d'animer des démarches territoriales. C'est pourquoi la DDT a sollicité le PNR du Haut Languedoc pour porter une charte forestière de territoire qui prévoit la réalisation de 4 schémas de desserte dont ils espèrent des retombées en termes de projets de desserte structurants.

En **Rhône-Alpes**, la situation est contrastée entre les types de zones forestières : Alpes du Nord avec un gisement en bois intéressant mais d'accès difficile, Nord-Est Massif Central avec des gisements d'intérêt variable et une structure foncière très morcelée et privée, Zone méditerranéenne avec des gisements peu valorisants (bois-énergie) et des voiries communales présentant beaucoup de points noirs en aval des dessertes et des sites d'exploitation. Dans les Alpes du Nord, l'exploitation forestière est beaucoup plus organisée qu'ailleurs avec des plans de mobilisation départementaux qui vont au-delà des chartes forestières (ex. en Savoie, département étudié, le plan de mobilisation forestière qui opérationnalise la charte signée avec la Région et le Département). Les différentes instances publiques sont mobilisées à tous les échelons (ECPI, Parcs, Département, Massif, Région, Etat), l'ONF jouant un rôle majeur d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre délégué pour les collectivités. Le travail d'animation pour faire émerger les projets a donc été largement entamé avant la programmation avec un zonage préalable des gisements. La mesure 125A couplée avec le dispositif du Département qui est porteur du développement de l'activité forestière qui déborde les frontières (projet INTERREG avec l'Italie). Le Département en pratique complète le dispositif en apportant en top up, un cofinancement qui permet d'aller au maximum du taux d'aide (jusqu'à 80%).

Les critères d'éligibilité des projets sont définis par une circulaire<sup>33</sup>. Chaque projet comporte une étude simple sur sa rentabilité, des critères techniques des voiries et des critères

<sup>32</sup> Maître d'ouvrage = donneur d'ordre au profit de qui l'ouvrage est réalisé ; propriétaires forestiers privés, communes, coopératives forestières, OGEC, associations syndicales...

<sup>33</sup> DGFAR/SDFB/C2007-5056

environnementaux. L'étude de la rentabilité du projet repose notamment sur le type et les volumes de bois à mobiliser ainsi que sur une estimation de la valeur marchande. L'étude de l'opportunité des investissements y est abordée de manière globale en intégrant des ouvrages potentiels à caractère environnemental (eau, paysage, ..).

L'intensité de l'aide est différenciée en privilégiant les démarches collectives. Le taux de subvention (financement Etat et FEADER) est de 40% pour les projets individuels et de 70% pour les projets portés par une structure de regroupement des investissements ou s'inscrivant dans un schéma de desserte ou une stratégie locale de développement. Le taux maximal d'aides publiques peut être majoré de 10% pour chaque situation si une collectivité abonde en top-up. Le taux maximal est respectivement de 50 et 80%.

L'aide s'inscrit dans le règlement communautaire « de minimis »<sup>34</sup> qui stipule que le montant brut d'aide publique octroyé à un même bénéficiaire ne peut excéder 200 000€ sur une période de 3 exercices fiscaux.

#### Instruction des dossiers en Midi-Pyrénées (Ariège, Tarn)

L'instruction des dossiers en DDT passe par les étapes suivantes depuis une dizaine d'années :

- *année n-1* : envoi d'un courrier aux **maîtres d'œuvre** (ONF, coopératives forestières, experts privés) pour leur demander les projets envisagés suite au courrier une liste de projets est établie sur lesquels la DDT effectue une visite d'opportunité, au cours de laquelle des suggestions de modifications du projet sont formulées : tracé des pistes, recherche de regroupement de propriétaires...
- à l'automne de *l'année n-1*, on dispose d'une bonne appréciation des dossiers pour l'année n et de leur montant, ce qui permet de répondre aux demandes des échelles supérieures pour la négociation budgétaire annuelle
- les maîtres d'œuvre travaillent ensuite à la finalisation des dossiers (annexes économiques et environnementales notamment) le dossier final est reçu en *année n* à la DDT qui fait alors une instruction essentiellement **régalienn**e (contrôle des pièces, prise en compte des suggestions de la visite d'opportunité)
- si le dossier est complet il est présenté en comité des financeurs (régionaux) puis en CRP (Comité Régional de Programmation). **Il n'y a donc pas de comité ou de sélection à l'échelle départementale**, ce qui est cohérent avec le fait qu'il n'y a plus d'enveloppe départementale dans la gestion du PDRH (régionalisation)
- jusqu'à présent il n'y a eu aucun rejet de projet au niveau régional mais à voir avec les pénuries de crédits qui s'annoncent (même si ce n'est pas la 125A qui devrait poser le plus de problème).

## Les réalisations à mi-parcours

### Bénéficiaires et engagements

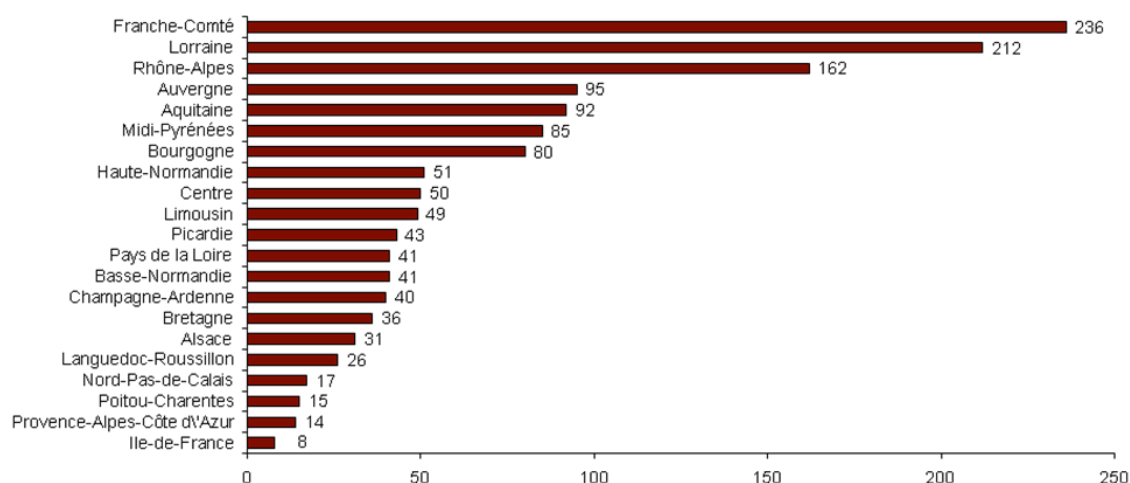
*Données de suivi 2007-2009 (Source : ODR juillet 2010)*

Au cours des trois premières années du PDRH, 1 434 « bénéficiaires<sup>35</sup> » se sont engagés dans des dessertes forestières. La répartition des projets de desserte forestière au sein des

<sup>34</sup> Règlement (CE) N°1998/2006

différentes régions est représentée à la figure 1. Les premières régions bénéficiaires sont la Franche Comté, la Lorraine et Rhône Alpes.

**Figure 1 : Répartition des « bénéficiaires » engagés dans le dispositif 125A du PDRH**



Source: ODR

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

Le montant des engagements s'élève à 39M€ soit une moyenne d'environ 27 400 € par projet. La cible du PDRH est déjà largement dépassée (271%) si on considère l'objectif de 530 opérations aidées pour toute la période.

### Types de projets

Les projets peuvent concerner différentes natures de travaux tels que repris dans le tableau ci-après. Il convient de souligner qu'une seule nature de travaux est mentionnée par bénéficiaire, alors qu'en réalité de nombreux projets comportent plusieurs travaux au sein d'un même projet. La création de route forestière concerne les travaux les plus fréquents (45%), suivi de la mise au gabarit de route et de l'ouverture de piste forestière. La création de places de retournement concerne 10% des projets. La résorption de points noirs, qui permet d'intervenir sur les routes communales couvre 2% des projets.

<sup>35</sup> C'est bien la notion de bénéficiaire qui est utilisée dans l'ODR. Elle se confond avec la notion d'opération et de projet, celui-ci consistant en un ou plusieurs travaux pour une des catégories de bénéficiaires identifiés.

**Tableau 1 : Bénéficiaires de la mesure 125A du PDRH classés selon la nature des travaux**

Nature des travaux	Bénéficiaires engagés	
	Nombre	%
Création de route forestière	652	45%
Ouverture de piste de débardage	275	19%
Mise au gabarit de route forestière	267	19%
Création de places de dépôt/retournement	205	15%
Résorption de points noirs	23	2%
Equipements annexes (fossés, barrières etc.)	12	1%
<b>TOTAL</b>	<b>1.434</b>	<b>100%</b>

Source : ADE sur base des données de suivi (source ODR)

Selon l'ODR, 84% des projets seraient inscrits dans une démarche collective selon les proportions renseignées au tableau 2 ci-après. Les schémas directeurs de dessertes forestières sont dominants, avec 44%. Il s'agit des premières démarches collectives apparues dès la fin des années 1980-90. Les différentes structures de regroupement des investissements représentent 31%, les chartes forestières de territoire qui datent de 2001 représentent 15%.

La notion de stratégie locale de développement concerne toute démarche stratégique valorisant la forêt dans une approche intégrée débouchant sur un programme d'actions opérationnel. Elle fait référence au dispositif 341A du PDRH. Elle concerne 6% des démarches.

**Tableau 2 : Démarches collectives selon les données de suivi (source ODR)**

Type de démarche	%
Schéma directeur de desserte	44%
Structure de regroupement	31%
Stratégie locale de développement (dont chartes forestières de territoire)	21%

Source : ADE sur base des données de suivi (source ODR)

La présence de l'une ou l'autre de ces démarches varie très sensiblement selon les régions.

#### Démarches collectives en Auvergne sur base des données de suivi (source OSIRIS)

Sur environ 140 dossiers déposés fin septembre 2010 renseignant un taux de financement, **un quart sont des dossiers individuels** (35/143), et les **trois quart relèvent de l'une ou l'autre des démarches collectives**. Environ la moitié des dossiers collectifs bénéficie d'un financement additionnel apporté par une collectivité territoriale en top-up (CR/CG). Les bénéficiaires sont surtout des communes pour 71%, des communautés de communes (8%) et des associations syndicales (6%). Parmi les bénéficiaires dits « individuels » il y a des groupements forestiers (10), des sociétés civiles immobilières (4) à côté de personnes physiques (13).

## 5.3. La réponse aux questions évaluatives spécifiques

### Quelle est la contribution de la desserte forestière à l'enjeu de mobilisation du bois et à l'amélioration de l'approvisionnement de la filière aval ? En quoi cette mesure permet-elle de répondre efficacement aux enjeux du transport du bois de massifs actuellement sous-exploités?

La desserte forestière est un dispositif largement mobilisé sur l'ensemble du territoire français, avec fin 2009 près de 60% des montants FEADER engagés. Selon le RAE 2010, les projets engagés devraient permettre la création ou la mise aux normes de plus de 2600 km de pistes et routes forestières, la création ou l'aménagement de plus de 700 places de dépôts, la résorption d'une centaine de goulots d'étranglement à la circulation des grumiers.

Comme illustré par le bilan des réalisations (figure 1), les régions qui ont conduit le plus d'opérations sont des régions de montagne comportant de grands couverts forestiers pour lesquels le potentiel encore inexploité est important : Franche-Comté, Lorraine, Rhône-Alpes. Selon le RAE 2010, les régions disposant d'une bonne organisation de filière, comme l'Aquitaine, connaissent également un nombre important de dossiers.

L'appréciation de l'impact des dessertes sur l'approvisionnement de la filière bois sera basée sur trois critères :

- l'exploitabilité<sup>36</sup> de la forêt en relation avec l'aménagement des dessertes ;
- la présence d'autres contraintes limitant l'exploitabilité ;
- l'aménagement des dessertes et l'approvisionnement de l'aval.

#### L'EXPLOITABILITE DE LA FORET ET L'AMENAGEMENT DES DESSERTES

Après des siècles de défrichement intensif, la forêt française a connu une croissance continue depuis le milieu du 19<sup>ème</sup> siècle qui semble se stabiliser depuis 2006 autour de 15,1 millions d'hectares (source : Inventaire forestier national).

Cette croissance a été largement encouragée par les pouvoirs publics. Le Fonds forestier national (FFN), créé en 1946 a notamment soutenu la création de plus de 2 millions d'hectares de boisements.

L'exploitation annuelle (hors auto-consommation) est estimée à 35Mm<sup>3</sup> et le taux de prélèvement est estimé entre 67% et 60% de l'accroissement biologique entre 1983 et 2002, ce qui est largement en dessous des taux pratiqués dans forêts du Nord de l'Europe (>70%). Selon les experts forestiers, non seulement, il n'y pas de risque de surexploitation mais le potentiel inexploité demeure très important<sup>37</sup>. Depuis plus de 30 ans, plusieurs rapports ont mis en évidence l'intérêt et l'importance d'exploiter ce potentiel<sup>38</sup>. La mesure relative à la desserte forestière s'inscrit donc bien dans cette logique d'amélioration de l'exploitabilité dont l'accessibilité est une des contraintes déterminantes.

<sup>36</sup> L'exploitabilité physique d'un peuplement est évaluée sur base de quatre observations réalisées en forêt : la pente, la nature du terrain, la distance de débardage, la présence d'une piste.

<sup>37</sup> Evaluation des volumes de bois mobilisables à partir des données de l'IFN « nouvelle méthode » actualisation 2009 de l'étude « biomasse disponible de 2007.

<sup>38</sup> Le rapport du groupe de travail sur l'insuffisante exploitation de la forêt française adopté en novembre 2007, mentionne pas moins de 5 rapports recommandant la mise en exploitation de ce potentiel.

D'un point de vue technique, la desserte a deux objectifs, **l'accessibilité au massif** et **la réduction de la distance de débardage**.

Le tableau ci-dessous présente les volumes mobilisables selon leur exploitabilité physique et le type d'amélioration sur base des travaux de dessertes.

Exploitabilité	Volumes X 1000m <sup>3</sup>	%	Volumes (x1000 m <sup>3</sup> ) concernés par l'amélioration des dessertes	Commentaires
Facile et moyenne	1.654	70%	257	Réduction de la distance de débardage
Difficile et très difficile	714	30%	168	Pistes améliorées
			44	Travaux spéciaux -pistes possibles
<b>Total</b>	<b>2.368</b>		<b>469</b>	
			20%	

Source ADE sur base du rapport du groupe de travail sur l'insuffisance de l'exploitation de la forêt française – novembre 2007.

Sur un potentiel total de 2,368 Mdm<sup>3</sup>, l'exploitabilité serait facile à moyenne pour 70% et difficile à très difficile pour 30% de ces volumes. Un volume d'environ 469 Mm<sup>3</sup> serait mobilisable par des dessertes améliorées (ou 2,92M ha). Le potentiel d'amélioration s'élève à environ 20% des ressources ce qui est loin d'être négligeable. Il reste des massifs pour lesquels des techniques plus spécifiques doivent être développées. C'est notamment le cas de l'exploitation forestière sur sol pentu (supérieur à 30%) pour laquelle une mécanisation adaptée doit être déployée (par exemple par la pose de câbles comme en Savoie (Rhône Alpes). Ce type de problème concernerait 15% des volumes et concerne surtout les régions montagneuses.

En retenant le ratio de 40 ha<sup>39</sup> desservis par km de desserte et d'un niveau de réalisation de 2600 km, on peut estimer grossièrement que la mesure permettra d'améliorer l'accessibilité d'environ 104 000 hectares soit 0,8% des surfaces forestières totales et 4% du potentiel améliorable.

#### LA PRESENCE D'AUTRES CONTRAINTES LIMITANT L'EXPLOITATION FORESTIERE.

Trois autres limites ont été identifiées : des limites sociologiques, économiques et industrielles.

##### Limites sociologiques

Le morcellement reste un problème majeur pour la gestion cohérente de la forêt privée française. Environ 23 % des surfaces forestières (3,5 M ha) sont constituées de parcelles inférieures à 4 ha (0,7 ha en moyenne). Les (très) petits propriétaires ne sont pas incités à exploiter une ressource qui ne leur rapporterait pas grand-chose et qui ne leur coûte rien puisqu'ils ne payent bien souvent pas l'impôt foncier étant en dessous du seuil de perception (voir exemples pour l'Auvergne et Rhône Alpes).

##### Limites économiques et industrielles

La faible exploitation forestière tient également à sa faible rentabilité. Si l'aménagement des dessertes constitue un élément important de réduction des coûts d'exploitation, l'élément déterminant est la valeur des bois. La valeur des bois dépend de sa destination (bois de chauffe, bois d'industrie, bois d'œuvre) et donc des essences exploitées.

En Midi-Pyrénées, l'intérêt différencié pour la desserte, entre le département du Tarn et le département de l'Ariège, s'explique par la différence de rentabilité de l'exploitation forestière. Dans le Tarn, par rapport à la valeur du bois exploité et au coût des dessertes, la

<sup>39</sup> Ce ratio est extrait du rapport « Evaluation ex post du Plan de Développement Rural National, CNASEA-2008 » qui s'appuie sur un document produit par le CRPF Midi-Pyrénées (2002).

mesure est perçue comme réellement incitative. Par contre en Ariège, compte tenu du coût des dessertes en montagne et de la valeur des bois, l'impact de la mesure est perçue comme relativement limitée.

La rentabilité de la filière dépend beaucoup de la capacité de l'aval à valoriser les productions localement. En Ariège, les productions sont exportées vers l'Espagne et l'Italie tandis que dans le Tarn une part importante est valorisée localement.

En Auvergne, **la forêt privée couvre 86% des surfaces forestières** (600 000 ha) et **mobilise environ 1,6-1,8Mm<sup>3</sup> de bois annuellement**. Ce bois alimente une filière dynamique en aval, composée d'environ 500 entreprises de travaux forestiers et 200 scieries. En effet, il existe encore un réseau de scieurs de petite taille qui draine des emplois en milieu rural. L'Auvergne s'est fixée comme objectif en 2009, de mobiliser 1Mm<sup>3</sup> supplémentaires de bois en impliquant les divers acteurs locaux (source CRPF Auvergne). Il y a un lien entre la desserte et le dispositif 123B qui s'adresse aux entreprises forestières. La première usine de granulés de bois a été installée en Puy de Dôme. Les dessertes forestières du Puy de Dôme jouent un rôle essentiel pour diminuer les coûts d'exploitation et en particulier les distances de débardage qui dépassent parfois 1,5-2km. La desserte est un premier élément fondamental pour une mobilisation ultérieure du bois.

### **L'AMENAGEMENT DES DESSERTES ET LA FILIERE AVAL**

Globalement, il y a une forme de contradiction dans la filière bois en France. La forêt est en moyenne très largement sous-exploitée alors que les importations sont très importantes. En 2009, la balance commerciale accusait un déficit de 5,4 milliards d'euros. Outre les difficultés d'exploitation évoquées plus haut, la filière aval valorise des essences non ou peu produites en France. Certaines essences comme le chêne de second choix, le châtaigner et le pin d'Alep restent sous valorisées. Comme la demande pour certaines essences reste relativement faible, les prix offerts sont bas et n'incitent pas à exploiter. Il reste beaucoup à faire pour structurer les sous-filières potentielles et profiter de marchés en croissance de l'utilisation du bois dans la construction et de l'utilisation du bois énergie.

En Auvergne, le lien avec la filière en aval est important et permet un approvisionnement des unités de transformation et un maintien d'emplois. Selon les entretiens, il y aurait environ un ETP/1000m<sup>3</sup> de bois. Dans les autres régions visitées (Ariège, Tarn, Savoie) les liens avec une filière en aval ont moins été mis en évidence (sauf dans le Tarn avec les scieries, mais il manque l'industrie de transformation).

**Conclusion :** La desserte forestière intervient directement au niveau de l'exploitabilité des massifs, qui constitue un vrai problème et un enjeu important. Il est estimé au niveau national que 30% des volumes sont d'accès difficile ou très difficile. L'aménagement de dessertes ne résout cependant pas toutes les contraintes. En effet, pour certains massifs en forte pente, la desserte ne peut être envisagée et il faut utiliser d'autres techniques (par exemple pose de câbles). Le potentiel d'exploitation améliorable par des dessertes a été estimé à 20% de du volume sur pied par l'IFN. Avec 2600 km de dessertes prévues, la mesure pourrait concerner 4% du potentiel améliorable.

Ceci étant, l'accessibilité n'est pas la seule contrainte pour mobiliser le bois. Les autres limites évoquées sont d'ordre sociologique ou économique. Au niveau sociologique, l'exploitation est contrainte par le morcellement extrême des parcelles et le peu de motivation des très petits propriétaires à exploiter.. Enfin au niveau économique, la production forestière française ne correspond pas exactement à la demande des marchés et des industries.

## Comment est prise en compte l'articulation entre la desserte interne aux massifs (qui relève du FEADER) et l'amélioration des voiries communales permettant de rejoindre le réseau de transport de bois rond (qui relève d'autres financements, FEDER par exemple) ?

L'articulation entre les voiries communales et la voirie forestière pose souvent des problèmes qui ne trouvent pas toujours de réponse.

En effet, les travaux de desserte permettent de disposer d'une voirie forestière en bon état. Celle-ci sera utilisée par des camions remorques transportant les grumes. Les tonnages de ces camions sont élevés, et suite au décret « bois rond » pris dans le contexte post-tempêtes ils peuvent atteindre 52-57 tonnes<sup>40</sup>. Si les dessertes débouchent sur la voirie communale, elles sont empruntées par ces grumiers d'environ 50 t, alors qu'elles ne sont pas conçues pour de telles charges. Les dégâts et détériorations seraient fréquents. L'objectif est d'arriver au plus vite sur les routes départementales pouvant supporter les charges évoquées.

Les routes communales sont financées par budget triennal (DGE, Etat (sous préfecture), Conseil général et budgets communaux). Ces budgets sont limités face à un réseau communal très important et mal connu. La question de l'articulation est très complexe selon les acteurs. La clé est la concertation entre tous les acteurs.

Le FEDER n'intervient pas sur les routes communales. Lors de la période précédente, 2000-2006, le DOCUP Objectif 2 pouvait financer la résorption de points noirs (rubrique désenclavement des massifs forestiers). **Les points noirs** concernent des **travaux sur la voirie communale** (ouvrages d'art, virages, tronçons à forte pente, tronçons à renforcer) donnant accès aux massifs. Aujourd'hui le FEDER ne finance plus cette résorption des points noirs de voirie communale. Cet aspect a été « ouvert » au financement de la 125A depuis octobre 2007, sous conditions définies au plan régional, et avec un plafonnement afin de ne pas utiliser tout le budget. En Midi-Pyrénées, la résorption des points noirs est éligible depuis 2008 « tout en conservant un caractère exceptionnel ». Cela reste donc un frein très important (Midi-Pyrénées, Rhône Alpes) car la résorption des points noirs repose essentiellement sur les financements du CG, qui a peu de moyens et d'autres priorités en matière de routes (déviations routières). Tous ces travaux de voirie coûtent très chers en zone de montagne, c'est donc un problème important non résolu.

## Les risques pour l'environnement soulignés par l'évaluation environnementale stratégique ont-ils pu être limités ?

L'évaluation stratégique environnementale avait formulé les principaux risques suivants liés aux dessertes forestières : l'impact sur la biodiversité par l'exploitation du bois ainsi que l'accès et la fréquentation des massifs, par des piétons ou des engins motorisés.

En pratique, les visites de terrain semblent montrer **qu'à partir du moment où on décide d'exploiter la forêt**, les risques environnementaux seraient limités et mieux encadrés avec une desserte que sans desserte aménagée.

Chaque projet de desserte fait l'objet d'une étude environnementale plus ou moins détaillée. Théoriquement, dans les cas où le risque environnemental serait trop grand, le projet serait rejeté en raison des mesures de préventions et d'atténuation qui augmenteraient les coûts et rendraient le projet non rentable.

Concrètement sur base des projets de dessertes réalisés, **les risques liés à l'eau** seraient mieux traités sous le PDRH que précédemment. Concernant l'eau, certaines DDT consultent

<sup>40</sup> Source : Informations – Forêt, 2006. « La réglementation sur le transport des bois ronds : état des lieux » Fiche n°740.

systématiquement les services de la police de l'eau. Avec une desserte, des aménagements spécifiques sont réalisés notamment dans les zones de captages. Finalement la réduction des distances de traîne des grumes limite également les effets potentiels négatifs sur l'eau.

En ce qui concerne **la biodiversité**, et en comparant des situations où on exploite avec ou sans desserte aménagée, celle-ci permettrait de réduire le temps de présence dans le massif et de prendre des dispositions spécifiques comme par exemple dans les zones Natura 2000. L'exploitation « sans » desserte entraînerait une présence plus longue dans le massif, une dégradation plus forte par la traîne des grumes par les accès les plus rapides (le long des pentes) avec des dégâts parfois considérables.

En Auvergne, dans la Vallée de l'Ance du Puy de Dôme, les dessertes permettraient une gestion de la sapinière en cycle fermé avec régénération naturelle, alors que sans dessertes, les coûts d'accès réguliers (tous les 8-10 ans) seraient trop élevés pour ce type de gestion et déboucheraient sur des coupes à blanc. En Midi-Pyrénées (Ariège et Tarn) on considère que l'existence de l'annexe environnementale est positive, même si elle reste déclarative. Concernant la biodiversité, les DDT seraient plutôt dans une logique de « tout ou rien » plus que de mesures compensatoires. De plus, **l'opposition des associations environnementales à la création de pistes, qui s'ajoute à la faible rentabilité économique**, pousse les communes à ne pas le faire.

Les risques d'accès et de fréquentation des massifs desservis par des dessertes aménagées ne semblent pas se vérifier dans les régions visitées :

*« Les engins motorisés auraient une préférence pour les chemins avant travaux (Auvergne) » ; la circulation des engins à moteur est réglementée (arrêté municipal, panneaux, barrières (Rhône Alpes); il y a l'annexe environnementale, en outre une vraie vigilance par rapport à l'eau, mais pas de suivi ultérieur (Midi-Pyrénées) ».*

Une exploitation avec desserte aménagée serait donc mieux encadrée du point de vue environnemental qu'une exploitation sans desserte. En revanche, l'exploitation forestière engendre bien entendu des effets sur la biodiversité en comparaison avec une situation sans exploitation.

## 6. Les mesures 132 et 133 sur la qualité alimentaire

### 6.1. Description des mesures et questionnement spécifique

#### Les mesures 132 et 133

Les mesures 132 et 133 visent à améliorer la qualité de la production et des produits respectivement en :

- encourageant les agriculteurs à participer à des régimes de qualité alimentaire (132) ;
- soutenant les groupements de producteurs dans leurs activités d'information et de promotion **pour les produits faisant l'objet de régimes de qualité alimentaire** (133).

Les deux mesures sont liées par le règlement européen (CE) n°1698/2005.

La mesure 132 s'inscrit à la fois dans une perspective d'augmentation de la valeur ajoutée des produits agricoles auprès des exploitants et de renforcement de débouchés commerciaux, tout en garantissant la qualité du produit et du processus de production auprès des consommateurs.

Les appellations éligibles au titre des régimes communautaires ou nationaux sont : l'appellation d'origine contrôlée (AOC), l'appellation d'origine protégée (AOP) et l'indication géographique protégée (IGP), la spécialité traditionnelle garantie (STG) et l'agriculture biologique (AB). L'appellation Label rouge ainsi que les certifications de conformité produit (CCP) collectives sont éligibles au titre des régimes de qualité au niveau national.

La mesure 133 soutient les **groupements de producteurs**, notion définie avec précision du point de vue statutaire au niveau de la réglementation européenne, dans leurs activités d'information et de promotion de produits, couverts par la mesure 132. **La mesure 133 vise la promotion des produits régionaux** et se veut complémentaire aux actions nationales ou européennes. La mesure 132 bénéficie directement aux agriculteurs, la mesure 133 à leurs groupements de producteurs tout en ayant comme cible principale le consommateur final. Les deux mesures sont nouvelles sous le RDR<sup>41</sup> et relèvent des volets régionaux. Ces mesures ont été activées par une dizaine de régions dans les DRDR<sup>42</sup>. Les cibles fixées par le PDRH sont de 4300 exploitations participant à un régime de qualité alimentaire et de 325 actions de promotions aidées.

La mesure 132 est dotée de 12M€ dont 7,78M de FEADER. La mesure 133 de 35,4 M€ dont 24,3M€ de FEADER.

<sup>41</sup> Elles sont nouvelles sous le RDR2 mais déjà présentes antérieurement au niveau régional ; il existait des aides à la promotion et des aides à la certification dans certaines régions financées sur budgets régionaux (CR, CG).

<sup>42</sup> Il s'agit des régions suivantes : Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Centre, Languedoc-Roussillon, Limousin, Pays de la Loire, PACA, Rhône Alpes.

## Le questionnement spécifique

Il est demandé à l'évaluateur pour ces deux mesures, « mises en œuvre dans une minorité de régions, d'analyser surtout l'articulation avec les politiques de qualité (politiques publiques régionales et également initiatives de nature privée) et de montrer l'apport spécifique de ces mesures programmées dans certains DRDR. »

Le questionnement européen est centré autour de l'efficacité et des effets, notamment pour le consommateur : A-t-on amélioré la qualité et la transparence du processus de fabrication au profit du consommateur ? A-t-on sensibilisé le consommateur par rapport à ces produits ?

Il s'intéresse également à la valeur ajoutée des produits, à l'accès au marché et finalement, à la contribution des mesures à l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole.

## La méthodologie

L'approche suivie comprend outre l'analyse de la documentation et la recherche de statistiques sur les SIQO, des entretiens auprès du bureau gestionnaire national, de l'Institut National de l'Origine et de la qualité (INAO), des gestionnaires de Directions Départementales du Territoire (DDT) et Conseils Régionaux (CR) et Organismes de Défense et de Gestion (ODG).

Quatre régions (Aquitaine, Auvergne, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes) ont été choisies pour les études plus approfondies sur la mesure 133, dont les premières pour la mesure 132.

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

### Le système de mise en œuvre

Au niveau national, le bureau de la gestion des signes de qualité et de l'agriculture biologique du MAAP est responsable du suivi général des deux mesures. Elles font toutes les deux l'objet de programmations régionales. Les mesures étant exclusivement cofinancées par les collectivités (il n'y a pas de crédits du MAAP en face du FEADER), ce sont principalement les régions qui définissent précisément les règles locales (liste des SIQO, type de bénéficiaire (tout adhérent ou nouvel adhérent, ..). Le bureau gestionnaire fournit les directives européennes. Il a également mis en place une rubrique de questions/réponses en ligne à destination des régions.

Au niveau régional, les principaux acteurs sont les collectivités (CG et CR en tant que cofinanceurs), les organismes de défense et de gestion (ODG<sup>43</sup>), structures détentrices des cahiers des charges sous SIQO et gestionnaires de ces filières. Les dossiers de certification sont instruits en départements par les DDT, historiquement plus proches des agriculteurs, ainsi que par les CR dans plusieurs régions lorsqu'ils ont obtenu la délégation de gestion. Les projets de promotion des produits sont davantage instruits au niveau régional (Conseil Régional ou DRAAF). Ils sont analysés en comité (technique/de programmation du FEADER/de coordination ou autre comité) qui définit des critères de sélection, en tant que de besoin.

Les mesures 132 et 133 sont en délégation de gestion dans :

- 5 régions pour la 132 : Aquitaine, Basse Normandie, Bourgogne, Midi-Pyrénées et Alsace ;

<sup>43</sup> Les ODG des SIQO ont été créées par la Loi d'orientation agricole du 5/6/2006.

— 4 régions pour la 133 : Aquitaine, Basse Normandie, Midi-Pyrénées et Alsace.

L'aide accordée sous la mesure 132 prend la forme d'une incitation financière annuelle (sur une durée maximale de 5 ans) dont le niveau est fonction du niveau des **charges fixes** résultant de la participation au régime tel que défini au niveau de la réglementation européenne. Le règlement (CE) n°1974/2006 entend par charges fixes les **frais d'inscription** à un régime de qualité ainsi que la cotisation annuelle pour y participer, qui peut couvrir, le cas échéant, les frais liés aux contrôles. En réalité, ces montants sont limités comme on le verra au niveau des réalisations, avec dans certains cas des coûts éligibles de moins de 100€ voir l'absence de coûts éligibles.

Seuls des groupements de producteurs sont éligibles aux **actions de promotion de la mesure 133**. La notion de groupement a suscité beaucoup de débats en début de période. Les organisations professionnelles ou interprofessionnelles représentatives d'un ou de plusieurs **secteurs** ne sont pas éligibles, en revanche les interprofessions spécifiques à un produit sont éligibles. En agriculture biologique, une structure professionnelle multi-produits est éligible.

Difficultés rencontrées en région concernant la notion de « groupements de producteurs »

*Aquitaine* Le fait d'exclure les interprofessions multi-SIQO limite la pertinence de l'action (exemple l'Interprofession des vins de Bergerac, qui représente une somme de petites AOC) mais empêche aussi de rendre éligible des Interprofession comme CIVB (Comité Interprofessionnelle des Vins de Bordeaux) trop importante. **La logique de regroupement pour des petites productions AOC sous des Interprofessions est sanctionnée dans le cas du vin.**

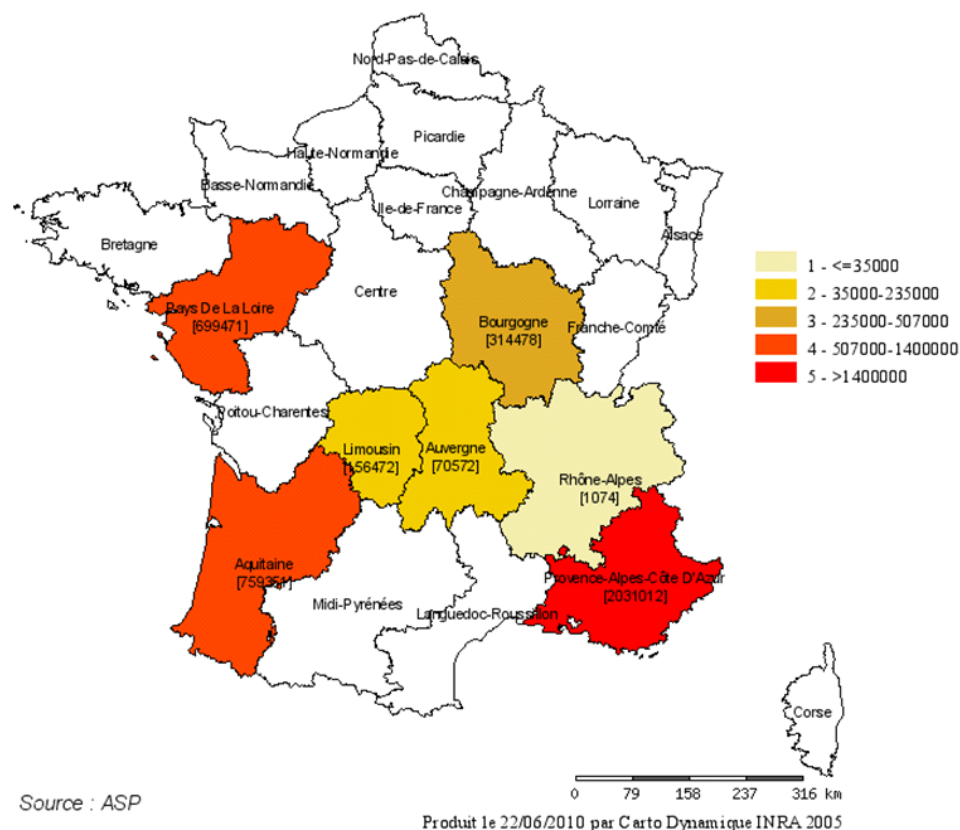
*Midi-Pyrénées* L'Institut Régional de la Qualité Alimentaire de Midi-Pyrénées (IRQUALIM) mène des actions de promotion collective mais ne dispose pas du statut de groupement de producteurs. Dans le secteur du vin, l'Interprofession des Vins du Sud Ouest, a nécessité pour devenir éligible que les vins de Pays deviennent IGP pour que l'interprofession ne regroupe ensuite que des ODG (AOC et IGP). Cette évolution est cohérente avec la réforme de l'INAO (passage de tous les vins de pays français en IGP).

## Les réalisations à mi-parcours

Le **bilan des réalisations** repose sur les trois premières années du PDRH, **2007-2009**. Dix régions ont ouvert la mesure 132 dans leurs volets régionaux, dont sept ont fait l'objet d'engagements jusque fin 2009 (voir carte ODR données de suivi provisoires). Il convient de souligner que les évolutions entre fin 2009 et fin septembre 2010 sont fortes en ce qui concerne la mesure 133 (+129% de paiements et +83% d'engagements).

Selon l'ODR, la mesure 132 fait état d'engagements d'environ 4 millions d'euros. Cela correspond à près de 3 400 bénéficiaires engagés. Environ deux tiers des bénéficiaires sont engagés dans l'agriculture biologique. Ces données sont présentées dans les tableaux et cartes ci-après. La cible en terme de nombre de bénéficiaires est atteinte à 78%, alors qu'en terme budgétaire, elle n'est atteinte qu'à 28% par rapport au FEADER.

Montant des engagements du PDRH entre 2007 et 2009 : (Dispositif : 132 1



## Mesure 132 : Régimes de qualité alimentaire

Indicateurs	132 Qualité alimentaire
Montant engagé cumulé (en €)	4.032.433
Montant payé cumulé (en €)	1.989.375
Bénéficiaires engagés (nombre)	3.376
Montant moyen (€ par bénéficiaire)	686
Bénéficiaires engagés bio	2.077
% Bénéficiaires engagés bio	63,6

ADE sur base des données de suivi (Source : ODR, novembre 2010, données provisoires)

La mesure 132 comptait 3.230 bénéficiaires (2007-2009) pour un nombre total de 4.307 dossiers. La distribution des bénéficiaires engagés par région pour la mesure 132 ainsi que le montant moyen des engagements sont présentés au tableau ci-après. PACA se situe en tête, tant en nombre de bénéficiaires que de montant moyen des engagements. Les montants moyens varient fortement d'une région à l'autre. En Rhône Alpes, ce n'est que l'Ardèche qui s'est réellement engagée dans la mesure.

Région	Bénéficiaires engagés	Montant engagé (€)	Montant moyen
Aquitaine	586	757.967	1.293 <sup>44</sup>
Auvergne	265	70.573	266
Bourgogne	487	312.242	641
Limousin	239	155.953	653
Pays de la Loire	854	698.909	818
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	925	2.017.047	2.181
Rhône-Alpes	9	1.074	119
Total	3 365	4.013.765	1.193

ADE sur base des données de suivi (Source : ODR, novembre 2010 données provisoires)

#### Type de production

Parmi les 4.307 dossiers engagés, la grande majorité (80%) concerne l'agriculture biologique. Une série de dossiers sont repris sous une catégorie « autre » non spécifiée. Le reliquat (54 dossiers) concerne la lentille verte du Puy en Auvergne. Aucun dossier ne concerne le vin (fin 2009).

**Tableau 2: Répartition des dossiers selon les différents types de production**

Type de production	Nombre de dossiers engagés	Pourcentage des dossiers
Agriculture biologique	3.456	80%
Lentille verte du Puy	54	1%
Vin	0	0%
Autres	797	19%
Total	4.307	100%

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

Au niveau de la mesure 133 qui concerne les activités d'information et de promotion des produits sous SIQO, 32 projets ont été engagés soit 10% de la cible, pour environ 12% des engagements du FEADER. Le montant moyen des engagements varie très fortement selon les régions. Le Limousin se distingue avec un montant moyen de 165 000€/bénéficiaire.

<sup>44</sup> Les données présentées pour l'Aquitaine ne correspondent pas à la réalité selon les visites en régions, particulièrement en ce qui concerne le montant moyen.

Région	Bénéficiaires engagés	Montant moyen engagé €	Montant total engagé (€)
Aquitaine	7	3.773	26.409
Auvergne	3	39.439	118.318
Basse-Normandie	7	40.375	282.622
Limousin	8	165.035	1.320.276
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1	10.221	10.221
Rhône-Alpes	6	22.780	136.680
Ensemble	32	59.204	1.894.526

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

Les projets couvrent notamment la publicité via les divers canaux de communication (dont la presse, des spots radio ou télévisés), la participation à des salons ou des foires, des actions de promotion et de communication (dont des spots radios, voir télévisés dans certains cas, des encarts dans la presse) mais également des actions dans la presse ou sur les points de vente. Les budgets sont très variables d'une dizaine de milliers d'euros à plus d'un million pour les spots télévisés.

#### Bilans spécifiques de la mesure 133 en provenance des régions

*Aquitaine (31/08/2010)* : 22 projets de promotion ont été introduits, dont 17 concernent l'agriculture biologique (dont 3 vins bio), les autres concernent les IGP (Jambon de Bayonne et Foie gras du Sud Ouest) et AOC (Noix du Périgord et Piment d'Espelette) pour un montant engagé éligible d'environ 1,3M d'€ et de 446 500 € de FEADER.

*Auvergne (fin septembre 2010)* : 18 projets de promotion ont été introduits, dont 7 encore en cours d'instruction en 2010. Le montant des dépenses éligibles est d'environ 3,58M€ dont environ 800 000€ de FEADER. Les principaux porteurs de projets sont les AOC fromagères (Fourme d'Ambert, St Nectaire, Cantal,...) ainsi que les Labels rouge (Bourbonnais, Veaux des Monts du Velay, ..). Trois projets concernent l'agriculture biologique (actions de communication et participation à des foires régionales).

*Rhône-Alpes (fin septembre 2010)* : 27 dossiers pour un montant total de 147 K€ dont 17 en Agriculture biologique (portés par la coordination régionale CORABIO), 6 en SIQO (mais 3 bénéficiaires) et 4 en viticulture (dossiers récents de 2010). La non-éligibilité des SIQO plus vieux de 3 ans, éliminent de nombreux AOC et IGP, notamment en fromage. L'introduction de la filière viti-vini dans le dispositif laisse augurer de nombreux projets pour le reste de la programmation.

*Midi-Pyrénées (septembre 2010)* : un nombre significatif de dossiers ont été engagés mais ils ne sont pas « visibles » dans l'ODR fin 2009 en raison du choix de paiement dissocié par le conseil régional (la partie régionale a été payée mais pas la partie FEADER).

## 6.3. La réponse aux questions évaluatives spécifiques

### Quelle est l'articulation des mesures 132 et 133 avec les politiques de qualité ?

Les quatre régions à études de cas (Auvergne, Aquitaine, Midi-Pyrénées et Rhône Alpes) ont des politiques de qualité anciennes et développées<sup>45</sup>.

La région **Midi-Pyrénées** a une politique ancienne et forte de développement des SIQO, en tant qu'alternative aux conditions pédoclimatiques moins concurrentielles pour les grandes cultures. La part des SIQO dans le chiffre d'affaires de la ferme régionale est passée de 6% en 1992 à 15% en 2010. **L'Aquitaine** est une région pionnière en matière de SIQO qui constitue un élément majeur de la production agricole. Le foisonnement en Aquitaine des SIQO est le résultat de filières fortement sous SIQO (254 SIQO dont deux tiers pour le vin), de la grande diversité des filières présentes avec des produits spécifiques (viandes de boucherie, volailles maigres et grasse, fruits et légumes, ..) et d'une montée en puissance sur la période 1990-2010 d'une multitude d'initiatives au fur et à mesure du développement des productions. En **Auvergne** la moitié de la production laitière est destinée au fromage dont 46% AOC. La région relève en outre une trentaine de Labels rouges et de productions sous IGP. En **Rhône-Alpes**, où la Région et les Départements soutiennent depuis longtemps également la promotion des produits de qualité, les SIQO concernent 30% des exploitations agricoles tant dans le secteur animal (fromage (55 AOC fromages), volaille, bovin) que végétal (vin, fruits, maraîchage, ..). **Ces quatre régions sont également bien engagées dans le soutien à l'agriculture biologique.**

Pour diverses raisons (voir question évaluative suivante), l'utilisation de la mesure 132 s'est surtout faite pour l'agriculture biologique, régime de qualité alimentaire qui se prête le mieux pour solliciter l'aide tel que prévu règlementairement par la mesure 132.

**La promotion de l'agriculture biologique fait partie intégrante de certaines politiques régionales** et elle a été inscrite comme une priorité du développement agricole dans certaines régions (Aquitaine, Auvergne, Rhône-Alpes) : **ce ciblage de l'AB par la mesure 132 apparaît à ce titre cohérent.** Cette cohérence est renforcée par la mobilisation d'autres mesures de l'axe 1 sur l'agriculture biologique : en Aquitaine, 50% des projets de la 111B portent aussi sur l'AB, s'y ajoute les mesures du socle national (214 sur CAB et MAB). La Région Auvergne s'est engagée à doubler les crédits consacrés au développement de l'agriculture biologique pour en faire la 1<sup>ère</sup> Région Bio de France en doublant le nombre d'exploitations et en intégrant 30% de SIQO dans la restauration collective des lycéens<sup>46</sup>. Le taux de pénétration de la mesure 132 est élevé par rapport aux exploitations en agriculture biologique avec 50% en Aquitaine et 43% en Auvergne (3 départements) avec plus de 90% dans le Cantal).

Pour les autres SIQO, on ne peut parler d'articulation qu'au niveau de la mesure 133 concernant la promotion avec tout le débat sur l'intérêt de définir de manière aussi précise la notion de groupements de producteurs.

**En termes d'articulation il convient de souligner le débat sur le devenir des IGP (au niveau de l'UE)** concernant l'approvisionnement en matières premières au sein d'un territoire limité ou non. Ce point sera également abordé sous la question transversale relative à la cohérence. Deux visions sur les IGP s'opposent, à savoir une vision liant la composition des produits à un strict approvisionnement au sein d'un territoire limité et une

<sup>45</sup> Il n'a pas été possible de disposer de statistiques précises sur le poids des SIQO en France et en régions sous une forme homogène. Les diverses données globales collectées en régions sont présentées.

<sup>46</sup> Source : fiche de presse 14/04/2010 Conseil Régional Auvergne.

autre vision beaucoup plus libérale, soutenue par certains grands groupes des IAA (ANIA en France) qui souhaitent conserver une liberté pour optimiser leurs achats au plan international sans contrainte d'un approvisionnement lié à un territoire (du porc en provenance des Pays Bas ou du Danemark et pas du massif central pour les salaisons d'Auvergne ?)

## Quel est l'apport spécifique de ces mesures prévues dans certains DRDR ?

L'apport spécifique des mesures nécessite une analyse séparée pour chacune des deux mesures en raison des constats différenciés.

### **MESURE 132 – PARTICIPATION A DES REGIMES DE QUALITE ALIMENTAIRE**

L'aide pour la participation des agriculteurs à des régimes de qualité alimentaire est limitée à un montant maximal de 3000 €/exploitation. Comme l'a montré le bilan des réalisations, elle met en jeu des montants très faibles dans certains cas (parfois moins d'une centaine d'€).

Les avis sur l'intérêt de cette mesure 132 sont partagés. Le bureau gestionnaire à Paris estime que malgré une l'enveloppe financière limitée, la mesure a bien été ouverte par les régions qui se sont surtout mobilisées pour l'agriculture biologique.

En départements, on déplore surtout les coûts de gestion élevés (1,5 jours d'instruction OSIRIS) et qui semblent disproportionnés par rapport à l'aide accordée (moyenne 1 200€, < 200€/dossier (cas de l'Auvergne). Les mesures correctrices proposées par le bureau gestionnaire (exemple : mise en place d'un contrat de 5 ans avec le bénéficiaire en Aquitaine) ne semblent pas accessibles à toutes les collectivités dont les actions reposent sur des budgets annuels (Auvergne).

L'apport de la mesure est également limité par la définition stricte du règlement européen des coûts éligibles. En effet, pour une série de SIQO il n'y a pas de frais d'inscription et les cotisations annuelles sont très faibles voir nulles (Midi-Pyrénées). **Toutes ces filières sont donc exclues de l'appui. C'est la raison pour laquelle la mesure est faiblement utilisée en Midi-Pyrénées et orienté sur l'agriculture biologique.**

En raison de l'agencement spécifique de la mesure 132, qui est très circonscrite au niveau européen (types de dépenses éligibles, bénéficiaires (agriculteurs individuels et pas les groupements) son apport serait globalement limité pour les programmes régionaux face aux coûts de gestion qu'elle occasionne.

### **MESURE 133 – ACTIONS DE COMMUNICATION ET DE PROMOTION DES SIQO**

Contrairement à la mesure 132, les actions de communication et de promotion de la mesure 133 ont un réel effet de levier potentiel (taux d'aide 70% des coûts éligibles des actions, plafond de 2M€ avec des taux d'intervention dégressifs du FEADER).

Les actions de promotion sont complémentaires à la promotion nationale ou internationale, et permettent à certaines régions de valoriser l'image des territoires.

Les régions visitées ont des politiques régionales agricoles largement orientées sur la qualité. Elles visent le développement de filières de production sous signes de qualité de manière intégrée et appuient tant des actions de production, de transformation ou de distribution, la recherche de niches de marché ainsi que la communication sur les points forts de ces modes de production et leur promotion.

En Auvergne et Rhône-Alpes il y a les contrats d'objectifs de filières sous signes de qualité SIQO (CROQ en Auvergne – CROF en Rhône Alpes (contrat régional d'objectifs filière) dans lesquels les Départements sont impliqués. Dans le cadre des contrats d'objectifs de développement des filières, les ODG sont amenés à présenter une démarche stratégique à moyen et long terme. Cette stratégie repose sur un diagnostic préalable de la filière sous SIQO avec un état des lieux, les forces et faiblesses, les perspectives et partenaires. Le plan

stratégique est décliné en projets opérationnels, parmi lesquels il peut y avoir des actions de communication ou de promotion qui pourront être soutenues par la mesure 133.

Le CR de Midi-Pyrénées développe à la fois une politique d'appui aux ODG pour faire de la promotion, et une politique d'appui à une structure régionale d'appui et de promotion collective (IRQUALIM). Les actions de promotion financées par la mesure 133 renforcent de manière cohérente les actions d'information et de promotion collectives soutenues par les régions dans ce contexte.

En Aquitaine, la région mais surtout les acteurs régionaux des filières utilisent dans leur communication les composantes d'image des territoires comme relais des SIQO car les liens avec le territoire sont définis au sein des cahiers des charges des SIQO (AOC, AOP, IGP, Label Rouge pour ceux ayant une IGP). L'utilisation du mot Aquitaine n'est pas autorisée par la mesure 133. L'utilisation des toponymes comme mention valorisante ne peut se faire que sous certaines conditions (détenir un SIQO de type AOC, AOP, IGP). En outre, il y a des liens potentiels avec l'axe 3 sur les mesures d'agro-tourisme et l'oenotourisme en particulier. A ce sujet, il y a reste une incompatibilité entre l'ampleur des besoins et les enveloppes prévues, montrant dès le début que le secteur vins ne pourrait pas émerger avec ces mesures en Aquitaine.

La règle de non-éligibilité des SIQO de plus de 3 ans (pratiquée par certaines régions), qui ne s'applique pas à l'Agriculture Biologique ni aux IGP vin, réduit également la portée de la mesure, écartant du dispositif les SIQO qui peuvent être suivis, sans FEADER, par les dispositifs régionaux et locaux d'aide n'ayant pas ce critère restrictif d'éligibilité.

Certains freins existent néanmoins au niveau de la définition des bénéficiaires de la mesure, limités aux ODG. En effet, le ciblage des bénéficiaires sur les seules ODG conduirait à une certaine dispersion des actions de petite taille (Aquitaine). Elle serait également contraire au regroupement des petites structures encouragé par ailleurs.

En conclusion, la mesure 133 représente un intérêt réel pour les régions qui sont engagées dans une politique de soutien et de développement des SIQO, elle vient renforcer ces politiques régionales et les actions de promotion et de communication menées dans ce cadre.

## 7. La Prime Herbagère Agro Environnementale (dispositif 214A)

### 7.1. Description de la mesure et questionnaire spécifique

#### Des enjeux environnementaux majeurs liés à l'herbe

Les enjeux liés au maintien de l'herbe sont précisés dans le PDRH comme suit :

« Les systèmes d'élevage à base d'herbe offrent à la société, en plus des biens de consommation produits, un certain nombre de services :

- maintien de l'ouverture de milieux à gestion extensive,
- entretien de prairies dont le rôle est important pour l'écosystème (en particulier pour la biodiversité et la qualité de l'eau),
- protection contre l'érosion des sols en assurant un couvert végétal permanent,
- maintien d'un paysage (prairies, éléments fixes du paysage tels que les haies, ouverture et entretien de milieux).

Par ailleurs, les prairies implantées pour une durée de plus de deux ans sont généralement économes en intrants (engrais, produits phytosanitaires et énergie) et participent à la durabilité économique des exploitations. Elles contribuent également à donner aux produits une image de qualité. »

#### Un dispositif historique mais renforcé du point de vue environnemental dans le cadre du PDRH

La PHAE2 fait suite à une série de dispositifs de soutien aux systèmes extensifs valorisant l'herbe : prime à l'herbe dès 1993, PMSEE (2000-2003), PHAE1 (2003-2006), PHAE2 depuis 2007 dans le cadre du PDRH. Le cahier des charges de la PHAE 2 a cependant été renforcé par rapport à la PHAE1, en vue d'une gestion plus respectueuse de l'environnement. Il contient ainsi de nouvelles contraintes :

- le **retournement ou déplacement des prairies temporaires engagées** est autorisé une fois maximum au cours des 5 ans de l'engagement, dans la limite de 20% de la surface engagée (35% pour les exploitations situées dans des départements de zone de montagne sèche) ;
- **l'existence d'éléments de biodiversité** est obligatoire à hauteur d'au moins 20% de la surface engagée ainsi que le maintien de la totalité des éléments de biodiversité existants sur les surfaces engagées.

**D'un point de vue budgétaire**, cette mesure du socle national est fortement dotée financièrement. La maquette FEADER prévoit en 2010, suite au bilan de santé, près de 773 millions d'euros pour la PHAE, avec une contrepartie nationale apportée par le MAAP. Cela représente 57,4% du budget FEADER alloué aux mesures agro-environnementales et 22,4% des montants alloués à l'axe 2.

## Objectifs et logique d'action

### Un objectif de stabilisation des surfaces en herbe et de biodiversité

En lien avec ces enjeux très structurels (biodiversité, paysages, sols, qualité de l'eau), le PDRH rappelle les objectifs de la PHAE : *Le dispositif PHAE2 a pour objectif de favoriser la biodiversité sur les exploitations herbagères. A cette fin, il s'agit de faciliter la souscription par un grand nombre d'agriculteurs de mesures agroenvironnementales visant à la préservation des prairies et au maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive. L'objectif est de stabiliser les surfaces en herbe, en particulier dans les zones menacées de déprise agricole et d'y maintenir des pratiques respectueuses de l'environnement.*

Il s'agit donc à travers de cette mesure de masse, s'adressant à un grand nombre d'agriculteurs, d'agir sur la préservation des prairies et d'assurer l'ouverture des espaces dans les zones menacées de déprise. C'est aussi une mesure visant à favoriser la biodiversité et les fonctionnalités écologiques dans les milieux herbagers.

Ces effets sont avant tout assurés par le maintien des pratiques et prairies menacées, amenant de ce fait à **distinguer les problématiques du « cœur » des systèmes herbagers de celle des « périphéries »** plus menacées (zones de transition ; zones de déprise, zones herbagères isolées). Au delà de la seule compensation/incitation de pratiques, les objectifs de la PHAE renvoient donc à **des mécanismes économiques structurels se rapprochant des finalités du premier pilier** et permettant d'assurer soit (1) la rentabilité relative des systèmes herbagers par rapport aux systèmes de culture, voire (2) la viabilité même de certains systèmes herbagers.

### Un cahier des charges plus exigeant

Sur le plan de la logique d'action, « *Le dispositif s'appuie sur un chargement optimal au vu des caractéristiques locales, sur des éléments de biodiversité et sur une gestion économe en intrants* ». Il exige donc le respect d'un chargement optimal au vu des caractéristiques locales (maximum de 1,4 UGB/ha sauf dérogations à 1,8UGB/ha) et la réduction des niveaux d'intrants, notamment la fertilisation azotée (maximum 125 unités d'azote par hectare, dont 60 unités d'azote minéral). La PHAE agit aussi sur l'allongement des rotations des prairies temporaires (retournement maximum de 20% de la surface au cours des 5 ans) et sur le maintien d'une certaine quantité d'éléments fixes intéressants au titre de la biodiversité (représentant au minimum 20% de la surface en herbe engagée).

### Un ciblage dans la continuité

En outre, la PHAE2 cible tout particulièrement les exploitations spécialisées (seuil à fixer au niveau départemental, minimum 50% de la SAU) à l'image des PHAE et PMSEE précédentes. En lien avec l'analyse qui précède **on peut considérer que ce ciblage est plus adapté au « cœur » qu'aux « périphéries »**. Notons cependant que les critères d'éligibilité concernent les caractéristiques globales de l'exploitation (taux de spécialisation), alors que les contraintes de gestion extensive des prairies, s'appliquent seulement sur les parcelles que les exploitants décident d'engager (excepté le taux de chargement).

### Des montants quasi équivalents ou revus à la baisse : quelle place pour les systèmes extensifs ?

Malgré ces exigences complémentaires, le niveau de rémunération de la mesure a faiblement évolué. En ce qui concerne la PHAE « normale » (zones herbagères humides) le montant unitaire a été harmonisé à la hausse à 76€/ha, dans la limite de 7600 euros par exploitation<sup>47</sup>. En revanche, le montant a baissé dans un grand nombre de zones extensives (autour de

<sup>47</sup> La gestion des enveloppes budgétaires en région a contribué en revanche à plafonner ou stabiliser les dépenses par hectare ou par exploitation affectant de ce fait l'ampleur de cette revalorisation (cf. ci-dessous).

50€/ha) qui bénéficiaient précédemment d'une valorisation plus importante en lien avec les mesures herbagères 19 des CTE/CAD. En effet, la justification des montants de la mesure est aujourd'hui basée sur la seule logique de la compensation d'une moindre intensification de la production herbagère (baisse de la fertilisation et ou chargement) ce qui n'est pas sans poser question dans les zones extensives avec des problématiques très différentes : entretien de parcelles difficiles, accessibilité, maintenir un taux de chargement minimal... **Au total, le montant moyen effectif par hectare engagé au niveau national est resté identique entre les deux périodes aux alentours de 66,5€/ha.**

## Un contexte d'évolution des soutiens herbagers et de la conditionnalité

Dans le cadre du bilan de santé de la PAC, la France a mis en place en 2010 un soutien à l'herbe qui prend la forme d'une dotation spécifique<sup>48</sup> (article 63). Cette dotation est destinée aux élevages à l'herbe productive afin d'améliorer la pérennité de ces systèmes de production. Elle permet de lever partiellement l'ambiguïté persistante entre les objectifs de la PHAE (aide environnementale / aide au revenu).

	50 premiers hectares	au-delà des 50 premiers hectares
Chargement entre 0,5* et 0,8 UGB/ha	50 €/ha	20 €/ha
Chargement > 0,8UGB/ha	80 €/ha	35 €/ha

\* A noter que pour les élevages dont le taux de chargement réel est inférieur à 0,5 UGB/ha, la surface prise en compte, et donc payée, est plafonnée à la surface permettant de ramener le chargement réel à un chargement calculé de 0,5 UGB/ha.

Cette nouvelle aide incorporée dans les droits à paiement unique s'accompagne de nouvelles normes de conditionnalité (BCAE<sup>49</sup>) pour la gestion des surfaces en herbe :

- **Exigence de productivité minimale** : l'agriculteur déclarant des surfaces en herbe doit justifier d'un chargement minimal, calculé selon le mode de la PHAE, ou d'un rendement minimal des surfaces en herbe ;
- **Exigence de maintien global des surfaces en herbe au niveau de l'exploitation** dans les conditions suivantes :
  - **maintien de 100% de la surface en prairies permanentes** (surface de référence correspondant à la déclaration de surfaces en 2010). Ces prairies peuvent être retournées si nécessaire, à condition d'être réimplantés, à l'identique, pour une surface similaire. Toutefois, afin de tenir compte du parcellaire agricole des exploitations, une marge de 5% par rapport à la surface de référence est tolérée ;
  - **retournement possible des prairies temporaires à condition de réimplanter une surface équivalente à au moins 50% de la surface de référence.**

Par ailleurs, l'obligation communautaire de réimplantation des prairies en cas de baisse de plus de 10% du ratio national de référence (prairies permanentes et prairies temporaires de plus de 5 ans sur la SAU calculé en 2005) reste inchangée.

De nouvelles aides en faveur des élevages en difficulté ont également été mises en place lors du bilan de santé (article 68) :

<sup>48</sup> Le montant de référence correspond à la meilleure année au cours de la période 2005-2008.

<sup>49</sup> Bonnes conditions agricoles et environnementales

- Aide aux ovins Aide aux caprins
- Aide pour la production laitière de montagne
- Aide aux veaux sous la mère sous label et aux veaux bios

## Le questionnement spécifique national

### **QUESTION 1 : IMPACT DU RENFORCEMENT ENVIRONNEMENTAL DE LA PHAE**

Il s'agit d'apporter des éclairages à mi-parcours quant aux effets propres potentiels des **nouvelles exigences du cahier des charges** :

- Effets directs en matière de gestion de la biodiversité (Q1a) ;
- Incidences plus indirectes sur la prise en compte des enjeux environnementaux, en particulier sur le plan du maintien des surfaces en prairies dans différents contextes herbagers (Q1b).

### **QUESTION 2 : ARTICULATION DE LA PHAE AVEC LES AUTRES SOUTIENS HERBAGERS**

Il s'agit d'analyser la **cohérence d'ensemble des soutiens herbagers** résultant des différentes réformes (PHAE2, premier pilier dont dotation spécifique à l'herbe, MAET, ICHN...) et les stratégies d'adaptation des systèmes de production agricole aux signaux de ces politiques. Cette analyse de cohérence sert aussi à interpréter les résultats observés dans les deux points précédents. En effet, les évolutions territoriales des surfaces en herbe, mais aussi dans une certaine mesure les pratiques de gestion « patrimoniale » de l'herbe et des infrastructures écologiques, peuvent être interprétées à la lumière de ces enjeux de cohérence interne et externe :

- Cohérence avec les MAET et autres soutiens agri-environnementaux (Q2a) ;
- Cohérence avec le bilan de santé de la PAC et la conditionnalité (Q2b).

## La méthodologie

**Une analyse des réalisations physiques** a été menée dans un premier temps via l'ODR pour caractériser notamment les grandes tendances et les évolutions entre les différentes générations de PHAE ainsi que les articulations entre PHAE2 et les MAET.

**Une analyse qualitative plus approfondie dans six zones d'étude** permet de mieux cerner les nuances géographiques, d'expliquer les stratégies d'adaptation des agriculteurs à la PHAE2, voire les effets éventuels de choix de mise en œuvre. Ces études de cas territoriales sont composées :

- d'entretiens préalables auprès des gestionnaires de la mesure : principalement DRAAF et DDT ;
- d'ateliers thématiques à l'échelle départementale : cinq à dix personnes dont des représentants des services de l'état, des chambres d'agriculture, des centres de gestion, des groupements de producteurs, des groupements pastoraux, de l'institut de l'élevage, des chercheurs, des acteurs environnementaux. Ces ateliers permettent de mettre en perspective les changements liés à la mise en place de la PHAE2 (stratégies de mobilisation, effets économiques et environnementaux) et de discuter des évolutions qui se profilent dans le nouveau contexte du bilan de santé ;
- d'entretiens directs ou téléphoniques auprès d'une dizaine d'agriculteurs bénéficiaires et non bénéficiaires, par zone. Ces entretiens complètent les éléments qualitatifs issus des ateliers et abordent la question des effets propres liés au

nouveau cahier des charges (éléments de biodiversité, exigences relatives au retournement, pratiques de fertilisation) ainsi que les enjeux d'articulation et les stratégies de repositionnement des agriculteurs entre catégories d'aides.

Le choix des territoires faisant l'objet d'études de cas a été raisonné de façon à tenir compte **des grands types de problématiques d'élevage** (zones herbagères humides, zones herbagères sèches, zones intermédiaires,...) et à comprendre les mécanismes sur les zones ayant connu **les plus fortes variations entre les différentes générations de PHAE**. Ce choix s'est appuyé sur l'analyse des réalisations réalisées à partir de l'ODR.

	Région	Code Dpt	Nom PRA	Zone AND (2008)	variation nb de bénéficiaires 2006-2009	Nb de bénéficiaires phae2 2009	variation surface 2006-2009	surfaces phae2 2009 (ha)	croisement PHAE 2009 ET MAET
Zone mixte intermédiaire, risque d'intensification ou passage aux cultures ?	Aquitaine	24	BERGERACOIS	Mixte	- 29 %	71	- 17 %	2 425	
Système breton, diversification depuis élevage, risque d'intensification ou passage aux cultures, plaine	Bretagne	35	PENEPLAINE BRETONNE SUD	Diversification depuis élevage	- 85 %	3	- 88 %	57	
Bassin allaitant, moyenne montagne "humide", Massif Central	Auvergne	3	BOCAGE BOURBONNAIS	Elevage semi-extensif	- 13 %	749	- 5 %	59 875	17
Bassin laitier, moyenne montagne "humide", Massif central	Auvergne	43	VELAY BASALTIQUE	Elevage semi-extensif	0 %	421	+ 1 %	15 453	54
Zone ovins, moyenne montagne sèche, risque de déprise, Causses	LR	48	GRANDS-CAUSSES	Elevage dominante herbagère	- 4 %	441	- 5 %	42 969	28
Zone bovins, haute montagne, risque de déprise, Alpes	RA	73	MAURIENNE	Elevage dominante herbagère	+ 6 %	172	+ 79 %	23 227	14

Caractéristiques des zones d'études de cas PHAE

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

### Une mise en œuvre avant tout nationale

La gestion de la PHAE, mesure « socle » relève en grande partie du niveau national. Hormis la phase de conception, une grande partie de la mise en œuvre nationale se concentre sur les enjeux de paiement et la gestion financière d'une mesure très importante au sein de l'axe 2. De ce point de vue, cette MAE de masse a fait l'objet d'un grand nombre d'évolutions de fond de sa maquette financière comme le rappelle le tableau suivant.

	Juillet 2007	Décembre 2008	Décembre 2009 (+ BS)
Maquette FEADER	22 M€	201 M€	773 M€

Ainsi, alors que la maquette de départ prévoyait initialement un financement quasi exclusif de la PHAE 2 sur des ressources propres au Ministère de l'agriculture (Top-up), la mesure bénéficie à partir de 2008 d'une dotation de 201 M€ en lien avec la sous-consommation sur d'autres dispositifs (dont MAET). Puis, l'intégration du bilan de santé au PDRH a fortement bénéficié à la PHAE dotée de près de 570M€ complémentaires pour atteindre un total de 773M€.

L'année 2010 a également été une année assez atypique pour la PHAE avec une mesure fermée financièrement par Bercy du fait de la mise en place de la Dotation Spéciale Herbagère qui devait se substituer à la PHAE. Etant données les difficultés politiques de cette fermeture, un report d'enveloppe depuis la MAE rotationnelle a permis de prolonger l'ouverture de la PHAE une année supplémentaire. De plus, un renouvellement par anticipation des contrats de 2011 a été réalisé sur les budgets disponibles en 2010.

Enfin, notons que **le taux de financement de la PHAE passe à partir de 2010 à 75% de fonds communautaires FEADER, au lieu de 55% auparavant**. Cette dernière évolution vient illustrer là encore l'importance des arbitrages budgétaires en faveur de cette mesure nationale, qui réduisent en conséquence les disponibilités sur les autres mesures de l'axe 2.

## Des variations départementales, voire régionales en lien avec les orientations historiques

**Au niveau régional, les marges de manœuvre au niveau de la gestion de la PHAE sont relativement réduites.** Le cahier des charges étant national, la majorité des régions n'ont pas d'adaptation particulière lors de la mise en œuvre de la mesure. La région Auvergne a cependant fait un effort d'harmonisation en rapprochant les seuils de chargement des différents départements. La région Bretagne quant à elle a cherché à minimiser la portée budgétaire de cette mesure vécue comme inadaptée dans le contexte Breton<sup>50</sup> pour dégager davantage de moyens vers d'autres mesures comme la SFEI : « *On aurait pu s'en passer, ça ne passionne pas les foules* ».

Au niveau départemental un certain nombre d'adaptations sont possibles, mais le plus souvent en lien avec des choix historiques en termes de taux de spécialisation ou de chargement sous la PHAE1. Dans nos régions études de cas, les taux de spécialisation varient de 60% dans la Haute Loire à 75% dans la plupart des autres départements<sup>51</sup>. Le chargement minimum varie de 0,05 UGB/ha dans les zones de montagne sèche à 0,6 UGB/ha.

Le chargement maximal, fixé nationalement à 1,4 UGB par hectare peut par ailleurs faire l'objet de dérogations. C'est le cas en Dordogne ou dans l'Allier par exemple. En effet, il est convenu à l'échelle nationale que pour les bénéficiaires ayant souscrit un contrat PHAE1 au titre de la programmation 2000-2006 et pour lesquels le taux maximal était supérieur à 1,4 UGB/ha, le taux maximal autorisé est porté à 1,8 UGB/ha. Il est considéré que ces exploitations ne peuvent structurellement pas descendre aisément en dessous du seuil de 1,4 UGB/ha, compte tenu de facteurs locaux non maîtrisables (pression foncière notamment) mais qu'elles participent à la préservation de la biodiversité, grâce au maintien de surfaces en herbe dans des zones où le recul des prairies est de plus en plus marqué.

**Les interprétations locales concernant les éléments de biodiversité** donnent lieu à une grande variabilité dans la mise en œuvre de cette exigence du cahier des charges. Selon les départements, les éléments de biodiversité peuvent être :

- toutes les surface non fertilisées et non chaulées (Lozère) ;
- toutes les prairies au-dessus de 900 m d'altitude (Haute Loire) ;
- l'ensemble des estives (Savoie).

<sup>50</sup> Notamment par rapport aux contraintes de spécialisation et de chargement

<sup>51</sup> Le PDRH imposant de fixer un taux compris entre 50% et 75%

## Avec une logique de gestion budgétaire également déterminante à cette échelle

Une grande partie des marges départementales et régionales se jouent dans la gestion budgétaire de la mesure en lien avec la fixation de plafonds, la gestion des priorités des nouvelles entrées, mais aussi la détermination des montants locaux des aides extensives et celles à destination des groupements pastoraux et des zones collectives.

A titre d'exemple le montant de la PHAE « extensive » fixé au niveau départemental varie de 35€/ha pour les groupements en Savoie dans les zones à moins de 0,29UGB/ha à 45€/ha en Haute Loire ou encore 61€/ha dans le département de la Lozère. Les marges d'interprétation sur ce point sont fortes en lien avec la volonté politique des départements et les enjeux budgétaires sous-jacents.

Compte tenu de la pénurie des dotations qui sont calculées par rapport aux références historiques, un **équilibre est recherché au niveau départemental entre taux de spécialisation, plafonds par exploitation et budgets disponibles**. Des sous plafonds sont fréquemment mis en lace pour répartir l'enveloppe disponible entre les différents demandeurs. En Dordogne, l'engagement en PHAE a dans un premier temps été limité à 55 hectares afin de permettre l'entrée du plus grand nombre d'agriculteurs avec un taux de spécialisation relativement ouvert (65%). Dans l'Allier, le taux de spécialisation a volontairement été maintenu élevé (75%), mais un écrêtement a tout de même parfois dû être mis en place à 75 hectares voire 55 hectares par exploitant. En Haute Loire, l'aide par agriculteur n'a pas dû être plafonnée en deçà des 100 hectares (sauf en 2007) malgré un taux de spécialisation ouvert à 60%. Les exploitations étant de relativement petite taille, l'ensemble des demandes a pu être honoré.

## Réalisations à mi-parcours

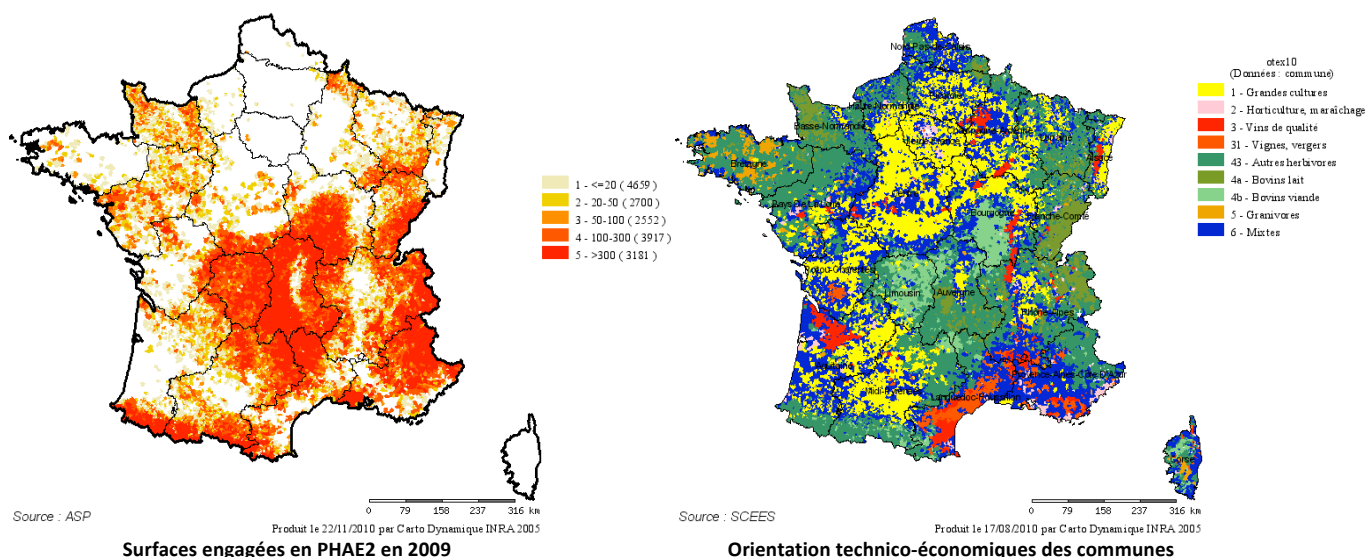
### ETAT DES LIEUX

Fin 2010 on peut estimer les ordres de grandeur suivants :

- **Autour de 53 000 bénéficiaires** sont engagés en PHAE2 (estimation BATA)<sup>52</sup> ;
- soit une surface de **3,5 millions d'hectares** de prairies engagés (sur environ 12,7 millions d'hectare de prairies déclarées en France, soit un peu plus d'un quart des prairies) ;
- correspondant à **1,1 milliards d'euros** engagés pour 5 ans (estimation BATA).

Les surfaces engagées sont localisées dans les zones d'élevage herbagers, majoritairement en montagne (Massif Central, Alpes, Pyrénées, Jura) et en zones intermédiaires et dans une moindre mesure en Basse-Normandie, Pays de la Loire et Lorraine.

<sup>52</sup> Dont à peu près 51 000 en 2009 auxquels viennent s'ajouter en 2010 des nouveaux entrants (près de 2000 reconductions liées aux sorties de PHAE1)



La majorité des surfaces engagées sont en PHAE normale, avec 14% des surfaces en PHAE « extensive » et 16 % en PHAE de type « groupement pastoraux ».

PHAE2	Surface engagée (ha)	%
Normal	2 459 798	71%
Extensive	476 007	14%
Groupements pastoraux	549 960	16%
Ensemble	3 485 765	100%

Surfaces engagées par types de PHAE (source ODR)

### ÉVOLUTION ENTRE GÉNÉRATIONS

Comme le montre le tableau comparatif ci-dessous, le nombre de bénéficiaires de la PHAE semble avoir légèrement diminué entre la PHAE1 et la PHAE2 (-5% entre 2006 et 2010). Cependant, si l'on compare le nombre de bénéficiaires de l'ensemble des soutiens herbagers de ces deux mêmes périodes, en considérant non seulement la PHAE mais aussi les CTE et CAD herbagers, la diminution est conséquente (-28%).

De même, si l'on ne regarde que les évolutions entre PHAE1 et PHAE2, les surfaces engagées semblent avoir augmenté. En revanche, si l'on considère l'ensemble des surfaces bénéficiant d'un soutien herbager sur ces deux même périodes, on observe une diminution d'environ 20% des surfaces.

Concernant les montants, des incertitudes demeurent à ce stade au regard des données nationales disponibles (en lien avec les modifications des taux de cofinancement en 2010). Ce point nécessite d'être consolidé ultérieurement.

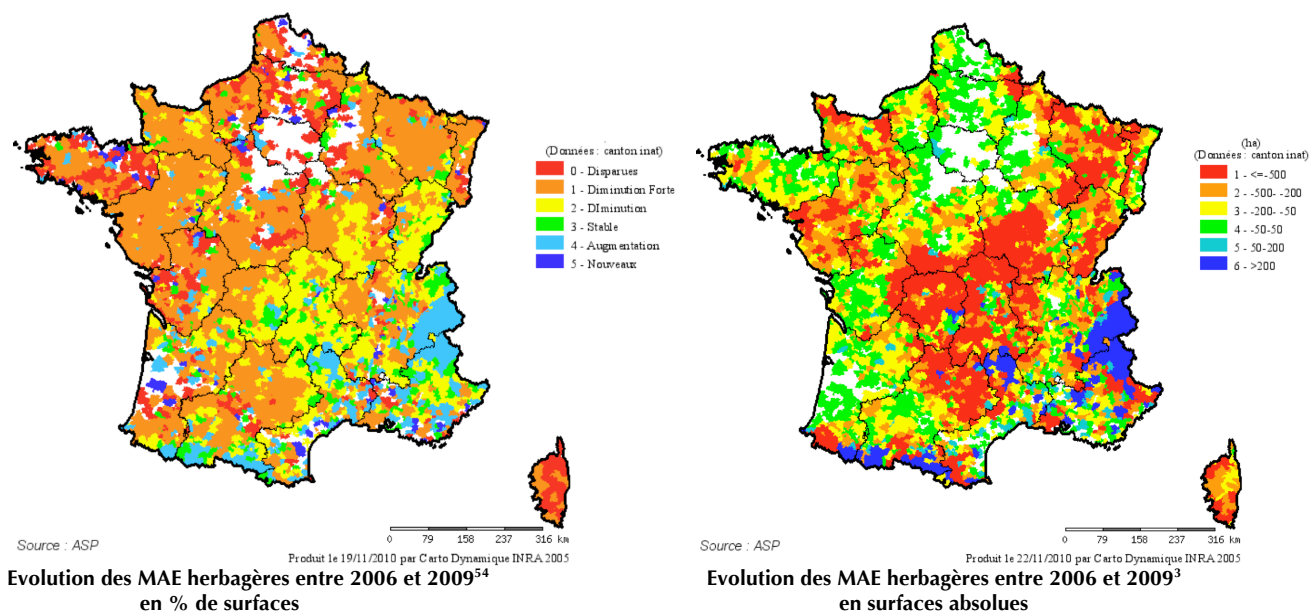
	PHAE2 (2010)	PHAE1 (2006)	Evolution PHAE	PHAE2+ autres mesures herbagères <sup>53</sup>	PHAE1 + CTE + CAD (2006)	Evolution dispositifs herbagers
<b>Nb de bénéficiaires</b>	53 000	55 500	- 5%	Près de 60 000 (estimation Epices)	83 700	- 28%
<b>Surface</b>	3,5 Mha	3,2 Mha	10%	3,7 M ha (estimation Epices)	4,7 Mha	- 21%

Les cartes présentées ci-dessous permettent de voir la répartition spatiale des évolutions en termes de contractualisation de la PHAE et des MAE herbagères en général entre les deux générations de dispositifs.

Tout d'abord, les seuls territoires avec un accroissement significatif des surfaces en PHAE sont les zones de groupements pastoraux de haute montagne, anciennement bénéficiaires de CTE herbagers. En effet, à la sortie des CTE, ces systèmes se sont orientés vers la PHAE2.

Ensuite, les zones de polyculture élevage, plus diversifiées, bénéficiaires de CTE individuels herbagers, ont vu leur surface contractualisée diminuer en lien avec des taux de spécialisation ou de chargement des exploitations incompatibles avec les critères de la PHAE (Basse Normandie, Pays de la Loire, Lorraine, Sud-ouest du Massif Central...).

Enfin, les zones peu spécialisées, avec de l'herbe résiduelle et des systèmes d'élevage plutôt intensifs (Bassin parisien, Nord, Picardie, Haute Normandie, Poitou Charente, Bretagne) ont vu la proportion de leurs surfaces contractualisées diminuer très fortement, voire disparaître, par rapport à la période précédente. Ainsi, un grand nombre de communes en rouge, n'ont plus de surfaces en PHAE à la différence de la période précédente. En Bretagne les surfaces, déjà faibles en 2006, ont pratiquement été divisées par deux en lien avec la dynamique SFEI (cf. rapport spécifique).



<sup>53</sup> Estimation d'après ODR de près de 7000 bénéficiaires de MAET herbagères non concernés par la PHAE 2 et de près de 250 000ha en MAET herbagères.

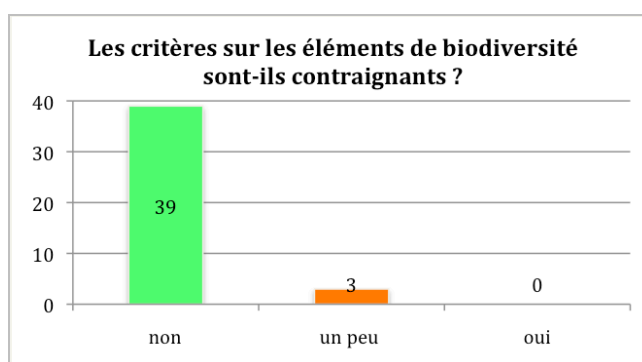
<sup>54</sup> MAE herbagères 2006 : mesures 19 et 20 des CTE/CAD, PMSEE et PHAE1  
MAE herbagères 2009 : mesures 19 et 20 des CTE/CAD, PHAE1 et PHAE2

## 7.3. La réponse aux questions évaluatives spécifiques

### Question 1a : Impact du renforcement environnemental : Impacts sur la biodiversité et les pratiques ?

Le cahier des charges de la PHAE2 est renforcé par rapport à la PHAE1 notamment concernant le retournement des prairies temporaires et le maintien des éléments de biodiversité. Le montant de l'aide n'a en revanche que très peu évolué avec une légère revalorisation en zones humides et une baisse dans les zones sèches (cf. ci-dessus). **L'aide est donc plus « exigeante », sans pour autant être plus incitative tout en s'adressant à public cible historique des exploitations herbagères spécialisées.** Si le maintien des pratiques vertueuses des exploitations du « cœur de cible » ne semble pas poser question puisqu'elles remplissent déjà ces critères, et n'ont potentiellement que peu d'autres alternatives de production, l'effet de levier de l'aide notamment dans les zones « périphériques »<sup>55</sup> où les pratiques sont menacées, interroge ?

L'interprétation locale autour des éléments de biodiversité semble très souple (équivalence pour les prairies d'altitude,...), entraînant un effet des « éléments de biodiversité » quasi nul. **Les critères sur les éléments de biodiversité ne semblent globalement pas contraignants** pour les agriculteurs et n'impliquent pas particulièrement de changement de pratiques. S'ils contribuent à un certain maintien de l'existant, ils ne permettent pas de « favoriser la biodiversité » au sens des objectifs énoncés dans le PDRH.



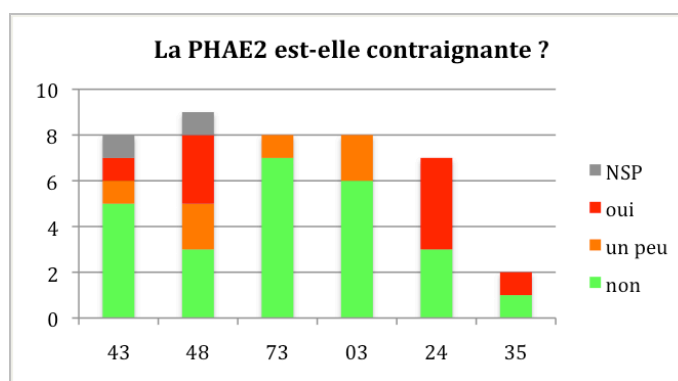
Au sein des différents critères, celui relatif au **taux de retournement des prairies temporaires** (retournement ou déplacement des prairies temporaires engagées maximum une fois au cours des 5 ans de l'engagement, dans la limite de 20% de la surface engagée - 35% pour les exploitations situées dans des départements de zone de montagne sèche) semble poser le plus question. C'est notamment un facteur contraignant pour les systèmes laitiers qui ont une proportion relativement importante de prairies temporaires en rotation avec des céréales.

Or, sur ce point, la stratégie des exploitants agricoles consiste plutôt à **exclure les surfaces sensibles de leurs engagements** afin de limiter les contraintes et les risques en cas de contrôle. Les prairies qui ne sont pas suffisamment entretenues ou celles qui risquent de devoir être retournées ne sont ainsi pas engagées, la contrainte étant estimée comme trop importante par rapport au montant de l'aide. Cette stratégie est de même très courante dans les exploitations de plus de 100 hectares. La PHAE est donc plutôt une variable d'ajustement, une fois la « respiration des systèmes fixée ».

Sur les surfaces finalement engagées, **la PHAE n'est globalement pas perçue comme contraignante, sauf dans les territoires les plus mixtes** (systèmes laitiers ovins en Lozère,

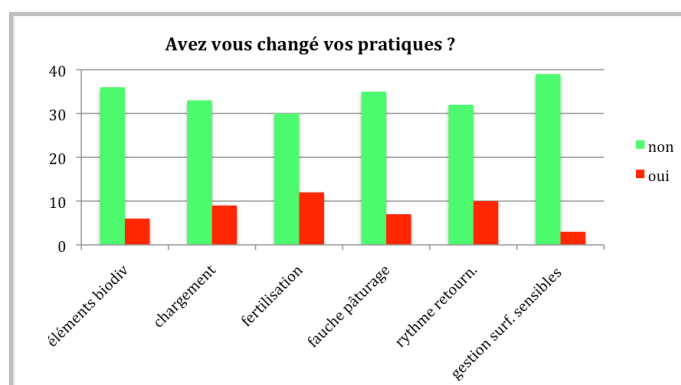
<sup>55</sup> Zones sèches avec un montant revu à la baisse, zones de polyculture élevage ou de transition, zones herbagères enclavées au sein des bassins de cultures ...

systèmes très diversifiés en Dordogne, systèmes avec élevage allaitant et laitiers et lentille en Haute Loire).



Plus encore que l'effet du cahier des charges, des effets indirects liés aux seuils d'entrée dans la PHAE normale ou extensive ont pu être observés, les exploitants cherchant à adapter leur conduite de façon à entrer dans le champ de la mesure la mieux rémunérée (Lozère, Alpes).

Plus d'un quart des agriculteurs interrogés déclarent avoir **réduit leurs apports d'engrais minéraux**. Cependant cette évolution est le plus souvent à rapprocher d'un objectif de réduction des charges et d'autonomie accrue des systèmes dans un contexte d'augmentation du coût des intrants, pas nécessairement aux exigences spécifiques de la PHAE (cf. entretiens agricoles). La PHAE peut quant à elle produire des effets localisés en empêchant l'intensification sur certaines parcelles (ex des abords des exploitations en Savoie).



En conclusion, le renforcement environnemental du cahier des charges de la PHAE semble avoir **eu peu d'effets propres sur les pratiques des bénéficiaires**. En l'absence de revalorisation du cahier des charges et de modification des critères d'éligibilité (ciblage sur les exploitations herbagères spécialisées), il a permis (1) de **réduire certains effets d'aubaine, mais au prix (2) d'effets d'exclusion et de sélection au sein des bénéficiaires dont les pratiques étaient « menacées »**<sup>56</sup>. La PHAE2 n'a donc pas véritablement orienté les pratiques ou à proprement parler contribué à « favoriser la biodiversité », sauf situations de synergie entre la mesure et le contexte économique (exemple des réductions d'intrants).

## Question 1b : Impact du renforcement environnemental : Impacts sur le maintien de l'herbe ?

La PHAE a un impact indirect sur le maintien de l'herbe grâce au soutien économique qu'elle représente pour les exploitations herbagères. Les différentes générations de prime à

<sup>56</sup> D'autant que l'engagement des surfaces par les exploitants a été sélectif en engageant que certaines parcelles « PHAE compatibles »

l'herbe constituent un soutien dans la durée pour ces exploitations dont l'équilibre économique est souvent relativement dépendant des aides publiques, en particulier du deuxième pilier.

Le nouveau cahier des charges ne semble cependant pas avoir d'effet propre sur le maintien des surfaces en herbe. Les bénéficiaires déclarent ne pas modifier leur assolement en fonction de la PHAE mais plutôt adapter leurs engagements en PHAE en fonction de leurs pratiques. Les effets d'exclusion dus au renforcement du cahier des charges peuvent même dans certains cas avoir des effets négatifs sur le maintien des surfaces en herbe.

Plus encore, la PHAE2 n'est pas très adaptée au maintien de l'herbe dans les zones les plus sensibles. En effet, dans les zones avec des surfaces en herbe résiduelles du nord ou du sud-ouest de la France, qui présentent un intérêt environnemental majeur, la contractualisation en PHAE a fortement régressé. Ce dispositif, de plus en plus sélectif, mais privilégiant une cible d'éleveurs très spécialisés dans des zones où l'herbe est très dominante, ne semble pas suffisamment adapté pour atteindre l'objectif de maintien de l'herbe dans ces zones où d'autres alternatives sont envisageables. De plus, **la PHAE, du fait de ses modalités de calcul<sup>57</sup>, intègre assez mal les problématiques des zones extensives** (montagne sèche) et propose des montants fortement à la baisse par rapport à la génération précédente (passage de 119€/ha mesure 19A à 61€/ha en Lozère : « La plus rémunérée, pour l'entretien des paysages, est devenue la moins rémunérée »). De ce fait, **ses effets sur les zones menacées de déprise sont probablement moindres qu'à la génération précédente.**

## Question 2a : cohérence avec les MAET et autres soutiens agrienvironnementaux

Les articulations entre PHAE et MAET au sein des exploitations sont plus ou moins optimisées en fonction de l'incitativité et du plafonnement des MAET. En dehors des territoires éligibles aux MAET, les hésitations se font plus souvent entre PHAE et CAB ou MAB (aides non cumulables), car les soutiens à l'agriculture biologique ne sont pas zonés et peuvent bénéficier à l'ensemble des surfaces de l'exploitation.

Les exigences de la PHAE et notamment le taux de spécialisation herbagère peuvent aller à **l'encontre des logiques de l'agriculture biologique** (y compris dans les systèmes d'élevage) qui nécessite de mettre en place des rotations (afin de limiter la pression des maladies, adventices et ravageurs) et peuvent également être **contradictoires avec les enjeux d'autonomie de certains systèmes agricoles de montagne** (paille et céréales autoconsommées). Dans ces systèmes, les prairies temporaires font partie des rotations avec les céréales et nécessitent parfois un retournement plus fréquent que le maximum autorisé dans la PHAE sans pour autant être gérées de manière intensive.

Certaines régions ont mis en place **des dispositifs agrienvironnementaux peu articulés avec la PHAE**. C'est le cas de la région Aquitaine avec la mesure herbagère AREA. Cette mesure a été ouverte sur l'ensemble du territoire régional (excepté dans les zones proposant d'autres MAET) jusqu'en 2009 et proposait aux agriculteurs un cahier des charges herberger sans critère de chargement ni de taux de spécialisation, rémunérée 84 euros par hectare. Cette mesure a touché environ 200 bénéficiaires en 2009, souvent des agriculteurs qui n'étaient pas encore engagés en PHAE2 car non prioritaires, ou ceux qui avaient une surface dépassant le plafond des 55 ha et qui ont pu compléter leur engagement. Dans l'ensemble, des engagements moins contraignants que la PHAE sur le plan des critères d'éligibilité, ont été mieux rémunérés que la mesure nationale pourtant plus exigeante en matière de chargement ou de spécialisation des exploitations.

<sup>57</sup> Basées sur la moindre intensification de la conduite herbagère (réduction d'intrants) et non le surcoût de l'ouverture et maintien des espaces menacés ou sensibles.

## Question 2b : cohérence avec le bilan de santé de la PAC et la conditionnalité

La majorité des exploitants agricoles rencontrés ont une connaissance très partielle des nouveaux dispositifs et des nouvelles règles de conditionnalité en octobre 2010. Ils ont souvent entendu parler de ces modifications sans avoir d'idée précise des conséquences de cette revalorisation de l'herbe pour leurs exploitations en terme d'aides directes. Selon les systèmes, les exploitants pourront être gagnants, perdants ou plus ou moins à l'équilibre. Les modifications pour les systèmes allaitants seront par exemple souvent neutres car ils gagneront en DSH (dotation spécifique à l'herbe) mais perdront les aides qui restaient partiellement couplées comme pour les grandes cultures ainsi qu'une partie de la PMTVA.

Concernant la dotation spécifique à l'herbe, il n'y a pas eu de stratégie d'articulation avec la PHAE2 car la plupart des engagements étaient déjà pris en 2010 (la majorité des contractualisations en PHAE datant de 2008) et le calcul par rapport à des surfaces de références historiques (meilleure année entre 2005 et 2008) n'offre aucune marge de manœuvre. Des effets positifs sur le revenu sont attendus à partir de 2010, notamment pour les systèmes ovins (DSH et prime à la brebis). D'une manière générale, le manque de lisibilité entraîne peu de stratégies d'anticipation par les exploitants.

Le montant de la DSH sera plus important pour les exploitations ayant un chargement plus intensif (seuil à 0,8 UGB/ha), sans maximum de chargement. **Ce mode de calcul peu favorable aux surfaces extensives semble contradictoire avec les objectifs biodiversité et gestion extensive de l'herbe de la PHAE2.**

**En matière de gestion des surfaces en herbe, les nouvelles BCAE ont potentiellement eu des répercussions négatives sur le maintien des prairies permanentes notamment dans les zones les plus sensibles.** En effet le choix de l'année 2010 comme année de référence semble peu pertinent. Les agriculteurs ayant peur d'être figés dans leurs systèmes d'exploitation (avec des conséquences sur leurs pratiques mais aussi sur l'évolution et la transmissibilité de leur exploitation à plus long terme) ont parfois choisi de garder ou de déclarer moins de surfaces en prairies permanentes. Une partie de ces prairies a peut-être effectivement été retournée pour anticiper cette contrainte potentielle mais il semble que la majeure partie ait été déclarée en prairie temporaire sans pour autant avoir été retournée.

*Extraits de la France agricole du 01/12/2010 : La surface nationale en prairies permanentes (PP), qui s'était globalement maintenue jusqu'en 2009, a diminué de 167 094 ha en 2010, par rapport à l'année de référence 2005. Cela entraîne une chute du ratio prairies permanentes/SAU de 2,39 %. Des mesures s'imposent donc afin d'inverser la tendance et se conformer à l'exigence communautaire de maintien des surfaces en PP. De manière générale, la baisse des surfaces en pâturages permanents est compensée par la hausse des prairies temporaires. Cela s'explique par la « requalification » des prairies en temporaire sur les déclarations PAC. Peu de PP auraient été retournées dans le cadre des dérogations prévues. En revanche, un certain nombre aurait été déclaré en prairies temporaires en 2010, juste avant de figer la référence de l'exploitation.*

## 8. Les Systèmes Fourragers Economes en Intrants (dispositif 214C)

### 8.1. Description de la mesure et questionnement spécifique

#### Une MAE système pour préserver la qualité des eaux et améliorer le paysage

La mesure 214C – MAE SFEI vise à encourager les exploitations de polyculture-élevage avec des systèmes fourragers autonomes et économes en intrants : niveau élevé de surfaces en herbe, achat de concentrés réduits, apports d'engrais et des traitements phytopharmaceutiques limités sur l'ensemble des cultures. En effet, le rôle positif de la prairie sur l'environnement est reconnu. Les prairies participent à la préservation de la qualité de l'eau, à la lutte contre l'érosion des sols, à l'amélioration de la biodiversité ainsi qu'à la lutte contre le changement climatique. La limitation des intrants est par ailleurs indispensable pour réduire les pollutions de l'eau à la source.

Cette mesure agro-environnementale est mise en œuvre à l'échelle de l'exploitation afin de favoriser une approche globale du système. La mise en place de prairies à base de légumineuses associées à des graminées vient renforcer l'efficacité de ces systèmes et est préconisée afin d'atteindre les réductions d'intrants imposées par le cahier des charges.

Les cibles de ce dispositif sont, d'après le PDRH, des exploitations de polyculture – élevage produisant elles-mêmes une grande partie du fourrage consommé, notamment à partir de surfaces en herbe importantes.

#### Un « nouveau » dispositif qui s'inscrit dans une lignée « historique »

Dès 1995, une mesure agro-environnementale locale « réduction d'intrants » - RIN est validée par la Commission Européenne et mise en œuvre dans les Côtes d'Armor à l'initiative du CEDAPA<sup>58</sup> (« méthode Pochon »).

En 1999, la version « herbagère » de cette mesure est validée dans le cadre des CTE en tant que MAE 01.04 « système herbager à faibles niveaux d'intrants », ouverte dans les régions Bretagne, Pays de Loire, Normandie et Poitou-Charentes. Puis elle est retenue en 2004, dans le cadre des CAD.

Cette mesure est ensuite disponible à l'échelle nationale sous le nom de mesure agro-environnementale « Système fourrager économe en intrants » (MAE SFEI) dans le PRDH. L'ouverture à la contractualisation de ce dispositif et son zonage éventuel sont laissés au choix de chaque région.

#### Une mesure « déconcentrée » à cahier des charges national

La mesure 214 C est disponible sur l'ensemble du territoire de l'hexagone. Chaque région peut ainsi faire le choix de mettre en œuvre le dispositif, sur tout ou partie de son territoire

<sup>58</sup> Centre d'Etude pour un Développement Agricole Plus Autonome, groupe CIVAM (Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural)

ou de ne pas le mettre en œuvre. Sept régions ont finalement inscrit la SFEI dans leur DRDR (Bretagne, Pays de la Loire, Centre, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes). Dans les maquettes de 2010, 16 millions d'euros de FEADER sont consacrés à la SFEI ainsi que d'importants cofinancements (Conseils régionaux, Conseils généraux) qui atteignent 40 millions d'euros (maquette BDRRC).

## Le questionnement spécifique national

Le CCTP insiste sur le besoin de faire le point sur la mise en œuvre de cette nouvelle mesure du PDRH afin de mieux comprendre les freins et leviers à sa diffusion (Q1). Il propose aussi d'apprécier l'effet propre potentiel de la mesure sur l'évolution des assolements et pratiques à l'échelle de l'exploitation (Q2a), renvoyant de ce fait à une compréhension des logiques de mobilisation de l'aide (mode projet ou opportunité, lien à une réflexion économique...). Enfin, il s'agit d'interroger l'effet potentiel de la SFEI sur l'évolution des assolements territoriaux et sur l'environnement en se projetant à une plus grande échelle (Q2b).

## La méthodologie

### *UNE ANALYSE DES REALISATIONS A L'ECHELLE NATIONALE*

Une analyse spatiale des réalisations a dans un premier temps été réalisée afin de donner des premiers éléments d'appréciation sur les « effets de masse régionaux » pouvant être attendus dans les sept régions qui ont retenu la mesure, et sur l'étendue territoriale de la mesure.

En ce qui concerne l'analyse de la mise en œuvre, les situations régionales relativement contrastées nécessitent une méthodologie adaptée : la Bretagne a en effet un niveau de programmation et de contractualisation considérable tandis que dans les autres régions, la SFEI reste plus confidentielle.

### *UNE ANALYSE APPROFONDIE EN BRETAGNE*

Des **entretiens thématiques ont été organisés avec les principaux gestionnaires et financeurs** (DRAAF, DREAL, DDTM, CG, CR et CRA) pour comprendre les modalités de conception de la SFEI et de sa mise œuvre.

**Un atelier collectif d'approfondissement des effets territoriaux de la SFEI** a ensuite permis de mieux cerner les logiques de mobilisation de l'aide par les agriculteurs, la manière dont elle s'inscrit ou non dans un conseil d'ensemble sur les systèmes d'exploitation... Cet atelier a réuni une douzaine de personnes dont l'Etat (DRAAF, DDTM), les réseaux de développement (CIVAM, Réseau Agriculture Durable, Chambres d'agriculture), des collectivités territoriales (Conseil régional, Conseils généraux), l'Agence de l'eau et des animateurs de bassins versant cherchant à promouvoir la mesure, ainsi que le CER<sup>59</sup> d'Ille-et-Vilaine.

Ces entretiens et cet atelier ont permis d'appréhender :

- les enjeux des systèmes d'élevages herbagers ;
- les conditions de conception du dispositif (acteurs impliqués, attentes...) ;
- la mise en œuvre à l'échelle des gestionnaires et les logiques de programmation (ciblage territorial, cahier des charges, modalités de financement) ;
- les modalités de promotion et de mise en œuvre par les réseaux de développement agricole, les facteurs de diffusion ;

<sup>59</sup> Centre d'Economie Rurale

- la nature des bénéficiaires, les freins à la diffusion ;
- l’articulation et les enjeux de cohérence avec les autres dispositifs (PHAE, CAB-MAB,...) ;
- l’évolution des pratiques agricoles des bénéficiaires (assolement, fertilisation, phytosanitaires).

Ces échanges ont été complétés par des **entretiens auprès d’agriculteurs bénéficiaires** (7 entretiens) pour illustrer les logiques de saisie de la MAE.

### **DES ECLAIRAGES DANS QUELQUES AUTRES REGIONS (LANGUEDOC ROUSSILLON, CENTRE)**

Des entretiens directs ou téléphoniques ont été réalisés avec des gestionnaires de la SFEI en région Languedoc-Roussillon et Centre afin de comprendre les logiques de programmation et d’affectation territoriale dans ces régions et de cerner les enjeux de cohérence avec les autres dispositifs. La SFEI a en effet été peu mobilisée dans nos 8 régions études de cas (ouverte seulement en Bretagne et Languedoc-Roussillon), ce qui nous a amené à interroger une région ne faisant pas partie des régions sélectionnées au départ pour cette évaluation (région Centre).

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

### Conception et mise en œuvre de la mesure en Bretagne

#### **UN PORTAGE POLITIQUE CONSENSUEL DANS UN CONTEXTE DE REORIENTATION NECESSAIRE DES SYSTEMES**

La DRAAF de Bretagne et le Conseil régional se sont fortement mobilisés autour de la SFEI lors de l’élaboration du PDRH. Il s’agissait bien sûr de favoriser les élevages économes en intrants dans la continuité des politiques précédentes mais plus largement de soutenir une alternative au système conventionnel, « *d’appuyer un réseau alternatif qui apporte du changement et pas seulement au plan environnemental* ».

Cette mesure est portée politiquement de manière forte par les collectivités territoriales (Conseil régional et Conseils généraux) qui proposent d’importants cofinancements, y compris en top up (voir analyse des réalisations). L’Agence de l’eau Loire Bretagne qui n’était pas partie prenante au départ, demeure en accord sur le fond même si elle s’oriente plutôt vers des mesures territorialisées pour cibler son intervention. L’enveloppe étant presque consommée en 2010, un financement par l’Agence de l’eau est prévu, notamment sur des territoires prioritaires vis-à-vis des enjeux liés à l’eau.

Ce dispositif bénéficie également d’une forte adhésion des différents réseaux professionnels agricoles :

- Le CEDAPA (22) et l’association ADAGE<sup>60</sup> (35) sont les porteurs « historiques » de ce dispositif, dans la mesure où ils étaient à l’initiative des dispositifs précédents ;
- Les groupements de producteurs biologiques s’intéressent également à cette mesure qui promeut des systèmes souvent proches de ceux de l’élevage biologique et offre une rémunération plus intéressante que l’aide au maintien pour les systèmes de

<sup>60</sup> ADAGE : Agriculture Durable par l’Autonomie, la Gestion et l’Environnement

polyculture-élevage et permet en outre le cumul avec le crédit d'impôt pour le bio (incompatible avec l'aide MAB) ;

- Le syndicalisme majoritaire et les chambres d'agriculture se sont intéressés plus tardivement à ce dispositif mais y voient aujourd'hui des opportunités pour des systèmes d'exploitations qui doivent s'adapter à une crise économique (lait) et relever des défis environnementaux (Ecophyto 2018).

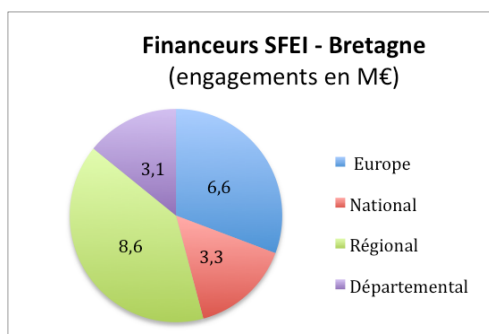
### **UNE MESURE NATIONALE A CAHIER DES CHARGES REGIONAL ?**

Les services de la DRAAF de Bretagne et la profession agricole ont participé à l'élaboration du cahier des charges lors de réunions nationales. Ce cahier des charges basé sur des engagements concernant l'assolement (55% d'herbe minimum dans la SAU, 75% d'herbe minimum dans la SFP, 18% de maïs consommé maximum dans la SFP), l'alimentation des animaux (800kg concentrés/UGB/an maximum), la fertilisation azotée et les traitements phytosanitaires, s'appuie fortement sur le cahier des charges de la MAE 01.04, bien qu'il ait été assoupli sur certains points (exigences de fertilisation notamment).

La rémunération de 130 euros par hectare est plafonnée à 7600 euros par exploitation c'est à dire à l'équivalent de 58 hectares (même si les exigences portent sur l'ensemble des surfaces de l'exploitation dans le cas des mesure « système »). La taille moyenne des exploitations agricoles en Bretagne étant de 56 hectares, le plafond de la SFEI est donc particulièrement adapté au contexte breton (la mesure 01.04 dans les CTE était rémunérée 137€/ha).

### **UNE MESURE OUVERTE LARGEMENT GRACE A UN INVESTISSEMENT POLITIQUE ET BUDGETAIRE IMPORTANT**

Le dispositif SFEI n'est pas zoné, il est ouvert sur tout le territoire breton. Ce choix régional a pu être effectué grâce à un investissement politique et budgétaire important de la part des cofinanceurs. Le Conseil Régional et les Conseils Généraux se sont en effet organisés dans le cadre d'une convention commune afin de promouvoir et de financer les mesures agro-environnementales visant à l'adaptation des systèmes d'exploitations agricoles aux enjeux environnementaux, dites « mesures systèmes » (SFEI, CAB et MAB). Ils ont ainsi engagé 11,7 millions d'euros pour la SFEI entre 2007 et fin septembre 2010.



**Participation des différents financeurs au dispositif SFEI (214C) en Bretagne**  
(Engagements cumulés 2007-2010)

### **UNE FORTE PROMOTION ET ANIMATION LOCALE PAR UNE DIVERSITE DE RESEAUX MAIS QUI SE HEURTE A LA PROBLEMATIQUE DES « NOUVEAUX ENTRANTS »**

La promotion de la SFEI et son animation sont assurées par les groupes CIVAM locaux qui travaillent depuis longtemps sur ces questions. Ils proposent des formations, des diagnostics de changement de systèmes, des journées portes ouvertes, des informations techniques.

Les Chambres d'agriculture s'impliquent également dans cette mesure car certains professionnels estiment qu'elle offre « *aux agriculteurs un cahier des charges qui les oblige à être performants et en avance, notamment par rapport à Ecophyto [...] plus un intérêt financier bien compris par les agriculteurs* ».

Les groupements d'agriculteurs biologiques voient, pour leur part, la SFEI comme une opportunité pour accompagner les agriculteurs bios à l'issue de la CAB.

Certains animateurs de bassins versant promeuvent quant à eux la SFEI parmi les MAE qu'ils proposent aux agriculteurs pour une meilleure gestion de l'eau.

L'existence de cette mesure semble désormais bien connue des agriculteurs mais le contenu précis du cahier des charges n'est pas approprié par tous. En effet, cette mesure « de masse » n'implique pas un accompagnement individuel systématique : « *Autant les MAET bénéficient d'un accompagnement local, autant la SFEI peut être signée sur un coin de table et certains agriculteurs n'ont même pas lu le cahier des charges* ». Or de plus en plus d'agriculteurs qui s'engagent dans le dispositif ne sont pas des « habitués des MAE » et ne sont pas forcément connus des différents réseaux susceptibles de les accompagner. Les différents partenaires, conscients de ce problème, ont fait un effort de vulgarisation du cahier des charges en 2010 et les gestionnaires envoient désormais à chaque demandeur de la SFEI une fiche synthétique résumant les principaux engagements, en plus du cahier des charges joint avec la décision d'engagement.

## Conception et mise en œuvre dans les autres régions

### **UNE LOGIQUE DE « RATRAPAGE » D'ANCIENS BÉNÉFICIAIRES DE LA PHAE1 « EXCLUS » PAR LE PASSAGE A LA PHAE2**

Les régions Centre et Languedoc-Roussillon ont choisi d'ouvrir la SFEI afin de « rattraper » des anciens bénéficiaires de la PHAE1 qui risquaient de ne pas pouvoir respecter les engagements de la PHAE2. Il ne s'agit pas dans ces deux régions d'une démarche territoriale raisonnée sur des enjeux environnementaux.

En Languedoc-Roussillon, le dispositif vise spécifiquement les agriculteurs d'une zone de montagne sèche du nord de l'Hérault qui risquaient de perdre la PHAE à cause des nouvelles contraintes de retournement des prairies temporaires (et des parcours trop peu entretenus qui ne sont pas pris en compte). Les élus du Conseil général, alertés par les organisations professionnelles agricoles, ont proposé d'ouvrir la SFEI. Le dispositif a été ouvert sur 8 communes avec un plafond de 5000 €/exploitation (soit un plafond d'environ 40 ha à 130 €/ha) avec l'assistance technique de la Chambre d'agriculture. La DRAAF ne jugeait pas ce dispositif prioritaire mais a accepté étant donné que le cofinancement était assuré à 100% par le Conseil général de l'Hérault. La SFEI concerne aujourd'hui une trentaine de bénéficiaires en Languedoc-Roussillon.

Sur les conseils d'une DDT qui avait repéré cette problématique, la région Centre a ouvert la SFEI pour soutenir des éleveurs en difficulté qui risquaient de ne pas être éligibles à la PHAE2. Il ne s'agit pas d'une « *approche agro-environnementale mais plutôt économique, afin d'éviter que ces éleveurs mettent la clé sous la porte et de sauver ces exploitations* ». La mesure a été ouverte en 2007 et 2008 dans trois départements du sud de la région mais la tension sur les enveloppes MAE a conduit à sa fermeture en 2009 et 2010. Un million d'euros par an a été consacré pour les deux premières années (financements MAAP et FEADER), permettant d'aider une cinquantaine d'agriculteurs.

Signalons néanmoins le cas de la Basse-Normandie, qui a ouvert la SFEI au titre de la gestion des bassins versants grâce à un cofinancement de l'Agence de l'eau. C'est une des rares régions où la mesure est mobilisée dans une optique de gestion de la qualité de l'eau.

## PAS D'ÉVALUATION DE L'OPPORTUNITÉ DE LA MESURE PAR RAPPORT AUX ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

Le choix de l'ouverture ou non de la mesure au niveau régional semble relever plus d'arbitrages budgétaires (par rapport aux autres MAE comme en Pays de Loire) et de la connaissance plus ou moins approfondie de la mesure par les gestionnaires que réellement de la pertinence ou de l'utilité potentielle du dispositif dans le contexte régional. La SFEI n'est donc pas mobilisée selon une logique territoriale qui prendrait en compte les besoins environnementaux.

## DES REFLEXIONS SUR UNE MESURE « GRANDES CULTURES ÉCONOMES EN INTRANTS »

Plusieurs régions réfléchissent actuellement à des mesures « systèmes » adaptées aux exploitations spécialisées en grandes cultures. Un cahier des charges pour une MAE « Grandes cultures économes en intrants » (implantation de légumineuses, réduction des apports d'engrais et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, gestion spécifique des bords de parcelles, formation et bilans) a fait l'objet de discussion. Des réflexions à ce sujet sont en cours en Champagne, en Ile de France...

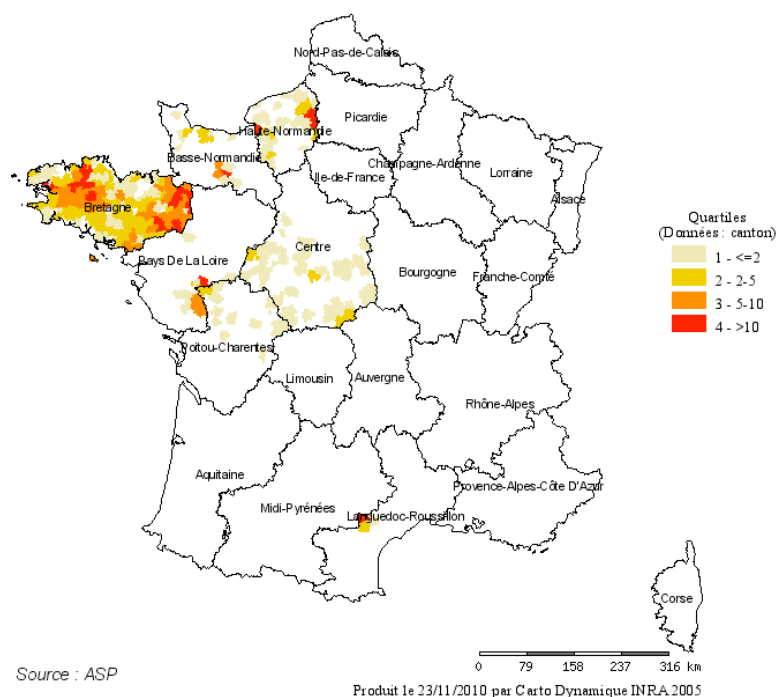
## Réalisations à mi-parcours

### UNE MESURE TRES INEGALEMENT MOBILISEE ET DOTEE...

La SFEI a été ouverte en Bretagne, Pays de la Loire, Centre, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Poitou-Charentes et Languedoc-Roussillon.

Fin septembre 2010, on dénombre à l'échelle nationale (données ODR) :

- 1027 bénéficiaires engagés ;
- 32 millions d'euros engagés, soit 6,4 M€/an ;
- 46 149 hectares engagés (mai 2010).



**Bénéficiaires engagés en SFEI (214C) entre 2007 et 2010**

214C - MAE SFEI	Maquette FEADER	Bénéficiaires engagés fin sept 2010	Montant engagés fin sept 2010 (en M€)
BRETAGNE	6 650 000	724	21,6
PAYS-DE-LOIRE	3 067 297	57	2,0
CENTRE	1 669 000	62	2,1
HAUTE-NORMANDIE	1 222 357	87	2,5
LANGUEDOC-ROUSSILLON	401 000	33	0,8
POITOU-CHARENTES	50 000	15	0,5
BASSE-NORMANDIE		49	2,5
Total des 21 régions	13 059 654	1 027	32,0

**... QUI CONNAIT UN CERTAIN SUCCES EN BRETAGNE****LA MAE LA PLUS MOBILISEE EN BRETAGNE**

Avec 724 bénéficiaires engagés en SFEI fin septembre 2010, la Bretagne rassemble 70% des bénéficiaires de cette mesure.

Ces élevages engagés en SFEI représentent près de 5 à 7 % des élevages ruminants de la région et 15 à 20 % de la cible herbagère (5000 exploitations agricoles auraient entre 0 et 20% de maïs en Bretagne).

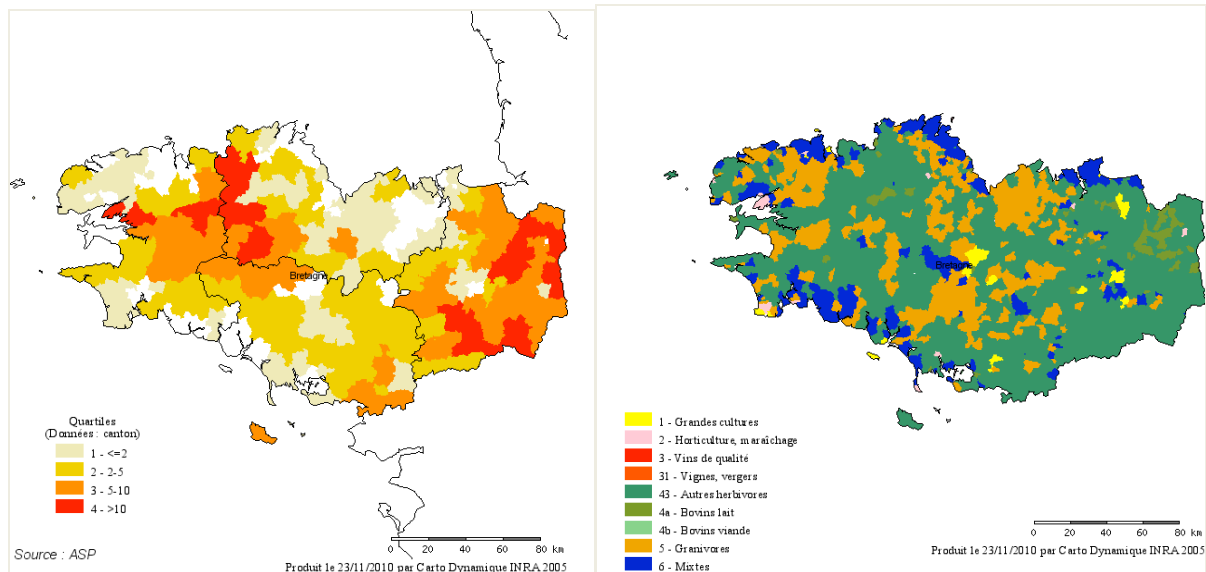
La SFEI représente un volume financier total de 21,6 millions d'euros engagés en 2010<sup>61</sup> (soit environ 4,3 M€/an) tandis que seulement 14,3 M€ ont été consacrés aux MAET sur la même période (pour 733 bénéficiaires, soit 2,9M€/an) et 4,8M€ à la CAB (moins d'1M€/an). La SFEI concerne l'ensemble des surfaces de l'exploitation et représente un montant moyen de 6 200€ par exploitation.

Code dispositif	Dispositif	Bénéficiaires engagés	Montant engagé	Montant engagé / an
214A	PHAE	116	774 566	154 913
<b>214C</b>	<b>SFEI</b>	<b>724</b>	<b>21 613 853</b>	<b>4 322 771</b>
214D	CAB	168	4 835 706	967 141
214E	MAB	134	3 250 873	650 175
214F	PRM	44	96 621	19 324
214H	API	17	387 305	77 461
214I	MAET	733	14 313 976	2 862 795
214J	MAE BV	1 240	4 061 608	812 322

**Bilan des engagements MAE région Bretagne fin septembre 2010**

<sup>61</sup> Dont 6,6 millions d'euros de FEADER

## UNE MESURE REPARTIE DANS L'ENSEMBLE DE LA REGION



Bénéficiaires engagés en SFEI - Région Bretagne 2007-2010

Orientation agricoles des cantons bretons

Les bénéficiaires de la SFEI sont répartis dans l'ensemble de la région avec une prédominance dans les zones de polyculture-élevage (herbivores mixtes sur la carte des OTEX). L'Ille-et-Vilaine (40% des bénéficiaires) et les Côtes d'Armor (25% des bénéficiaires) sont les départements où il y a le plus de bénéficiaires. Il y a moins d'agriculteurs engagés dans le Finistère, ce qui peut s'expliquer par un contexte agronomique parfois plus difficile ainsi qu'une moindre implication des opérateurs locaux.

La SFEI touche des systèmes laitiers mais aussi allaitants (qui ont souvent plus d'herbe) ou ovins et caprins (qui bénéficient moins des aides directes).

## UNE MONTEE EN PUISSANCE AU DELA DES ATTENTES ET QUI SUSCITE DES INQUIETUDES

Avec 400 nouvelles demandes en 2010, la mesure SFEI connaît une dynamique qui dépasse les espérances des gestionnaires et financeurs de la mesure : « on avait imaginé une montée en puissance et un rythme de croisière à 150 demandes/an mais pas à ce point-là ». Les réseaux agricoles et les financeurs se félicitent de ce succès mais semblent inquiets de cette évolution. Les nouveaux entrants sont des agriculteurs biologiques mais aussi des agriculteurs qui ne sont pas connus des réseaux professionnels. Parmi ces derniers, certains ne semblent pas connaître précisément le cahier des charges sur lequel ils se sont engagés et de plus en plus d'anomalies sont constatées lors des contrôles. Les enveloppes financières sont bientôt consommées et la DRAAF réfléchit à de nouvelles modalités de financement, notamment grâce à la participation à venir de l'Agence de l'eau sur les territoires à enjeu.

## PROFIL DES BENEFICIAIRES : TROIS TYPES DE TRAJECTOIRES

Parmi les bénéficiaires de la SFEI, on peut distinguer trois grands profils :

- **Les bénéficiaires historiques** : près de 300 bénéficiaires de la SFEI (plus de 40%) sont des anciens bénéficiaires de la MAE 01.04 via des CTE ou CAD dans le PDRN. Ils ont déjà des pratiques agricoles et des exploitations économes en intrants et cette aide correspond plus à une reconnaissance et à un renforcement de leurs pratiques qu'à un véritable changement de système.
- **Les nouveaux entrants** : de plus en plus d'agriculteurs venant des systèmes conventionnels s'intéressent à la SFEI. La crise laitière, le découplage total du maïs et

la baisse des aides directes (modulation) ainsi que la hausse du prix des intrants les amènent à chercher de nouvelles solutions tant sur le plan environnemental qu'économique. Certains voient ainsi dans la SFEI une opportunité pour réorienter leurs systèmes et bénéficier d'une aide financière.

- **Les agriculteurs biologiques** : selon les sources, entre un tiers et un quart des bénéficiaires de la SFEI sont des agriculteurs biologiques. Le montant de la SFEI est en effet plus intéressant que la MAB pour les systèmes de polyculture-élevage (cf. tableau). En outre, la SFEI peut se cumuler au crédit d'impôts<sup>62</sup> prévu pour les agriculteurs biologiques, contrairement à la MAB. Dans ce contexte, les financeurs s'interrogent au sujet de l'interdiction de l'accès à la SFEI pour les agriculteurs biologiques.

Type de cultures	Montant annuel €/ha		
	CAB	MAB	SFEI
Cultures annuelles et prairies <5ans	200	100	130
Prairies naturelles (non retournées pendant les 5 ans)	100	80	130

### 8.3. La réponse aux questions évaluatives spécifiques

#### Question 1 : Facteurs de succès et freins à la diffusion

##### FACTEURS DE SUCCES EN BRETAGNE

Différents facteurs expliquent le succès de la mesure en Bretagne :

- **L'adéquation de la mesure au contexte local** : le cahier des charges de la SFEI a été défini en s'appuyant sur un cahier des charges qui avait été élaboré localement en associant des agriculteurs (MAE des dispositifs précédents). Cette émergence « *sur le terrain* » a favorisé son appropriation par les professionnels agricoles. Le cahier des charges semble proposer des pratiques à la fois relativement acceptables du point de vue agricole et exigeantes du point de vue environnemental, même si certains acteurs auraient préféré des contraintes plus fortes concernant la fertilisation et l'utilisation de phytosanitaires. Le montant de 130€/ha correspondant à un plafond de 58 ha est attractif et correspond à une exploitation moyenne en Bretagne. Cette mesure s'inscrit en outre dans la continuité d'un certain nombre de dispositifs, élément très important pour les agriculteurs qui s'engagent dans une démarche volontaire d'adaptation de leur système et souhaitent être soutenus dans la durée. C'est en outre une mesure qui n'est pas zonée et qui s'applique à l'ensemble de l'exploitation. Même si elle nécessite une réflexion approfondie sur l'ensemble du système, elle permet une gestion cohérente de l'exploitation et reste relativement « simple » pour les agriculteurs, en particulier du point de vue administratif (contrairement aux MAE territorialisées qui peuvent parfois paraître « complexes »).
- **Un effet conjoncture** : la crise économique que connaît l'agriculture, la hausse des prix des intrants, les modifications des soutiens de la PAC (baisse des aides directes, découplage total du maïs ensilage), la montée en puissance des enjeux environnementaux et des attentes sociétales entraîne une remise en question des

<sup>62</sup> En 2010, le montant du crédit d'impôt s'élève à 2400 euros. Il est majoré, dans la limite de 1600 euros, de 400 euros par hectare exploité selon le mode de production biologique. (En 2009, 1200 €, majoré de 200 € par hectare exploité selon le mode de production biologique, dans la limite de 800 €) - CGI, art.244 quater L).

systèmes agricoles en place et une recherche de solutions adaptées à ce nouveau contexte.

- **Un fort portage politique et technique** : les groupes CIVAM départementaux (ADAGE, CEDAPA) et leur fédération régionale sont bien structurés et bien implantés en Bretagne. Les chambres d'agriculture et notamment certains leaders professionnels locaux sont également impliqués dans ce dispositif (plusieurs élus agricoles sont eux-mêmes engagés dans des MAE). La diffusion de la mesure passe par ces différents réseaux à travers le conseil, la formation, la presse spécialisée... Ces réseaux professionnels proposent également un accompagnement technique adapté aux exploitants agricoles qui souhaiteraient réduire leurs intrants, augmenter leur autonomie et aller vers des systèmes plus herbagers (gestion du pâturage). Des visites de groupe sont organisées dans le cadre d'un accompagnement semi collectif afin de favoriser les échanges entre professionnels (groupes CIVAM mais aussi CETA).

**De nombreux facteurs contribuent au succès de la SFEI en Bretagne** et sa contractualisation dépasse même les attentes des différents partenaires. Ce succès est néanmoins à relativiser car la mesure touche un certain nombre d'agriculteurs « déjà engagés » et seulement une partie de la cible potentielle des exploitations en polyculture-élevage du territoire. Un certain nombre de facteurs semblent encore poser des problèmes pour une grande partie des éleveurs bretons.

### **FREINS A SA DIFFUSION EN BRETAGNE**

- **Le pas à franchir et les aspects sociologiques demeurent parfois bloquants.** Pour un certain nombre d'agriculteurs « *produire du lait à l'herbe ne fait pas partie du champ des possibles* ». Les surfaces en herbe de l'exploitation sont souvent là où l'on ne peut rien faire d'autre, elles ne sont pas optimisées et la gestion du pâturage n'y est pas toujours maîtrisée, ce qui ne donne pas une bonne image des ces prairies. « *Les systèmes à l'herbe demandent moins de travail mais plus de réflexion* ».
- **Ces réticences sont aussi liées à un modèle de développement historique et à des contradictions dans les signaux politiques.** En effet, les systèmes basés sur des cultures de maïs et des achats de soja, relativement simples à gérer, se sont développés dans un contexte favorable en Bretagne (gasoil peu cher, soja importé sans taxe - accord général sur les tarifs et le commerce et accord de BlairHouse) et ont été soutenus par les aides à la production « *quand on a eu 380€/ha pour du maïs pendant des années, ça n'aide pas* ».
- Malgré une plus grande autonomie, les systèmes à l'herbe peuvent dans certains cas rencontrer des problèmes de **sécurité fourragère** et une certaine vulnérabilité vis-à-vis des aléas climatiques (la sécheresse de 2010 semble avoir touché plus durement les systèmes à l'herbe que les systèmes au maïs).
- **Les caractéristiques structurelles de certaines exploitations** peuvent freiner l'évolution des systèmes vers plus d'herbe, notamment en fonction de l'accessibilité des parcelles pour le pâturage.
- La prise en compte de ces systèmes économes en intrant dans le **conseil agricole, la formation et la production et diffusion de références techniques** peut également être un frein à la diffusion de la SFEI.

### **FREINS A SA DIFFUSION HORS BRETAGNE**

- **La connaissance et la compréhension de la mesure par les gestionnaires** semblent lacunaires malgré le caractère national de cette MAE.
- **Le calage du cahier des charges de la SFEI est très adapté aux exploitations polyculture-élevage bretonnes** et correspond peut-être moins bien à la recherche

d'autonomie et de réduction d'intrants de systèmes d'autres régions agricoles : « *un cahier des charges fait par les bretons et pour les bretons* ».

- **Les enjeux budgétaires** : Les arbitrages budgétaires ont en effet lieu entre la SFEI et les autres mesures agro-environnementales (enveloppe allouée aux mesures 214). Certaines régions préfèrent privilégier des mesures plus ciblées (MAET territorialisées) ou favoriser l'agriculture biologique, aux dépens de la SFEI, moins exigeante.
- **Les réseaux de portage régionaux** : les réseaux de développement agricole alternatifs qui portent la SFEI en Bretagne sont peut-être un peu moins bien structurés dans les autres régions.

## Question 2a : Effet propre potentiel sur les pratiques des exploitants

### **DES EVOLUTIONS DE PRATIQUES PERMISES PAR LE DISPOSITIF MAIS QUI RESTENT RELATIVEMENT MODESTES**

Dans un contexte économique incertain, certains exploitants agricoles sont « *en recherche de nouvelles solutions* » et orientent leurs systèmes vers plus d'herbe et moins d'intrants. Ces agriculteurs peuvent alors progresser dans la voie de l'autonomie sous couvert de SFEI. « *L'aide permet de prendre le risque de changer de système* », c'est une assurance économique.

Concernant les assolements, les évolutions sont faibles et semblent plutôt en lien avec le contexte économique (prix du blé, coût des intrants). Le maximum de 800kg de concentrés par UGB et par an imposé par le cahier des charges n'est pas contraignant pour les éleveurs. Deux des sept exploitants interrogés déclarent avoir diminué leur fertilisation minérale mais là encore, ces choix sont avant tout liés à des considérations économiques (augmentation du prix de l'azote et recherche de diminution des charges) et dans une moindre mesure à des enjeux environnementaux. Concernant l'utilisation des produits phytosanitaires, le cahier des charges est considéré par certains acteurs comme peu contraignant (maximum 70% de la dose homologuée). Trois exploitants parmi les sept interrogés déclarent cependant avoir fait un effort sur les pesticides, les autres ayant souvent des pratiques déjà économes en intrants ou d'agriculture biologique (sans pesticide de synthèse).

### **AVEC UNE DIFFERENCE NETTE SELON LE PROFIL DES BENEFICIAIRES**

**Pour le « nouveau public » de bénéficiaires, le changement de pratiques est probablement effectif** (peut-être 40% des bénéficiaires), notamment concernant la part de l'herbe et la réduction d'intrants (fertilisation minérale et produits phytosanitaires).

Les « **agriculteurs historiques** » engagés quant à eux dans une évolution dans la durée se trouvent confortés par le nouveau cahier des charges qui reconnaît leurs efforts et les incite à poursuivre vers toujours plus d'autonomie.

Les **trajectoires « SFEI » et « agriculture biologique » semblent entremêlées**. Le cahier des charges de l'agriculture biologique est globalement plus exigeant que celui de la SFEI excepté sur la fertilisation organique (170kg/ha contre 140, facteur qui peut être contraignant dans les systèmes polyculture-élevage bretons même si le maximum de fertilisation totale -170kg/ha- est identique dans les cahiers des charges SFEI et agriculture biologique). Le montant de l'aide à l'hectare pour le maintien de l'agriculture biologique dans les systèmes de polyculture-élevage (100 €/ha pour les cultures annuelles et prairies et 80 €/ha pour les prairies naturelles en 2009) est pourtant inférieur à celui de la SFEI. Les éleveurs laitiers biologiques, basés sur des systèmes à l'herbe avec peu d'intrants qui respectent souvent déjà les conditions de la SFEI, se tournent donc vers ce dispositif. La SFEI vient ainsi consolider ces systèmes « vertueux », à l'image des soutiens au « maintien » accordés aux zones herbagères. Pour d'autres éleveurs, il semblerait que la SFEI représente une première marche pour faire évoluer progressivement leurs systèmes vers plus d'autonomie et moins d'intrants. Ils passent ensuite au bio dans un deuxième temps, incités par le contexte économique et le passage des soutiens bio dans le premier pilier.

## Question 2b : Effet potentiel sur l'évolution des assolements régionaux

La MAE SFEI est une mesure intéressante qui peut participer à la réorientation des systèmes agricoles en vue de gérer le niveau général de pression sur l'environnement, enjeu majeur en Bretagne. Cette mesure touche cependant à ce jour une proportion insuffisante d'élevages pour obtenir de véritables effets régionaux. Seulement 3% des exploitations bretonnes sont concernées et malgré une bonne dynamique, la diffusion de la mesure peut être compromise par les contraintes budgétaires à venir. En outre, la mise en œuvre de la mesure ne s'opère pas selon une logique territoriale. La SFEI n'est pas spécialement concentrée sur les zones où les enjeux environnementaux et notamment de qualité de l'eau sont les plus importants. Le dispositif reste relativement peu saisi par les opérateurs de bassins versants pour qui il entre parfois en concurrence avec les MAET. Les effets immédiats les plus notables concernent la population des nouveaux entrants et semblent porter plus sur la réduction de l'utilisation des phytosanitaires que sur la réduction des apports azotés. Au total, si la dynamique soutenue par la SFEI semble à ce stade plutôt positive, le niveau de changement demandé par la mesure n'est pas à la hauteur des enjeux environnementaux bretons.

## 9. La Conversion à l'Agriculture Biologique (dispositif 214D)

### 9.1. Description du dispositif et questionnement spécifique

#### Le dispositif CAB

Le dispositif de conversion à l'agriculture biologique (CAB) est l'une des 11 catégories de mesures agrienvironnementales (MAE) du PDRH, la mesure 214D. Le soutien de la politique agricole commune (PAC) à la conversion aura été mis en œuvre en France au travers des MAE depuis leur création en 1993 (règlement CEE 2078/92) jusqu'en 2010. En 2011, la CAB est transférée sur le premier pilier, cette décision ayant été prise fin 2008 lors du bilan de santé de la PAC.

L'objectif du dispositif, tel qu'il est formulé dans le PDRH, est « l'accompagnement des exploitations s'engageant dans une démarche de conversion » ; c'est « l'intérêt majeur pour l'environnement de ce mode de production » qui justifie l'aide. Le montant par hectare de la CAB est défini au niveau national sur la base du différentiel de marge brute entre modes de production biologique et conventionnel pendant la conversion, avec la prise en compte d'une partie des charges de main d'œuvre supplémentaires. Ce montant est fixé pour une période de 5 années.

L'enveloppe de FEADER a été réévaluée à 87 M€ après le bilan de santé de la PAC et à 108 M€ fin 2010 après la réforme de l'OCM viticole.

#### Le questionnement spécifique

Le plan « agriculture biologique : horizon 2012 », lancé par le MAAP fin 2007, et le Grenelle de l'environnement ont défini deux engagements chiffrés en lien avec la conversion à l'agriculture biologique. Le questionnement reprend ces deux objectifs :

- La croissance volontariste de la part de la SAU en agriculture biologique : en quoi la MAE CAB est-elle un facteur d'adhésion des agriculteurs à l'agriculture biologique ? Au vu des montants programmés, les objectifs sont-ils susceptibles d'être atteints ? La CAB a en effet été déplafonnée en 2009. Elle constitue le premier poste de dépense publique du plan « horizon 2012 ».
- Le Grenelle de l'environnement a proposé de « privilégier le mode de production biologique » sur 20% de la surface de 500 captages prioritaires. C'est l'une des mesures prises pour atteindre le respect de la Directive cadre sur l'eau européenne en 2015. Dans quelle mesure le dispositif CAB permet-il de répondre à ces nouveaux enjeux de gestion des captages prioritaires en eau ?

Chacune de ces questions impose d'examiner (1) la logique d'action du dispositif CAB, en prenant en compte le contexte, et (2) en quoi la mise en œuvre influe sur l'atteinte des objectifs.

Le questionnement évaluatif européen n'est pas spécifique à la CAB mais commun aux MAE. Outre la question de qualité de l'eau, il porte sur l'ensemble des impacts environnementaux, et plus spécifiquement la biodiversité, le changement climatique, le paysage et la promotion des systèmes d'agriculture durable.

## La méthodologie

Les facteurs d'adhésion à l'agriculture biologique ont fait l'objet de plusieurs enquêtes récentes auprès d'exploitants agricoles (Epices 2009, APCA 2009, Bellon et Lamine 2009, ASP 2010). L'évaluation a mobilisé les résultats de ces travaux, en les complétant par des entretiens avec les acteurs nationaux de l'agriculture biologique en France : DGPAAT, Agence bio, APCA, INRA.

Trente huit gestionnaires et acteurs ont été rencontrés dans 4 régions et 7 départements, afin d'observer au mieux la logique d'action de la CAB au sein de l'ensemble des facteurs qui sont structurés à ces deux échelles. Ont été rencontrés les gestionnaires de l'Etat, les Conseil régionaux, les divers acteurs de l'accompagnement des exploitations agricoles, des opérateurs économiques. Les Agences de l'eau avaient été rencontrées lors de l'analyse transversale de la mise en œuvre du PDRH. Un repérage des liaisons quantitatives entre conversion à l'agriculture biologique et facteurs d'adhésion a été réalisé sur la base des données départementales pour l'ensemble de l'hexagone.

Les régions retenues reflètent la diversité de l'avancement de la CAB parmi les huit régions de l'évaluation. Elles ont permis d'observer 4 filières importantes pour la compréhension du dispositif, dont la filière grandes cultures dans deux régions. Dans chaque région sauf l'Ile de France, deux départements contrastés en termes d'avancement de la conversion, d'organisation de l'accompagnement et de filière dominante ont été retenus :

Région	Part SAU en bio 2009 (1)	Rang pour l'engagement FEADER 2007-10 (2)	Département	Filière bio dominante (1)	Organismes d'accompagnement (3)
Languedoc-Roussillon	6,4%	2	Gard	Viticulture	CIVAM et CA
			Lozère	Lait, viande	CA
Midi-Pyrénées	3,3%	1	Gers	Grandes cultures	CA
			Hautes-Pyrénées	Viande	GAB
Bretagne	2,6%	7	Côtes-d'Armor	Lait, légumes	CA et GAB
			Finistère	Lait	CA et GAB
Ile de France	0,8%	21	Seine-et-Marne	Grandes cultures	CA et GAB

Source : 1 = Agence Bio, 2 = ASP (fin septembre 2010), 3 = données de l'évaluation.

CA = chambre d'agriculture, GAB = groupement agriculture biologique.

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

### Le système de mise en œuvre

#### Le pilotage

La CAB est pilotée par chaque DRAAF au sein de l'ensemble formé par les MAE. Les quatre gestionnaires DRAAF rencontrés considèrent que le cahier des charges de la CAB est national, la principale conséquence de son inclusion dans le volet régional étant la validation des budgets par la CRAE.

Le PDRH offrait en principe aux acteurs régionaux **trois leviers de pilotage** de la CAB : (1) la gestion des enveloppes (fongibilité des enveloppes MAE et entre mesures, possibilité d'appel aux cofinanceurs), (2) la définition ou non d'un plafond et (3) l'établissement de critères de priorité entre exploitations agricoles candidates.

En pratique, la **définition d'un plafond** est le principal levier utilisé, le MAAP l'ayant autorisée en 2009. Un tiers des régions a proposé le déplafonnement en 2009. Les quatre régions étudiées représentent la diversité des situations dans l'hexagone :

Niveau de plafond	< 10 000€	10 000-20 000€	> 20 000-30 000€	Déplafonné
France entière (2009)	2	6	6	7
4 régions étudiées	Languedoc-Roussillon : 9000€	Bretagne : 15 200€ (1) Midi-Pyrénées : 15 000€ (1)		Ile-de-France

Source : entretiens pour les 4 régions, données Agence Bio 2009 pour les autres.

(1) : Midi-Pyrénées avait initialement proposé le déplafonnement, la Bretagne un plafond supérieur à 20 000€.

La **gestion en région de l'enveloppe CAB** est limitée. La PHAE affecte en effet par son poids l'ensemble des décisions relatives à l'enveloppe budgétaire des MAE. Dix régions en France ont utilisé la possibilité de faire appel aux Agences de l'eau et/ou aux collectivités pour cofinancer la CAB. Les Agences de l'eau sont cofinanceurs dans trois des quatre régions étudiées, le Conseil régional l'est en Languedoc-Roussillon<sup>63</sup>. Ce cofinancement constitue plus de 20% de la contrepartie nationale dans cinq régions seulement, dont aucune des quatre étudiées.

Deux faits ressortent des entretiens régionaux : (1) les cofinanceurs ont été appelés par les DRAAF principalement pour des raisons budgétaires ; et (2) le niveau national du MAAP reste responsable des arbitrages budgétaires, les DRAAF ayant fait appel à lui dès 2009 pour abonder les enveloppes CAB.

Aucune des quatre régions étudiées n'a utilisé de **critères de priorité** afin de gérer des listes d'attente de demandeurs de la CAB. De tels critères ont été élaborés en 2009 en Midi-Pyrénées mais ils ne sont pas utilisés. L'un des interlocuteurs décrit la CAB comme une « aide de masse ». Les gestionnaires du MAAP disent avoir pour souci une bonne gestion des enveloppes permettant à tout demandeur de bénéficier de l'aide.

Fin 2009, le FEADER constituait 51% de la dépense totale engagée, l'Etat 43%, les Agences de l'eau 3% et les Conseils régionaux 3%, les Conseils généraux apportant moins de 0,1% (source ODR)<sup>64</sup>. En 2010, les engagements des Régions et Agences de l'eau dans la CAB passent de 3 M€ à 29 M€.

Deux mécanismes de concertation entre acteurs fonctionnent en parallèle : (1) la CRAE pour la gestion de la subvention CAB et des autres MAE, et (2) la conférence régionale de l'agriculture biologique couvrant l'ensemble du plan Barnier sauf la conversion. Les acteurs qui ne participent pas à la CRAE relèvent un manque d'information sur les aides et les conversions. Cette thématique du manque d'information se retrouvera en plusieurs points de l'analyse.

### Une mesure perçue comme instable

Les modifications nationales de la CAB ont été relativement peu nombreuses. L'aide est pourtant perçue comme instable. Ce jugement est particulièrement justifié si l'on prend en compte l'ensemble des engagements en cours sur la période 2007-2013 :

<sup>63</sup> Le Conseil régional de Bretagne finance la conversion mais principalement au travers de la SFEI. Il finance également le maintien de l'agriculture biologique.

<sup>64</sup> Les chiffres 2010 ne sont pas encore disponibles, les engagements Etat n'ayant été commencé que dans 9 régions à la fin septembre.

Année	Modifications
2000-2003	CTE bio (engagement 2000 à 2007)
2003-2006	CAD bio (engagements 2003 à 2010)
2007	Démarrage PDRH, création MAB, création MAEt
2009	Modification ou levée plafond, CAB maraîchage et arboriculture portée au plafond RDR, nouveaux cofinanceurs dans certaines régions, dernière année MAB
2010	Dernière année CAB 2d pilier, nouveaux cofinanceurs dans certaines régions, création SAB

Source : entretiens.

Les décisions concernant la mise en œuvre de la CAB au sein du premier pilier sont en préparation au cours du 4<sup>ème</sup> trimestre 2010. Les principaux points en suspens concernent les modalités et durées d'engagement d'une part, les éligibilités croisées entre dispositifs d'autre part. Tous les interlocuteurs, y compris à la DGPAAT, disent manquer d'information.

### Les ensembles de dispositifs en faveur de l'agriculture biologique

Le PDRH n'a pas été utilisé pour structurer les aides à la conversion à l'agriculture biologique. C'est le plan Barnier qui est structurant pour les financements de l'Etat. La plupart des Conseils régionaux ont un ensemble de mesures en faveur de l'agriculture biologique, structurées ou non au plan régional. Selon les régions, ces aides sont intégrées ou non dans le PDRH. Enfin chaque Agence de l'eau finance ou non la conversion en fonction de sa politique.

Deux dispositifs parallèles sont offerts aux exploitations agricoles par le plan Barnier, confirmé en ceci par le Grenelle de l'environnement : la subvention CAB et un crédit d'impôt (Loi Grenelle 1, article 31). La France a fait le choix d'affecter l'engagement dans la CAB non pas à l'exploitation mais à la parcelle (Sénat 2010). Les exploitants peuvent soit choisir entre la CAB et une autre MAE, soit affecter différentes MAE (CAB, PHAE, MAE territoriales) à diverses parcelles. Les mesures d'investissement peuvent compléter les MAE. Le tableau suivant récapitule l'ensemble des dispositifs accessibles aux exploitations en conversion :

Financier	Etat	Agences de l'eau	Conseils régionaux	Conseils généraux, communes	Opérateurs économiques
Cadre	Plan Barnier	Programme 2007-2012	Plan régional (ex : Ile-de-France)	Certains plans départementaux (ex : Gard)	Aides ponctuelles
Dispositifs exploitations agricoles : bio	<b>CAB</b> CAB 1 <sup>er</sup> pilier Crédit d'impôt <b>MAB</b> (2007-2009) SAB (2010-)	<b>MAEt</b> <b>DCE :</b> <b>bioconve</b> <b>ou phyto</b> <b>CAB</b>	<b>132 Aide certification</b> (18 régions) <b>MAB, SFEI</b> (Bretagne) ARMAB (IDF) Aides CUMA Chèques conseil conversion sans CAB (Auvergne)	Certain départements : <b>CAB</b> Exemption taxe foncière	Complément de prix possible (Bretagne : lait)  Avance trésorerie (certaines caves coopératives)
Dispositifs hors bio compatibles	<b>PVE</b> <b>Investissements</b> <b>SFEI PHAE</b> <b>MAEt Natura</b> <b>DJA</b>	<b>PVE</b>	<b>Investissements</b> Bonus bio DJA	<b>Investissements</b>	
Dispositifs entreprises	<b>Investissements</b>		<b>Investissements</b>	<b>Investissements</b>	
Suivi individuel, formation, expérimentation	FranceAgrimer CASDAR	Assistance technique	Financement acteurs régionaux		
Animation collective	Animation bio FranceAgriMer		Financement accompagnement <b>133 Promotion</b>		

Source : entretiens, DRAAF Languedoc-Roussillon 2009, sites Internet des 21 Conseils régionaux, CA 31 2010, site Internet Agence bio. **En gras : PDRH**

## Les bénéficiaires et le dossier CAB

Les exploitations agricoles en conversion suivent un parcours dont le montage du dossier CAB ne forme que la dernière partie : mise en conformité technique avec le cahier des charges du label agriculture biologique ; notification auprès de l'Agence Bio et contrôle par l'organisme certificateur ; choix entre les aides disponibles. Les exploitations ont également des besoins importants de conseil pour gérer le saut technique et prévoir les besoins accrus en main d'œuvre.

Les chambres d'agriculture, peu impliquées dans l'accompagnement de la bio au début des années 2000, ont renforcé leurs activités depuis 2 à 3 ans et se sont aujourd'hui engagées à affecter 1 ETP par département à l'agriculture biologique. Les GAB et CIVAM, principalement regroupés au sein des FRAB et historiquement tournés vers la défense et le développement de l'agriculture biologique, avaient renforcé leur activité au moment des CTE bio. Le diagnostic individuel des exploitations en CTE, financé par le PDRN, y avait contribué. Les entretiens démontrent la persistance d'une situation de concurrence entre ces deux réseaux. Cette compétition est en rapport avec les possibilités d'accès aux financements Etat et Région, financements qui ont été réorientés vers l'animation collective. Elle est forte en Ile-de-France et en Midi-Pyrénées, moyenne à forte en Bretagne, faible en Languedoc-Roussillon.

Conséquence de ces évolutions, les candidats à la CAB ont accès à des offres soit concurrentes soit coordonnées, selon les régions, pour accéder à l'information sur les aides et pour le montage administratif du dossier CAB. L'offre de service sur le diagnostic économique est souvent absente alors que le PDRH demande aux candidats de « fournir une étude prospective sur les débouchés ». La région Languedoc-Roussillon, d'après les entretiens, est la seule où cette demande d'étude a été renforcée.

Les DDT(M) sont en charge de l'instruction dans toutes les régions sauf une (l'Alsace où la DRAAF assure également l'instruction). Outre l'instruction, les quatre DDT(M) rencontrées participent à l'animation. Plusieurs prennent des initiatives pour optimiser le dispositif : réunions entre candidats afin de formaliser la notion d'engagement (Languedoc-Roussillon), demande de certificats d'opérateurs économiques sur les débouchés (Bretagne).

### Un calendrier annuel de gestion décalé dans le temps

Huit parmi les interlocuteurs, dont les DDT(M) interrogées, décrivent le retard de paiement comme un problème. Certains candidats abandonnent la démarche, d'autres ont recours à des prêts relais. Les dossiers CAB, déposés avant le 15 mai chaque année, sont actuellement payés en début d'année civile suivante au moins dans une partie des régions.

Cette situation est d'abord générée par les difficultés de mobilisation du budget de l'Etat. Les budgets à engager croissent 5 fois plus vite que les demandes de subvention, elles-mêmes en croissance rapide. En effet l'engagement de 5 ans est à la fois un engagement juridique réciproque entre l'Etat et le bénéficiaire et un engagement budgétaire. Des échanges d'information insuffisants sur les besoins rendent la demande de cofinancement national difficilement prévisible : les réseaux d'accompagnement n'ont pas de vision d'ensemble du nombre de candidats avant le dépôt des dossiers, d'autant plus qu'ils sont en concurrence. Enfin les DDT(M) ne peuvent instruire qu'après ouverture du module Osiris. Cette ouverture suit la parution des circulaires nationales et survient après le traitement des dossiers PHAE.

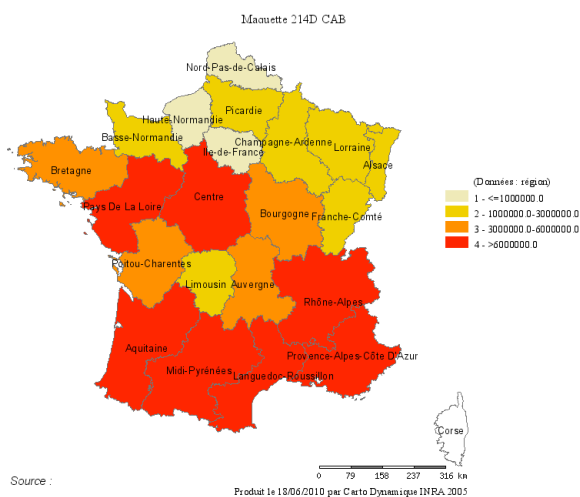
## Les réalisations à mi-parcours

Fin septembre 2010, 46,4 M€ de FEADER soit 43% de la maquette 2007-2013 ont été engagés. La CAB constitue 21% des engagements dans les MAE hors PHAE. Cette proportion constitue une nette progression par rapport à 1994-99, où la CAB représentait 12% des MAE hors PMSEE (IFEN 1999). C'est une légère régression par rapport à la période des CTE : en 2000-2002, la CAB constituait 22% des MAE au sein des CTE (Planistat Europe 2003).

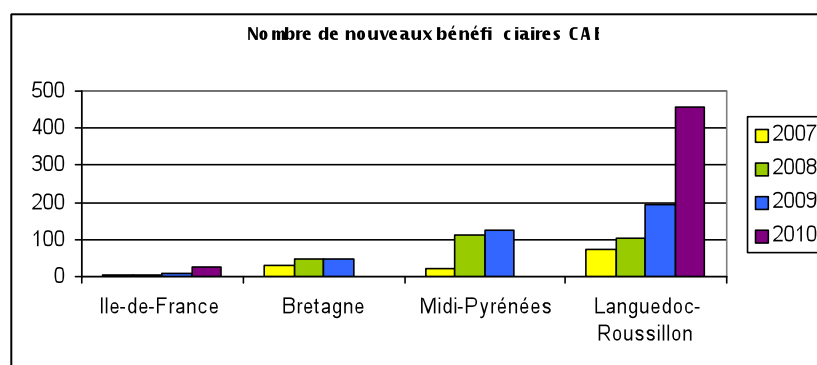
De 2007 à fin 2009, environ 2600 exploitations agricoles et 125 000 hectares ont été engagés<sup>65</sup>. Ces chiffres concernent les exploitations nouvellement engagées, les surfaces étant à la fois celles de ces exploitations et les conversions progressives d'exploitations déjà engagées.

### Variabilité entre régions

Huit régions ont une maquette de FEADER supérieure ou égale à 6 M€. Toutes sauf la Bourgogne ont engagé fin septembre 2010 au moins 2 M€. Quatre régions ont doré et déjà engagé plus de 5 M€, ce montant constituant 37% des maquettes actuelles pour le Languedoc-Roussillon, 57% pour la région Pays-de-la-Loire. La géographie des engagements reflète la dynamique d'ensemble de l'agriculture biologique en France :



Les exploitations nouvellement engagées ont augmenté de 20% en 2009 par rapport à 2008. La progression de 2007 à 2008 a peu de signification, l'année de démarrage du programme ayant conduit à une baisse des engagements par rapport à la tendance en place. La croissance est contrastée entre régions étudiées comme pour l'ensemble des régions de l'hexagone. La croissance 2010 est remarquable mais les données France entière n'étaient pas encore disponibles fin novembre 2010.



Source : ODR pour 2007-2009. 2010 : DRAAF Languedoc-Roussillon, estimation d'après DDT Seine-et-Marne pour 2010, non disponible pour 2 autres régions.

<sup>65</sup> Données ODR à l'échelle du département. Les données à l'échelle de la région indiquent 2400 exploitations.

## Filières et territoires

Qu'il s'agisse des OTEX communales ou du type de territoire, quatre ensembles peuvent être distingués (source ODR, 2007-2009) :

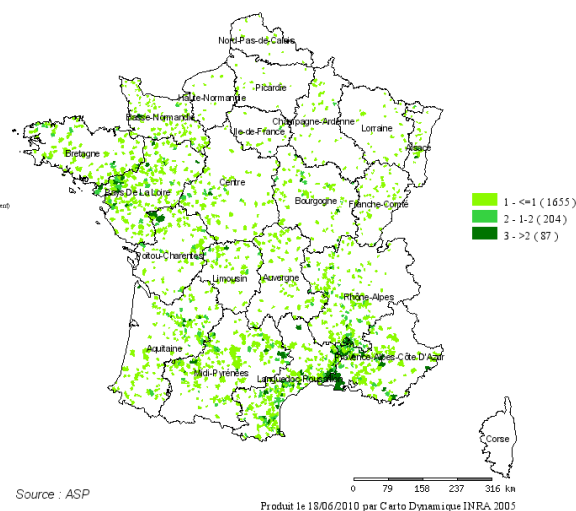
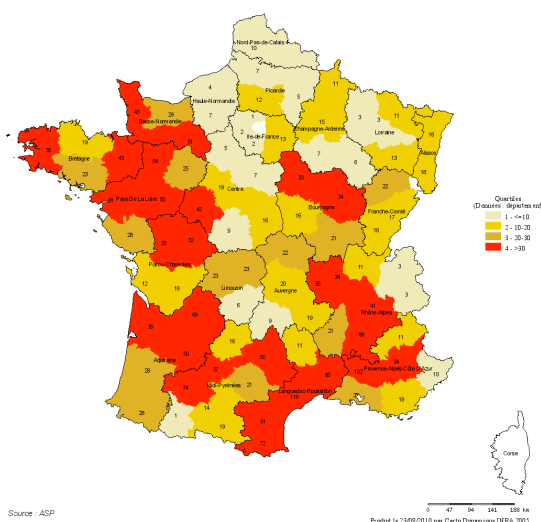
Ensemble	Part des bénéficiaires CAB	Autres aides
Élevage, montagne	Environ 35%	Presque tous : ICHN La moitié : PHAE
Arboriculture, viticulture	Environ 25%	PVE : 15% environ du total des exploitations engagées
Grandes cultures	Environ 15%	
Mixtes	Environ 25%	
Ensemble	100%	

La répartition départementale des engagements fait ressortir une hiérarchie entre OTEX dans le recours à la CAB : les départements à orientation viticole et arboricole ont le plus recours à la CAB. Une partie des départements d'élevage et de grandes cultures y ont peu recours (carte de gauche ci-dessous).

La carte des engagements par commune reflète une large répartition spatiale (carte de droite ci-dessous). Près de la moitié des bénéficiaires, 47% selon l'ODR, sont dans une commune avec présence de Natura 2000. C'est une proportion importante puisque seul un quart des communes françaises présente une zone Natura 2000 en 2009. Les zones Natura 2000 avec engagement CAB sont des territoires plutôt de montagne d'une part, et des zones à biodiversité remarquable de plaine et de littoral d'autre part.

Dénombrement des bénéficiaires engagés du PDRH entre 2007 et 2009 : IDispositif : 214D 1

Dénombrement des bénéficiaires engagés du PDRH entre 2007 et 2009 : IDispositif : 214D 1



A gauche : la variabilité entre départements est grande. Seul le plus fort recours à la CAB dans 5 départements à orientation viticulture + arboriculture est statistiquement significatif (analyse de variance, test de Fischer 0,05%).

## 9.3. Réponse aux questions évaluatives spécifiques

### En quoi la MAE CAB est-elle un facteur d'adhésion des agriculteurs à l'agriculture biologique ? L'objectif de croissance de la SAU en bio est-il susceptible d'être atteint ?

#### La CAB constitue un levier mixte, entre soutien économique et reconnaissance sociétale

La CAB est citée spontanément comme l'un des facteurs encourageant la conversion dans un quart des entretiens avec quatre types de réponse. Le contexte de l'évaluation – la fin annoncée de l'aide au sein du second pilier, les incertitudes entourant les détails de son évolution en 2011 - a pu conduire à une surévaluation des réponses de type 2, de nombreux interlocuteurs souhaitant souligner le caractère indispensable de la subvention :

<b>Type 1 : 5 réponses</b> : la CAB encourage les changements d'attitude. Elle apporte une reconnaissance de la démarche environnementale de la crédibilité au label AB. La CAB est un outil au service d'un message clair : l'engagement ministériel.
<b>Type 2 : 15 réponses</b> . La CAB est un facteur déclenchant, un levier sur la conversion. Mais c'est un outil parmi d'autres, efficace avec d'autres.
<b>Type 3 : 10 réponses</b> . La CAB est un facteur fort de conversion par son montant.
<b>Type 4 : 4 réponses</b> . La CAB n'est pas du tout incitative pour les petites surfaces.

Un ensemble de facteurs d'adhésion à la bio ressort des études existantes. Les entretiens confirment la présence de ces facteurs et conduisent à les regrouper en trois ensembles : (1) la capacité à franchir le saut technique du mode de production conventionnel au mode de production biologique, (2) le raisonnement économique à l'échelle de l'exploitation, dont la gestion de la main d'œuvre, et (3) un ensemble de facteurs « paratechniques » : réponse à la demande sociétale, démarche environnementale des agriculteurs, reconnaissance de cette démarche. Un quatrième élément ressort à la lumière de l'emballlement des conversions dans les filières lait et viticulture en 2010 : (4) les décisions des opérateurs économiques du marché. La CAB fait levier sur ces quatre ensembles de facteurs de façon contrastée :

Facteurs d'adhésion	Levier CAB	Logique d'action de la CAB
Accompagnement pour passer le saut technique	+ / -	+ : développement indirect des réseaux d'accompagnement - : pas de diagnostic individuel
Viabilisation économique de l'exploitation	+ / -	+ : complément financier - - risque sur le niveau et la durée de la subvention
Décisions des opérateurs de marché	-	- : aide de masse pouvant générer des déséquilibres de marché ; information du marché sur les conversions insuffisante
Démarches environnementales	+	+ : aide accessible à tous, légitimation de la bio

+ : la CAB est un levier facilitateur de la conversion.

- : la mise en œuvre de la CAB constitue un obstacle.

Dans plus du tiers des entretiens, la CAB est spontanément mentionnée comme l'un des obstacles à la conversion de par ses modalités de mise en œuvre. L'instabilité de la mesure est le premier problème cité. Le passage annoncé de la CAB au premier pilier crée une nouvelle incertitude sur les montants et la durée. La perception de ce « risque aide » a généré dans l'ensemble des demandes de subvention accrues en 2010, mais il bloque le projet de conversion d'une autre partie des exploitations.

**Passage au premier pilier**

**Avis négatif : 1 réponse.** Le changement est « catastrophique » pour la durée d'engagement, les montants. L'aide n'est pas stable.

**Incertitudes : 22 réponses.** Il y a manque d'information et c'est un problème. L'incertitude va entraîner une baisse des conversions. Il y a eu beaucoup de demandes de CAB en 2010 avant modification.

**Avis positif : 1 réponse.** Le passage au premier pilier est un signe que la bio n'est pas qu'une mode.

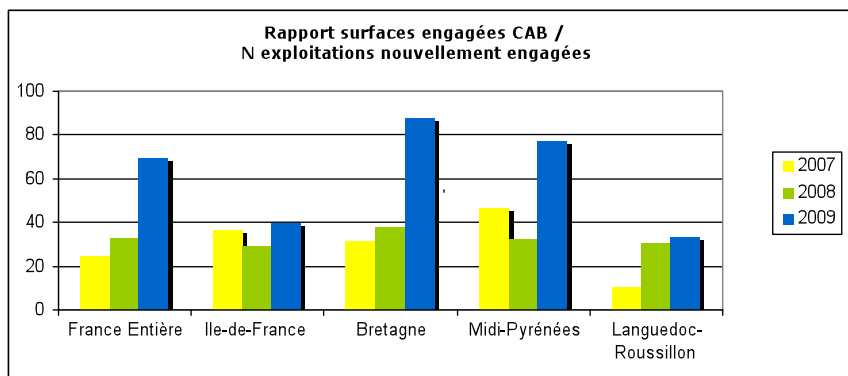
**Avis neutre : 2 réponses.** Pas d'impact attendu si le montant de l'aide reste le même.

Les « CTE bio », qui ont soutenu la conversion à l'agriculture biologique au début des années 2000, ont marqué l'historique de la conversion pour les deux tiers des acteurs rencontrés. L'effet de levier a été, d'après les entretiens, supérieur à celui de la CAB. Le montant moyen des CTE bio, 70 000€ au total pour 5 ans (Planistat Europe 2003), n'était guère supérieur à celui de la CAB dans sa version 2009, mais le dispositif CTE fournissait à ses bénéficiaires, contrairement à la CAB aujourd'hui, une assurance sur les montants et la durée de l'aide.

Tous les entretiens indiquent qu'une baisse des montants de la CAB entraînerait une baisse des conversions. Le signal de reconnaissance de la bio serait amoindri, et les exploitations pour lesquelles le montant de la CAB est critique pourraient attendre un nouveau retour vers des subventions plus favorables. Une telle situation s'était produite à la fin des CTE.

### La CAB a contribué par son dé plafonnement à la progression de la SAU bio aux côtés d'autres dispositifs

La moitié des acteurs rencontrés disent avoir observé l'effet attendu du dé plafonnement. Cet effet concerne d'abord les grandes cultures. Il est visible sur les surfaces engagées comme l'illustre le schéma ci-dessous. Il n'existe par contre pas de corrélation quantitative entre dé plafonnement et nombre d'exploitations avec CAB.



Source ODR 2007-2009. Ce rapport est supérieur à la SAU par exploitation, les surfaces étant en partie des compléments d'engagement d'exploitations antérieurement engagées.

La CAB ne remplit que partiellement sa fonction attendue d'aide surfacique. Les petites exploitations se tournent vers le crédit d'impôt. Les grandes exploitations ont également moins recours à la CAB. Le nombre d'engagements dans la mesure CAB ne peut pas être rapporté à celui des notifications à l'Agence Bio, les notifications ayant souvent lieu l'année civile qui précède le dépôt du dossier CAB. La comparaison des chiffres fait néanmoins ressortir une proportion notable de conversions sans soutien par la CAB à partir de 2009. Le recours au crédit d'impôt serait devenu significatif dès 2009 dans une partie des régions dont, parmi les 4 régions étudiées, la Bretagne où il est couplé avec la MAE SFEI. Dans les régions d'élevage extensif, les bénéficiaires de la PHAE 1 en conversion vers l'agriculture biologique ont préféré renouveler leur engagement dans la PHAE 2.

Exploitations en conversion ne faisant pas de demande d'aide CAB			
Non recours à la CAB	Petites exploitations	Exploitations moyennes	Grandes exploitations
Ile de France	Maraîchage		Céréaliers avec stockage MAEt Agence eau
Bretagne	Maraîchage	Lait : SFEI + crédit d'impôt	Souvent CAB partielle MAEt mieux rémunérée
Midi-Pyrénées	Maraîchage	Elevage extensif : PHAE	
Languedoc-Roussillon	Apiculture Plantes médicinales Pisciculture		Domaines viticoles, capitaux non agricoles Elevage extensif : PHAE puis CAB

Source : entretiens.

**La filière grandes cultures présente un mode de fonctionnement de la CAB plus économique, et les obstacles à la conversion ne sont levés que dans certaines régions**

La hiérarchie entre obstacles à la conversion diffère selon les filières. Un croisement avec la logique d'action de la CAB décrite ci-dessus permet d'expliquer les divers modes de recours à la CAB observés dans les quatre régions :

<p><b>Lait</b> Saut technique : + ou - selon régions Difficultés de viabilisation économique : - car crise lait Difficultés d'adhésion à la démarche : - car « effet Grenelle » Manque d'opérateurs marché : + <b>La CAB contribue, avec la SFEI, à renforcer la légitimité de la bio</b></p>	<p><b>Viticulture</b> Saut technique : - Difficultés de viabilisation économique : - car crise viticulture Difficultés d'adhésion à la démarche : - car motivation santé des exploitants Manque d'opérateur marché : - <b>La CAB accompagne les nombreuses conversions, même sans débouché</b></p>
<p><b>Grandes cultures</b> Saut technique : +, manque d'accompagnement technique Difficultés de viabilisation économique : +/- selon prix céréales Difficultés d'adhésion à la démarche : - car « effet Grenelle » Manques d'opérateurs marché : + <b>La CAB est indispensable, son montant est critique</b></p>	<p><b>Elevage extensif</b> Saut technique : - Difficultés de viabilisation économique : - Difficultés d'adhésion à la démarche : +, bio encore peu reconnue Manques d'opérateurs marché : +/-, les circuits courts sont une option <b>CAB et/ou PHAE sont utilisées</b></p>

La comparaison entre Ile-de-France et Midi-Pyrénées pour la filière grandes cultures fait ressortir les limites de la CAB. Le décalage a déclenché les conversions dans le Gers, pas dans le Bassin parisien où les difficultés se conjuguent : une quasi-absence d'opérateurs économiques, un saut technique et un risque économique importants pour les exploitations de grande taille, des assolements avec betterave ne permettant qu'une conversion partielle de l'exploitation, une offre d'accompagnement technique insuffisante. Dans le Gers, la présence d'opérateurs économiques spécialisés a permis à de nombreuses exploitations, de taille plus modeste, de faire le pas en 2009 et 2010 malgré les incertitudes sur l'aide CAB.

**L'objectif « part de la SAU » est peu pertinent pour la seule CAB**

Trois plans nationaux de développement de l'agriculture biologique se sont succédés en France (INRA 2000, ASP 2010). Le plan Riquois affichait déjà en 1999 la volonté d'atteindre 5% de la SAU en bio en 2005. Les objectifs sont ambitieux : ils ne pourraient être atteints qu'avec le maintien et le renforcement continu de la progression de 2010 :

Année	Plan « Horizon 2012 »	Hypothèse 1 Maintien croissance 2009 : + 150 000 Ha/an de 2011 à 2020	Hypothèse 2 Maintien croissance 2010 : + 300 000 Ha de 2011 à 2020	Hypothèse 3 Progression régulière 2011-2020 + 300 000 Ha + 25000 Ha X (année N- 2010)
2010			3,5%	
2012	6%	4,6%	5,7%	6%
2020	20%	9%	14,4%	20,3%

Source : évaluation. Surface bio 2010 = 980000 Ha = surface bio 2009 (source Agence bio) + 300 000 Ha [estimation CAB 2009 X 4]. SAU totale de l'ensemble des exploitations = 27,5 M Ha (2007). La baisse tendancielle de la SAU n'est pas prise en compte.

Les entretiens indiquent que l'objectif « part de la SAU en bio », affiché également en région et parfois à un niveau supérieur, a incité les acteurs à faire de la CAB la « mesure de masse » qu'elle a été en 2009 et 2010, ouverte à tous les candidats. Le développement de la bio est pourtant la résultante attendue d'un ensemble d'actions publiques. La CAB ne constitue directement qu'une partie du volet 1 du plan Barnier : « aider à la conversion et à la pérennisation des exploitations ». Les autres volets du plan sont relatifs à la structuration des filières, la consommation, la recherche et formation, la réglementation.

### L'équilibre entre croissance des surfaces et des marchés demeure un enjeu critique

Le bilan est mitigé. D'un côté, le caractère largement accessible de la CAB, de par les options de mise en œuvre qui ont été retenues, contribue à la large reconnaissance de l'agriculture biologique. C'est bien l'un des leviers d'action de la mesure. De l'autre, il n'incite pas à une attention suffisante à la capacité d'absorption des marchés.

Les produits biologiques traversent une phase de transition entre marché de niche et marché de grande consommation. L'enjeu est de maintenir le différentiel de marge favorable aux produits bio, dans un contexte où la production est européenne et mondiale, et l'évolution des marchés dominée par les choix en cours de la grande distribution.

La France est globalement importatrice de produits biologiques mais la situation par filière est contrastée. En Languedoc-Roussillon, les interlocuteurs soulignent que le principal problème est aujourd'hui de ralentir de rythme des conversions individuelles dans le secteur viticole, le marché du vin bio restant soutenu par les exportations. Dans le secteur laitier, les opérateurs économiques ont arrêté d'accepter de nouveaux producteurs en conversion, ou collectent de façon indifférenciée le lait conventionnel et bio. Le phénomène s'était déjà produit avec les CTE pour les deux filières. Le marché du lait bio avait été saturé (Urbano 2005) et les prix du vin bio avaient chuté.

La gestion partenariale du développement de l'agriculture et de l'alimentation biologiques, indispensable à une croissance équilibrée de la bio, se met en place progressivement à l'échelle régionale à travers les initiatives conjuguées de l'Etat et des Conseils régionaux. Le PDRH dans son ensemble a renforcé le partenariat dans une partie des régions mais la CAB, dans sa version second pilier, n'y a guère contribué. Sa mise en œuvre génère en particulier des échanges insuffisants d'information sur la conversion. Après le passage de la CAB au premier pilier, l'enjeu sera d'inclure la conversion dans les travaux des conférences régionales, et d'assurer à tous les acteurs de la production et des marchés un accès suffisant à l'information.

## Dans quelle mesure le dispositif CAB permet-il de répondre aux nouveaux enjeux de gestion des captages prioritaires en eau ?

**Le dispositif s'arrête alors que le mécanisme de centrage sur les captages se met à peine en place**

La CAB ne possède pas de mécanisme de ciblage des captages. Elle peut par contre être l'un des éléments finançant un dispositif centré sur les captages, au sein de la boîte à outils qu'est le PDRH. Dans trois des quatre régions observées, la CAB est effectivement l'une des aides

mobilisées par les Agences de l'eau pour favoriser le développement d'actions collectives autour de ressources en eau à enjeu.

	Cofinancement CAB Agences de l'eau (2)	% contrepartie nationale CAB (1)	Mécanisme (3)
France entière	ND	6%	ND
Ile de France	AESN à partir de 2010	0%	Cofinancement CAB Financement animation sur captages
Bretagne	Non	0%	Non
Midi-Pyrénées	AEAG à partir de 2010	0%	Cofinancement CAB Subvention PVE
Languedoc-Roussillon	AERMC à partir de 2009	8%	Appel à projet collectif innovant, bio ou non Conventions bi-eau : CAB + PVE dont animation

Source : (1) = montant engagés 2007-2009, ODR et DRAAF LR 2010 ; (2) = entretiens ; (3) : sites internet Agences de l'eau. ND : non disponible

De nombreux acteurs soulignent qu'il faudra du temps pour que l'animation suscite un effet de concentration des projets de conversion autour des captages prioritaires. Le passage de la CAB au premier pilier rend incertain la continuation des actions engagées. De plus, trois types de difficultés ont été mentionnés dans les entretiens :

- La logique de la CAB, répondre à toutes les demandes, n'est pas cohérente avec le centrage sur les zones à enjeu eau. En Ile-de-France, l'AESN prévoit une enveloppe pour 15 CAB, mais les demandes sont majoritairement hors zones à enjeu ;
- Le Grenelle de l'environnement a défini les captages comme unité territoriale de priorité, les Agences de l'eau retenant l'ensemble des zones à enjeu (voir l'analyse détaillée sur les MAE territoriales) ;
- Les MAEt brouillent le message de soutien à la bio au travers de la CAB. Les acteurs de la bio rencontrés en entretien connaissent mal les MAEt. Les opérateurs de MAEt ont recours en Bretagne et en Ile-de-France à des engagements unitaires mieux rémunérés que « bioconve » pour financer les conversions.

### La France des nitrates, celle des pesticides

La conversion dispersée sur le territoire que la CAB encourage est pertinente en théorie pour les nitrates (Grenelle 2008, FNAB 2010). L'Agence de l'Eau Seine Normandie a mis en évidence pour l'Ile-de-France une corrélation entre coût de traitement de l'eau et surfaces en agriculture biologique. En effet, les besoins en bassins de dénitrification sont proportionnels aux teneurs en nitrates. Néanmoins, en Ile-de-France, la pertinence d'une conversion à la bio par rapport à l'encouragement de l'agriculture raisonnée fait débat. En Bretagne, le débat porte sur le bilan en nitrates des rotations avec prairie temporaire.

Un tiers des acteurs rencontrés notent l'existence d'un lien moyen à fort entre CAB et protection des captages prioritaires. Cette proportion est contrastée entre régions, et donc entre systèmes de production. Elle est plus élevée lorsque les initiatives de conversion collective décrites ci-dessus sont en place, et lorsque l'enjeu de qualité des eaux concerne les pesticides.

Région / Filière	Lien CAB / protection des captages (1)	Enjeu	Conversions groupées avec CAB
Ile de France / Grandes cultures	+/-	Nitrates et pesticides	Non
Bretagne / Lait	0/-	Nitrates	Non
Midi-Pyrénées / Grandes cultures	+/-	Nitrates et pesticides	Non
Languedoc-Roussillon / Viticulture	+	Pesticides	Oui

(1) : notation de la réponse des acteurs à la question : « En quoi les conversions bio avec CAB permettent-elles de répondre aux enjeux de protection des captages prioritaires ? »

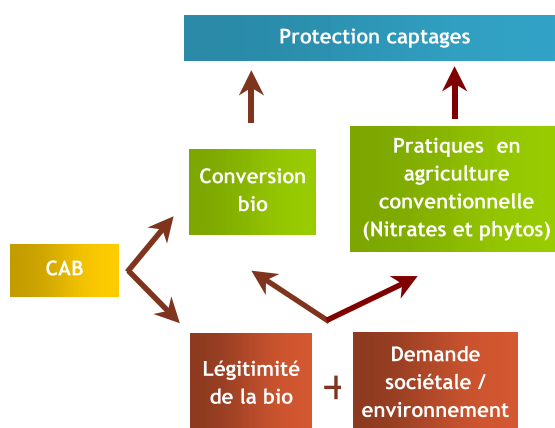
Une conversion massive est nécessaire pour que la teneur en pesticides revienne en deçà des seuils. La présence d'un opérateur économique territorial est le seul moyen existant pour favoriser une telle conversion dans un cadre volontaire. Les caves coopératives en Languedoc-Roussillon constituent de tels opérateurs. En pratique, le nombre de caves coopératives pour l'ensemble de la région actuellement engagées dans une démarche de conversion collective reste néanmoins très modeste, qu'il s'agisse de la CAB ou des MAEt.

### La demande sociétale, levier indirect important

Les travaux de l'AESN démontrent l'importance d'un effet indirect de la conversion sur la gestion de la qualité des eaux : les conversions sont presque aussi utiles par la satisfaction des consommateurs qu'elles génèrent que par la réduction effective des nitrates.

La demande sociétale est non seulement l'un des facteurs de la conversion mais également un facteur de changement de pratiques de l'agriculture conventionnelle. La CAB, signe tangible d'une reconnaissance politique de la bio, pourrait ainsi principalement contribuer indirectement aux changements de pratique autour des captages. Le schéma qui suit fait ressortir la présence conjointe de liens directs (la conversion autour des captages) et de liens indirects (le changement de pratique des agriculteurs conventionnels via la demande sociétale et la plus grande légitimité de la bio) dans la logique d'action de la CAB. L'évaluation confirme les liens logiques de la moitié gauche du schéma. L'examen des liens de la moitié droite demanderait une évaluation finale ciblant non seulement les exploitations en conversion mais également les agriculteurs conventionnels, en particulier autour des captages.

Ce levier d'action indirect de la CAB, s'il était confirmé, présenterait la caractéristique de ne pas être proportionnel au nombre d'exploitations en conversion mais à la solidité de la demande sociétale et à sa perception par l'agriculture conventionnelle. Dans une telle logique, c'est le renforcement de la demande sociétale et de la reconnaissance publique de la bio autour des captages prioritaires, et non le taux de conversion, qui devient un levier critique pour la restauration de la qualité des ressources en eau.



Source : analyse interne d'après entretiens

## 10. Le dispositif 214i : MAE Territorialisées

### 10.1. Description du dispositif et questionnement spécifique

#### Le dispositif 214i

##### Historique

L'application en France des dispositifs agrienvironnementaux a connu de nombreuses évolutions au cours des dix dernières années. Après une période « expérimentale » d'application de programmes zonés dans les années 1990 (au titre de l'article 19 puis du règlement CE 2078), la montée en puissance de l'agrienvironnement a eu lieu au travers des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) et des contrats d'agriculture durable (CAD), tous deux organisés autour d'une logique de projet d'exploitation. Si ces contrats répondaient en partie à des logiques de territorialisation, leur degré de ciblage environnemental restait dans l'ensemble assez faible (contours des territoires vastes, grand nombre de thèmes environnementaux éligibles, logique de projet d'exploitation plus que de zonage environnemental...) et de grandes difficultés ont été rencontrées pour arriver à concentrer les réalisations sur des zones à enjeux. En outre, la nature même des mesures, souvent très peu exigeantes, trop nombreuses ou variables d'un endroit à l'autre (en lien avec une mise en œuvre départementale) posait de nombreuses questions sur leur efficacité environnementale. Si les contrats d'agriculture durable ont permis d'améliorer sur le principe certains des biais des CTE, ils en ont gardé en grande partie le principe fondateur (approche exploitation) tout en souffrant d'une assise budgétaire beaucoup plus réduite.

##### Objectifs et théorie d'action

Les objectifs spécifiques des mesures agro-environnementales territorialisées (MAET) pour la programmation actuelle sont rappelés dans le PDRH. Il s'agit pour ce dispositif de contribuer à « préserver ou rétablir la qualité de l'eau et à limiter la dégradation de la biodiversité » même si les MAET peuvent « également être mises en œuvre sur d'autres zones à enjeux spécifiques ». A la différence de la génération précédente, les MAET sont donc recentrées sur deux thématiques prioritaires « eau » et « biodiversité » en lien avec deux directives communautaires : la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) et la Directive Natura 2000.

Le PDRH rappelle aussi quelques éléments relatifs à la théorie d'action des MAET : « Ciblées et exigeantes, elles permettent de répondre correctement à des menaces localisées ou de préserver des ressources remarquables, en priorité dans les sites Natura 2000 et les bassins versants prioritaires définis au titre de la directive cadre sur l'eau (DCE) ». Elles doivent donc adopter une forte sélectivité à la fois d'un point de vue de leurs cibles territoriales mais aussi au travers de mesures « exigeantes ».

En parallèle, les MAET viennent rompre avec le schéma des contrats d'exploitation adopté tout au long de la précédente programmation, pour revenir à une logique zonée et parcellaire. Les modalités de construction des mesures évoluent également en proposant un ensemble de briques communes (engagements unitaires EU), qui servent à composer localement les mesures finales en nombre beaucoup plus restreint. Cette évolution répond à un souci d'harmonisation du « vocabulaire » agrienvironnemental au niveau national. Enfin, de nouvelles générations de cahiers des charges apparaissent, cherchant à mieux cadrer l'obligation de résultat sur les pratiques agricoles (exemples de l'Indice de Fréquence de Traitement – IFT) ou l'obligation de résultat en termes de biodiversité prairiale<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> MAE herbe 07 et dans une moindre mesure herbe 09

Dans l'ensemble, ce dispositif s'inscrit donc de plus en plus dans une visée « normative » en cherchant à répondre aux orientations environnementales liées au cadre communautaire. L'obligation de résultat devient un nouvel horizon pour l'agrienvironnement, nettement plus précise que le « virage des exploitations vers le durable », énoncé comme un des objectifs des CTE.

### Dotations

Dans la nouvelle programmation, les MAET sont aujourd'hui dotées de budget prévisionnel de près de 390 millions d'euros de FEADER, ce qui constitue une avancée significative par rapport aux CAD. Néanmoins, cette enveloppe budgétaire est à relativiser au regard de celle des CTE d'une part et à celle des mesures de masse comme la PHAE d'autre part dont le poids relatif dans l'axe 2 du PDRH est nettement supérieur. En effet, la cible surfacique potentielle des MAET est tout aussi importante que celle de la PHAE<sup>67</sup> et leur montant unitaire est nettement plus important (mesures de changement de pratiques plus que de maintien).

## Le questionnement spécifique

Le questionnement évaluatif spécifique au dispositif 214i s'organise autour de quatre grandes questions.

**Plus-value environnementale du nouveau cadre d'intervention :** Il s'agit tout d'abord « d'apprécier dans quelle mesure ce dispositif plus ciblé ... , permet d'améliorer la pertinence du soutien à l'agro-environnement ». Cette question se pose à deux niveaux : (1) en termes de ciblage territorial - « pertinence de la sélectivité des territoires de mise en œuvre de ces MAE » ; (2) en termes de pertinence des cahiers des charges des mesures et leur adaptation aux enjeux environnementaux - « difficultés rencontrées au niveau de l'adéquation des mesures ».

**Facteurs explicatifs de la contractualisation observée :** Une seconde question porte sur « les facteurs expliquant les dynamiques de souscription des MAE » et les enjeux de mise en œuvre.

**Utilité et limites des nouvelles MAE à obligation de résultat :** L'évaluation doit permettre aussi « d'apprécier ce qu'apportent les engagements à obligation de résultats », pour mieux éclairer l'utilité et les limites de nouvelles MAE à obligation de résultat.

**Efficacité et adaptation potentielle des MAE pour répondre aux thématiques prioritaires.** Enfin, une dernière question porte sur l'adéquation du schéma MAET aux enjeux environnementaux visés. Au-delà des aspects opérationnels, ce sont les fondements même de l'approche agrienvironnementale qu'il s'agit d'interroger ici, notamment au regard de l'atteinte des objectifs de la DCE et de Natura 2000. C'est aussi la capacité des MAET à apporter des réponses aux objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement (Plan Ecophyto, Captages Grenelle ...).

## La méthodologie

La réponse à ces questions évaluatives s'est basée sur plusieurs apports complémentaires dans le cadre de l'évaluation du PDRH.

### Entretiens approfondis des acteurs de la mise en œuvre dans 6 régions

Le socle de l'analyse qualitative repose sur une série d'entretiens avec les acteurs de la mise en œuvre des MAET dans six régions d'étude (Alsace, Bretagne, Ile de France, Languedoc Roussillon, Midi-Pyrénées, Rhône Alpes). Ces régions ont été choisies parmi les 8 qui concentrent les « zooms » thématiques de l'évaluation en fonction de la diversité des

<sup>67</sup> Cf plus loin : 6,1 millions d'hectares ouverts aux MAET en 2009 à comparer aux 3,5M ha de PHAE

problématiques agrienvironnementales et des niveaux de contractualisation rencontrés. Dans chaque région, un ensemble de 5 à 6 entretiens portant sur la mise en œuvre des mesures et les stratégies de gestion administrative a été réalisé avec une diversité d'acteurs impliqués en CRAE (administrations, financeurs, acteurs consulaires, associations,...). Les stratégies régionales menées par les services de l'Etat et les autres financeurs ont été tout particulièrement examinées.

### Enquête exhaustive auprès des opérateurs dans six régions

En parallèle, **une enquête électronique a été adressée à l'ensemble des porteurs de projets et animateurs de MAET** dans ces six régions. Elle a concerné près de 130 structures et a permis de recueillir plus de 40 retours de la part des acteurs territoriaux et professionnels. L'enquête a permis de recueillir l'avis de ces opérateurs quant aux enjeux de conception (territoires de projet, mesures disponibles dont nouveaux cahiers des charges à obligation de résultat) et de mise en œuvre des MAET au niveau local (état de la dynamique en présence, acteurs impliqués, relations avec les financeurs). Elle a aussi servi à interroger les facteurs explicatifs des réalisations en cherchant à examiner les liens entre la « performance » locale et les dynamiques historiques, la taille des territoires, l'incitativité des mesures, l'importance de l'animation... Les questions de pertinence et de cohérence globale du dispositif ont également été abordées.

### Analyses approfondies des données avec un outil spécifique MAET sur l'ODR

Comme pour la plupart des autres zooms thématiques, l'analyse quantitative a mobilisé en grande partie les données recueillies par l'ODR. Elle a permis d'avoir une approche très fine des réalisations en nombre de bénéficiaires ou de mesures et en termes de surfaces contractualisés, à l'ensemble des échelles géographiques. Le croisement avec les territoires de projet DCE et Natura a également été possible. En revanche, les données surfaciques n'ont pu intégrer les résultats de 2010 du fait des délais de remontée des paramètres techniques vers l'observatoire. Les analyses en termes de taux de couverture des territoires cible reposent donc sur les chiffres de l'année 2009, peu représentatifs des évolutions récentes, pourtant très significatives.

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

### Le système de mise en oeuvre

#### **UN PILOTAGE NATIONAL PROCEDURAL AFIN DE « MAITRISER LA DISPERSION »**

Au sein du PDRH, les MAET correspondent à un dispositif « déconcentré, zoné » dont la mise en œuvre fine relève avant tout de l'échelle régionale. Le niveau national intervient donc avant tout sur trois points centraux à savoir :

- (a) La gestion et les arbitrages budgétaires globaux ;
- (b) L'harmonisation des procédures régionales en termes de gouvernance du dispositif et de construction des MAET ;
- (c) La liste des engagements unitaires nationaux ainsi que leurs cahiers des charges.

a) Les grands arbitrages budgétaires sont réalisés au niveau national. Ils concernent par exemple les conditions de financement des différents dispositifs et en particulier l'équilibre des taux de financement FEADER accordés aux MAET. A titre d'exemple, les MAET Natura 2000 (de même que la PHAE) sont cofinancées à 75% par les fonds européens depuis 2010, à la différence des autres MAET (55%). L'orientation budgétaire nationale porte aussi sur l'équilibre interrégional des crédits agrienvironnementaux hors socle national.

b) Concernant le second point, un énorme travail de cadrage a été réalisé à la faveur des circulaires successives dont la circulaire MAET du 7 juin 2010 visant à organiser et clarifier l'ensemble des procédures de gestion au niveau régional (articulations entre engagements, règles de mobilisation, fonctionnement des instances, diagnostics...). Ce sont aussi les articulations entre les différentes familles de dispositifs agrienvironnementaux (PHAE et rotationnelle relevant du socle, mesures déconcentrées à cahier des charges national comme la CAB ou la SFEI et MAET - déconcentrées zonées) qu'il s'agit de clarifier. Ce travail très poussé fait l'objet d'une appréciation régionale souvent réservée. La volonté d'harmonisation et de cadrage au travers de la circulaire de 400 pages entre très naturellement en tension avec le besoin de souplesse et d'adaptabilité ressenti au niveau régional même si elle permet de garantir un certain nombre de principes globaux.

c) Enfin, le niveau national est en charge de « l'ingénierie des engagements unitaires » et gère la liste des briques disponibles au service des territoires locaux. Cette fonction est très importante dans la mesure où elle permet d'assurer la sélectivité et l'exigence des mesures techniques en évitant certains effets d'aubaine à l'image de la génération précédente. C'est aussi au niveau central que se joue « le prix » des MAET et leur relative incitativité, présageant en partie du succès potentiel d'un outil contractuel dans un contexte non coercitif. Le lien entre la sélectivité des mesures et leur incitativité est évidemment très important.

Concernant la sélectivité des mesures, l'évaluation permet de constater qu'un effort important a été fait au cours des premières années afin de garantir des cahiers des charges exigeants, même s'il s'est parfois traduit par un relatif déficit d'engagements unitaires (cf. parties suivantes). Ce n'est qu'en 2009 que le ministère a accepté d'assouplir sa position face à la pression des acteurs agricoles et au faible niveau de consommation des crédits en introduisant des EU moins exigeants (cf. extrait du RAE « *Ainsi plusieurs engagements unitaires ont fait l'objet de modifications dans le but d'assouplir les conditions de leur mise en œuvre et de les rendre compatibles aux contraintes rencontrées sur les différents territoires intéressants pour leur souscription* »).

**En revanche, les modalités de calcul des montants unitaires des MAET restent très techniques et les marges potentielles sont peu exploitées**, alors même qu'il s'agit là d'une dimension centrale d'un dispositif contractuel. Rappelons en effet, qu'au delà du fondement juridique des MAET se référant à un mécanisme « neutre » de compensation de manque à gagner ou de surcoût, le calcul de ces montants est largement sujet à interprétation. A titre d'exemple, l'échelle géographique de calcul des surcoûts et manques à gagner est très déterminante, les paramètres intégrés au calcul le sont aussi de même que les valeurs retenues. Des possibilités ouvertes dans le RDR (cf. article 39 « *les bénéficiaires peuvent être sélectionnés sur la base d'appels d'offres* » mobilisé dans la notification Artois Picardie), ne sont pas non plus mobilisées. De ce point de vue, les grandes mesures nationales comme la PHAE ou la CAB, très investies politiquement, donnent souvent lieu à une exploitation beaucoup plus stratégique de ce compartiment de l'outillage agrienvironnemental. C'est ce qui explique que des revalorisations très importantes de certaines mesures ont parfois eu lieu<sup>68</sup>.

En synthèse il apparaît que le cadrage national a été assez opérant pour harmoniser le schéma agrienvironnemental autour de certains grands principes nationaux dont la sélectivité et le ciblage territorial. Néanmoins, ce cadrage est parfois vécu comme excessif dans les modalités fines, voire conduit dans des contextes politiques difficiles à des « voies de contournement » dans certaines régions (exemple de la notification hors PDRH à l'échelle du bassin Artois Picardie).

<sup>68</sup> Exemple de la MAB dont les montants ont été revalorisés en 2009

## « GOUVERNANCE » LOCALE DES MAET : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA CRAE

Outre les évolutions dans sa logique d'action, le nouveau dispositif MAET repose aussi une nouvelle échelle de gestion. Sous le PDRH, le pilotage des MAET se fait avant tout à l'échelle régionale au travers notamment de la Commission Régionale Agro Environnementale (CRAE).

En effet, d'après la circulaire de gestion, la CRAE assure (1) un travail avec les opérateurs pour fixer les priorités et les grandes orientations et (2) le choix de l'ouverture des dispositifs, l'examen des projets territorialisés ou la sélection de ceux-ci pour des pré-affectations financières. Le rôle de la CRAE est donc très important même si l'acceptation des projets relève en dernier recours de la décision du ou des financeurs concernés, venant confirmer l'avis de la commission.

Dans les faits, l'échelle régionale s'avère souvent trop vaste pour une discussion opérationnelle et joue plutôt une fonction de validation et de restitution des orientations qui se prennent à une échelle plus recentrée. Ainsi, dans la plupart des régions rencontrées, les commissions plus techniques ou infrarégionales réalisent le travail de cadrage (pré-CRAE en Alsace, comité des financeurs en Bretagne, groupe administratif-experts en Midi-Pyrénées...). Dans certains cas, les acteurs départementaux pèsent très lourdement sur les décisions régionales (exemple de l'Île de France avec la Seine et Marne).

Ces instances bénéficient tout d'abord de l'implication parfois très marquée des « autres financeurs » dont les Agences de bassin, devenues le partenaire incontournable sur le volet « eau ». L'implication des Conseils régionaux ou généraux est plus variable (forte en Bretagne ou en Alsace, faible en Midi Pyrénées) mais reste néanmoins très importante. Elle vient souvent assurer le portage de mesures à enjeu et de portée régionale (paysage, biodiversité hors Natura, érosion ...) mais ne s'inscrit pas forcément au service des deux priorités du PDRH (DCE et Natura 2000). Les mesures de masse régionales (SFEI, CAB, MAB...) sont de ce point de vue plus investies que les MAET.

On constate également que les CRAE permettent l'expression d'une grande diversité des parties prenantes, globalement peu représentées ou peu « audibles » à la génération précédente : acteurs de l'agriculture biologique, associations environnementales, collectivités locales, syndicalisme élargi... Malgré des différences régionales qui demeurent, le passage à l'échelle régionale a contribué à assurer une bonne ouverture. Notons par exemple que des acteurs environnementaux comme les Conservatoires et les Parcs Naturels Régionaux ou Parcs Nationaux se trouvent très bien associés en lien avec leur implication sur Natura 2000, même si les associations environnementales moins « institutionnelles » sont moins présentes dans ces instances.

## LOGIQUE DE CONSTRUCTION DES TERRITOIRES CIBLES

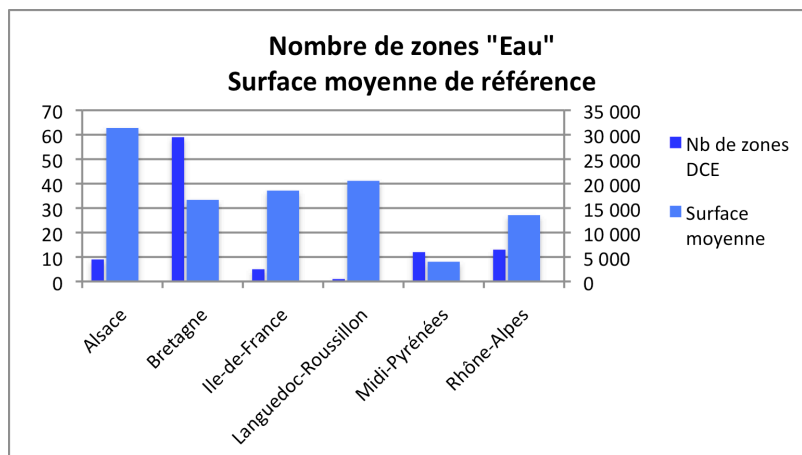
Une des premières questions en termes de mise en œuvre régionale concerne les modalités de construction des territoires MAET. C'est aussi une des interrogations du CCTP afin de comprendre la pertinence des choix opérés.

### TERRITOIRES « EAU »

En ce qui concerne les MAET «DCE », les territoires retenus résultent le plus souvent d'une combinaison de logiques descendantes (propositions des CRAE) et ascendantes (offre des opérateurs locaux désireux de s'engager). Ce travail d'ouverture de priorités et de sélection des porteurs de projets s'est fait dans certains cas à l'occasion d'appels à projets successifs.

Au cours des trois premières années de vie du programme, ce processus de rencontre d'une demande publique et d'une offre territoriale, est très naturellement marqué par les dynamiques (et cibles) historiques à l'œuvre. Les nouveaux acteurs en lien avec les nouvelles priorités et cibles territoriales sont peu présents à ce jour. C'est ce qui explique que 80% des répondants à l'enquête Epices sont des opérateurs et des territoires historiques.

D'un point de vue de la structure des territoires retenus, des différences régionales très fortes existent. L'ambition relative de l'administration et sa rencontre avec les dynamiques territoriales peut se lire dans le graphique suivant. On y voit apparaître le nombre de zones retenues (avec porteur de projet potentiel) et la taille moyenne des territoires. Si la Bretagne apparaît assez naturellement comme une région avec beaucoup de territoires souvent de grande taille (ressource superficielle), le faible nombre de territoires et leur faible taille est plus difficilement compréhensible à l'échelle d'une grande région comme Midi Pyrénées.



### Une gestion budgétaire et politique des échelles et du nombre de territoires

Plus que les critères techniques du ciblage (taille des aquifères, état de dégradation des ressources,...), la géographie des MAET « eau » est beaucoup plus une résultante d'arbitrages budgétaires et politiques. En effet, en dehors des enjeux de disponibilité de porteurs de projet, les entretiens montrent le tiraillement des acteurs administratifs locaux entre la logique du ciblage environnemental et celle de la « globalité » des approches voire leur « équité » territoriale (ne pas faire d'exclus, comment gérer les masses d'eau au delà des captages ...). Ainsi on aboutit à des situations parfois très contrastées au sein même d'une région comme ce fut le cas en Alsace avec des zonages historiques de très grande taille dans le Haut Rhin et des zonages nouveaux plus ciblés, impulsés et défendus par l'Agence de l'eau.

La gestion administrative et financière est souvent révélatrice de ces tensions. On voit apparaître dans certains cas une gestion « sociale » des MAET par les DRAAF avec des plafonnements (exemple 7600€ en Auvergne) ou des « quotas » (40 EA par BV en Midi-Pyrénées), pouvant être bloquante pour l'effet territorial. A l'inverse, les Agences de l'eau adoptent une gestion souvent très « environnementale » en mettant des critères relatifs à la « concentration » des contrats voire même à leur pérennisation comme conditions préalables à leur intervention.

Les stratégies de concentration ou dispersion territoriale se structurent donc en vertu des valeurs défendues (efficacité environnementale ou équité et changement global). Elles doivent en outre composer avec (1) l'histoire des territoires (ex. zonage historique local ayant fait préalablement l'objet d'un consensus politique et devant être remis en question par les nouvelles orientations) et avec (2) des contraintes budgétaires parfois insurmontables (enveloppe MAE). Face à ces situations, **la territorialisation des MAET renvoie pour certains acteurs administratifs à « l'équation impossible ! »**. Cette équation se retrouve par exemple dans le cas francilien « *Si on mettait des MAET partout, ça nous coûterait 400M€ pour 5 ans ; aujourd'hui on couvre 2% du territoire* ». Elle existe aussi dans bon nombre de régions dont la Bretagne où les budgets MAET paraissent bien modestes au regard du nombre et la taille des territoires à enjeu.

### Une absence de référentiel « eau » stabilisé : une cible en construction

Derrière ces difficultés opérationnelles des questions plus fondamentales émergent concernant le référentiel et les priorités en termes de gestion de l'eau et des pollutions

agricoles. Or dans ce domaine on constate précisément une absence de référentiel stabilisé au niveau national. La politique DCE se structure aujourd'hui essentiellement à l'échelle des Agences de bassin avec une double maille qui est celle des masses d'eau et celle des bassins d'alimentation de captages. Si la première relève de changements structurels de fond et fait déjà l'objet de multiples dérogations (le bon état non plus en 2015 mais en 2021 voire 2027), l'échelle des aires d'alimentation devient ultra-prioritaire dans la mesure où ces territoires sont considérés comme des zones prioritaires DCE ne souffrant pas de régime dérogatoire. La politique de l'Agence et celle de l'Etat s'organisent donc avec une multitude d'outils autour de cette échelle.

Or, en matière de bassins d'alimentation de captages, les approches des Agences sont très variables en lien avec l'interprétation qu'elles font des textes communautaires et de l'équilibre politique dans leurs instances de bassin. On aboutit donc à des captages prioritaires SDAGE en nombre très variable selon les Agences.

Au niveau national, l'approche demeure purement procédurale (mise en place d'un outil de gestion des AAC au travers des ZSCE/ article 21 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques) sans cadre unifié d'interprétation de la DCE, ce qui explique les différences entre Agences. En matière de ciblage territorial, la politique de l'Etat a bénéficiée de l'affichage politique du Grenelle (507 captages devant faire l'objet d'un programme d'action avant 2012), sans que là aussi le lien entre cette cible « expérimentale » et les enjeux de la DCE ne soit réalisé. Elle est en outre complétée par des approches thématiques comme Ecophyto qui viennent aussi brouiller le signal des priorités territoriales.

Cette « hésitation » nationale, couplée à la diversité des stratégies des Agences de l'eau et aux fortes inerties historiques des politiques régionales et départementales, expliquent le résultat actuel : une cible en pleine évolution, peu lisible et pas harmonisée.

	Seine Normandie	RMC	Rhin Meuse	Loire Bretagne	Adour Garonne	Artois Picardie
captages Grenelle	238	122	97	128 (BAC)	57	13
captages SDAGE/ DCE	1700	225	282	190 (128 BAC)	66	?

En synthèse, il ressort une forte hétérogénéité des approches en lien avec un référentiel non stabilisé et une inadéquation entre la taille des cibles et les moyens budgétaires alloués. Plus largement, ce constat revient à poser des questions non résolues en préalable portant sur la raison d'être et la portée des MAET dans la politique de gestion de la ressource : des MAET pour répondre à quoi ? Au-delà des questions de zonages quelle place des outils incitatifs et régaliens dans la politique de l'eau ?

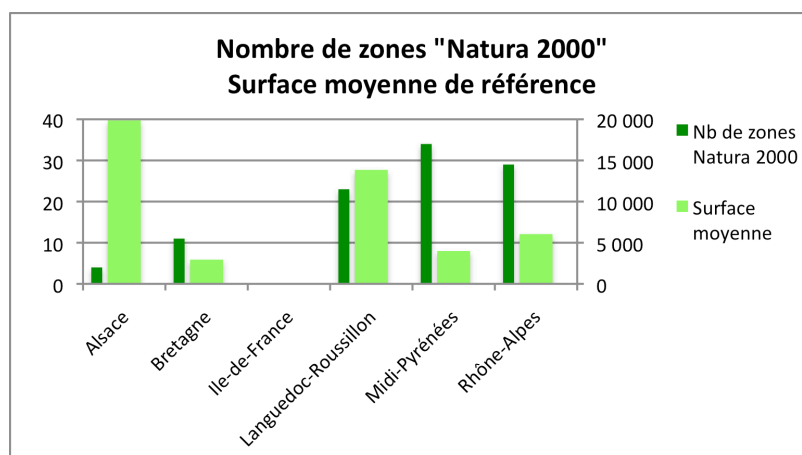
#### TERRITOIRES « NATURA »

La construction des cibles territoriales pour les MAET Natura 2000 se situe dans un contexte très différent. En effet, il s'agit d'un **processus continu, installé dans la durée** avec la délimitation des zonages Natura 2000 et la définition de leurs documents d'objectifs DOCOB depuis près de 10 ans.

Ainsi, la délimitation des territoires MAET Natura s'est faite plutôt selon des « **logiques de tri** » au sein des zonages établis, les acteurs régionaux donnant une priorité aux territoires disposant d'un document de gestion finalisé.

Le principal enjeu identifié porte plutôt sur la façon de prioriser les zones d'intervention au sein de très grands territoires comme les ZPS ou des SIC de grande amplitude (zones d'estive par exemple). Les acteurs des régions de montagne (Midi Pyrénées, Languedoc Roussillon, Rhône Alpes) font part des difficultés à prioriser l'intervention face à l'amplitude des cibles et l'absence de stratégie régionale « *au début on a fait passer tous les projets Natura 2000 montagne, sans priorité. Maintenant on cherche l'équité entre départements* » ; « *il faut faire attention à ne pas classer tout le département de la Lozère* »... Ces questions sont renforcées là

encore par des considérants budgétaires. La place des MAET dans la politique de gestion de la biodiversité nécessite là aussi d'être clarifiée. Le tableau ci-dessous montre les logiques de ciblage résultantes à l'échelle des 6 régions d'étude. L'Alsace se distingue par des territoires cible très importants.



Dans les contextes de production très spécialisée (grandes cultures, viticulture...) où les problématiques pollutions de l'eau et biodiversité sont fortement imbriquées et ne renvoient pas forcément à des espaces disjoints, d'autres formes de difficultés apparaissent. L'impossibilité de superposer plusieurs priorités environnementales sur les mêmes territoires géographiques revient à arbitrer entre la protection de l'eau et celle de la biodiversité. Cette situation est particulièrement bloquante dans des régions comme l'Île de France et explique des stratégies de promotion de MAE i3 (autres enjeux) venant financer une biodiversité interstitielle de façon moins ciblée et lisible sur le plan territorial.

### **CONSTRUCTION ET ADEQUATION DES MESURES TERRITORIALISEES**

L'évaluation s'est aussi attachée à comprendre les logiques de construction des MAET au niveau local et la façon dont ont été utilisés et combinés les engagements unitaires pour répondre aux enjeux territoriaux : lien aux besoins environnementaux, lien à l'acceptabilité des mesures voire à leur disponibilité au niveau national ou régional...

#### **CONSTRUCTION DES MAE « EAU »**

##### **Des stratégies d'harmonisation (IDF, Bretagne) ou d'orientation plus ou moins prononcées (MP, Bretagne, Alsace)**

En matière de conception des MAET DCE, l'évaluation a permis d'identifier des stratégies d'harmonisation et/ou d'orientation plus ou moins abouties selon les régions. Ainsi, le nombre maximum de mesures (2 par territoire), le choix de certaines mesures obligatoires, ou tout simplement l'ouverture de certains engagements unitaires au niveau régional ou départemental, a fait l'objet d'une harmonisation plus ou moins exigeante. Ces logiques ont aussi pu être influencées par les politiques des autres financeurs comme les Agences de l'eau n'acceptant de cofinancer que les mesures considérées comme pertinentes (ex. Seine Normandie).

On trouve dans l'ensemble plusieurs cas de figure avec : (1) soit une construction des mesures très subsidiaire (en fonction des propositions des porteurs de projet comme en LR), soit (2) des stratégies mixtes comme en Bretagne (mesure ferti 01 obligatoire et forte subsidiarité pour les autres choix), soit (3) des stratégies d'harmonisation départementale poussée négociées avant tout entre professionnels et DDT (Alsace, Île de France). Ces dernières, si elles peuvent être interprétées dans un souci de continuité des politiques locales, interrogent cependant du point de vue de leur pertinence environnementale

(exemple de la Seine et Marne ne voulant pas ouvrir des mesures nitrates alors même que l'état de la ressource est très dégradé sur le plan des pollutions azotées)<sup>69</sup>.

Dans l'ensemble, si des orientations régionales ou départementales ont souvent eu lieu, une grande partie des mesures ont été construites par les seuls opérateurs locaux (plus de 30% des répondants à l'enquête). La perception générale est celle d'un Etat qui « reste souple » face aux faibles contractualisations en début de programme et à la difficulté à trouver une offre territoriale adaptée.

### CONSTRUCTION DES MAE « NATURA 2000 »

Concernant Natura 2000, la construction des MAET s'est là encore faite dans la continuité du processus historique en se basant sur les orientations des DOCOB. Un des enjeux identifié porte là encore sur la gestion de la dispersion, dans la mesure où certains territoires, bénéficiant d'un grand nombre d'habitats locaux, se retrouvent automatiquement avec un très grand nombre de mesures éligibles (à raison de 2 mesures par habitat).

A la différence de la problématique de l'eau, la construction des MAET Natura 2000 s'est parfois faite avec une « moindre prise » de l'administration pour développer une stratégie régionale d'orientation. En effet, certaines régions (Midi Pyrénées, Rhône Alpes) témoignent du peu de discussions spécifiques sur l'opportunité technique des mesures en lien avec des procédures de négociation anciennes ayant eu lieu au moment de l'élaboration des DOCOB.

### LOGIQUE DE DEFINITION VUE PAR LES OPERATEURS / ANIMATEURS

Les résultats de l'enquête permettent de mieux cerner les logiques de construction des MAET qui ont prévalu à l'échelle des opérateurs locaux.

Concernant les difficultés rencontrées pour concevoir les MAET, les acteurs locaux témoignent avant tout des problèmes de faible incitativité du dispositif<sup>70</sup> mais aussi d'enjeux de disponibilité nationale voire régionale d'engagements unitaires adaptés. Les questions relatives aux modalités de combinaison sont importantes aussi et semblent prépondérantes pour les MAE i3. Le tableau ci-dessous représente le nombre de réponses obtenues pour chaque item à l'occasion de l'enquête MAET.

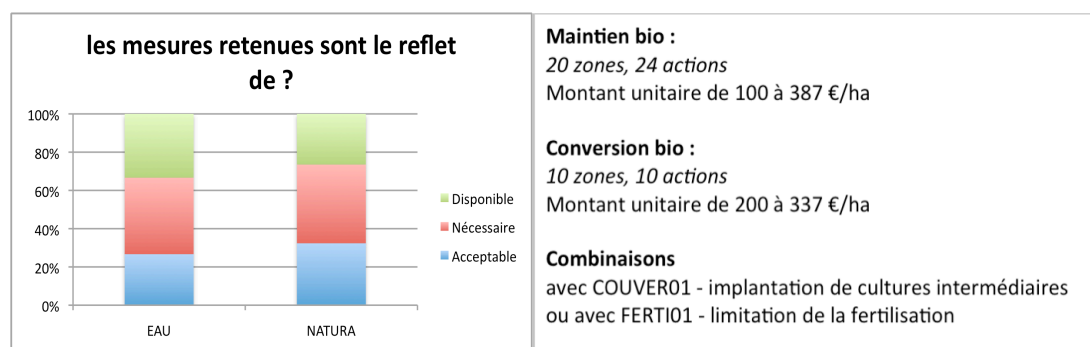
**Difficultés rencontrées dans la construction des MAET par enjeu majoritaire**

	Montant	Disponibilité nationale	Non ouverte localement	Combinaison EU
EAU	9	7	3	6
NATURA 2000	8	4	1	5
AUTRE	1	0	1	3

Concernant les choix effectués par rapport aux « contraintes » imposées par le cadre national et régional, l'enquête montre des logiques qui cherchent à **combinaison acceptable** (pour l'exploitant), **le nécessaire** (ex de la norme environnementale pour l'eau) et **le disponible** (liste MAE) comme le montre le tableau ci-dessous. L'adéquation au besoin environnemental doit donc composer avec des considérants de disponibilité de MAET et d'acceptabilité. Dans cette optique, les porteurs de projet ont à la fois cherché à graduer l'effort ou à s'adapter à la diversité des systèmes présents mais aussi parfois à suppléer la faible incitativité des mesures en les combinant de façon à rendre certaines MAET exigeantes acceptables localement (cf. exemple ci dessous sur les MAET bioconv et biomaint).

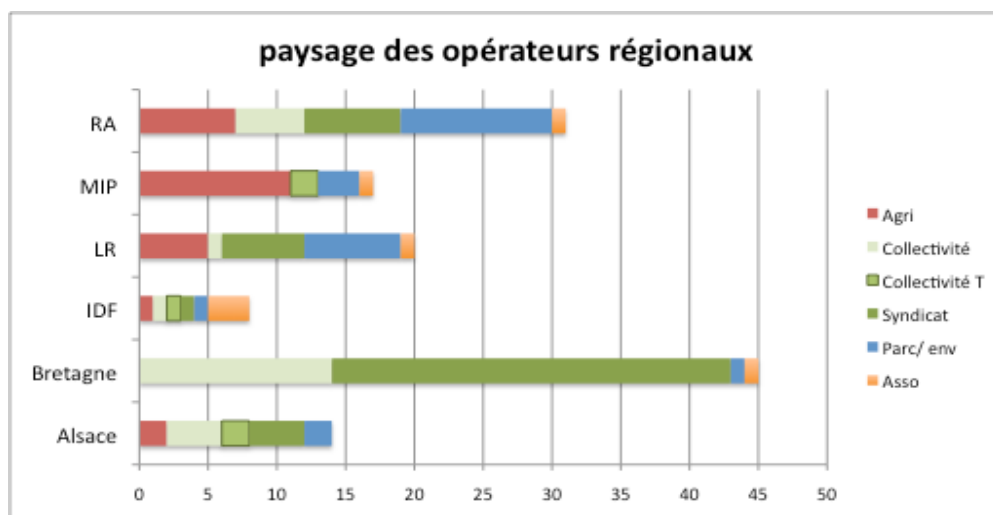
<sup>69</sup> Cf. données Ministère de la santé sur le % de la population desservie par une eau dépassant les normes de qualité.

<sup>70</sup> A rapprocher de l'analyse sur le calcul des manques à gagner ou surcoûts au niveau national



### UN PAYSAGE D'OPERATEURS TRES DIFFERENT EN LIEN AVEC L'HISTOIRE LOCALE ET LES ORIENTATIONS OPEREES

L'ensemble des analyses qui précèdent sont à mettre en perspective au regard du paysage des opérateurs locaux mobilisés en lien avec la problématique agrienvironnementale. De ce point de vue encore les différences régionales sont très marquées. L'équilibre entre les trois familles d'acteurs (opérateurs agricoles de type Chambres d'agriculture ou ADASEA, collectivités ou syndicats territoriaux, opérateurs environnementaux spécialisés) varie fortement d'une région à l'autre. Midi Pyrénées ressort comme une région avec un portage très agricole (à la fois pour la problématique de l'eau et celle de la biodiversité) et une absence totale des collectivités locales. A l'inverse, des régions comme la Bretagne (et dans une moindre mesure l'Alsace) se distinguent par la place accordée aux collectivités locales en lien avec la structuration historique de la politique de l'eau autour des syndicats de bassins versants (ou des gerplans en Alsace). Enfin, on retrouve une certaine diversité d'acteurs dans des régions comme Rhône Alpes, Languedoc Roussillon ou Ile de France, avec une forte proportion d'opérateurs environnementaux (ou associatifs en IdF). Dans l'ensemble la présence des opérateurs agricoles historiques semble nettement plus marquée dans les trois régions du sud de la France.



D'un point de vue des fonctions assurées par les différentes familles d'acteurs, on constate :

- Une animation assez fréquente au travers des Chambres d'agriculture concernant la thématique de l'eau, plus rarement sur Natura 2000 ;
- Un portage des projets DCE par les collectivités locales, renforcé dans certains cas par une animation spécifique (hors circuits agricoles – Bretagne, Ile de France ...)
- Une animation Natura 2000 réalisée par les opérateurs nature comme les Parcs, les conservatoires mais aussi les ADASEA ;