
Etat des lieux de la mobilisation des Programmes de Développement Rural Régionaux en faveur de la politique agro-écologique

Marché référencé SSP-DGPE-2016-053

Rapport Final
15 décembre 2017



64 chemin del prat - 31320 AUZEVILLE TOLOSANE
Téléphone 33 (0)5.61.73.62.62 –
Télécopie 33 (0)5.61.73.62.90

– <http://www.oreade-breche.fr> –

S.A.R.L. au capital de 500 000 € - R.C.S. Toulouse 385 117 023 – SIRET 385 117 023 0049 - APE 7112B

Marché référencé n°SSP-DGPE-2016-053
Étude financée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA).
Ce rapport n'engage que ses auteurs et ne constitue pas
nécessairement le point de vue du MAA.

Auteurs : Marie Panarin, Cerise Contou, Gwenaëlle Le Borgne, Julie Penouilh-Suzette et Marion Robert

Nous remercions l'ensemble des experts et personnes-ressources rencontrés, qui ont permis d'enrichir cette étude.

Table des matières

1	Résumé.....	9
2	Objet et périmètre de l'étude.....	12
2.1	Contexte de l'étude.....	12
2.1.1	Le projet agro-écologique pour la France.....	12
2.1.2	La mobilisation du FEADER 2014-2020 pour soutenir le projet agro-écologique pour la France.....	15
2.1.3	Le projet agro-écologique et le FEADER : une articulation entre les échelons nationaux et régionaux.....	17
2.2	Finalités et objectifs opérationnels de la mission.....	23
2.2.1	Tâches prévues et phasage de l'étude.....	23
2.2.2	Périmètre de l'étude.....	24
2.2.3	Sources.....	24
3	Analyse de l'intégration de l'agro-écologie dans les PDRR : éléments de méthode.....	25
3.1	Approche générale de la première phase d'étude et limites.....	25
3.2	Analyse individuelle des 22 PDRR métropolitains.....	27
3.2.1	Identification de l'agroécologie dans les PDRR : construction d'une grille de lecture des systèmes et pratiques agricoles.....	27
3.2.2	Identification des mesures à étudier, mobilisables pour le projet agro-écologique.....	28
3.2.3	Analyse des PDRR.....	30
3.3	Analyse transversale des mesures FEADER et de leur contribution au PAE.....	34
3.3.1	Extraction de données issues des analyses des TO de la mesure.....	34
3.3.2	Notation du degré d'engagement de la mesure vers l'AE.....	35
3.4	Complément de l'analyse individuelle des PDRR par l'analyse de leur stratégie en faveur de la transition agro-écologique.....	38
3.4.1	Méthode d'analyse des besoins en termes de transition agro-écologique.....	38
3.4.2	Méthode d'analyse de la stratégie des PDRR en faveur de la transition agro-écologique.....	39
3.4.3	Analyse de la pertinence, de la cohérence et de l'ambition des PDRR.....	42
3.4.4	Synthèse et typologie des régions.....	45
4	Panorama des mesures et typologie des PDRR.....	46
4.1	Panorama des mesures.....	46
4.1.1	Mesures et sous-mesures activées pour le projet-agro-écologique.....	46
4.1.2	Analyses transversales des contributions des mesures au projet-agro-écologique.....	48
4.2	Typologie des PDRR vis-à-vis de leur implication pour le PAE.....	57

4.2.1	Synthèse des contributions des PDRR.....	57
4.2.2	Typologies des PDRR pour la contribution au projet agro-écologique	67
5	Comprendre les stratégies déployées pour l'AE et déterminer les freins et leviers à l'intégration du PAE dans les PDRR : éléments de méthode des études de cas	71
5.1	Approche générale de la phase 2	71
5.1.1	Comprendre les représentations de l'agroécologie et les jeux d'acteurs dans les contextes régionaux	71
5.1.2	Affiner l'analyse de la logique d'intervention des mesures du FEADER en faveur du projet agro-écologique.....	72
5.1.3	Choix des études de cas	73
5.2	Méthode pour la phase 2 : collecte puis analyse des données	76
5.2.1	Collecte des données.....	76
5.2.2	Approche générale d'analyse de la phase 2.....	77
5.2.3	Analyse des données collectées – éléments méthodologiques.....	78
5.2.4	Limites méthodologiques de la phase 2	85
6	Analyse transversale : essai de modélisation des facteurs impactant la prise en compte de l'agro-écologie dans les PDRR	86
6.1	Compléments sur la mobilisation des mesures 10, 11, 16 et mise en œuvre du Réseau Rural Régional	86
6.1.1	Généralité sur les budgets dédiés aux mesures 10 et 11 dans les PDRR métropolitains.....	86
6.1.2	Mesure 10 : Mesures Agro-environnementale et Climatiques (MAEC).....	87
6.1.3	Mesure 11 : Agriculture Biologique.....	89
6.1.4	Incitativité relative des mesures 10 et 11	91
6.1.5	Mesure 16 : Coopération	93
6.1.6	Cas des Réseaux ruraux régionaux (mesure 20).....	93
6.2	Identification et caractérisation des facteurs déterminants pouvant impacter l'intégration de l'agro-écologie dans les PDRR	94
6.2.1	Les facteurs influents issus de l'environnement des PDRR.....	94
6.2.2	Les facteurs déterminants intrinsèques aux acteurs locaux et à leurs interrelations	99
6.2.3	La place des différents schémas régionaux relatifs à l'agriculture et à l'environnement, dont les plans du PAE, dans l'intégration de l'AE dans les PDRR.....	103
6.3	Impact des facteurs déterminants dans l'appropriation des principes de l'agro-écologie et dans sa prise en compte au sein des PDRR : essai de combinaison	107
6.3.1	Description de 4 grandes catégories de territoires en fonction de leur engagement dans les PDRR et de manière plus large en faveur de l'agro-écologie.....	109

6.3.2 Représentation schématique des combinaisons des facteurs déterminants principaux identifiés lors des études de cas, impact sur la prise en compte de l'agroécologie dans les PDRR et autres facteurs « indirects » ou « secondaires »	112
source : Oréade Brèche 2017	112
6.3.3 Mise en perspective de cette typologie au regard de la typologie établie en phase 1	113
7 Freins et leviers à l'intégration du projet agro-écologique : formulation de recommandations	114
7.1 Les jeux d'acteurs, les freins et leviers à l'adoption des principes et concepts de l'agro-écologie	114
7.1.1 Les éléments d'analyse issus de la littérature	114
7.1.2 Les principaux freins à l'intégration du projet agro-écologique dans les PDRR identifiés par les acteurs rencontrés lors de cette étude	118
7.2 Recommandations et pistes d'amélioration.....	134
7.2.1 Renforcer les objectifs de la stratégie incitative du PAE	135
7.2.2 Revoir la gouvernance du PAE en renforçant sa coordination avec les régions, les plans régionaux et nationaux	140
7.2.3 Clarifier la prise en compte du PAE dans le cadrage national des PDRR	142
7.2.4 Renforcer le niveau d'engagement des PDRR en faveur du PAE	142
7.2.5 Faire évoluer (encore) le mécanisme des MAEC : vers un dispositif plus souple, pérenne, adaptable et adapté aux contextes locaux	146
7.2.6 Soutenir l'accompagnement des agriculteurs dans les territoires	152
7.3 Conclusions.....	156

Liste des figures

Figure 1 : Phasage de l'étude	23
Figure 2 : Etapes de la méthodologie de la première phase d'étude	26
Figure 3 : Exemple de logique d'action de la mesure 1 pour un PDRR	34
Figure 4 : Moyenne des contributions des PDRR aux 5 leviers du PAE sur la mesure 16 (Coopération)	38
Figure 5 : Exemple de logique d'intervention reconstituée à partir de l'analyse des TO contribuant au Projet agro-écologique	41
Figure 6 : Exemple de la représentation de la contribution globale du PDRR aux 5 leviers du projet agro-écologique	45
Figure 7 : Part relative du budget alloué aux priorités 4 et 5 du développement rural dans les PDRR	61
Figure 8 : Part relative des budgets des mesures 10 et 11 dans les budgets totaux des PDRR	62
Figure 9 : Pourcentage des terres agricoles sous contrats de gestion soutenant la biodiversité et/ou la préservation des paysages	63
Figure 10 : Pourcentage des terres agricoles sous contrats de gestion visant à améliorer la gestion de l'eau	63
Figure 11 : pourcentage des terres agricoles sous contrats de gestion visant à améliorer la gestion des sols et/ou à prévenir l'érosion des sols	64
Figure 12 : Nombre d'opérations de soutien à des investissements non productifs	65
Figure 13 : Pourcentage des terres agricoles où des systèmes agroforestiers doivent être mis en place	65
Figure 14 : Pourcentage de terres agricoles concerné par les investissements visant des économies en eau	66
Figure 15 : Localisation des régions d'étude de cas	76
Figure 16 - La prise en compte de l'agroécologie dans les PDRR : une approche systémique - identification des principaux facteurs déterminants du système	78
Figure 17 - Liens et collaborations entre acteurs de l'agroécologie et du PDRR en PACA.....	81
Figure 18 : pouvoir estimé des acteurs lors de l'élaboration du PDRR au regard de leur appréhension et engagement en faveur de l'AE	83
Figure 19: Part relative du budget de la mesure 11 dans les budgets totaux des PDRR	86
Figure 20 : Positionnement des PDRR en fonction des indicateurs « maquette disponible »	98
Figure 21 : Illustration des principaux freins à l'intégration de l'AE par et dans les PDRR	130

Liste des tableaux

Tableau 1 : Les 6 priorités du développement rural	15
Tableau 2 : Tableau des leviers du projet agro-écologique analysés dans l'étude	28
Tableau 3 : Mesures FEADER étudiées	30
Tableau 4 : Grille d'analyse des types d'opérations contribuant au projet agro-écologique	32
Tableau 5 : Extrait de la fiche mesure de la mesure 16 (Coopération)	34
Tableau 6 : Grille de notation de la mesure 16 (Coopération)	35

Tableau 7 : Catégories de dispositifs analysés et TO pris en compte pour leur contribution au Projet agro-écologique et codes associés.....	36
Tableau 8 : Détail des modalités spécifiques et du niveau dans la grille ESR, analysés de façon transversale aux dispositifs :	37
Tableau 9 : Exemple de tableau récapitulatif des contributions projet agro-écologique de l'ensemble des dispositifs analysés pour un PDRR	44
Tableau 10 : Panorama des mesures et sous-mesures analysées contribuant au Projet agro-écologique dans les PDRR métropolitains	47
Tableau 11 : Synthèse des modalités de mise en œuvre observées pour chaque dispositif FEADER analysé.....	50
Tableau 12 : Synthèse des synergies entre mesures observées pour chaque dispositif FEADER analysé	52
Tableau 13 : Panorama des contributions des dispositifs analysés contribuant au Projet agro-écologique dans les PDRR (notes sur 15 sauf la contribution globale)	59
Tableau 14 : Typologie des stratégies construite sur la base des combinaisons de mesures fortement engagées pour le projet- agro-écologiques dans les PDRR.....	67
Tableau 15 : Sélection des PDRR supports des études de cas	75
Tableau 16 : Estimation du niveau de connaissance de l'agroécologie par acteur - grille de notation	80
Tableau 17 : Estimation du niveau d'engagement de la structure en faveur de l'agroécologie - grille de notation	82
Tableau 18 : Plafonds envisagés par l'AG de Champagne Ardenne de manière rétroactive, sans intervention de l'Agence de l'eau en 2017	90
Tableau 19: Plafonds envisagés pour la mesure 11 par l'AG en Aquitaine	90
Tableau 20 : Montants maximum d'aides (cadre national)	92
Tableau 21 : Montant des « indicateurs maquette » calculée pour les 7 PDRR	98
Tableau 22: Valeurs possibles de différents facteurs déterminants identifiés via les études de cas .	107
Tableau 23 : Entrée possible de catégories de MAEC en fonction de leur impact principal	151
Tableau 24 : Objectifs principaux des entretiens avec les acteurs régionaux	179

Liste des encadrés

Encadré 1 : Les sections de la partie 5 des PDRR relative à leur stratégie.....	39
Encadré 2 : Focus sur un critère de sélection « filières » pour la sous-mesure 11.2 en Auvergne.....	90
Encadré 3 : rappel sur le calcul des IFT de référence.....	127

Liste des annexes

Annexe A Les outils pour analyser la mobilisation de la programmation FEADER 2014-2020 pour le projet agro-écologique.....	164
Annexe B : Présentation des principales mesures du FEADER mobilisables en faveur du projet agro-écologique.....	189
Annexe C : Analyses transversales des mesures mobilisées en faveur du projet agro-écologique..	190
Annexe D : Fiches d'analyses individuelles de la mobilisation des PDRR en faveur du projet agro-écologique.....	191
Annexe E : Facteurs et représentations ayant prévalu dans l'appropriation des principes de l'agroécologie dans les PDRR	192

Liste des sigles et abréviations

Sigles et abréviations

AAP	Appel à Projets
AB	Agriculture biologique
AE	Agro-écologie
AEP	Agriculture Ecologiquement Performante
AG	Autorité de Gestion
AOC	Appellation d'Origine Contrôlée
AP	Accord de Partenariat entre la France et l'Union européenne, définissant les objectifs de la stratégie 2020 à l'échelle nationale
CASDAR	Compte d'Affectation Spéciale « Développement Agricole et Rural
CIPAN	Cultures intermédiaires pièges à nitrates
CIVAM	Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural
COREAMR	Commission Régionale de l'Economie agricole et du monde rural
DCE	Directive Cadre sur l'Eau
DDT	Direction Départementale des Territoires
DEPHY	Démonstration Expérimentation et Production de références sur les systèmes économes en phytosanitaires.
DJA	Dotation Jeune Agriculteur
DOCOB	Documents d'Objectifs
DRAAF	Direction Régionale de l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt
EMAA (plan)	Plan Energie Méthanisation Autonomie en Azote
FEADER	Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
FEDER	Fonds Européens de Développement Régional
FNAB	Fédération Nationale des Agriculteurs Biologiques
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FRCIVAM	Fédération Régionale des CIVAM
GERES	Groupe Energies Renouvelables, Environnement et Solidarités
GES	Gaz à Effet de Serre
GIEE	Groupement d'Intérêt Economique et Environnemental
GIEEF	Groupement d'Intérêt Economique et Environnemental Forestier
GMS	Grandes et Moyennes Surfaces
GO	Groupe Opérationnel : ensemble d'acteurs agricoles regroupés autour d'un problématique à visée opérationnelle dans le cadre du Partenariat Européen pour l'Innovation
HVE	Haute Valeur Environnementale
HVN	Haute Valeur Naturelle
IAA	Industrie Agro-Alimentaire
IAE	Infrastructure Agro-Ecologique
IGP	Indication Géographique Protégée
JA	Jeunes Agriculteurs
MAAF	Ministère de l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt
MAEC	Mesures Agro-environnementales et climatiques

Etat des lieux de la mobilisation des PDRR en faveur de la politique agro-écologique
Oréade-Brèche – 15 décembre 2017

PAC	Politique Agricole Commune
PAE	Projet agro-écologique du MAAF
PCAE	Plan pour la Compétitivité et l'Adaptation des Exploitations agricoles
PDRR	Plans de Développement Rural Régionaux
PEI	Partenariat Européen pour l'Innovation
PGRE	Plan de gestion quantitative de la ressource en eau
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PRAD	Plan Régional d'Agriculture Durable
PRDAR	Programme Régional de Développement Agricole et Rural
RRN	Réseau Rural National
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Équipement Rural
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SHP	Système Herbager et Pastoral (MAEC système)
SIQO	Signe d'identification de la qualité et de l'origine
SPE	Système de Polyculture élevage (MAEC système)
SRCE et SRCAE	Schéma Régional de Cohérence Ecologique et Schéma Régional Climat Air Energie
TO	Type d'Opération
UE	Union Européenne

1 Résumé

La politique agro-écologique pilotée par le MAA a pour objectifs de changer les modèles de production pour combiner performance économique, sociale et environnementale et d'engager la majorité des exploitations françaises dans l'agro-écologie (AE) à l'horizon 2025.

La présente étude vise à évaluer la manière dont les Régions, nouvelles autorités de gestion des programmes de développement rural régional (PDRR) mobilisant le Fonds Européen Agricole de Développement Rural (FEADER), ont intégré les orientations promues par le Projet Agro-Ecologique (PAE) lors de l'élaboration de ces programmes.

Une première phase d'analyse des documents de la programmation FEADER 2014-2020 a permis d'apprécier les modalités de prise en compte de l'AE dans les dispositifs des PDRR métropolitains et d'en reconstituer les logiques d'intervention. Globalement, cette appréciation fait apparaître :

- Une mobilisation de l'AE qui se fait essentiellement à travers des critères de sélection ou de majoration, beaucoup moins à travers une orientation spécifique de dispositifs ;
- Un choix de critères qui ne prend pas suffisamment en compte la transition par une approche systémique des exploitations ;
- Des mesures qui ne sont pas systématiquement mises en cohérence pour favoriser l'AE ;
- Un panel de mesures mobilisées très variable selon les PDRR.

La seconde phase de l'étude, basée sur la conduite d'études de cas dans 7 régions représentatives de la diversité de l'agriculture française, a permis d'enrichir, de valider ou de nuancer les interprétations proposées lors de la 1ère phase. Les différences de contribution des PDRR au PAE et donc les choix d'orientations politiques d'intégration de l'AE peuvent s'expliquer par de multiples facteurs. Le PDRR s'inscrit plus largement dans une politique régionale : les mesures non ouvertes au sein du PDRR, qui semblent limitantes pour activer des leviers potentiels de l'AE, peuvent être compensées par des dispositifs financés hors PDRR.

La perception de l'agro-écologie par les acteurs est assez variable, mais elle est plus favorable dans les régions dans lesquelles les conditions pédoclimatiques sont propices à une réduction des traitements phytosanitaires ou dans lesquelles les aléas climatiques ont déjà conduit les agriculteurs à prendre conscience des limites des systèmes conventionnels classiques et de la nécessité de faire évoluer leurs pratiques pour maintenir la performance de leur exploitation.

Les acteurs déterminant sont logiquement les autorités de gestion, et plus précisément les élus régionaux, qui décident des orientations des PDRR mais également des politiques régionales. A l'inverse, les représentants de l'aval et les acteurs de la recherche ne semblent pas assez impliqués à la fois sur la construction du PDRR et sur la mise en œuvre du PAE. Le contenu des PDRR est le résultat d'un consensus arbitré par l'AG, issu de différents rapports de force entre des acteurs agricoles eux-mêmes plus ou moins engagés en faveur de l'AE. Les Agences de l'eau défendent et soutiennent par exemple des mesures essentiellement orientées en faveur de la réduction d'utilisation des produits phytosanitaires, le réseau des producteurs Bio qui a une entrée spécifique sur l'agriculture biologique, etc. Dans les régions les moins favorables à la transition AE, souvent caractérisées par une agriculture spécialisée et des filières intégrées destinées à l'export, les DRAAF ont joué un rôle notable en défendant la prise en compte du PAE, souvent intégré alors *a minima*.

Trois catégories de leviers de développement ont pu être identifiées pour favoriser une meilleure prise en compte du PAE dans les PDRR, pour rendre les PDRR plus favorables à la transition agro-écologique et de manière plus large pour accompagner la transition dans les territoires, à travers une approche systémique intégrée de l'exploitation. Les pistes d'amélioration proposées, opérationnelles et techniques, n'abordent pas la question de l'engagement politique, pourtant fondamental pour la mise en œuvre du PAE. Sans volonté politique assumée de faire de la transition agroécologique une priorité pour le développement agricole de la France, l'impact de ces différentes actions sera très relatif. Nous identifions quatre axes stratégiques pour l'action publique, qui ne visent pas exclusivement les PDRR et incluent des actions de court et de long terme :

1. La première catégorie correspond à des propositions constituant une stratégie à court terme pour **renforcer le projet agro-écologique** pour la France, visant notamment à :

- a. Fixer des objectifs quantifiés au PAE ;
 - b. Clarifier et partager une définition de l'agro-écologie ;
 - c. Décliner le PAEC en plans d'actions opérationnels en région ;
2. La seconde catégorie concerne surtout des propositions pour renforcer la **gouvernance du PAE, l'implication des régions** et l'intégration du PAE aux différents plans ou schémas existant en région, en essayant d'éviter de multiplier les instances de pilotage.
 3. Les propositions présentées dans la troisième catégorie visent plus spécifiquement les **PDRR**, pilotés par les autorités de gestion.
 4. La quatrième catégorie vise surtout **l'amélioration de la mesure 10 du PDRR** qui incite au changement de pratiques favorisant l'agro-écologie, à savoir :
 - a. Proposer des MAEC mieux ciblées et plus adaptées aux contextes locaux ;
 - b. Proposer des dispositifs à obligation de résultats ;
 - c. Proposer des engagements sur des combinaisons de pratiques.

Enfin, une dernière catégorie de recommandations concerne de manière plus large l'accompagnement des agriculteurs dans les territoires et portent sur la nécessité d'une implication accrue (contractualisée ?) des acteurs de l'aval, l'identification et la diffusion des pratiques AE et la montée en compétence de l'animation et du conseil et son adaptation aux nouvelles attentes et aux évolutions de la réglementation.

Mots clés : Programmes de développement rural régional (PDRR), FEADER, agro-écologie, jeux d'acteurs

Abstract

The agro-ecological policy (AEP) applied by the French Ministry of Agriculture and Food aims to change the current farming systems in order to combine economic, social and environmental performance. The objective is to engage the majority of French farms in agro-ecology by 2025.

The purpose of this study is to evaluate how the regional councils, new authorities (MA) managing the Regional Rural Development Programmes (RRDP) supported by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), have integrated the recommendations of the AEP when planning these programmes.

The first stage of analysis of the 2014-2020 programming documents investigated the mechanisms in place to integrate agro-ecology in the metropolitan RRDP assistive devices and allowed us to model MA intervention logics. Overall, this assessment reveals:

- An integration of AEP which is done mainly through selection or overhead rates criteria, much less through a specific focus of the support mechanisms;
- A selection of criteria that does not sufficiently take into account the agro-ecological transition through an integrated approach of farming systems;
- A lack of consistency between the RRDP measures to promote agro-ecology;
- A range of agro-ecology contributing measures that vary widely according to the RRDPs.

The case studies of the second stage of the analysis, conducted in seven regions representative of the diversity of French agriculture, allowed to enrich, to confirm and to qualify the general approaches presented above.

Differences observed in the integration of RRDPs to the AEP recommendations, and therefore in the choice of political commitments for the AEP goals, can be explained by multiple factors. The RRDP is part of a wider regional policy: unopened measures within the RRDP, which seem limiting to enable potential AEP levers, can be finally offset by other local financial facilities.

Local stakeholders' perception of agro-ecology is variable, but it is more favourable in the regions where pedoclimatic conditions are enabling the reduction of agrichemicals use or where climate hazards have already led the farmers to become aware of the limits of conventional farming systems and of the need to change their practices to maintain the performance of their farm.

Regional elected representatives emerge as decisive players, as they decide both RRDP's strategic guidance and regional policies. Downstream representatives and researchers do not appear to be sufficiently involved both in the RRDP construction and in the AEP implementation. The content of the RRDP is the expression of a consensus, finally arbitrated by the management authority, resulting from different power relations between agricultural actors themselves more or less committed to agro-ecology. For example, water supply agencies advocate and

support measures to reduce agrochemicals use, organic producers' network promotes measures to support organic farming development, etc. In regions less favourable to agro-ecological transition, often characterized by specialized agriculture and integrated channels for export, decentralised State services at regional level played a significant role in upholding the AEP inclusion.

Finally, a last category of recommendations concerns more broadly measures to support farmers at the level of territories and aims to increase the involvement of post-production chain players, to qualify and disseminate AE practices and to support the animation of local farmers' groups and the improvement of farmers' advisory consulting services, which should be attuned to new expectations and changes in regulations.

Keywords: Regional Rural Development Programmes (RRDP), European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), agro-ecology, actors' interactions

2 Objet et périmètre de l'étude

2.1 Contexte de l'étude

2.1.1 Le projet agro-écologique pour la France

2.1.1.1 Vers une agriculture triplement performante

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les principaux enjeux de la production agricole étaient d'assurer la sécurité alimentaire nationale, d'approvisionner les consommateurs en produits alimentaires à des prix accessibles et de se positionner sur les marchés d'exportation. Ainsi, entre les années 50 et 80, l'agriculture française s'est adaptée, au moyen d'innovations techniques et organisationnelles, pour constituer un système sociotechnique moderne et offrir une agriculture productive répondant aux enjeux de cette époque. Cette agriculture, dite conventionnelle, se caractérise par l'emploi de variétés et races à haut rendement, l'utilisation intensive d'intrants chimiques, d'énergie fossile et éventuellement d'eau d'irrigation, ainsi que de capitaux pour financer ces intrants et les équipements nécessaires à la production. Cette **intensification** s'est traduite aussi par une **spécialisation progressive des exploitations agricoles**, liée à l'accroissement de la technicité des différentes productions et à la poursuite d'une productivité du travail accrue (Meynard et al., 2014¹). Dans tous les cas, ce modèle agricole est basé sur des techniques fondées sur « *un forçage des systèmes écologiques et biologiques par des intrants externes ayant un contenu élevé en produits de synthèse et en énergie* » (Griffon, 2013²). Cette adaptation a été accompagnée en particulier par les soutiens directs de la Politique Agricole Commune (PAC) de l'Union Européenne (UE), dès son démarrage. Parallèlement, les filières agro-industrielles se sont structurées et ont favorisé la **spécialisation géographique** des systèmes agricoles afin de garantir la qualité des produits, assurer la production en volumes suffisants et faciliter la logistique des approvisionnements (Meynard et al., 2014).

De nos jours, les défis majeurs auxquels l'agriculture est confrontée ont évolué. Elle doit produire sur des surfaces agricoles restreintes pour nourrir une population mondiale qui continue de croître et rester compétitive sur des marchés qui se mondialisent de plus en plus, tout en répondant aux préoccupations croissantes de la société civile, des consommateurs et des législateurs concernant la protection de l'environnement, l'atténuation du changement climatique, la préservation de la santé, etc. De plus, les agriculteurs doivent trouver des solutions pour s'adapter au changement climatique, dont les conséquences se font de plus en plus ressentir dans les exploitations agricoles. Pour répondre à ces enjeux, **l'agro-écologie vise à s'appuyer sur les fonctionnalités offertes par les écosystèmes pour concevoir des systèmes de production conciliant l'amélioration des performances technico-économique, environnementale et sociale**. La définition des principes et concepts de l'agro-écologie sont discutés au § 2.2.2.

2.1.1.2 Un projet national pour accompagner la transition de l'agriculture

❖ Les leviers de la transition agro-écologique

¹ Meynard J.-M., Messéan A., Charlier A., Charrier F., Fares M., Le Bail M., Magrini M.-B., Savini I. et Réchaudère O., 2014. La diversification des cultures : lever les obstacles agronomiques et économiques. Editions Quae.

² Griffon M., 2013. Qu'est-ce que l'agriculture écologiquement intensive ? Edition Quae. 214 p.

Dans ce contexte, le Ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Forêt (MAAF) a engagé en 2012 le projet agro-écologique pour la France avec pour objectif le développement d'une agriculture triplement performante passant par la transition des modes de production. Il vise à mobiliser l'ensemble des outils disponibles (techniques, financiers, politiques, organisationnels) pour opérer la transition de l'agriculture. Concernant les mesures du FEADER, l'ensemble des actions possibles pour les mobiliser de façon favorable à l'agro-écologie est décrit dans le guide méthodologique pour la mobilisation du FEADER en faveur du projet agro-écologique (MAAF, 2014) que nous appellerons dans cette étude le « guide FEADER ». Il liste les grands leviers suivants :

1. La promotion des approches inspirées de l'agro-écologie dans les pratiques agronomiques et la conduite des productions sur les exploitations ;
2. La structuration et la réorganisation des filières et de la distribution ;
3. L'organisation collective des agriculteurs et plus particulièrement les Groupement d'Intérêt Economique et Environnemental (GIEE) ;
4. L'organisation des acteurs au niveau du territoire ;
5. L'accompagnement par le conseil et la formation ;
6. La diffusion, le transfert, la capitalisation et la valorisation.

❖ Le plan d'actions du projet agro-écologique

Au-delà de ces leviers, le plan d'actions, co-construit avec les partenaires du secteur agricole, comporte **18 chantiers et 80 actions spécifiques**, regroupées selon les dix objectifs suivants :

1. Mobiliser l'ensemble des acteurs via la gouvernance nationale et locale ;
2. Sensibiliser et communiquer ;
3. Enseigner à produire autrement ;
4. Accompagner les agriculteurs par le développement agricole ;
5. Soutenir les démarches agro-écologiques (mobilisation des financements et adaptation de la réglementation) ;
6. S'appuyer sur la recherche et l'innovation ;
7. Engager les filières vers l'agro-écologie ;
8. Prendre en compte les réalités des départements d'outre-mer ;
9. Promouvoir l'agro-écologie à l'international ;
10. Suivre et évaluer le projet agro-écologique.

Le plan d'actions comprend également deux aspects transversaux : une réflexion sur les freins aux changements de pratiques et systèmes agricoles d'une part et d'autre part le suivi et la mise en cohérence de dix plans et programmes français, regroupés sous l'étiquette « Produire Autrement », qui contribuent au projet agro-écologique, mais répondent à des objectifs spécifiques. Ces plans et programmes sont les suivants :

1. Le **plan ECOPHYTO** 2008-2014, prolongé par un second plan jusqu'en 2020, vise à réduire l'utilisation des produits phytosanitaires et à encourager une agriculture performante sur les plans économique et environnemental, tout en préservant la santé publique ;
2. Le **plan « Semences et agriculture durable »**, lancé en 2011 vise à réviser les critères d'évaluation des semences pour améliorer leur performance environnementale ;

3. Le **plan ECOANTIBIO 2012-2017** vise à limiter les dépendances des élevages aux antibiotiques et à valoriser la résilience des animaux ;
4. Le **plan pour le développement durable de l'apiculture** lancé en 2013 et prolongé en 2016 pour 2 ans, vise à améliorer la santé des abeilles et promouvoir le développement de filières à haute valeur ajoutée sur les territoires ;
5. Le **plan Énergie Méthanisation Autonomie Azote 2013-2020** (ou EMAA) a pour objectif d'améliorer la gestion de l'azote dans les territoires, par le respect de l'équilibre de la fertilisation diminuant la dépendance des exploitations aux intrants de synthèse. Le plan prévoit également la valorisation de l'azote organique par la méthanisation pour favoriser le développement d'énergies renouvelables ancrées dans les territoires ;
6. Le programme **Ambition bio 2017** lancé en 2013, vise à soutenir le développement de l'agriculture biologique (AB) tout le long de la filière ;
7. Le **plan protéines végétales 2014-2020** vise à favoriser l'autonomie fourragère de la France vis-à-vis des protéines végétales et à tirer parti de la culture de légumineuses pour réduire les apports externes d'azote.
8. Le **plan national de développement de l'agroforesterie 2015-2020** vise au développement et à la gestion durable de tous les systèmes agroforestiers ;
9. Le plan **Enseigner à produire autrement 2014-2018**, mobilise l'ensemble de l'enseignement agricole pour l'évolution des référentiels et de la formation des enseignants, la redéfinition du rôle des exploitations agricoles de ces établissements ainsi que le renforcement de la gouvernance régionale ;
10. La stratégie française pour le **bien-être animal 2016-2020**, concerne les filières de production animale et vise à concilier respect de l'animal, performance sanitaire et performance économique. Le plan concerne l'amélioration des conditions d'élevage, de transport et d'abattage.

Ils ont tous **une gouvernance indépendante** au niveau national. Les plans « Ecophyto », « Ambition Bio 2017 » et « Enseigner à produire autrement » comportent également un volet décliné régionalement (cf. §2.1.3.1).

❖ Une gouvernance impliquant une pluralité d'acteurs et les territoires

Le projet agro-écologique bénéficie d'un pilotage national par le MAAF, mais présente une ambition d'approche partenariale pour veiller à son appropriation et garantir une mise en œuvre partagée avec l'ensemble des partenaires du secteur agricole. La gouvernance aspire à se baser sur une co-construction des actions et vise la mise en place d'une politique structurante dans les territoires. Elle se compose de deux niveaux d'actions, un niveau national et un niveau régional.

Au niveau national, les orientations stratégiques sont fixées par le **Comité National de Suivi et d'Orientation du projet agro-écologique (CNOS)**, présidé par le ministre. Le pilotage opérationnel est assuré par un **comité de pilotage** composé de représentants :

- de l'administration centrale et déconcentrée du MAAF et de FranceAgriMer ;
- l'institution Régions de France ;

- des instituts techniques et organismes de recherche : ACTA, Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) et Institut de l'Agriculture Durable (IAD) ;
- des organismes de développement agricole : Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), Fédération Nationale de Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural (FNCIVAM) et Fédération des Associations pour le Développement de l'Emploi Agricole et Rural (FADEAR) ;
- des associations environnementalistes rassemblées sous France Nature Environnement ;
- des syndicats professionnels agricoles : Fédération Nationale des Syndicats des Exploitants Agricoles, Jeunes agriculteurs, Confédération paysanne, Coordination rurale, Mouvement de Défense des Exploitants Familiaux ;
- de l'aval des filières : Association Nationale des Industries Alimentaires (ANIA).

2.1.2 La mobilisation du FEADER 2014-2020 pour soutenir le projet agro-écologique pour la France

Le second pilier de la Politique Agricole Commune (PAC) est amené à jouer un rôle essentiel pour soutenir le projet agro-écologique, dans la mesure où le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) est la principale ressource financière disponible pour soutenir la transition agro-écologique auprès des acteurs du secteur agricole. En particulier, les évolutions récentes du FEADER pour la période de programmation 2014-2020 présentent des opportunités pour faciliter la mise en œuvre du projet agro-écologique français.

2.1.2.1 La flexibilité du FEADER 2014-2020 : des dispositifs d'aide déployés de façon spécifique

L'architecture des programmes de développement rural n'est plus organisée par axes, mais construite autour d'une véritable stratégie, spécifique à chaque autorité de gestion, visant à répondre aux 6 priorités du développement rural détaillées dans le Tableau 1 auxquelles s'ajoutent trois priorités transversales que sont l'innovation, l'environnement et le changement climatique. Cette stratégie repose sur l'identification des besoins spécifiques par l'autorité de gestion qui sont identifiés au travers d'une analyse AFOM (Atouts Faiblesses Opportunités Menaces ou SWOT en anglais).

Tableau 1 : Les 6 priorités du développement rural

Les 6 priorités du développement rural sont déclinées en 18 domaines prioritaires (DP)	
1- Encourager le transfert de connaissance et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture	
1A - Encourager l'innovation et les connaissances de base dans les zones rurales	
1B - Renforcer les liens entre l'agriculture et la foresterie et la recherche et l'innovation	
1C - Favoriser l'apprentissage tout au long de la vie et la formation professionnelle dans les secteurs agricole et de la forêt	
2- Améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles	
2A - Faciliter la restructuration des exploitations agricoles connaissant d'importants problèmes structurels, notamment les exploitations agricoles à faible degré de participation au marché, les exploitations orientées vers le marché dans des secteurs particuliers et les exploitations ayant besoin de diversification agricole	
2B - Faciliter le renouvellement des générations dans le secteur de l'agriculture	
3- Promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur agricole	
3A - Meilleure intégration des producteurs primaires dans la chaîne alimentaire au moyen des programmes de qualité, de la promotion sur les marchés locaux et des circuits d'approvisionnement courts, des groupements de producteurs et des organisations interprofessionnelles	
3B - Soutien à la gestion des risques au niveau des exploitations	
4- Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la sylviculture	

4A - Restaurer et préserver la biodiversité, y compris dans les zones relevant de Natura 2000 et les zones agricoles à haute valeur naturelle, et les paysages européens
4B - Améliorer la gestion de l'eau
4C - Améliorer la gestion des sols
5- Promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faible émission de CO₂ et résiliente face au CC dans les secteurs agricole, de l'agroalimentaire et de la foresterie
5A - Développer l'utilisation efficace de l'eau par l'agriculture
5B - Développer l'utilisation efficace de l'énergie dans l'agriculture et la transformation alimentaire
5C - Faciliter la fourniture et l'utilisation de sources d'énergie renouvelables, de sous-produits, des déchets, résidus et autres matières premières non alimentaires à des fins de bio-économie
5D - Réduire les émissions d'oxyde d'azote et de méthane provenant de l'agriculture
5E - Promouvoir la séquestration du carbone dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie
6- Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique
6A - Faciliter la diversification, la création de petites entreprises et la création d'emplois
6B - Promouvoir le développement local dans les zones rurales
6C - Améliorer l'accessibilité, l'utilisation et la qualité des TIC dans les zones rurales

Le FEADER est encadré par le règlement UE n°1305/2013 qui contient une liste de 20 mesures et 64 sous-mesures. Seules **deux mesures sont obligatoires pour les Etats membres : les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et l'approche LEADER**. Chaque sous-mesure sélectionnée par l'autorité de gestion est déclinée en un ou plusieurs types d'opérations (TO), qui sont spécifiques à chaque autorité de gestion : ils sont construits pour répondre à un ou plusieurs besoins et rattachés à un ou plusieurs domaines prioritaires.

La stratégie est ainsi élaborée pour répondre aux besoins spécifiques du territoire et aux priorités du développement rural. Elle détaille la logique d'intervention des Programmes de Développement Rural (PDR) et identifie les cibles par domaine prioritaire, les combinaisons de mesures et sous-mesures choisies, l'allocation financière par mesure. Chaque PDR définit aussi son cadre de performance, son plan d'évaluation, son plan d'indicateurs, son plan de financement, etc.

2.1.2.2 La régionalisation des PDRR permet l'adaptation du projet agro-écologique aux spécificités régionales et infrarégionales.

En France, le principal changement du FEADER entre la programmation 2007-2013 et celle de 2014-2020 concerne le transfert de l'autorité de gestion de l'Etat (MAAF) aux Conseils Régionaux. La France comporte ainsi 27 PDR Régionaux (PDRR), correspondant aux 21 régions hexagonales, à la Corse et aux 5 DOM (4 historiques, auxquels s'ajoute Mayotte), encadrés par un cadre national fournissant des éléments communs à l'ensemble des PDRR, ainsi que 2 programmes nationaux : le Plan National de Gestion des Risques et d'Assistance technique et un programme spécifique pour le Réseau Rural National (RRN). Le PNGRAT porte sur la gestion des risques en agriculture en France (domaine prioritaire 3B), en soutenant les exploitations agricoles pour souscrire à des systèmes d'assistance récolte et payer les primes d'assurance, ainsi que pour participer aux fonds de mutualisation. Il englobe aussi l'Assistance Technique pour permettre le financement d'actions couvrant l'ensemble des PDR en France, les dépenses liées aux outils informatiques nationaux utilisés pour la mise en œuvre des PDR, etc.

L'évolution de l'architecture du FEADER et le transfert d'autorité de gestion en France offrent ainsi l'opportunité d'élaborer des projets intégrés, c'est-à-dire mobilisant en synergie plusieurs mesures du développement rural et répondant de façon spécifique aux besoins régionaux et aux modes de

production et pratiques, ainsi qu'aux conditions pédoclimatiques régionales et aux contraintes locales.
Cette notion de spécificité est l'une des dimensions majeures de l'agro-écologie.

Le financement du développement rural en France bénéficie d'une dotation de 11.4 milliards d'euros de FEADER pour la période 2014-2020, dont un transfert du 1^{er} vers le 2nd pilier de 1.4 milliard d'euros. Cette dotation est ensuite allouée aux 27 PDRR, au PNGRAT et au RRN.

2.1.2.3 Des nouveautés du Règlement UE n°1305/2013 qui servent la mise en place du projet agro-écologique.

Ces nouveautés sont en particulier les suivantes :

- **30 % du budget doit être consacré aux mesures contribuant à l'environnement et au changement climatique³.** Ce taux a été porté à 32 % en France dans le cadre du transfert des aides du 1^{er} au 2nd pilier ;
- La possibilité de mettre en place des sous-programmes thématiques pour répondre aux priorités du développement rural, concernant : les jeunes agriculteurs, les petites exploitations agricoles⁴, les zones de montagne, les circuits courts, les femmes, le changement climatique (atténuation et adaptation) ainsi que la biodiversité. Cependant, à notre connaissance, aucun des PDRR n'a mis en place de sous-programme thématique ;
- Les MAE intègrent aussi la dimension du changement climatique et deviennent les MAEC ;
- Le soutien à l'agriculture biologique (AB) fait l'objet d'une mesure à part entière ;
- L'intégration de la mesure coopération (mesure 16) permet de favoriser les actions collectives au sein des filières et territoires.

Des changements dans les procédures d'attribution des aides, avec un accent mis sur les appels à projet et l'introduction de critères de sélection, qui peuvent permettre aux autorités de gestion de favoriser des projets et des modes d'organisation des acteurs.

2.1.3 Le projet agro-écologique et le FEADER : une articulation entre les échelons nationaux et régionaux

2.1.3.1 Une déclinaison régionale du projet agro-écologique et des plans associés

❖ Déploiement du projet agro-écologique au niveau régional

Le *chantier 1.2* du projet agro-écologique vise à « *déployer le projet agro-écologique au niveau régional* ». La gouvernance régionale est confiée à la Direction de l'Agriculture de l'Agro-alimentaire et de la Forêt (DRAAF) et au Conseil Régional, qui mettent en place le **comité régional agro-écologique**. Cette instance vise à organiser l'accompagnement des agriculteurs du territoire vers l'agro-écologie. Elle rassemble un ensemble de représentants de parties prenantes du territoire concernées par le projet :

- de l'Agence de l'eau ;
- des organismes agricoles dont :
 - des représentants de l'agriculture biologique ;

³ M4 portant sur les investissements agro-environnementaux et climatiques, M8 portant sur les investissements améliorant la résilience et la valeur environnementale des écosystèmes forestiers, M10 portant sur MAEC, M11 portant sur AB, M12 portant sur Natura 2000 (les paiements concernant la directive cadre sur l'eau sont exclus), M 13 portant sur les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou des contraintes spécifiques, M15 portant sur Services forestiers, environnementaux et climatiques et conservation des forêts.

⁴ Définies dans l'article 19 du RDR

- des organismes de développement avec en premier lieu la chambre régionale d'agriculture ainsi que les Organismes Nationaux à Vocation Agricole et Rurale (ONVAR) ;
- des Jardins, Espaces Végétalisés et Infrastructures (JEVI) ;
- des représentants des consommateurs.

Les objectifs régionaux du comité sont les suivants :

- construire un réseau régional de référents techniques en agro-écologie ;
- constituer une plate-forme de démonstration en agro-écologie à partir de réseaux existants (notamment celui du Partenariat Européen pour l'Innovation⁵ (PEI) et encourager l'innovation ;
- former des relais dans les services de l'Etat et les collectivités, en lien avec le plan « *Enseigner autrement* » ;
- élaborer la stratégie régionale de développement de l'agro-écologie sur la base d'un diagnostic force/faiblesse partagé ;
- décliner les priorités en faveur de l'agro-écologie dans les PDRR, qui sont les principales sources de financement de la stratégie régionale.

Le *chantier 2.4* visant à « *mobiliser les exploitations des établissements d'enseignement* » prend également une dimension locale en impliquant les exploitations dans la stratégie régionale pour l'agro-écologie et à constituer un Groupe Opérationnel (GO) dans le cadre du PEI (en lien avec un GIEE éventuellement). Les projets pilotes pourront être financés sur fonds du CASDAR⁶.

Le comité régional décide des **orientations stratégiques** régionales en s'assurant de la cohérence avec les autres plans (voir ci-dessous) et politiques déclinés localement, notamment la bonne articulation avec les dispositions prévues pour la modernisation des exploitations agricoles dans les PDRR dans le cadre du **Plan pour la Compétitivité et l'Adaptation des Exploitations agricoles (PCAE) (voir Annexe B4)**.

❖ Synergies du projet agro-écologique avec les plans Ecophyto II et Ambition Bio 2017

L'échelon régional constitue un niveau renforcé d'orientation et de mise en œuvre pour ces deux plans. **Dans le cadre du plan Ecophyto II**, la prise en compte des enjeux liés aux usages, risques et impacts des produits phytopharmaceutiques dans l'ensemble des plans d'actions régionaux concernés est réalisée au sein du comité régional **agro-écologique**. Un comité de financeurs permet de coordonner les crédits accordés en région. Ils ciblent les démarches qui s'inscrivent dans les objectifs de la stratégie régionale et en particulier les investissements et les innovations des agriculteurs permettant de réduire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans les différentes filières. Les moyens d'action de l'échelon régional sont renforcés pour favoriser l'émergence de dynamiques collectives (GIEE notamment) et de filières. A partir de 2016, 30 millions d'euros par an sont mobilisés localement pour

⁵ Le PEI **pour la productivité et le développement durable de l'agriculture est un** instrument communautaire mobilisant la politique de recherche européenne (Horizon 2020) et la politique de développement rural (FEADER). Le PEI-AGRI vise à mettre en relation les acteurs du développement, de l'enseignement agricole, les agriculteurs, les chercheurs et les entreprises afin de rechercher notamment : plus d'efficacité dans l'utilisation des ressources, la réduction des émissions de CO2 et la résilience au changement climatique ; l'approvisionnement régulier et durable en denrée alimentaires et matériaux. Les objectifs opérationnels du PEI-AGRI pour 2020 sont de renverser la tendance récente à la diminution des gains de productivité et d'assurer une fonctionnalité satisfaisante des sols.

⁶ Le MAAF contribue au financement de l'agriculture au moyen de fonds du CASDAR, créé par la loi de finances pour 2006. Il est alimenté par la taxe sur les exploitations agricoles et représente un levier important pour faire évoluer les pratiques des agriculteurs en vue de répondre aux enjeux liés à l'innovation et à la transition agro-écologique de l'agriculture française.

financer des actions déterminées par le comité régional agro-écologique selon un cadrage national. L'action territoriale est portée en priorité sur l'investissement des professionnels en matière d'agroéquipements performants et la réduction des herbicides.

La déclinaison régionale du plan Ambition Bio 2017 prévoit une concertation Etat-Région visant notamment la coordination et l'optimisation des différentes sources de financement (État, Régions, fonds européens, opérateurs privés, etc.) des projets d'investissement et de structuration des filières bio.

2.1.3.2 Un pilotage national visant à intégrer le projet agro-écologique au développement rural

Dans le décret ministériel n° 2015-445 du 16 avril 2015, relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020, le MAAF a rappelé que les Plans de Développement Rural Régionaux (PDRR) doivent contribuer à la réalisation d'objectifs nationaux, à décliner en fonction des spécificités régionales. Certaines de ces orientations intègrent des **enjeux directement liés aux objectifs du projet agro-écologique** :

- la triple performance des exploitations agricoles ;
- les objectifs environnementaux inscrits dans l'Accord de Partenariat, à savoir :
 - le doublement des surfaces en AB d'ici 2017 ;
 - 30 % des surfaces agricoles Natura 2000 sous contrats de type Mesures Agro-environnementales et climatiques (MAEC) en 2020 ;
 - 10 % des zones agricoles situées dans les Aires d'Alimentation de Captage en contrats MAEC en 2020 ;
 - 1 000 méthaniseurs actifs en 2020 ;
 - la préservation et la restauration des continuités écologiques selon les orientations des Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique.

Le chantier 3.1 du projet agro-écologique « *mobiliser les aides du développement rural* » résume les actions prévues ou mises en œuvre par le MAAF pour mobiliser les aides FEADER en faveur du projet agro-écologique. Certaines relèvent d'actions menées sous la maîtrise d'œuvre du MAAF, d'autres concernent l'écriture du cadre national, avec un caractère prescriptif pour les PDRR. Enfin d'autres actions sont de simples incitations, reprises dans le décret n° 2015-445 et décrites ci-après.

❖ Des actions menées directement par le MAAF en faveur de l'agro-écologie

Les actions menées directement par le MAAF sont les suivantes :

- Le MAAF pilote la mise en réseau des acteurs du Développement Rural au niveau national par l'intermédiaire du **Réseau Rural National (RRN)**, dont les activités sont décrites dans le Programme Spécifique du Réseau Rural National (PSRRN), Programme de Développement Rural à l'échelle nationale dont le MAAF est autorité de gestion. Une forte orientation de ce réseau sur l'agro-écologie (Action 3) a été définie et se traduit en particulier par l'animation des réseaux de parties prenantes du PEI en France. Le but est de favoriser la transition des modes de production vers l'agro-écologie (voir Annexes B14) ;
- Le **Plan pour la Compétitivité et l'Adaptation des Exploitations (PCAE)** doit intégrer le PAE comme une priorité transversale (voir en Annexes B4).

❖ **Un cadre national qui assure un déploiement de dispositifs en faveur de l'agro-écologie dans les PDRR**

Le cadre national du FEADER en France définit un groupe de mesures qui doit être programmé dans tous les programmes régionaux (excepté ceux des DOM et de la Corse), pour répondre aux priorités nationales, tel qu'indiqué dans l'accord de partenariat, à savoir :

- l'installation des jeunes agriculteurs (mesure 6.1) ;
- la mise en œuvre des MAEC (mesure 10) ;
- la promotion de l'AB (mesure 11) ;
- la gestion des sites Natura 2000 (mesure 7 (PAEC/Pasto) et mesure 12);
- le soutien aux zones soumises à des contraintes naturelles (mesure 13)
- la conduite pastorale des troupeaux soumis au risque de prédation par les grands prédateurs (mesure 7.6).

Le cadre national a été élaboré en concertation entre l'Etat et les Régions et fixe les modalités de certains TO **obligatoirement déployés dans les PRR métropolitains**, tout en laissant une place à l'adaptation régionale. Des éléments de mise en œuvre de certaines mesures comprenant un financement de l'Etat sont prescriptifs et sont décrits dans le cadre national.

Les mesures 10 (MAEC), 11 (AB) et 12 (contrats agricoles en zones Natura 2000 ou zone à enjeu eau) sont des aides surfaciques qui **contribuent directement au projet agro-écologique** en soutenant par des aides à l'hectare des systèmes ou des pratiques vertueuses d'un point de vue environnemental (voir Annexes B). En particulier, des MAEC systèmes⁷ ont été intégrées au cadre national pour cette nouvelle période de programmation. Ces MAEC se basent sur une approche globale de l'exploitation agricole et visent des modifications sur l'ensemble du système de production. Cette évolution correspond à l'Action 4 du projet agro-écologique). Il existe des MAEC systèmes herbagers et pastoraux et des MAEC systèmes grandes cultures. Les premières encouragent le maintien d'exploitation d'élevage extensive, tandis que les secondes soutiennent la diversification des assolements et l'adoption de rotations culturales (voir Annexes B).

Par ailleurs, le projet agro-écologique se traduit aussi par la définition des zones d'action prioritaires (ZAP) au niveau régional, attribuant une priorité aux crédits MAAF pour le financement des MAEC.

Dans le cadre du PAE, la définition puis la mise en œuvre de la **MAEC « sol »** (Action 8) était prévue pour 2017. Cette MAEC vise à favoriser l'agriculture de conservation des sols pour favoriser le stockage de la matière organique dans le sol, en cohérence avec l'initiative 4 pour 1 000 (0.4%). Ce mouvement lancé par la France, consiste à fédérer tous les acteurs volontaires du public et du privé pour engager l'agriculture, via le stockage de carbone dans les sols (agricoles, y compris les prairies et pâtures, et forestiers), à jouer un rôle crucial pour la sécurité alimentaire et le changement climatique. Une augmentation, même infime, de **4 % de croissance annuelle du stock de carbone dans les sols, permettrait de stopper l'augmentation actuelle du CO₂ dans l'atmosphère** et de participer au respect de l'objectif de long terme de limiter la hausse des températures à + 2°C.

⁷ <http://agriculture.gouv.fr/maec-les-nouvelles-mesures-agro-environnementales-et-climatiques-de-la-pac-2015>

Concernant les aides à l'agriculture biologique, le MAA s'était engagé à poursuivre le développement de l'AB (Action 5 du projet agro-écologique) par l'allocation de crédits MAA dédiés à la conversion et au maintien de l'AB. Le plan Ambition Bio vise à mettre en œuvre un « **dispositif d'aides plus stable, plus lisible et plus incitatif** » à travers le cadre national de la programmation FEADER 2014-2020 pour le soutien à l'AB qui prévoit notamment :

- Une articulation avec les MAEC, selon une progressivité et une incitation financière renforcée pour la période de conversion ;
- La prise en compte des surcoûts non directement liés au respect du cahier des charges de l'AB (par exemple, le temps passé par l'exploitant pour l'acquisition de connaissances) jusqu'à 20 % au-delà des surcoûts et des manques à gagner, et jusqu'à 30 % en cas de démarche collective.
- Le ministre de l'Agriculture Stéphane Le Foll s'est engagé en 2013 à ce que soient apportés au moins **160 millions d'euros par an en moyenne sur la période 2014/2020 (crédits FEADER et crédits MAA) pour le financement de ces deux dispositifs**. Le MAAF a ainsi prévu dans le projet agro-écologique le doublement de l'engagement financier de l'Etat pour les MAEC et les mesures de soutien au développement de l'agriculture biologique.

Cependant, face à la difficulté globale de financement des aides FEADER, le ministre de l'agriculture Stéphane Travert a décidé en juillet 2017 d'un **transfert supplémentaire de 4,2 % des montants des crédits du pilier I de la PAC vers le pilier II** à partir de 2018 pour satisfaire les besoins identifiés sur le pilier II d'ici 2020. Ce transfert annuel estimé à près de 300 millions d'euros, doit couvrir les aides à l'agriculture de montagne (ICHN), les MAEC, l'assurance récolte et les aides bio : au regard de l'ensemble des besoins de financement, ce montant est insuffisant. Dans ce contexte, Stéphane Travert a annoncé, lors de sa visite du salon Tech&bio le 20 septembre 2017, un « *recentrage des budgets disponibles sur le financement des nouveaux contrats d'aide à la conversion* ». **L'aide au maintien ne sera donc plus cofinancée par le MAA à partir de 2018**, même si « *les régions pourront continuer de financer des aides au maintien sur de nouveaux contrats mais elles devront le faire en responsabilité et sans mobiliser les crédits du ministère.* »

Le cadre national prévoit par ailleurs la majoration obligatoire des **aides à l'installation des jeunes agriculteurs** pour les projets relevant de l'agro-écologie. En effet, un des trois critères de modulation positive de l'aide à la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) est l'intégration du projet dans les principes de l'agro-écologie (Action 1 du plan d'action du PAE) (voir Annexe B5). Le cadre national offre ainsi l'opportunité de majorer de plus de 10 % les projets d'installation des agriculteurs, afin de promouvoir « *la diversité des systèmes de production sur les territoires, en particulier ceux générateurs d'emplois et de valeur ajoutée et ceux permettant de combiner performance économique et environnementale, notamment ceux relevant de l'agro-écologie* ».

❖ **Des recommandations et dispositions prises par le MAA pour l'intégration du projet agro-écologique dans les PDRR**

Dans le décret n° 2015-445 sont formulées des recommandations à destination des autorités de gestion pour l'élaboration des PDRR, dans un souci de cohérence nationale et en lien avec le cofinancement par des crédits Etat de certaines mesures mises en œuvre par les régions. Elles concernent en particulier les points suivants :

- une transparence sur la stratégie régionale relative à l'agro-écologie est exigée pour chaque PDRR ;

- une synthèse des mesures mobilisées pour répondre au projet agro-écologique et aux objectifs environnementaux de l'Accord de Partenariat doit figurer dans la réponse aux objectifs transversaux ;
- le Système Commun de Suivi Evaluation (SCSE) ne permettant pas de suivre ces actions spécifiques à l'AE, un système spécifique de suivi-évaluation doit être mis en place.

Les recommandations formulées pour la mise en œuvre du projet agro-écologique concernent principalement la **modernisation des exploitations agricoles** sont issues du Plan pour la Compétitivité et l'Adaptation des Exploitations (PCAE), et s'appliquent donc à la mesure 4 (voir Annexe B4). Les modalités de mise en œuvre proposées s'appuient sur une gouvernance locale basée sur un comité régional Etat-Région qui met en œuvre la stratégie régionale et définit des priorités d'accès au financement. Le **plan Ambition Bio** reprend cette incitation à prendre en compte les dossiers s'inscrivant dans le projet agro-écologique des aides aux investissements. Il propose que les dossiers AB fassent l'objet de critères prioritaires d'attribution ou de majoration. Il prévoit aussi des **aides à la certification ciblées** sur des exploitations et/ou des filières de production en AB (mesure 3 (Qualité)).

La contribution efficace des aides FEADER au projet agro-écologique nécessite une **bonne appropriation du cadre réglementaire**, par les acteurs par une diffusion large des informations aux acteurs mobilisant les mesures et l'animation des territoires préalable aux souscriptions MAEC. Le MAAF a prévu une enveloppe financière pour l'animation des MAEC dans le cadre de la sous-mesure 7.6 du FEADER (Action 5) et a mis en œuvre une communication de nature à encourager plus largement cette implication des autorités de gestion régionales. Ainsi :

- une **fiche à destination des autorités de gestion sur la possibilité de mobilisation du FEADER** pour financer des actions d'animation et de conseil visant les MAEC et l'AB a été transmise par le MAAF aux autorités de gestion ;
- l'ensemble de ces recommandations concrètes pour accompagner les nouvelles autorités de gestion dans la mise en œuvre du projet agro-écologique au sein des PDRR est repris dans un **guide méthodologique d'appui à la mobilisation du FEADER** (Action 7 du Projet Agro-Écologique) (MAAF, 2014).

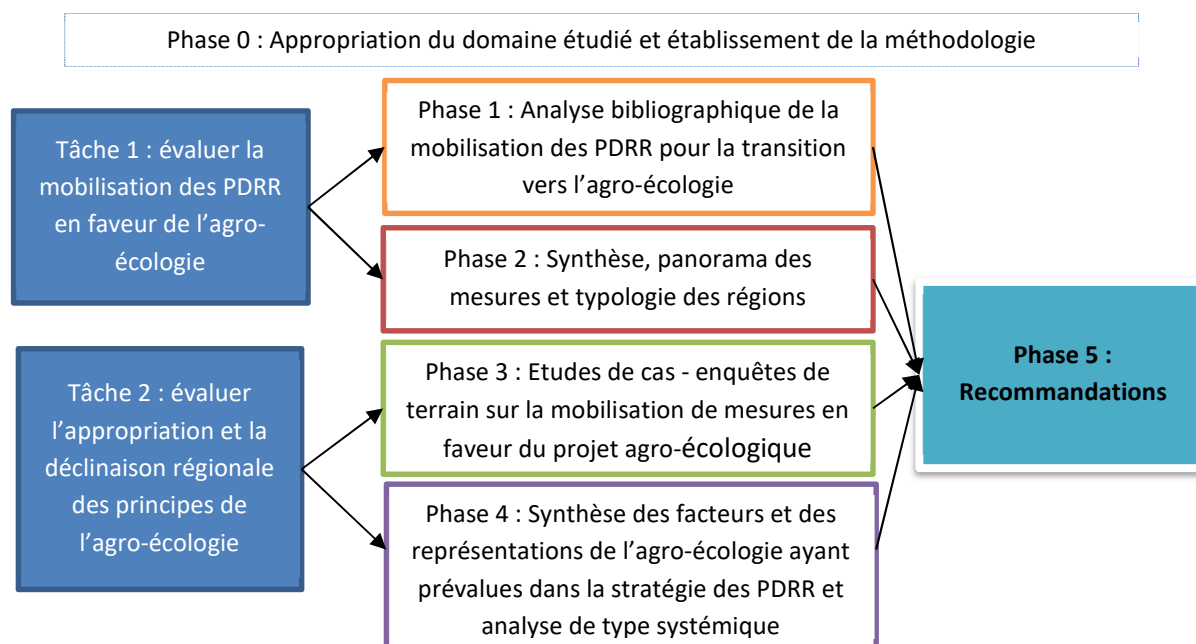
2.2 Finalités et objectifs opérationnels de la mission

2.2.1 Tâches prévues et phasage de l'étude

Dans ce contexte, l'étude vise à faire un état des lieux de la mobilisation des PDRR en faveur de la politique agro-écologique, en faisant un bilan de la stratégie des régions (objectifs 1 à 4) et en analysant l'appropriation des enjeux de la politique agro-écologique et des jeux d'acteurs ayant influencé cette stratégie (objectif 5). La finalité de l'étude est de proposer des pistes d'amélioration pour une meilleure prise en compte du projet agro-écologique au sein des PDRR (objectif 6 du cahier des charges).

Le cahier des charges identifie deux grandes tâches à mener au cours de l'étude (voir Figure 1).

Figure 1 : Phasage de l'étude



La tâche 1 vise à étudier et synthétiser les stratégies régionales de mobilisation des PDRR en faveur du PAE pour :

- Identifier les modalités de prise en compte de l'agro-écologie dans chaque PDRR métropolitain (objectif 1 du cahier des charges) ;
- Dresser un **panorama des différents types de mesures en faveur de la transition agro-écologique** et les objectifs que chaque Région a pu se donner en la matière (objectif 2 du cahier des charges) ;
- Réaliser une **typologie des Régions au regard de la façon dont les PDRR sont mobilisés en faveur de la transition agro-écologique** (objectif 3 du cahier des charges).

La tâche 2 vise à analyser et expliquer comment les différents acteurs du projet agro-écologique se sont appropriés les enjeux et les principes de l'agro-écologie et dans quelles conditions et comment ceux-ci ont pu être déclinés à l'échelle territoriale, en s'appuyant sur des études de cas. Les objectifs de cette tâche sont :

- Identifier, sur la base d'études de cas, le **niveau d'appropriation et d'intégration** de la **notion d'agroécologie** par les acteurs, ainsi que le **niveau d'assimilation du Projet Agro-écologique** par les acteurs et son application en région ;
- Identifier les **facteurs extérieurs** (la base notamment des types d'agriculture observés sur chaque territoire) ayant pu influencer la mise en œuvre des PDRR et **représentations** ;
- Comprendre les représentations et **analyser les jeux d'acteurs et les rapports de force** pouvant expliquer les **différences observées dans l'intégration du projet agro-écologique au sein des PDRR** (objectif 5);

- Évaluer la prise en compte de l'agroécologie et du projet du Ministère dans les PDRR (timing, implication et collaboration des acteurs, objectifs assimilables, etc.) ;
- Évaluer en retour **la cohérence des PDRR avec les autres documents de programmation régionale** (cohérence externe).

Les deux tâches aboutissent en phase 5 à la formulation de recommandations **à destination de l'autorité nationale et des acteurs nationaux de l'agro-écologie**, pour améliorer la prise en compte du projet agro-écologique au sein des PDRR. Ces recommandations seront par la suite mobilisables lors des révisions annuelles des PDRR. Elles serviront également à identifier les attentes respectives des niveaux régional et national.

2.2.2 Périmètre de l'étude

Cette étude porte sur les 22 PDRR métropolitains et exclut les PDRR des DOM (§ 2 du cahier des charges). Cela se justifie dans la mesure où les contextes socioéconomiques, agricoles ou encore pédoclimatiques sont très différents de ceux de la métropole.

2.2.3 Sources

Les informations reportées et analysées dans les phases 1 et 2 proviennent :

- En premier lieu des **PDRR**, dans leur version disponible en ligne sur la base de données de l'ODR au moment du démarrage de l'étude en janvier 2017. Ces versions sont précisées dans chaque fiche individuelle (Annexe D).
- **Des appels à projets (AAP)** disponibles au moment de la collecte de données sur les sites des autorités de gestion jusqu'à début mars 2017 et dans les éléments collectés par l'ODR en janvier 2017, ou transmis par les autorités de gestion.

En parallèle de cet état de lieux sur les sites Internet, les autorités de gestion ont toutes été informées de l'étude et sollicitées pour fournir les appels à projets manquants concernant les mesures et sous-mesures analysées dans le cadre de l'étude. Les réponses ont été variables : les appels à projets et autres documents de mise en œuvre des dispositifs FEADER utilisés pour l'analyse ont été renseignés dans les fiches individuelles des PDRR (**Annexe D**).

Les informations reportées et analysées dans les phases 3 et 4 proviennent essentiellement des retours des acteurs de terrain rencontrés dans les études de cas.

3 Analyse de l'intégration de l'agro-écologie dans les PDRR : éléments de méthode

3.1 Approche générale de la première phase d'étude et limites

La première phase de cette étude consiste à faire une **analyse bibliographique** de l'intégration de l'agro-écologie dans les PDRR, sur la base de l'étude approfondie :

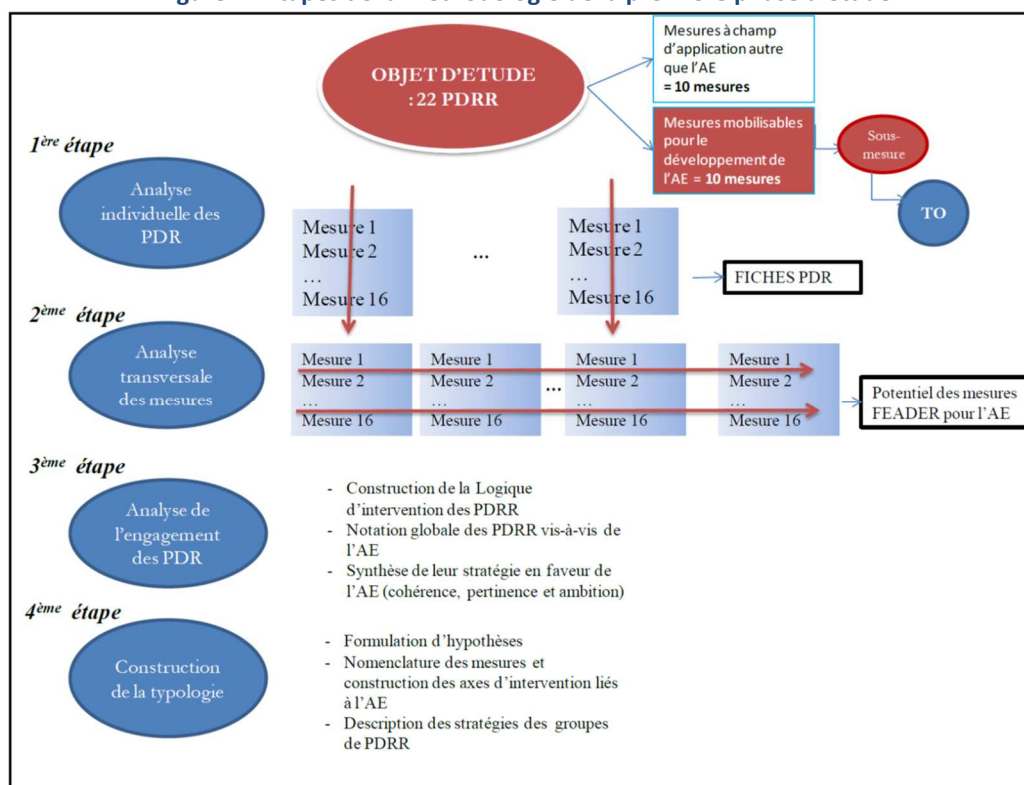
- Des PDRR des 22 régions métropolitaines (dernière version de décembre 2016) disponibles sur la base de données de l'Observatoire du Développement Rural (ODR), avec notamment les parties liées à : l'analyse AFOM, la définition des besoins, la description de la stratégie et à la description des mesures ;
- Des appels à projet régionaux, collectés sur les sites des Régions et les sites « l'Europe s'engage en Région » ou communiqués directement par les autorités de gestion ;
- Du cadre national français (version de novembre 2016) ;
- Des maquettes budgétaires des PDRR, notamment les budgets alloués aux priorités 4 et 5 du développement rural, ainsi que les données correspondant à certains indicateurs cible et de réalisation des PDRR en lien avec l'AE. Ces données proviennent des PDRR.

➡ A noter que pour cette première phase d'étude, les **mesures 10 et 11** (MAEC et Agriculture Biologique) n'ont pas été étudiées dans la mesure où par construction, ces deux mesures sont très contributrices au PAE. Les choix régionaux opérés dans la mise en œuvre de ces deux mesures ont été appréhendés en seconde phase d'étude uniquement, de manière qualitative (voir § 3.2.2.1).

Cette analyse a été décomposée en plusieurs étapes, schématisé sur la Figure 2 : Etapes de la méthodologie de la première phase d'étude:

- **Etape 1 : Analyse individuelle des PDRR** : Cette étape a consisté à analyser chacun des PDRR **individuellement**, toutes mesures confondues, afin d'identifier dans chacune de leurs mesures, sous-mesures et types d'opérations quelles étaient les modalités d'intégration de l'agro-écologie. Cette étape a conduit à une première rédaction de fiches PDRR résumant les informations récoltées (voir § 3.2).
- **Etape 2 : Analyse individuelle des mesures** : Cette étape a consisté à analyser chaque mesure FEADER individuellement, afin d'avoir une vision globale de la manière dont elles ont été mobilisées en faveur de l'AE et d'identifier la variabilité de cette intégration selon les PDRR. La marge de progression de chaque mesure pour favoriser l'AE a été précisée en tenant compte des indications données par le Guide FEADER du MAAF. Cette analyse des mesures FEADER a permis d'évaluer dans un second temps l'engagement de chaque PDRR et donc, à l'échelle d'un PDRR, d'avoir connaissance du degré d'engagement de chacune de ses mesures.
- **Etape 3 : Analyse du potentiel d'engagement des PDRR en faveur de l'AE** : A partir de l'évaluation de la contribution potentielle de chaque mesure du PDRR en faveur de l'agroécologie, et en tenant compte de leur mise en œuvre par PDRR, cette troisième étape a consisté à qualifier le niveau d'engagement potentiel en faveur de l'AE de chaque PDRR (voir § 3.4). La logique d'intervention de chaque PDRR en faveur de l'agroécologie a été reconstruite sur la base de cette analyse (caractérisation des mesures et des combinaisons de mesures mobilisées par les Régions pour répondre aux enjeux de la transition agro-écologique), et une synthèse de leur stratégie, tenant compte de leur cohérence pertinence et ambition, a été également réalisée. Cette étape 3 a permis de compléter la rédaction des fiches PDRR débutée en étape 1.
- **Etape 4 : Synthèses transversales** : La dernière étape de cette phase de l'étude a alors été de faire une synthèse transversale de l'intégration de l'AE à l'échelle de l'ensemble des PDRR et de caractériser les types de stratégies utilisées par les AG pour intégrer l'AE dans leurs PDRR.

Figure 2 : Etapes de la méthodologie de la première phase d'étude



Plusieurs **limites** de cette approche sont à mettre en exergue :

- L'objectif de cette première phase d'étude consiste à analyser l'intégration de l'AE dans les PDRR ; pour ce faire, l'étude se base sur une **grille de lecture construite pour distinguer et qualifier les actions pouvant se rapporter à l'AE**. Cette notion a donc été décomposée alors qu'elle repose avant tout sur un équilibre systémique à l'échelle de l'exploitation et même des territoires. Un tel équilibre ne peut vraisemblablement être atteint que par un panel d'actions conjointes dont la composition doit être adaptée à chaque exploitation.
- Par conséquent, des dispositifs ou **TO ont été identifiés comme pouvant contribuer au PAE à partir du moment où ils répondaient à une partie de la définition** : l'étude a pu identifier un TO comme favorisant l'AE car il favorise la réduction des intrants, mais c'est dans une certaine mesure inexact car on peut faire de la réduction d'intrants sans faire de l'AE. De même, certains dispositifs peuvent être mis à même échelle alors que certains vont aller dans le sens de soutenir des projets globaux, systémiques, alors que d'autres n'auront pas exemple qu'un critère répondant à la définition de l'AE (exemple d'un dispositif avec un critère de sélection « GIEE » : il sera retenu par l'étude, sans que le contenu qualitatif du dispositif soit étudié pour en mesurer la pertinence au regard du PAE)
- La phase 1 se base sur l'analyse bibliographique des PDRR essentiellement, néanmoins, certaines mesures comme la mesure 16 (Coopération) et le PEI ou la mesure 4 (soutien aux investissements) ne peuvent pas être pertinemment analysées sur leur engagement en faveur du PAE sans analyser les thématiques effectivement soutenues dans les appels à projets, le détail des critères d'éligibilité, de sélection ou de majoration, et le poids relatifs de chaque critère dans les grilles de sélection des projets, afin de conclure sur l'engagement de la mesure vis-à-vis du PAE. La phase 1 est **limitée à l'analyse de textes réglementaires et n'appréhende pas la mise en œuvre réelle** des PDRR : certaines mesures peuvent donc être ouvertes et rédigées dans le PDRR, mais en réalité non mises en œuvre (pas d'appel à projet actif) faute, par exemple, de budget ou encore de moyens humains pour gérer la mesure.
- Cette première phase ne tient pas compte des contextes externes aux PDRR, étudiés en seconde phase
- Enfin, La question budgétaire n'a pu être que très peu abordée dans cette phase par manque d'accès à des données pertinentes, alors qu'elle aurait pu constituer bien évidemment un paramètre clé dans l'analyse de l'élaboration de la stratégie des PDRR.

3.2 Analyse individuelle des 22 PDRR métropolitains

Selon les autorités de gestion, les enjeux en termes de transition agro-écologique, la stratégie des régions pour soutenir le projet agro-écologique, les systèmes de production et les pratiques en faveur de la transition agro-écologique soutenues sont plus ou moins clairement explicités dans les documents de programmation, et des confusions ont pu être faites sur les principes et les concepts de l'agro-écologie, ce qui n'a pas toujours facilité l'analyse. Ainsi les consultants ont dû réaliser un travail d'expertise pour classer les termes et concepts utilisés dans les PDRR et déterminer dans quelle mesure le contenu détaillé des PDRR relève ou non du projet agro-écologique.

Pour cela, des outils méthodologiques ont été élaborés pour effectuer une analyse fine et rapide de l'ensemble des types d'opérations des 22 PDRR métropolitains (*hors mesures 10 et 11*). Ces outils sont les suivants :

- une **grille de lecture** des pratiques et des systèmes de production au cœur de l'agro-écologie (**Annexe A 2**)
- une **pré-identification des mesures et sous-mesures** pouvant être mobilisée en faveur du projet agro-écologique (**Annexe A 3**);
- une **grille d'analyse des types d'opérations**.

Il ne s'agissait pas dans l'étude de rentrer dans les débats existants sur les modèles de croissance de l'agriculture française ou ceux sur les définitions et concepts de l'agro-écologie. Ainsi, le contenu de ces outils a été élaboré en s'appuyant sur :

- La réalisation d'entretiens nationaux, dont la liste est donnée en **Annexe A 4**, lors de ce que nous avons appelé la phase 0 de cadrage ;
- Les définitions, concepts et principes définis dans les documents cadrant le PAE (**Annexe A 1**) ;
- Une synthèse bibliographique de documents fondateurs de l'agro-écologie.

3.2.1 Identification de l'agroécologie dans les PDRR : construction d'une grille de lecture des systèmes et pratiques agricoles

Cette grille de lecture, présentée en **Annexe A 2** a été conçue en synthétisant le contenu du guide méthodologique pour la mobilisation du FEADER en faveur du projet agro-écologique (MAAF, 2014), en listant les **actions** pour soutenir la transition agro-écologique (qui peuvent correspondre à des pratiques) qui sont regroupées par thématiques dans des « **sous-leviers** », eux-mêmes repartis dans les leviers du projet agro-écologique. **Des mots clés permettent de résumer certaines des actions de la grille de lecture.**

Les leviers du projet agro-écologique identifiés dans le guide FEADER sont les suivants :

1. La promotion des approches inspirées de l'agro-écologie dans les pratiques agronomiques et la conduite des productions sur les exploitations ;
2. La structuration et la réorganisation des filières et de la distribution ;
3. L'organisation collective des agriculteurs et plus particulièrement les Groupement d'Intérêt Economique et Environnemental (GIEE) ;
4. L'organisation des acteurs au niveau du territoire ;
5. L'accompagnement par le conseil et la formation ;
6. La diffusion, le transfert, la capitalisation et la valorisation.

Par souci de simplification et pour coïncider avec les éléments relevés dans les analyses individuelles des PDRR, le découpage de ces leviers et sous leviers pouvant être soutenus par le FEADER ont été revus. Ainsi, les leviers 4 et 5 ont été rassemblés dans un levier intitulé Levier 4/5 et portant sur l'accompagnement par les acteurs en général.

Tableau 2 : Tableau des leviers du projet agro-écologique analysés dans l'étude

N° de levier	Nom	Libellé court
1	Promouvoir les approches inspirées de l'agro-écologie dans les exploitations	Concepts AE
2	Structurer et réorganiser les filières de produits agro-écologiques	Filières AE
3	Organiser collectivement les agriculteurs pour la transition agro-écologique	Collectif AE
4/5	Accompagner le conseil et la formation pour l'agro-écologie	Accompagnement
6	Favoriser les innovations en agro-écologie	Innovation

3.2.2 Identification des mesures à étudier, mobilisables pour le projet agro-écologique

Quasiment toutes des mesures du FEADER peuvent contribuer au projet agro-écologique pour la France et soutenir financièrement les démarches des différents acteurs. Pour chacun des leviers du projet agro-écologique, le guide méthodologique pour la mobilisation du FEADER en faveur du PAE propose des combinaisons de mesures pour encourager la triple performance agricole et actionner ses 6 leviers. Ces combinaisons sont présentées dans l'**Annexe A 3**.

A noter que certaines mesures ne sont pas ou peu mobilisées actuellement dans les PDRR. Il s'agit en particulier de la mesure 14 en faveur du bien-être animal, qui n'est retenue dans aucun PDRR français et de la mesure 9 concernant le soutien aux groupements de producteurs, ouverte seulement dans les PDRR Auvergne et Haute-Normandie au moment de l'étude.

3.2.2.1 Cas particuliers des mesures du cadre national

Comme indiqué au § 2.1.3.2, des types d'opérations de certaines mesures sont définis nationalement. Cependant, un certain degré de liberté reste à définir par l'autorité de gestion, afin d'adapter les cahiers des charges et les modalités de mise en œuvre au niveau régional.

❖ L'installation des jeunes agriculteurs (voir Annexe B5)

Un nombre important de modalités restent à définir par l'autorité de gestion dans le PDRR pour adapter le cadre national de la sous-mesure 6.1, qui prévoit une majoration des aides pour les projets agro-écologiques des jeunes agriculteurs. **Cette sous-mesure sera donc analysée dans le cadre de l'étude.**

❖ La gestion des sites Natura 2000 (voir Annexe B6)

Le réseau Natura 2000 s'inscrit au cœur de la politique de conservation de la nature de l'Union européenne. Il est constitué d'un ensemble de sites naturels, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces de la flore et de la faune sauvage et des milieux naturels qu'ils abritent. Il résulte du respect de deux directives européennes : celle dite « Oiseaux », relative à la protection des oiseaux sauvages, et celle dite « Habitats-Faune-Flore », concernant la préservation des habitats, de la faune et de la flore sauvage. En France, le FEADER soutient la gestion et le fonctionnement du réseau Natura 2000. Les modalités de mise en œuvre de ce soutien sont fixées dans le cadre national pour garantir une cohérence sur l'ensemble du territoire métropolitain (les DOM

ne sont pas concernés par Natura 2000) et participer à l'objectif national de protection de la biodiversité.

Chaque site Natura 2000 est géré selon un plan de gestion ou DOCOB qui définit ensuite les actions agro-environnementales qui y sont déployées. Les DOCOB définissent les mesures de gestion des sites pour entretenir, restaurer ou réhabiliter des zones prenant la forme de contrats, chartes ou obligations réglementaires. Les bénéficiaires sont les collectivités territoriales et leurs groupements ou des établissements publics et services de l'Etat qui sont désignés à chaque étape : élaboration du DOCOB et mise en œuvre du DOCOB. Les TO du cadre national sont obligatoirement déclinés dans les PDRR de métropole, sauf pour les régions qui ont prévu de mobiliser du FEDER* pour l'animation des documents d'objectifs des sites Natura 2000, et concernent :

- la conception et la mise à jour des DOCOB (sous-mesure 7.1) ;
- l'animation et la mise en œuvre des DOCOB (sous-mesure 7.6) ;
- sur les zones agricoles, des engagements volontaires sont proposés sous forme de MAEC (M10) devenant dans certains cas des obligations réglementaires donnant droit à paiements compensatoires (M12) ; ces deux mesures sont aussi définies dans le cadre national ;
- en dehors des zones agricoles, des contrats Natura 2000 peuvent être passés avec les gestionnaires de terres concernés (sous-mesure 7.6).

Aucune variabilité sur les PDRR n'est observable. **Ces dispositifs ne seront pas analysés dans l'étude.**

❖ Le soutien à l'AB (voir Annexe B10)

Les modalités de soutien à l'AB sont intégralement cadrées nationalement, sans adaptation régionale des montants des aides unitaires pour la conversion et le maintien. Des règles de plafonds et de sélection peuvent néanmoins être utilisées afin de cibler certaines exploitations et/ou de répartir les enveloppes qui ne permettent pas de couvrir toutes les demandes.

Etant donné que l'objectif et le contenu de cette mesure contribue de fait au PAE, la mesure 11 ne sera pas étudiée dans le cadre de cette première phase, mais les synergies avec les autres mesures seront relevées (critères favorisant l'AB).

❖ Les MAEC (voir Annexe B9)

Le cadre national définit et décrit la liste exhaustive ainsi que le contenu des cahiers des charges des différents types d'opérations qui peuvent être utilisés ou combinés entre eux par les autorités de gestion au sein de leur PDRR. Les autorités de gestion doivent identifier et justifier les enjeux environnementaux et définir les zones dans lesquelles les mesures seront ouvertes au regard de ces enjeux et en cohérence avec l'évaluation stratégique environnementale. Certains des cahiers des charges comportent des critères d'éligibilité, de sélection, des engagements ou des éléments de calcul du montant unitaire qui peuvent être adaptés au niveau régional ou infrarégional. La mise en œuvre des MAEC au niveau régional se fait par l'intermédiaire des territoires porteurs de Projets Agro-Environnementaux et Climatique (PAEC) qui sont sélectionnés par les AG.

Etant donné la complexité des données à l'échelle régionale et le fait que les principaux éléments de mise en œuvre ne soient pas inscrits dans les PDRR, les MAEC ne seront pas étudiés dans les Phases

1 et 2. Cependant, les mesures complémentaires citées dans le guide FEADER, ainsi que les synergies avec les autres mesures seront relevées (critères favorisant les MAEC).

Ces mesures ont fait l'objet d'une analyse lors des études de cas sur la base des arrêtés régionaux de mise en œuvre, des appels à projets des PAEC et des MAEC proposées sur ces territoires. L'analyse du caractère incitatif du différentiel entre les aides MAEC et les aides AB qui sont fixés pour l'ensemble du territoire national a également été examinée.

3.2.2.2 Les mesures retenues pour la première phase d'étude

Les mesures étudiées ont ainsi été les suivantes :

Tableau 3 : Mesures FEADER étudiées

Mesures FEADER étudiées	Phase 1	Phase 2
M1 : Transfert de connaissances et actions d'information	X	
M2 : Services de conseil	X	
M3 : Systèmes de qualité (dont AB)	X	
M4 : Investissements physiques	X	
M6 : Développement des exploitations et des entreprises	X	
M7 : Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales	X	
M8 : Sylviculture	X	
M9 : Mise en place de groupements de producteurs	X	
M10 : Agroenvironnement – climat (MAEC)		X
M11 : Agriculture biologique		X
M14 : Bien-être des animaux	X	
M16 : Coopération	X	

Ces mesures sont elles-mêmes déclinées en sous-mesures. Toutes les sous-mesures d'une mesure n'ont pas toujours été étudiées car certaines n'avaient aucun lien avec l'AE. Par exemple, seule la sous-mesure 8.2 « Agroforesterie » de la mesure 8 a été étudiée. Certaines sous-mesures, portant sur des thématiques proches ou complémentaires ont également été regroupées lors de l'analyse. Le détail des sous-mesures étudiées est présenté dans le paragraphe suivant.

3.2.3 Analyse des PDRR

Une fois ces éléments établis, l'analyse des modalités de mise en œuvre des mesures des 22 PDRR en faveur de l'agro-écologie a pu être réalisée.

3.2.3.1 Analyse des mesures et des modalités de mise en œuvre mobilisées pour soutenir la transition agro-écologique

❖ Les modalités de mise en œuvre des mesures en faveur de l'agro-écologie

Il s'agit des éléments suivants, qui sont détaillés pour chaque mesure dans les **Annexe B**.

- Les **coûts éligibles**, c'est-à-dire ce qui est finançable dans le cadre du TO
- Les **TO spécifiques**, à savoir des dispositifs spécialement conçus pour soutenir un volet de l'agro-écologie ou une approche globale relevant de l'agro-écologie par exemple pour la mesure 2, un TO en Haute Normandie s'intitule « Conseils pour accompagner de nouvelles techniques allant vers un progrès agroécologiques ». Pour la mesure 4, des TO porte spécifiquement sur la

performance énergétique et les énergies renouvelables, le matériel permettant la réduction des intrants à la parcelle ou l'AB

- Des critères permettant de prioriser les aides en faveur des projets engagés dans la transition agro-écologiques à différents stades de la vie du dossier de demande d'aide :
 - **L'éligibilité** : ces critères déterminent si les projets peuvent prétendre à l'aide dans le cadre du dispositif (de façon spécifique ou non) ;
 - **La sélection** : pour la majorité des mesures, ces critères sont obligatoires pour déterminer les projets **prioritaires** dans le cadre de la notation qui est effectuée par l'autorité de gestion pour départager les demandes et affecter les crédits disponibles. A noter que selon la construction de la notation, un projet éligible n'est pas forcément sélectionné s'il ne dépasse pas la note minimale requise, ou si l'enveloppe disponible est limitante (seuls les projets les mieux notés sont alors financés) ;
 - **La majoration des aides accordées** : ces critères déterminent les projets (ou bénéficiaires) éligibles qui bénéficient, une fois sélectionnés, d'une aide plus importante que l'aide de base prévue. Cette majoration est facultative, elle peut être suggérée par le RDR (ex : mesure 4) et se fait toujours dans la limite d'un maximum prévu au RDR. Elle peut être appliquée à un forfait (ex : modulation de la DJA) ou à un taux. A noter que l'aide peut aussi être définie par différents niveaux de taux/montants selon les types de projets et qu'il ne s'agit pas toujours d'un taux/montant de base auquel on applique une majoration.

Concernant les critères d'éligibilité, sélection et majoration, il peut s'agir de critères portant sur le projet ou le bénéficiaire comme par exemple: la certification en AB ou HVE (au minimum niveau 2), la souscription à des MAEC, la localisation des porteurs de projets sur des zones à enjeux (SDAGE, territoire à énergie positive, Natura 2000, etc), le porteur de projet reconnu GIEE, des opérations bénéficiant d'un soutien au titre du PEI pour l'agriculture durable, la réalisation de diagnostics, de formation, de suivi-évaluation de la performance, etc.

Ces éléments sont décrits dans les TO du PDR. Les principes de sélection sont simplement listés et de façon non exhaustive. Ils sont précisés et ordonnés dans les grilles de notation figurant dans les appels à projets. Les critères de sélection ne sont pas renseignés dans la base de données ODR.

❖ Grille d'analyse des types d'opérations par mesure, par PDRR

Pour étudier la manière dont les types d'opérations contribuent au PAE, nous avons tout d'abord utilisé la **grille de lecture** présentée précédemment (voir § 3.2.1) pour identifier les TO pouvant favoriser l'AE puis, pour chaque TO ainsi identifié, nous avons rempli une grille d'analyse permettant de mettre en évidence cette contribution. L'Annexe D propose ainsi par PDRR, une grille d'analyse par mesure regroupant l'analyse de tous ses TO en lien avec l'AE.

Cette grille d'analyse fournit de manière synthétique :

- Une description du contenu des TO en lien avec la transition agro-écologique.
- Une synthèse des modalités de mise en œuvre des TO en faveur du PAE : critères d'éligibilités, les critères de sélection, les taux et modalités d'aide.
- La mention des sous-leviers de l'AE soutenus par le TO : mots-clés de la grille de lecture.

A noter qu'il s'agissait bien de mettre en évidence la contribution des TO au projet agro-écologique. Ainsi, les TO qui ne figurent pas dans les fiches individuelles d'analyse des PDRR (Annexes D) sont

ceux sortant du cadre de l'étude. En dehors des concepts de l'agro-écologie rattachés, les termes et le champ lexical utilisés dans la grille sont ceux du PDRR.

Cette grille permet de fournir de manière synthétique :

- Une **description du contenu des types d'opérations** en lien avec la transition agro-écologique
- Un récapitulatif **des principes agro-écologiques et sous-leviers** soutenus par le type d'opération, sur la base de la grille de lecture élaborée en phase 0. Un TO peut permettre de soutenir plusieurs d'actions ;
- Une **analyse des modalités de mise en œuvre** permettant de favoriser les demandes d'aide contribuant au projet agro-écologique. Des exemples sont fournis dans Tableau 4 : ci-dessous. Concernant :
 - les **critères d'éligibilités**, ceux-ci sont renseignés dans l'ODR par TO ;
 - les **critères de sélection**, ceux-ci ne sont pas renseignés dans l'ODR, l'analyse des PDRR et des appels à projet est nécessaire pour les identifier ;
 - les **taux et modalités d'aide**, renseigné dans l'ODR sans pouvoir distinguer clairement les majorations.

Tableau 4 : Grille d'analyse des types d'opérations contribuant au projet agro-écologique

		Contenu
Libellé et numéro du type d'opération		Tel qu'il apparait dans le PDRR
Mesure et sous-mesure		Tel que fixé dans le PDRR
Objectifs et description du TO en lien avec l'agro-écologie		Résumé court et synthétique du TO, tel que rédigé dans le PDRR
Modalités de mise en œuvre en faveur de la transition agro-écologique	Critères d'éligibilité	Ex. de critères d'éligibilité : • Certification environnementale • AB
	Principes des critères de sélection	Ex. de critères de sélection : • Portage du projet par un GIEE, • Exploitations agricoles engagées dans des démarches comme l'AB, la certification HVE, agroforesterie, etc. • Contractualisation de MAEC • Caractérisation des changements selon la grille d'analyse ESR ou valorisation des approche systémiques ou réalisation de diagnostic global d'exploitation, etc. • Zonage des TO
	Taux et montant d'aide	Majoration en faveur de l'agro-écologie (ex : GIEE, AB, MAEC)
Contribution au projet agro-écologique (Action/principe agro-écologique soutenu)		Mots clés de la grille de lecture permettant de rattacher le TO à des actions parmi les pratiques et des systèmes de production favorisant la transition agro-écologique, identifiés dans la grille de lecture ou des sous-leviers définissant une contribution au projet agro-écologique

Pour servir de référence à ce travail, une présentation générale des principales mesures du PDRR et une synthèse des préconisations réalisées par le MAAF dans le guide méthodologique pour la mobilisation du FEADER en faveur de l'agro-écologique (ainsi que ses annexes) ont été réalisées en **Annexe B**.

Une fois l'analyse des TO achevée pour une mesure, cette étude a permis de construire une logique d'action de la mesure en faveur de l'AE, qui permet de donner une vision globale des objectifs, moyens, résultats et impacts attendus de la mesure et en faveur de la transition agro-écologique.

❖ **Mobilisation en faveur du projet agro-écologique à l'échelle de la mesure : logiques d'action et grille de notation**

Pour chaque mesure ou sous-mesure, l'analyse des TO réalisée par mesure par PDRR a été agrégée au sein de chaque fiche PDRR (annexe D) pour permettre de :

- qualifier la contribution au projet-agro écologique ;
- reconstituer la logique d'action de la mesure puis la logique d'intervention du PDRR;
- donner des éléments pour juger de la cohérence du PDRR pour le Projet agro-écologie.

L'analyse par TO a donc été le socle d'une analyse plus globale à l'échelle de la mesure ou de certaines sous-mesures selon les cas, par PDRR. Un système de notation pour évaluer l'implication des PDRR pour le projet agro-écologique a été mis au point. Il vise à :

- lisser les disparités de construction des PDRR : nombre de TO avec des périmètres plus ou moins larges ;
- synthétiser les modalités variées de mise en œuvre ;
- repérer les dispositifs les plus engagés à l'échelle métropolitaine et ceux les plus engagés au sein d'un PDRR.

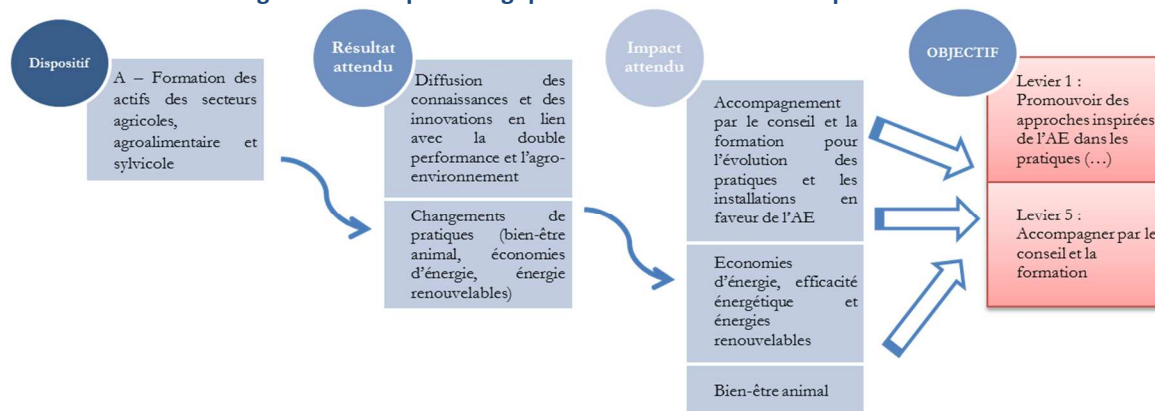
- **Logique d'actions et leviers activés**

Pour chaque mesure de chaque PDRR, parallèlement à l'analyse du contenu des TO, le « chapeau » est analysé et les éléments relatifs à l'agro-écologie sont relevés d'après la grille de lecture. Ils sont reportés dans la partie « contribution au Projet agro-écologique ».

L'analyse des TO a été reportée dans des logiques d'actions des mesures, en considérant les leviers du Projet agro-écologique comme les **objectifs** visés par les **dispositifs** et en détaillant :

- les objectifs opérationnels visés ou **résultats attendus** par le soutien opéré dans les TO (en termes d'action de la grille de lecture)
- les **impacts attendus** (en lien avec les sous-leviers de la grille de lecture) pour contribuer aux leviers du Projet agro-écologique.

Figure 3 : Exemple de logique d'action de la mesure 1 pour un PDRR



3.3 Analyse transversale des mesures FEADER et de leur contribution au PAE

L'analyse des TO faite pour l'ensemble des mesures étudiées et pour la totalité des PDRR, une seconde analyse a été réalisée non pas par PDRR mais **par mesure FEADER** (parmi les 12 mesures retenues). Cette analyse permet d'une part de dresser le bilan, pour chaque mesure, de sa mobilisation en faveur de l'AE par les PDRR, et d'autre part, de compléter l'analyse individuelle des PDRR (complément de la stratégie des PDRR en faveur de l'AE). Cette partie a abouti à la rédaction de « fiches mesure », en **Annexe C**.

3.3.1 Extraction de données issues des analyses des TO de la mesure

Pour analyser une mesure, nous avons tout d'abord recueilli et regroupé les données des analyses des TO de la mesure, notamment : les thématiques AE des descriptions des TO, les critères de sélection AE et les majorations pour l'AE. Nous avons également relevé les intitulés des TO considérés comme spécifiquement construits pour favoriser l'AE. Le recueil de ces données pour l'ensemble des PDRR a permis d'extraire certaines informations par mesure. En voici un exemple, extrait de la fiche mesure de la mesure 16 (Coopération) :

Tableau 5 : Extrait de la fiche mesure de la mesure 16 (Coopération)

Indicateurs	Nombre de PDRR	% de PDRR	Détails
PDRR ayant activé la mesure 16 pour le PAE	21	95%	Tous sauf : Franche-Comté.
PDRR présentant un critère de sélection AE	16	76%	Les critères de sélection rencontrés sont très variables d'un PDRR à l'autre. Ils concernent essentiellement : l'AB, la triple performance, la transition énergétique, les économies d'eau, l'autonomie alimentaire. Ils peuvent aussi avantager les démarches collectives (ex : GIEE).
PDRR présentant un critère de majoration AE	0	0%	Aucun.
PDRR présentant un TO spécifique AE	3	14%	Ex : PDRR Centre : 16.2.3 Accompagner la mise en place des GIEE.

3.3.2 Notation du degré d'engagement de la mesure vers l'AE

3.3.2.1 Les principes de la notation

Pour pouvoir qualifier la contribution des modalités de mise en œuvre des différentes mesures du PDRR en faveur de l'agro-écologie, une grille de notation a été élaborée **par mesure**. Chaque mesure a ainsi sa propre grille pour qualifier le degré d'engagement de la mesure vers l'AE, pour chaque PDRR.

Certaines sous-mesures ont été rassemblées et certaines réduites à une sous-mesure : on parle de **dispositif** (sous-mesure, mesure ou ensemble de sous mesures dont la contribution des TO au Projet agro-écologique est analysée conjointement, voir Tableau 7). **La notation porte sur l'ensemble des TO du dispositif.**

De manière générale, la notation prend en compte les cibles du ou des TO, les critères de sélection et de majoration déployés pour donner avantage à l'agro-écologie. Selon les dispositifs, elle peut intégrer le nombre de sous-mesures mobilisés (mesure 1 (Formation), 2 (Conseil) et 16 (Coopération)). A noter que la présence de TO spécifiques n'est pas forcément le signe d'un plus fort engagement mais permet d'identifier une volonté de réserver une partie de la maquette aux systèmes agro-écologiques.

La notation établit les critères pour l'obtention d'une note de 1 à 3 attribuée à chaque levier de l'AE. Pour un dispositif, en sommant les notes totales obtenues pour chaque levier, on a ainsi calculé un **potentiel de contribution global du dispositif noté sur 15**. Ce système de notation peut être illustré par la grille de notation de la mesure 16 (Coopération) ci-dessous.

Tableau 6 : Grille de notation de la mesure 16 (Coopération)

Leviers/Critères évaluation	Engagement fort pour le levier (note 3)	Engagement modérée pour le levier (note 2)	Engagement faible pour le levier (note 1)
L1 - Concepts de l'AE en exploitation	Critères de sélection ou taux de majoration AE (ex : critère AB).	Thématiques AE nombreuses et décrites avec précision dans le TO (ex. réduction des intrants, AB, autonomie alimentaire)	Thématiques décrites dans le TO vagues (ex : agro-environnement, triple performance)
L2 - Filières et débouchés de l'AE	Présence d'un TO favorable à l'émergence de filières vertueuses (eau/biodiversité) et de critères de sélection favorables à l'AE.	* Notions de démarche filière ou de circuit-court en AE dans le TO. *Notion de filières territorialisées avec des critères de sélection AE.	Critères de sélection en faveur des circuits-courts ou des démarches collectives de filière, mais sans lien avec des produits AE !
L3 - Démarches collectives des agriculteurs	Critères de sélection ou majoration pour une démarche collective d'agriculteurs	Notions de démarche collective d'agriculteurs (ex : GIEE)	-
L4/5 - Diffusion de connaissances et accompagnement à l'AE	* Notions de mise en réseau des conseillers. *Critères de sélection sur le diagnostic environnemental de territoire.	Notions d'acquisition de connaissances / partage de l'information / réalisation de diagnostics environnementaux	-
L6 - Innovation pour l'AE	4 à 5 sous-mesures sur 5 activées pour l'AE	2 à 3 sous-mesures sur 5 activées pour l'AE	1 sous-mesure sur 5 activée pour l'AE

Remarque : La note de 0 ne figure pas ici. Elle correspond à l'absence totale de référence au levier en question dans le TO.

On notera que, la contribution de chaque mesure à l'AE étant variable du fait de l'objet même des mesures, les **grilles de notations sont par construction différentes pour chaque mesure**. Il est important de prendre en compte ce paramètre si l'on souhaite comparer les notes des différentes mesures.

3.3.2.2 Contribution directe ou indirecte des mesures du FEADER

Pour hiérarchiser le potentiel de contribution des mesures au projet agro-écologique, une classification a été réalisée et consignée dans le Tableau 7 ci-après.

Certaines mesures sont en effet directement à **finalité environnementale**, telles que les MAEC (M10), l'aide à l'agriculture biologique (M11), etc., tandis que d'autres aides peuvent être adaptées dans leur contenu pour répondre aux enjeux du projet agro-écologique. Cette première catégorie de mesures ou sous-mesures a été considérée comme la **catégorie 1**. D'autres mesures ont des finalités ayant des connexions possibles avec l'agro-écologie, sans y être forcément associés : elles peuvent contribuer au Projet agro-écologique par des modalités de mise en œuvre variées. Pour certaines d'entre elles (mesures 1 (Formation) et 2 (Conseil)), le lien avec l'agro-écologie est plus difficile à établir, il ne s'exprime parfois que dans les appels à projets. En effet, les bénéficiaires de ces mesures ne sont pas les acteurs ruraux mais les structures qui accompagnent leur développement (organismes de formation et de développement).

Pour les mesures de catégorie 2 et 3, ce sont essentiellement les modalités de mise en œuvre de ces mesures qui permettent d'estimer le potentiel de contribution « apparent » (c'est-à-dire mentionné dans les documents du PDRR) au projet agro-écologique.

Tableau 7 : Catégories de dispositifs analysés et TO pris en compte pour leur contribution au Projet agro-écologique et codes associés

Sous-mesures du dispositif	TO pris en compte dans l'analyse du dispositif	Code du dispositif
Catégorie 1 - Mesures et sous-mesures fortement reliées à l'agro-écologie dans les PDRR		
4.4	Tous les TO de la sous-mesure	Inv. AE
6.4	TO en faveur des énergies renouvelables et de la méthanisation en particulier	Méthanisation
7	TO de la sous mesure 7.6 en lien avec l'animation du PAEC ou du pastoralisme	PAEC/pasto
8.2	Tous les TO de la sous-mesure	Agroforesterie
Catégorie 2 - Mesures et sous-mesures pouvant contribuer de manière variable à l'agro-écologie selon leur écriture dans les PDRR		
3	Tous les TO de la sous-mesure	Qualité
4.1-4.2	TO de la sous-mesures en lien avec l'agro-écologie*	Inv. EA-IAA
4.3	TO de la sous-mesures en lien avec l'agro-écologie*	Infrastructures
6.1	Déclinaison du TO DJA du cadre national	JA
9	TO de la sous-mesure 9.1	Groupements
16	L'ensemble des sous-mesures	Coopération
Catégorie 3-- Mesures à large spectre contribuant de manière peu détaillée à l'agro-écologie selon leur écriture dans les PDRR		
1	Les 3 sous-mesures	Formation
2	Les 3 sous-mesures	Conseil

* Voir détails dans les fiches Annexes C

A noter que les TO des sous-mesure 4.1 et 4.2 ont été rassemblées pour l'analyse. Le Tableau 7 présente également les codes qui peuvent être utilisés dans la rédaction pour simplifier la compréhension de l'analyse en complément de numéros de sous-mesures.

3.3.2.3 Analyse des mesures FEADER : synthèse de l'analyse des mesures par PDRR

Pour chaque dispositif analysé, une étude approfondie de la diversité de mise en œuvre en faveur du projet agro-écologique a été réalisée.

❖ Diversité de mise en œuvre des dispositifs

Pour dresser un bilan, ont été examinés les éléments suivants :

- Le **nombre de PDRR ayant activé le dispositif** en faveur de l'agro-écologie (au moins un TO retenu dans le § « Caractérisation des TO » de l'analyse) et la proportion sur les 22 PDRR étudiés
- La **contribution aux leviers du projet agro-écologique** en se basant sur la notation appliquée à l'ensemble des PDRR pour le dispositif
- Les modalités de mise en œuvre des **critères de sélection, majoration ainsi que les TO spécifiques relevés** : nombre et proportion des PDRR y ayant eu recours parmi ceux qui ont activé la mesure en faveur du projet agro-écologique, concepts et sous leviers du PE concernés
- D'éventuelles **modalités de mise en œuvre spécifiques** observées pour le dispositif (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) ;
- Une **analyse selon la grille ESR** de la mobilisation du dispositif, en distinguant uniquement les soutiens qui encouragent le niveau reconception, quand c'est possible (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) ;
- Les **synergies** observées avec d'autres mesures phare du projet agro-écologique : M10, M11 et M16 par l'examen des critères de sélection et majoration.

Tableau 8 : Détail des modalités spécifiques et du niveau dans la grille ESR, analysés de façon transversale aux dispositifs :

Dispositifs analysés	Modalités spécifiques de mise en œuvre	Critères pour le niveau reconception
Catégorie 1 - Mesures et sous-mesures fortement reliées à l'agro-écologie		
4.4	Taux d'aide retenu dans le PDRR (maximum fixé au RDR de 100%)	Tous les TO
6.4	Soutien à l'agro-écologie dans les exploitations de petite taille (sous-mesure 6.3)	NC
7	TO sur le pastoralisme	Animation collective pour les exploitations en AB ou Recherche d'autonomie alimentaire ou AB pour les TO pastoralisme
8.2	Taux d'aide retenu dans le PDRR (maximum fixé au RDR de 80%)	Tous les TO
Catégorie 2 - Mesures et sous-mesures pouvant contribuer de manière variable à l'agro-écologie		
3	NC	Certification AB est encouragée
4.1-4.2	Activation de la mesure 4.2, le soutien à l'apiculture	Approche globale de l'exploitation favorisée (diagnostic favorisé ou exigé/argumentation)
4.3	Soutien à l'agropastoralisme	Soutien aux IAE
6.1	Etude de la modulation AE prévue au cadre national, de la modulation VA et critères régionaux éventuels	Diagnostic global d'exploitations valorisé dans les critères de modulation
9	NC	NC
16	Mobilisation de la sous-mesure 16.5	Recherche d'autonomie alimentaire ou AB
Catégorie 3 - Mesures à large spectre contribuant de manière peu détaillée à l'agro-écologie		
1	NC	Formation à l'AB encouragée
2	NC	Diagnostic global d'exploitations soutenu

❖ Bonnes pratiques et dispositifs innovants

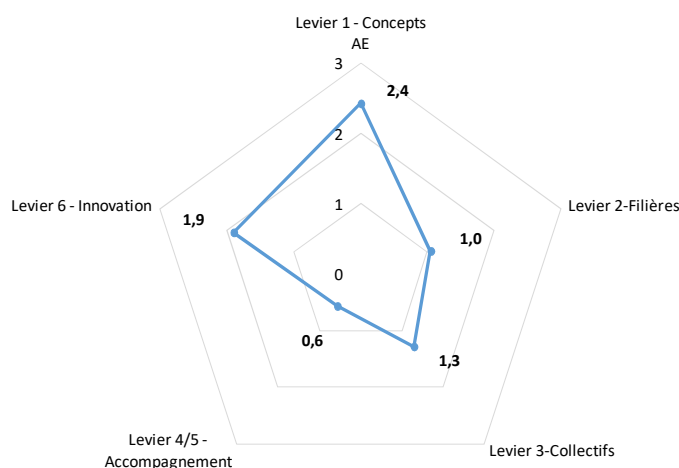
Pour chaque dispositif, une synthèse de l'ensemble des modalités de mise en œuvre et contributions est réalisée et une analyse des bonnes pratiques est faite à partir des PDRR qui ont obtenu les meilleures notes ou mis en place une pratique particulièrement originale.

Ces dispositifs jugés comme **particulièrement engagés pour le projet agro-écologique** figurent en orange dans les tableaux de notes des analyses individuelles des PDRR (Annexes D). Ils correspondent à une sélection des PDRR les plus engagés pour le dispositif. Ce classement correspond au quartile supérieur des notes obtenues, critère auquel s'ajoute selon les cas d'autres critères de mise en œuvre originaux (voir Annexes C).

❖ Contribution de chaque mesure aux leviers du PAE

A partir de la notation des mesures de chaque PDRR, nous avons alors construit une **roue-radar** permettant de représenter, pour chaque mesure, la **moyenne des notes obtenues** pour chaque levier de l'AE sur l'ensemble des PDRR. Cette figure permet d'analyser à quels leviers la mesure contribue le plus fortement. Ci-dessous, l'exemple la roue-radar de la mesure 16 (Coopération) :

Figure 4 : Moyenne des contributions des PDRR aux 5 leviers du PAE sur la mesure 16 (Coopération)



C'est à partir de cette roue-radar, ainsi que de l'ensemble des informations récoltées sur la mesure, que la synthèse de la mobilisation en faveur du PAE de chaque mesure a été rédigée dans l'Annexe C.

3.4 Complément de l'analyse individuelle des PDRR par l'analyse de leur stratégie en faveur de la transition agro-écologique

Grâce à l'analyse individuelle des mesures, les analyses individuelles des PDRR ont pu être complétées en réalisant notamment les logiques d'intervention des PDRR en faveur de l'AE et en procédant à l'analyse de leur stratégie : cohérence, pertinence et ambition.

3.4.1 Méthode d'analyse des besoins en termes de transition agro-écologique

Pour estimer la pertinence et la cohérence de la stratégie élaborée par les régions, il a été nécessaire en premier lieu de déterminer quels sont les enjeux économiques, environnementaux et sociaux spécifiques de chaque région pour réaliser leur transition agro-écologique. Ces besoins dépendent de nombreux facteurs régionaux, voire infrarégionaux (contextes agricoles, conditions pédoclimatiques,

existence de filières et d'organisations professionnelles, etc.). Il est important de souligner qu'il existe une très grande diversité agricole inter-régionale et infrarégionale et que celle-ci doit être prise en compte.

Dans l'élaboration des PDRR, l'analyse AFOM (Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces), l'évaluation *ex-ante* et l'évaluation environnementale et sociale ont conduit les Régions à identifier leurs besoins de soutien public en termes de développement rural, qui sont identifiés et développés dans le §4.2 des PDRR. Les besoins concernant l'agro-écologie sont donc censés être identifiés dans les PDRR. Etant donné les délais de l'étude et le budget, l'identification des enjeux de transition agro-écologique permettant d'estimer les stratégies des régions a reposé uniquement sur ce travail réalisé dans le cadre de chaque PDRR.

Dans la description des besoins dans les PDRR, certaines autorités de gestion régionales ciblent directement l'agro-écologie (Exemple en Picardie : « *Accompagnement des agriculteurs vers des pratiques agro-écologiques pour protéger les ressources naturelles, sols et biodiversité* ») tandis que d'autres régions définissent des besoins qui pourraient se rattacher à l'agro-écologie, mais qui méritent une analyse plus approfondie pour déterminer avec certitude un lien avec le projet agro-écologique. C'est le cas par exemple du PDR Lorraine, où le besoin « *Consolider le système de polyculture-élevage en renforçant sa viabilité, sa durabilité et ses complémentarités* » ne mentionne pas l'agro-écologie, mais dont le contenu se rattache aux principes de l'agro-écologie. En effet, il est question dans le descriptif notamment de « la réduction des consommations intermédiaires (engrais et produits phytosanitaires, alimentation animale, énergie) dans la structure de charges des exploitations, en renforçant l'autonomie fourragère et l'autonomie protéique des exploitations et la recherche d'une plus grande complémentarité entre productions végétales et productions animales, à l'échelle de l'exploitation comme à celle des territoires ».

Pour analyser les besoins définis par les régions et déterminer s'ils concernent ou non la transition agro-écologique, le travail s'est basé sur la grille de lecture proposé (voir § 3.2.1).

3.4.2 Méthode d'analyse de la stratégie des PDRR en faveur de la transition agro-écologique

3.4.2.1 Diversité de présentation des stratégies en lien avec l'agro-écologie

Pour analyser la logique d'intervention des PDRR, la première intention était de se baser sur le contenu des PDRR. En effet, le Décret n° 2015-445 du 16 avril 2015, relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020, spécifie qu'une « *synthèse des mesures mobilisées pour répondre aux orientations du projet agro-écologique et aux objectifs environnementaux de l'accord de partenariat figure dans chaque PDRR. Elle trouve sa place dans les sections spécifiques consacrées à la réponse aux objectifs transversaux relatifs à l'innovation, l'environnement, l'atténuation et l'adaptation au changement climatique* ». La section spécifique désignée dans ce décret concerne le **§5.3 des PDRR** (voir Encadré 1).

Encadré 1 : Les sections de la partie 5 des PDRR relative à leur stratégie

En effet, la partie 5 des PDRR regroupe les trois sections suivantes :

- Le § 5.1 des PDRR doit justifier l'intervention du FEADER pour répondre aux besoins identifiés. Cette programmation stratégique se construit en articulation et en cohérence avec les autres politiques régionales, telles que les Plans Régionaux d'Agriculture Durable

(PRAD), les Schémas Régionaux du Climat, de l'Air et de l'Energie (SRCAE), les Schémas Régionaux de Cohérence Écologique (SRCE), les Programmes Régionaux de Développement Agricole et Rural (PRDAR), les Schémas directeurs d'aménagement de gestion des eaux (SDAGE) et les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), les Plans de Protection de l'Atmosphère.

- Le § 5.2 présente ensuite les mesures mobilisées pour répondre aux priorités et domaines prioritaires du développement rural.
- Enfin, le § 5.3 concerne la manière dont sont traités les objectifs transversaux. Cette tâche devrait donc s'appuyer sur cette synthèse réalisée lors de l'élaboration des PDRR pour identifier les mesures et combinaisons de mesure définies par les autorités de gestion pour soutenir le projet agro-écologique.

Dans les faits, l'identification de la logique d'intervention n'a pas été faite pour de nombreuses régions (voir Encadré 1) et très peu de régions explicitent dans leur stratégie les mesures qui seront utilisées pour soutenir la transition agro-écologique. La manière dont la stratégie de la région par rapport au projet agro-écologique est présentée dans le § 5.1 diffère fortement d'un PDRR à l'autre : des autorités de gestion identifient clairement la transition agro-écologie ou le projet agro-écologique dans leur stratégie régionale (Basse-Normandie ou Pays de la Loire par exemple), allant jusqu'à détailler des techniques et des exemples d'objectifs dans certains cas (Picardie ou Bretagne par exemple), des PDRR ne mentionne pas l'agro-écologie (Limousin par exemple) ou se focalisent uniquement sur l'AB (Champagne-Ardenne et Languedoc-Roussillon par exemple). Enfin, quelques autorités de gestion ne définissent pas clairement leurs enjeux, ce qui rend difficile l'identification de leur stratégie concernant l'agro-écologie.

Si une analyse des stratégies telles qu'elles sont décrites dans les PDRR peut être utile pour la compréhension des priorités du PDRR, il s'avère difficile de conclure sur la pertinence et la cohérence du PDRR vis-à-vis du projet agro-écologique, étant donnés les éléments ci-dessus. **La reconstitution de la logique d'intervention des PDRR pour la transition agro-écologique a donc été nécessaire** et s'est appuyée sur :

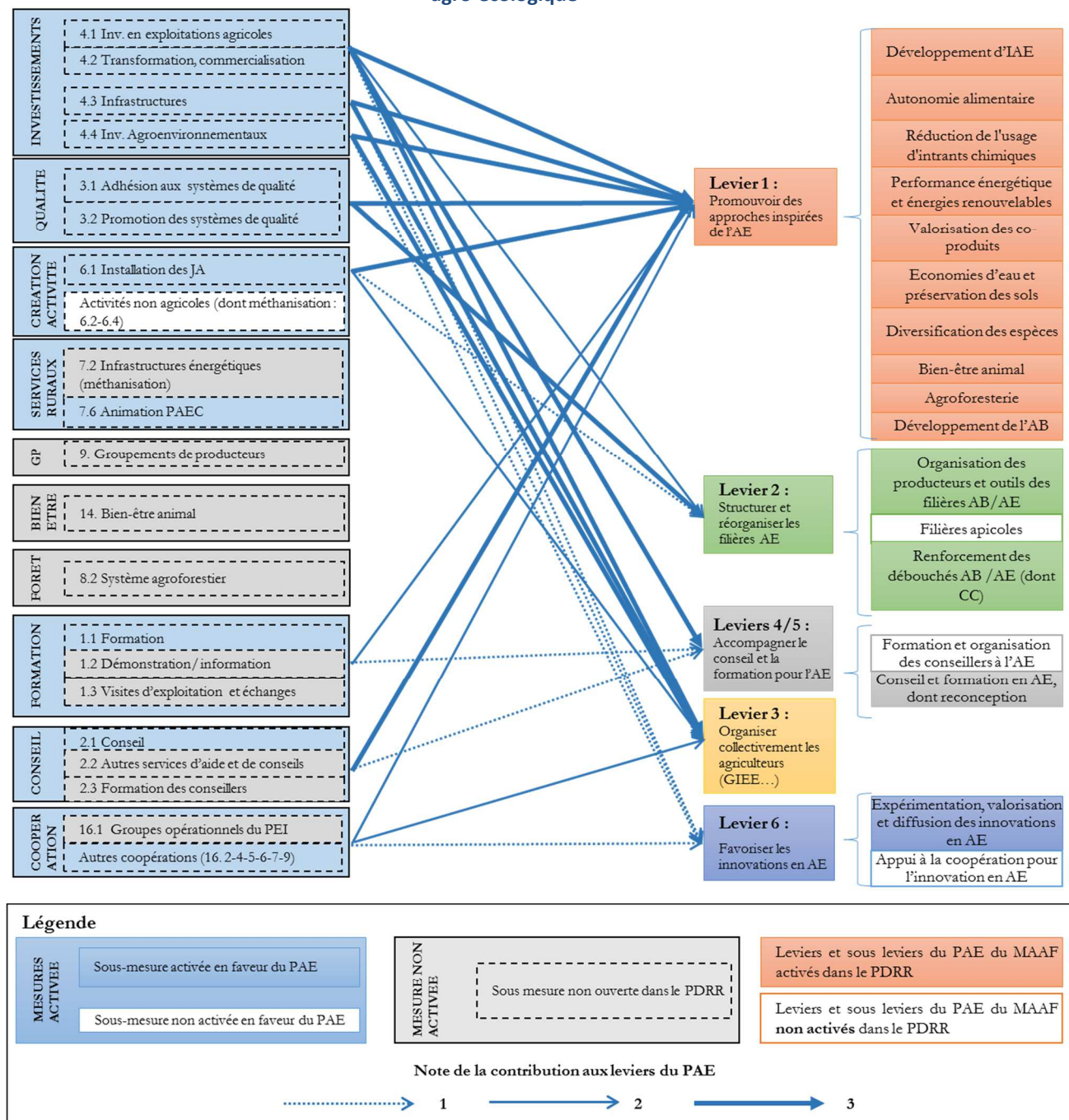
- les éléments fournis par les autorités de gestion dans les parties décrivant la stratégie (voir Encadré 1) ;
- les « chapeaux des mesures » qui correspondent à la partie commune à l'ensemble des sous-mesures et types d'opérations de chaque mesure visant à fournir une « *description générale de la mesure, y compris sa logique d'intervention et sa contribution aux domaines prioritaires et à la réalisation des objectifs transversaux* » ;
- la caractérisation des types d'opération et la reconstitution des logiques d'action des mesures en faveur du projet agro-écologique.

3.4.2.2 Reconstitution des logiques d'intervention

Pour chaque PDRR, l'ensemble des logiques d'actions des mesures a été agrégé dans une logique d'intervention réalisée sous l'angle du projet agro-écologique, c'est-à-dire en considérant comme objectifs des PDRR la contribution aux leviers du Projet agro-écologique. Il s'agissait de produire une représentation simplifiée et plus facilement lisible permettant les comparaisons entre PDRR (voir exemple en Figure 5).

- Les dispositifs activés dans le PDR en faveur du Projet agro-écologique sont indiqués en bleu, en blanc s'ils ne sont pas activés pour le projet agro-écologique et en gris s'ils ne figurent pas au PDRR.
- Les notes de 1 à 3 attribuées aux dispositifs dans l'analyse transversale des dispositifs ont été reportées sous forme de flèches matérialisant la force de leur contribution à ces leviers.
- Les sous-leviers définis dans la grille de lecture sont représentés en couleur lorsqu'ils sont mobilisés par le PDRR, en blanc lorsqu'ils ne sont pas traités par le PDRR.

Figure 5 : Exemple de logique d'intervention reconstituée à partir de l'analyse des TO contribuant au Projet agro-écologique



3.4.3 Analyse de la pertinence, de la cohérence et de l'ambition des PDRR

3.4.3.1 Budgets des mesures contribuant à l'agro-écologie

Les budgets prévus pour chaque mesure des PDRR sont inscrits dans les PDRR et sont connus à l'échelle de la mesure. Or les analyses des PDRR identifient et distinguent au sein d'une mesure des sous-mesures voire des TO contribuant au Projet agro-écologique, des TO contribuant potentiellement au Projet agro-écologique et les TO qui n'y contribuent pas (pour rappel, par construction, seules les deux premières catégories ont été retenues pour l'étude) : **Il n'est donc pas possible d'utiliser ces données budgétaires pour estimer la part des budgets dédiées à l'agro-écologie dans les PDRR, sauf pour les mesures 10 et 11 qui sont systématiquement et intégralement liées au projet agro-écologique.**

❖ Part relative des budgets des priorités 4 et 5

Les budgets des priorités « *Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la sylviculture* » (P4) et « *Promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faible émission de CO2 et résiliente face au changement climatique dans les secteurs agricole, de l'agroalimentaire et la de la foresterie* » (P5) sur du développement rural peuvent être considérés comme une première approximation des budgets dédiés à l'agro-écologie. En effet, il faut noter que :

- les domaines prioritaires (DP) couverts par ces mesures ne sont pas nécessairement liés à l'agro-écologie telle que défini dans l'étude, par exemple le DP 5E sur la séquestration du carbone concerne les sols agricoles et forestiers. Il mesure donc en partie la préservation des sols agricoles mais pas seulement.
- des soutiens à l'agro-écologie via d'autres dispositifs que ceux fléchés sur ces priorités peuvent exister dans les PDR, selon la construction des PDR.

Nous utiliserons comme indicateur budgétaire lié à l'agro-écologie la part relative des priorités 4 et 5 (hors top-up) sur le budget total du PDR. Ces chiffres sont calculés à partir de la base de données ODR, dans l'onglet « Financements » des données « Synthèse des différents PDR 2014-2020 ». Ils sont comparés à la moyenne des PDRR étudiés.

❖ Part relative des budgets des mesures 10 et 11

Les mesures 10 consacrée aux MAEC et 11 consacrée à l'AB constituent le cœur de la politique agro-écologique déployée dans les PDRR pour soutenir l'évolution de pratiques et de systèmes.

Nous utiliserons comme indicateur budgétaire lié à l'agro-écologie la part relative de la mesure 10 et de la mesure 11 sur le budget total de chaque PDRR (hors top-up). Ces chiffres sont calculés à partir de la base de données ODR, dans l'onglet « Financements » des données « Synthèse des différents PDRR 2014-2020 ». Pour l'analyse, ils sont comparés à la moyenne des PDRR étudiés.

3.4.3.2 Indicateurs liés à l'agro-écologie

L'ODR consigne dans sa base de données en ligne l'ensemble des indicateurs des PDRR : indicateurs de contexte, de réalisation et indicateurs cibles. Nous avons fait une sélection des indicateurs pouvant renseigner sur les objectifs fixés par les autorités de gestion en matière de soutien à l'agro-écologie.

Pour chaque indicateur sélectionné, l'analyse consiste à comparer la valeur à la moyenne des PDRR étudiés.

❖ Indicateurs cibles par domaine prioritaire

Les valeurs des cibles par DP, à savoir les objectifs de résultats à atteindre sur la programmation, sont disponibles en ligne sur la plateforme ODR, ainsi que les indicateurs cibles spécifiques. Ces chiffres sont extraits de la base de données ODR, dans l'onglet « Cibles prévues » des données « Synthèse des différents PDR 2014-2020 ». Nous avons sélectionné parmi les indicateurs relatifs aux domaines prioritaires des priorités 4 et 5, les indicateurs les plus directement reliés au projet agro-écologique, à savoir :

- Le pourcentage des terres agricoles sous **contrats de gestion soutenant la biodiversité et/ou la préservation des paysages** (T9 - DP 4A) ;
- Le pourcentage des terres agricoles sous **contrats de gestion visant à améliorer la gestion de l'eau** (T10 - DP 4B) ;
- Le pourcentage des terres agricoles sous **contrats de gestion visant à améliorer la gestion des sols et/ou à prévenir l'érosion des sols** (T12- DP 4C).

Ces indicateurs donnent une idée des objectifs de résultats poursuivis pour des dispositifs directement liés au projet agro-écologique : les contrats agricoles Natura 2000 (M07) et les contrats MAEC (M10), pour lesquels les agriculteurs s'engagent à des pratiques favorables aux thématiques citées ci-dessus.

D'autres indicateurs sont disponibles pour un nombre très restreints de PDRR, comme le pourcentage des terres agricoles sous contrats de gestion visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre et/ou d'ammoniac (T18- DP 5D). D'autres indicateurs associés aux domaines prioritaires de la priorité 5 ne sont pas spécifiques au secteur agricole et n'ont pas été retenus pour l'analyse (T15-DP 5B : total des investissements (€) dans l'efficacité énergétique, T16-DP 5C : total des investissements (€) dans la production d'énergie renouvelable, T19-DP 5E : pourcentage des terres agricoles et forestières sous contrats de gestion contribuant à la séquestration et à la conservation du carbone.

❖ Objectifs de réalisation par mesure

Les valeurs des indicateurs de réalisation prévues sur la programmation sont disponibles en ligne sur la plate-forme ODR par mesure ou sous-mesure, ainsi que les éventuels indicateurs de réalisation spécifiques. Ces valeurs constituent des objectifs de réalisation. Ces chiffres sont extraits de la base de données ODR, dans l'onglet « Réalisations prévues » des données « Synthèse des différents PDR 2014-2020 ».

Nous avons sélectionné les indicateurs disponibles pour les sous-mesures directement liés à l'agro-écologie, à savoir :

- Nombre d'opérations de soutien à des investissements non productifs (sous-mesure 4.4 (Inv.AE)) ;
- Superficie (ha) où des systèmes agroforestiers doivent être mis en place (sous-mesure 8.2 (Agroforesterie)) ;
- Total des dépenses publiques (en €) (sous-mesure 8.2 (Agroforesterie)).

Ces deux premiers indicateurs constituent une première approche des objectifs opérationnels pour deux mesures contribuant directement à l'agro-écologie.

Le troisième donne une indication des moyens prévus pour la sous-mesure 8.2 (Agroforesterie).

3.4.3.3 Analyse de la pertinence : besoins, dispositifs et sous-leviers activés

La pertinence des PDRR vis-à-vis du projet agro-écologique a été appréciée sur plusieurs éléments :

- La correspondance entre les besoins définis dans le PDR en lien avec l'agro-écologie et les dispositifs mobilisés en faveur de l'agro-écologie ;
- Les sous-leviers activés dans la logique d'intervention.

3.4.3.4 Analyse de la cohérence : intensité de l'engagement et moyens mis en œuvre

La cohérence de la stratégie des PDRR ne peut pas s'appuyer sur l'analyse des moyens, faute de données relatives à la fraction des mesures consacrée au projet agro-écologique. La cohérence des PDRR avec le projet-agro-écologique a été donc appréciée sur la contribution au PAE de l'ensemble des dispositifs analysés, et sur les indicateurs de budgets relatifs aux priorités 4 et 5, aux mesures 10 et 11 et à la sous-mesure 8.2, qui donnent un aperçu très partiel des moyens mobilisés.

❖ Le degré de contribution au projet agro-écologique

Pour chaque PDRR, la contribution de chaque dispositif est établie sur la base de la notation explicitée au §2.3.3.2 et détaillée dans chaque fiche d'analyse transversale des Mesures (**Annexe C**).

Cette contribution est appréciée de deux façons :

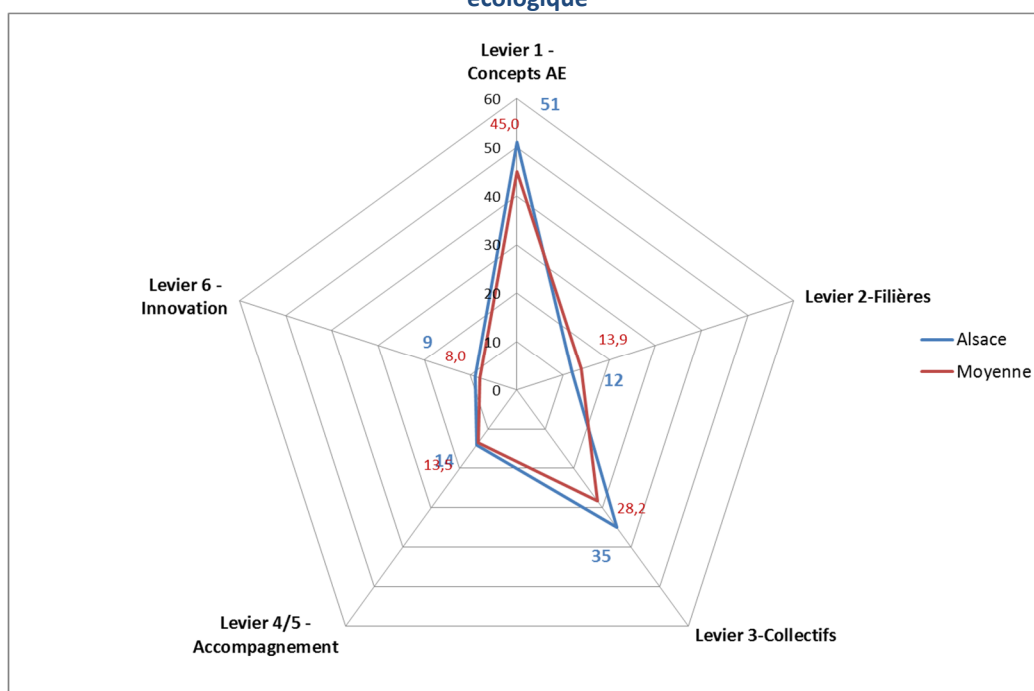
- **Les notes totales obtenues pour chaque dispositif**, calculées en sommant les notes des 5 leviers. Elles sont comparées à la moyenne des PDRR, selon l'exemple du Tableau 9 (colonne verte). **Les dispositifs les plus engagés, repérés lors de l'analyse transversale des mesures, sont reportés dans les analyses individuelles des PDRR** (voir méthode § 3.3),
- Les notes obtenues pour les 5 leviers du PAE retenus pour l'analyse, sont comparées avec la moyenne de la contribution des mesures de l'ensemble des PDRR étudiés.

Tableau 9 : Exemple de tableau récapitulatif des contributions projet agro-écologique de l'ensemble des dispositifs analysés pour un PDRR

Dispositif	Levier 1 – Concepts	Levier 2- Filières	Levier 3- collectifs	Levier 4/5 - Accompagnement	Levier 6 - Innovation	Note totale	Moyenne sur l'ensemble des PDRR
Catégorie 1 - Mesures et sous-mesures fortement reliées à l'agro-écologie							
4.4	3	0	3	0	1	7	6,3
6.4	0	0	0	0	0	0	3,5
7	3	0	2	2	0	7	6,6
8.2	0	0	0	0	0	0	4,5
Catégorie 2 - Mesures et sous-mesures pouvant contribuer de manière variable à l'agro-écologie							
3	3	3	0	0	0	6	4,9
4.1-4.2	3	2	3	3	1	12	10,5
4.3	3	0	3	0	1	7	5,0
6.1	3	1	2	0	0	6	5,0
9	0	0	0	0	0	0	NC
16	2	0	2	0	1	5	7,2
Catégorie 3 - Mesures à large spectre contribuant de manière peu détaillée à l'agro-écologie							
1	2	0	0	1	0	3	4,5
2	3	0	0	1	0	4	3,8

Les lignes orange désignent les dispositifs qui comptent parmi les plus engagés à l'échelle nationale (voir § **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**), les lignes grises sont les dispositifs non-inscrits au PDRR et les lignes blanches sont les dispositifs non activés en faveur du projet agro-écologique

Figure 6 : Exemple de la représentation de la contribution globale du PDRR aux 5 leviers du projet agro-écologique



❖ Les indicateurs de budgets

Les indicateurs de budgets relatifs cités plus haut sont utilisés, ainsi que l'objectif de réalisation en dépenses publiques pour la sous-mesure 8.2 (Agroforesterie).

3.4.3.5 Evaluation de l'ambition : objectifs et niveau de transition visé

L'ambition des PDRR vis-à-vis du projet-agro-écologique a été appréciée sur les éléments suivants :

- Les **indicateurs cibles** cités plus haut et la présence d'indicateurs de réalisation spécifiques éventuels pour certains dispositifs.
- Les **indicateurs de réalisation** cités plus haut et la présence d'indicateurs de réalisation spécifiques éventuels pour certains dispositifs.
- La **mobilisation des niveaux de la grille ESR** pour la transition agro-écologique.

3.4.4 Synthèse et typologie des régions

L'ensemble des informations concernant la combinaison des mesures mobilisées par les PDRR pour l'agro-écologie a été rassemblé dans un même tableau, permettant de visualiser également les niveaux de contribution de chaque mesure. Ces combinaisons ont été analysées, ainsi que les synergies avec les mesures 10 et 11. Les indicateurs de budgets et l'ensemble des indicateurs cibles et de réalisation sont présentés pour en observer la diversité. Une typologie a été établie de manière à refléter les stratégies interprétées à partir des mesures activées le plus fortement au sein des PDRR.

4 Panorama des mesures et typologie des PDRR

4.1 Panorama des mesures

4.1.1 Mesures et sous-mesures activées pour le projet-agro-écologique (hors mesures 10 et 11)

Le **Tableau 10** présente le panorama des sous-mesures activées en faveur de l'agro-écologie selon notre analyse dans les PDRR métropolitains. Il est à noter que certaines sous-mesures rarement activées pour le projet agro-écologique sont également rarement inscrites dans les PDRR :

- La sous-mesure 8.2 dédiée à l'agroforesterie est toujours contributrice au Projet agro-écologique mais n'est inscrite que dans 11 PDRR.
- La sous-mesures 6 en dehors de la 6.1 (JA) sont très faiblement souscrites : la 6.4 (Méthanisation) est mobilisée en faveur du Projet agro-écologique pour 9 PDRR seulement sur 21 qui comporte la sous-mesure, la 6.2 ne l'est jamais et un seul PDRR mobilisant la 6.3 pour l'agro-écologie en en faveur des petites exploitations a été relevé (Corse).
- La **sous-mesure 1.3 relative aux échanges et visites d'exploitations**, n'est pas inscrite dans les PDRR sauf ceux d'Auvergne, Corse et PACA ;
- Les **sous-mesures 2.2 et 2.3 relatives respectivement à la mise en place de services de conseil ou d'appui aux actifs agricoles** et à la formation des conseillers ; ces sous mesures n'étant inscrites que dans 3 PDRR (Auvergne, Centre, Haute Normandie) pour la sous-mesure 2.2 et 2 PDRR (Auvergne, Basse-Normandie) pour la sous-mesure 2.3.
- La mesure 9 (groupements) n'est ouverte que dans les PDR Auvergne et Haute Normandie qui l'activent en faveur de l'agro-écologie
- Seul un PDR mobilise la sous-mesure 7.2 en faveur du projet agro-écologique, bien que comportant un potentiel notamment en matière de méthanisation. La sous-mesure 7.4 n'est pas activée en faveur du projet agro-écologique.
- La mesure 14 n'est inscrite dans aucun PDRR.

A noter le cas de la sous-mesure 4.3 (Infrastructures), qui est inscrite dans tous les PDRR et contribue au Projet agro-écologique dans seulement 10 d'entre eux. En effet, elle est souvent activée au profit de la forêt uniquement, ou pour des infrastructures de mobilisation de la ressource en eau, qui n'entrent pas dans le champ de l'étude (voir Annexe B).

Etat des lieux de la mobilisation des PDRR en faveur de la politique agro-écologie
Oréade-Brèche – Décembre 2017

Tableau 10 : Panorama des mesures et sous-mesures analysées contribuant au Projet agro-écologique dans les PDRR métropolitains (hors mesures 10 et 11)

Mesures		M1			M2			M3		M4				M6*		M7		M8	M9	M14	M16	
Sous-mesures		1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	4.1	4.2	4.3	4.4	6.1	6.4	7.6	7.2	8.2	Toutes	Toutes	PEI	Autre
PDRR métropolitains	Alsace																					
	Aquitaine																					
	Auvergne																					
	Basse-Normandie																					
	Bourgogne																					
	Bretagne																					
	Centre-Val-de-Loire																					
	Champagne-Ardenne																					
	Corse																					
	Franche-Comté																					
	Haute-Normandie																					
	Ile-de-France																					
	Languedoc-Roussillon																					
	Limousin																					
	Lorraine																					
	Midi-Pyrénées																					
	Nord-Pas-de-Calais																					
	PACA																					
	Pays-de-la-Loire																					
	Picardie																					
	Poitou-Charentes																					
	Rhône-Alpes																					
	Nombre de PDRR concernés	17	18	3	14	1	1	14	13	22	17	10	20	22	8	19	1	11	2	0	18	19

*Parmi les 3 PDRR métropolitains (Corse, Basse-Normandie et PACA) proposant un appui aux petites exploitations dans le cadre de la sous-mesure 6.3, seule le PDR Corse a mobilisé le dispositif en faveur de l'agro-écologie (voir fiche PDR-Annexes D).

4.1.2 Analyses transversales des contributions des mesures au projet-agro-écologique

4.1.2.1 Fréquence de mobilisation des dispositifs en faveur du projet-agro-écologique

En tenant compte du regroupement en « dispositifs d'analyse » de certaines sous-mesures (voir Méthode §3.3.2.2), on peut constater que le nombre de PDRR engagés pour l'agro-écologie reste variable dans leur mobilisation sur les différents dispositifs analysés (voir Tableau 11) :

- Les dispositifs **1 (Formation)**, **4.1-4.2 (Inv.EA-IAA)**, **4.4 (Inv.AE)**, **6.1 (JA)** et **16 (Coopération)** sont mobilisés par la grande majorité des PDRR ;
- Les mesures **2 (Conseil)**, **3 (Qualité)** et sous-mesures **4.3 (Infrastructures)** et **8.2 (Agroforesterie)** sont mobilisées pour environ la moitié des PDRR analysés ;
- Un nombre réduit de PDRR sont engagés pour la sous-mesure **6.4 (Méthanisation)** et la mesure **9 (Groupements)**.

4.1.2.2 Synthèse de la mobilisation des leviers du Projet agro-écologique selon les mesures

Le Tableau 11 permet d'illustrer la contribution au Projet agro-écologique des différentes mesures à travers les leviers qu'elles activent de façon significative ainsi que par une note de contribution globale à l'ensemble des leviers de l'agro-écologie.

❖ Mobilisation des leviers

S'agissant de la mobilisation des leviers de l'agro-écologie, la lecture du Tableau 11 indique que le **levier 1 assurant la promotion des divers concepts de l'agro-écologie**, est mobilisé par l'ensemble des dispositifs analysés. En effet, ce levier regroupe un très grand nombre de concepts de l'agro-écologie, il est donc rapidement inclus dans les contributions des mesures.

Le **levier 2 relatif à la structuration des filières**, n'est mobilisé de façon significative que par les mesures 3 (Qualité), 6.1 (JA) et 9 (Groupements). La mesure 3 permet en effet d'encourager les certifications AB et autres certifications environnementales qui sont valorisées dans les filières. Les mesures 2 (Conseil) et 9 (Groupements) encouragent la formation et la structuration des groupements de producteurs.

Le **levier 3 relatif à l'organisation collective des agriculteurs en faveur de l'agro-écologie** est lui aussi mobilisé par de nombreuses mesures qui impliquent ou favorisent des démarches collectives en lien avec des pratiques agro-écologiques (PAEC, GIEE, investissements collectifs pour des infrastructures ou matériels favorables à l'agro-écologie etc.) : 4.4 (Inv. AE), 6.4 (Méthanisation), 7 (PAEC/pasto), 8.2 (Agroforesterie), 4.3 (Infrastructures), 9 (Groupements) et 16 (Coopération).

Enfin le **levier 6 dédié à l'émergence et la diffusion d'innovations pour l'agro-écologie** n'est mobilisé de façon forte que par la mesure 16 axée tout particulièrement sur le PEI et l'innovation ; les autres contributions à ce levier sont donc relativement faibles et faites via des critères indiquant par exemple les projets propres au PEI comme prioritaires. On notera également que des synergies existent avec la mesure et la thématique d'innovation propre au levier 6, celles-ci se manifestent pour les mesures 8.2 (Agroforesterie), 4.1-4.2 (Inv.EA-IAA), 6.1 (JA) et 1 (Formation).

Le **levier 4/5 relatif à l'accompagnement à la transition par le conseil et la formation** est naturellement activé par les mesures 1 (Formation) et 2 (Conseil). La mesure 7.6 sur l'animation des PAEC contribue également. A noter que d'autres mesures interviennent sur ce levier de façon plus marginale en favorisant les approches avec diagnostic d'exploitation.

De façon générale, les mesures contribuent ainsi particulièrement à 2 à 3 leviers de l'agro-écologie, dont systématiquement le levier 1, qui rassemble les concepts de l'agro-écologie. Les sous-mesures 4.1-4.2 (Inv.EA-IAA) et 6.1 (JA) se démarquent en mobilisant la totalité des leviers de l'agro-écologie. On notera que les sous-mesures 16 (Coopération) et 4.4 (Inv. AE), bien contribuent, elles aussi, à l'ensemble des leviers de l'AE.

❖ **Note de contribution globale des dispositifs au projet agro-écologique**

Concernant les notes totales obtenues par les dispositifs, en moyenne sur l'ensemble des 22 PDRR (voir Tableau 11), **les dispositifs 4.1-4.2 (Inv.EA-IAA), 4.4 (Inv. AE) et 16 (Coopération) ont les contributions les plus fortes au projet agro-écologique**. En effet, pour la mesure 16 (Coopération), la moitié des PDRR analysée a une note élevée (entre 8 et 11), ceci du fait de la contribution à de nombreux leviers de l'agro-écologie et de façon marquée grâce notamment à des critères de sélection et de majoration. Il en est de même pour les sous-mesures 4.1 et 4.2, elles peuvent contribuer à tous les leviers et les PDRR l'ont mobilisée avec force en ce sens. La sous-mesure 4.4 (Inv. AE) obtient des notes élevées en favorisant fortement les leviers 1 et 3, et de façon plus modérée les leviers 2 et 4. En effet, elle encourage les IAE ainsi que les projets collectifs.

Les mesures 6.4 (Méthanisation), 3 (Qualité) et 2 (Conseil) ont les contributions moyennes les plus faibles. La mesure 3 (Qualité) contribue aux leviers 1 et 2 car elle encourage la structuration des filières et le développement de l'AB. Cependant, il n'y a pas de contribution aux autres leviers de l'agro-écologie, ce qui limite sa note totale. Il en est de même pour la mesure 2 (Conseil) qui contribue seulement aux leviers 1 et 2 en favorisant l'accompagnement vers l'agro-écologie. La sous-mesure 6.4 (Méthanisation), ne contribue qu'au levier 1 de façon forte par le soutien au développement d'énergies renouvelables, et contribue au levier 3 (Collectif AE) de façon modérée à faible en encourageant les démarches collectives et territoriales.

NB : La comparaison entre dispositifs analysés mérite d'être relativisée par le potentiel « réel » de contribution au projet agro-écologique. En effet, les mesures ont des champs thématiques relativement fixes et plus ou moins vastes, ce qui limite parfois leur contribution à certains leviers. Au vu de leur potentiel, les mesures 7 (PAEC/pastoralisme), 8.2 (Agroforesterie) et 9 (Groupements) ont ainsi une contribution moyenne relativement élevée.

Etat des lieux de la mobilisation des PDRR en faveur de la politique agro-écologie
Oréade-Brèche – Décembre 2017

Tableau 11 : Synthèse des modalités de mise en œuvre observées pour chaque dispositif FEADER analysé (*hors mesures 10 et 11*)

Dispositifs	Nombre de PDRR concernés	Principaux leviers activés	TO spécifiques (% des PDRR concernés et concepts mobilisés)	Critères de sélection (% des PDRR concernés et concepts mobilisés)	Critères de majoration (% des PDRR concernés et concepts mobilisés)	Contribution au PAE* (note moyenne sur 15)
Catégorie 1 - Mesures et sous-mesures fortement reliées à l'agro-écologie						
4.4	20	1 ; 3	40 % IAE, Qualité eau	90 % AB , MAEC, GIEE	35 % AB, IAE, GIEE	6,3
6.4	7	1 ; 3	71 % Méthanisation	86 % AB, énergie, méthanisation, autonomie, eau, collectif	14 % AB, démarche collective régionale	3,6
7	19	1 ; 3 ; 4/5	18 % MAEC/AB	67 % Autonomie fourragère et intrants, IAE, GIEE, AB	6 % Eau, IAE, projet territorial collectif	5,7
8.2	12	1 ; 3	0 %	100 % Zone à enjeu environnement, AB, MAEC, GIEE	8 % AB	4,5
Catégorie 2 - Mesures et sous-mesures pouvant contribuer de manière variable à l'agro-écologie						
3	14	1 ; 2	7 % AB	79 % AB surtout puis autres	7 % AB	3,1
4.1-4.2	22	Tous	64 % Energie, eau/intrants, AB	95 % Très divers, tous leviers	95 % RDR : AB, MAEC, GIEE, PEI + autres divers	10,5
4.3	11	1 ; 3	64 % Economies eau, Qualité de l'eau	100 % AB, IAE, autonomie alim, énergie, eau, action collectives	36 % Projet collectif, Eau, Sols, AB, IAE	5,0
6.1	22	1 ; 2 ; 3	0 %	14 % IAE, GIEE, AB	100 % Cadre national	5,0
9	2	1 ; 2 ; 3	50 %	50 % CC AB	0 %	5,5
16	21	1 ; 6 ; 3	14 % Agro-écologie, GIEE	76 % AB, énergie, économies d'eau, autonomie alimentaire, démarches collectives, GIEE	0 %	6,9
Catégorie 3 - Mesures à large spectre contribuant de manière peu détaillée à l'agro-écologie						
1	21	1 ; 4/5	0%	10% AB, GIEE, PEI	5% AB	4,5
2	14	1 ; 4/5	7 % Nouvelles techniques vers agro-écologie	27 % AB, CC, gestion eau/sol, conseillers agro-écologie, diagnostic	0 %	3,8

* La contribution au projet agro-écologique (PAE) est estimée pour chaque dispositif FEADER analysé selon la méthode de notation décrite au § 3.3.2.1 et détaillée dans les Annexes C.

4.1.2.3 Synthèse des modalités de mise en œuvre

Tous les dispositifs analysés mettent en œuvre au moins une des modalités pour la majorité des PDRR : TO spécifiques et/ou critères de sélection et/ou critères de majoration. On note néanmoins que les mesures 1 (Formation) et 2 se démarquent par un emploi réduit de l'ensemble de ces modalités de mise en œuvre.

❖ Critères de sélection

Les **critères de sélection** sont, pour la plupart des mesures, la modalité de mise en œuvre privilégiée par les PDRR. Le sous-levier du développement de l'AB est présent pour toutes les mesures. On retrouve également fréquemment des critères en faveur des GIEE, des économies d'eau, de l'autonomie alimentaire et de l'énergie.

❖ Critères de majoration

Les dispositifs 4.4 (Inv. AE), 4.1-4.2 (Inv.EA-IAA) et 6.1 (JA) (cadre national) mobilisent de façon importante les **critères de majoration**. Ces critères portent le plus souvent sur les concepts suivants : AB, IAE et GIEE/projet collectif. Ils sont plus rarement observés dans les autres dispositifs.

❖ TO spécifiques à l'agro-écologie

Les dispositifs 4.4 (Inv. AE), 4.3 (Infrastructures), 4.1-4.2 (Inv. EA-IAA) et 6.4 (Méthanisation) mobilisent de façon importante les TO spécifiques. Les thématiques de ces TO spécifiques sont diversifiées et souvent ciblées sur des concepts agro-écologiques du levier 1 : AB, IAE, Economies d'eau, réduction des intrants, énergie ; on trouve également un TO spécifique aux GIEE et des TO transversaux comme dans la mesure 2 (Conseil) pour un conseil en agro-écologie.

❖ Modalités de mise en œuvre spécifiques à certaines mesures

Certaines mesures mettent en œuvre des modalités spécifiques qui favorisent directement l'agro-écologie.

Dans le cadre des sous-mesures 4.1-4.2 (Inv. EA-IAA), un soutien explicite à l'apiculture est mis en œuvre par 18% des PDRR. Un soutien spécifique à l'agropastoralisme peut être mis en œuvre dans la cadre de la sous-mesure 4.3 (Infrastructures), c'est le cas pour le PDR Corse uniquement.

La mesure 6.1 (JA) présente elle aussi des modalités spécifiques : un critère de majoration régional en faveur de l'agro-écologie (14% des PDRR), une modulation supérieure au seuil minimum indiqué dans le cadre national ou même parfois très forte (23% des PDRR), l'association du critère Valeur Ajoutée à l'agro-écologie (32% des PDRR).

Pour la sous-mesure 4.4 (Inv. AE), le taux d'aide est une modalité spécifique. Il est au maximum des possibilités fixées par le RDR (100%) pour les PDRR Auvergne, Corse et Pays de la Loire. Dans le cas de la sous-mesure 8.2 (Agroforesterie), 83% des PDRR ont choisi de mettre en place un taux d'aide à 80% (maximum fixé par le RDR).

Enfin, pour la mesure 16 (Coopération), 33% des PDRR ont choisi de mobiliser la sous-mesure 16.5 en favorisant directement l'agro-écologie, utilisant l'objet de la sous mesure qui est de mettre en place des projets collectifs à visée environnementale

4.1.2.4 Synthèse des synergies avec les mesures 10 (MAEC) et 11 (AB)

Le Tableau 12 permet d'établir qu'environ la moitié des dispositifs étudiés sont en synergie avec la mesure 10 (MAEC). Les mesures 4.4 (Inv.AE), 7 (PAEC/Pasto), 4.1-4.2 (Inv. EA-IAA) et 6.1 (JA) ont une synergie particulièrement forte. Ces synergies se font majoritairement via des critères de sélection ou de majoration pour les MAEC, à l'exception de TO directement liés au PAEC par exemple (mesure 7 (PAEC/pastoralisme)).

Toutes les mesures à l'exception de la mesure 6.4 (Méthanisation) ont une synergie avec la mesure 11 (AB). Les dispositifs 4.4 (Inv. AE), 8.2 (Agroforesterie), 3 (Qualité) et 4.1-4.2 (Inv. EA-IAA) ont les synergies les plus fortes avec cette mesure. En effet, la mesure 3 favorise presque systématiquement la certification en AB et la structuration de la filière AB. Les mesures 4.4 (Inv. AE), 8.2 (Agroforesterie) et 4.1-4.2 (Inv. EA-IAA) ont fréquemment des critères de sélection ou de majoration favorisant l'AB.

Enfin, les dispositifs 8.2 (Agroforesterie), 4.1-4.2 (Inv. EA-IAA), 6.1 (JA) et 1 (Formation) présentent une synergie avec la mesure 16 (PEI) via leurs critères.

Tableau 12 : Synthèse des synergies avec les mesures 10, 11 et 16 observées pour chaque dispositif FEADER analysé

Dispositifs	Nombre de PDRR concernés	Synergie Mesure 10 (MAEC) (% des PDRR concernés)	Synergie Mesure 11 (AB) (% des PDRR concernés)	Synergie Mesure 16 (coopération) (% des PDRR concernés)
Catégorie 1 - Mesures et sous-mesures fortement reliées à l'agro-écologie				
4.4	20	75 %	60 %	10 %
6.4	7	0 %	0 %	NC
7	19	84 %	22 %	NC
8.2	12	42 %	58 %	8 %
Catégorie 2 - Mesures et sous-mesures pouvant contribuer de manière variable à l'agro-écologie				
3	14	0 %	57 %	NC
4.1-4.2	22	73 %	95 %	36 %
4.3	11	18 %	18 %	NC
6.1	22	91 %	9 %	9 %
9	2	0 %	50 %	NC
16	21	0 %	10 %	NC
Catégorie 3 - Mesures à large spectre contribuant de manière peu détaillée à l'agro-écologie				
1	21	0 %	38 %	14 %
2	14	5 %	9 %	NC

NC : Non Concerné

4.1.2.5 Marge de progrès par rapport au guide FEADER et bonnes pratiques relevées dans la mobilisation des dispositifs

Au sein des catégories de mesures en relation avec leur lien à l'agroécologie, on peut distinguer des engagements pour l'agro-écologie ainsi que des marges de progrès différentiels. Des bonnes pratiques ont également pu être relevées (voir **Annexe C** pour le détail de la mise en œuvre des mesures).

❖ Dispositifs de catégorie 3

Cette catégorie regroupe les mesures 1 et 2, mesures à **large spectre contribuant de manière peu détaillée à l'agro-écologie**. Concernant l'activation de ces mesures dans les PDRR étudiés, on remarque que 95% d'entre eux ont activé la mesure 1 en faveur de l'agro-écologie. 64% des PDRR mobilisent la mesure 2 (Conseil) pour le projet agro-écologique, ce qui met en évidence une marge de progrès de premier niveau. Il faut toutefois relativiser ce constat en signalant que ces deux mesures participent conjointement à la diffusion de connaissance et à l'accompagnement des changements de pratiques et systèmes, par des canaux différents. Seul le PDR Ile-de-France n'en a mobilisé aucune des deux.

Ces mesures ont des **marges de progrès importantes** dans la mise en œuvre en faveur de l'agro-écologie dans les PDRR. En effet, ces dispositifs présentent relativement peu de modalités de mise en œuvre en faveur du projet agro-écologique : plus de PDRR pourraient mobiliser des critères de sélection ou de majoration en faveur des GIEE et de l'AB, comme suggéré dans le guide FEADER. De plus, le guide FEADER indique que la mesure 1 peut potentiellement accompagner la contractualisation des MAEC, ce qui n'a pas été activé par les PDRR.

Néanmoins, on note qu'environ la moitié des PDRR sont considérés comme ayant une contribution forte au projet agro-écologique via la mesure 1 (Formation). Cela concerne les PDR Bourgogne, Centre, Franche-Comté, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, PACA, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Nord-Pas-de-Calais. Cette contribution se fait via des critères de sélection favorisant les formations concernant de nombreux concepts de l'agro-écologie dont en particulier l'AB, la réduction des intrants, les économies d'eau, la préservation des sols et de la biodiversité, l'autonomie alimentaire ou encore les énergies renouvelables. On peut citer les exemples de l'Alsace, qui vise le bien-être animal, ou de la Bretagne qui accompagne l'agroforesterie. La contribution à la structuration des filières (levier 2) pour les produits agro-écologiques par la formation pourrait être plus prononcée.

Pour la **mesure 2 (Conseil)**, 6 des PDRR concernés se sont fortement engagés pour l'agro-écologie en contribuant de façon conjointe à plusieurs leviers grâce à des critères de sélection portant sur la nature du conseil ou des services, dont parfois le critère AB. C'est le cas des PDR Alsace, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, Picardie et Poitou-Charentes. Parmi eux, le **PDR Alsace** est le seul à proposer des appuis techniques et des diagnostics inscrits dans les cahiers des charges des MAEC. A noter également que le **PDR Haute-Normandie** met en œuvre un TO spécifique pour du conseil sur des thématiques agro-écologiques.

Enfin pour cette catégorie de mesures, l'engagement vers la reconception n'est pas très marqué. Il a été mesuré via l'usage de critères de sélection en faveur des formations AB pour la mesure 1 (Formation) (8 PDRR). Pour la mesure 2, les conseils orientés prioritairement sur les diagnostics d'exploitation qui appréhendent l'ensemble du fonctionnement de l'exploitation concernent 6 PDRR, le PDR Picardie étant particulièrement engagé en faveur des conseils visant l'autonomie et la transition de pratiques. L'approche globale des systèmes de production et l'accompagnement de la réflexion sur la mise en place d'une transition portant sur l'ensemble du fonctionnement de l'exploitation semble insuffisamment mise en avant dans la rédaction des PDRR. Cette marge de progrès par rapport au

guide FEADER est à relativiser avec les informations contenues dans les appels à projets qui n'ont pas été collectés pour tous les PDR analysés.

❖ Dispositifs de catégorie 2

Les mesures de la catégorie 2 contribuent de manière variable à l'agro-écologie, selon la mise en œuvre dans les PDRR. Considérant la proportion des PDRR les mobilisant en faveur de l'agro-écologie, on peut tout d'abord noter que certains dispositifs ont une marge de progrès importante. La mesure 9 (Groupements) est mobilisée par 2 PDRR (100% des mesures inscrites aux PDRR), la sous-mesure 4.3 (Infrastructures) est mobilisée seulement pour la moitié des PDRR l'ayant intégré. La mesure 3 (Qualité) est toujours activée en faveur de l'agroécologie lorsqu'elle est ouverte aux PDRR mais manque dans 8 PDRR.

Pour les autres dispositifs, la marge de progrès à ce niveau est limitée : seul le PDR Franche-Comté n'a ouvert aucune sous-mesure de la mesure 16 (Coopération) en lien explicite avec l'agro-écologie ; la sous-mesure 4.1 est toujours mobilisée faveur de l'agro-écologie et la sous-mesure 4.4 (Inv.AE) n'est pas activée seulement dans 2 PDRR (qui ne l'ont pas retenue). La sous-mesure 6.1 (JA) est obligatoirement liée au projet-agro-écologique par la définition du cadre national.

Les mesures 3 (Qualité), 4.3 (Infrastructures) et 16 (Coopération) ont une marge de progrès significative.

Concernant les modalités de mise en œuvre, la **mesure 3 (Qualité)** a une marge de progrès concernant l'outil de majoration. Elle avait également le potentiel, d'après le guide FEADER, d'encourager l'engagement dans la certification HVE, ce qui n'a pas été fait. On note que la moitié des PDRR sont mobilisés de façon forte via la mesure 3 (Qualité). Cela concerne les PDR Alsace, Aquitaine, Franche-Comté, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Limousin et Nord-Pas-de-Calais. L'engagement de ces PDRR est maximal pour les pratiques et concepts agro-écologiques et pour la structuration de filières. On peut citer le fait que le PDR Franche-Comté possède un TO spécifique à l'AB ainsi que la majoration en faveur de l'AB pratiquée dans le PDR Aquitaine. On note également que le PDR Nord-Pas-de-Calais est particulièrement engagé via un grand nombre de critères de sélection en faveur des concepts de l'AE, y compris pour l'accompagnement au conseil/formation. Concernant l'engagement vers la reconception, c'est le cas de la totalité des PDRR du fait de la présence d'un soutien à l'AB généralisé, même si ce mode de production n'est pas toujours prioritaire par rapport aux autres SIQO (PDR Corse notamment).

La **sous-mesure 4.3** (Infrastructures) a rarement avantagé les exploitations engagées en AB et les MAEC dans le cadre de ses modalités alors qu'elle en a le potentiel. La sous-mesure 4.3 (Infrastructures) est fortement mobilisée pour un quart des PDRR (Alsace, Corse, Rhône-Alpes) mais incite à la reconception dans un nombre réduit de cas (27% des PDRR l'ayant activé), via un soutien à des IAE (haies, espaces pastoraux...). Les TO spécifiques à l'agro-écologie sont souvent utilisés et portent sur la ressource en eau essentiellement. A noter l'originalité relevée en Corse pour un dispositif soutenant les investissements pour l'agropastoralisme collectif accompagné de diagnostic pastoraux.

Enfin, pour la **mesure 16** (Coopération), les différentes modalités de mise en œuvre activables en faveur de l'agro-écologie ont globalement été retenues. Cependant, selon le guide FEADER, des critères de majorations bénéficiant à l'agro-écologie auraient pu être mis en œuvre. Certaines actions comme la mise en réseau de conseillers ou les échanges entre agriculteurs auraient également pu être plus encouragées. La moitié des PDRR sont fortement engagés : Auvergne, Basse-Normandie, Centre,

Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, PACA, Pays de la Loire, Poitou-Charentes. Cette mobilisation passe notamment par la mise en place de TO spécifiques, comme dans le PDR Midi-Pyrénées qui prévoit des soutiens pour la mise en place de GO du PEI et de réseaux thématiques dans le cadre du projet agro-écologique (sous-mesures 16.2 et 16.1) ou le PDR Centre qui accompagne la mise en place ces GIEE dans le cadre de la mesure 16.2. La sous-mesure 16.5 permet également d'accompagner les démarches collectives d'agriculteurs en faveur de l'agro-écologie. Seuls 24% des PDRR ont un engagement vers l'AE avec un niveau "reconception". Cela se fait par la présence dans les TO ou dans des critères de sélection de notions de recherche d'autonomie (alimentaire, énergétique, économique etc.), d'évolution du système de production vers l'agro-écologie ou de développement de l'AB.

Par ailleurs, les sous-mesures 4.1-4.2 (Inv. EA-IAA) et 6.1 (JA) se démarquent par leur engagement remarquable vers l'agro-écologie.

Concernant les modalités de mise en œuvre en faveur de l'agro-écologie, pour les **sous-mesures 4.1 et 4.2**, les TO permettent d'agir fortement sur l'ensemble des sous leviers du Projet agro-écologique, en encourageant un large spectre de pratiques et concepts de l'agro-écologie. Les critères de sélection et de majoration sont utilisés dans la plupart des PDRR et concernent le plus souvent l'AB, mais aussi un grand nombre de concepts de l'agro-écologie comme par la réduction des intrants, les énergies renouvelables, le bien-être animal, les IAE, la diversification des ressources génétiques, la structuration des filières Agro-écologie, les GIEE, la réalisation d'un diagnostic global ou encore les projets portés par les GO du PEI. Seuls quatre PDRR font clairement référence à l'apiculture. Des TO spécifiques sont également mis en œuvre, certains favorisant fortement l'AB, c'est le cas des PDRR Aquitaine, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes. Néanmoins, la préconisation du guide FEADER pour sélectionner les projets d'investissements productifs combinant plusieurs techniques de lutte alternative contre les ravageurs n'est pas observée. De même, aucun critère de sélection/majoration concernant des évolutions de systèmes de culture et adaptation des itinéraires techniques n'a été relevé. Enfin, on note que la sous-mesure 4.2 n'est pas toujours orientée vers l'agro-écologie. On note que 27% des PDRR sont considérés comme ayant une contribution forte via les sous-mesures 4.1-4.2 (Inv. EA-IAA). Il s'agit des PDR Aquitaine, Bretagne, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, Corse et Alsace. Ces PDRR ont une contribution forte à de nombreux leviers du Projet agro-écologique. Des marges de progrès persistent donc pour ces sous-mesures. Concernant l'engagement vers la reconception des sous-mesures 4.1-4.2 (Inv. EA-IAA), on peut considérer que la grande majorité des PDRR encouragent la reconception des systèmes. Les TO favorisent l'approche globale de l'exploitation associée aux investissements selon une large diversité de modalités.

Pour la **sous-mesure 6.1 (JA)**, les modalités de mise en œuvre sont très nombreuses et la grande majorité de PDRR prévoit une modulation plus forte que celle prévue par le cadre national. 10 PDRR ont décliné le cadre national avec un fort engagement pour l'agro-écologie : Alsace, Aquitaine, Auvergne, Basse Normandie, Bretagne, Bourgogne, Lorraine, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire et Picardie. Parmi eux, 5 PDRR ont appliqué une modulation particulièrement incitative (>30%). Le potentiel de contribution évoqué dans le guide FEADER MAAF a été entièrement exploité. Par exemple, il était prévu de définir des projets intégrant un niveau de reconception dans le critère agro-écologie, ce qui a été réalisé par 8 PDRR ayant proposé un diagnostic de durabilité de l'exploitation agricole notamment. Néanmoins quelques PDRR seulement ont appliqué des critères de sélection. Une marge de progrès réside donc dans l'application de plus de critères de sélection, par exemple l'autonomie de l'exploitation agricole.

❖ Dispositifs de catégorie 1

Pour les mesures et sous-mesures fortement reliées à l'agro-écologie, les marges de progrès semblent plus limitées.

La grande majorité des PDRR a choisi de mobiliser les dispositifs 4.4 (Inv.AE) et 7.6.

La **sous-mesure 7.6** mobilise fortement les critères de sélection comme par exemple l'autonomie fourragère, l'autonomie en intrants, les IAE, les GIEE et la conversion à l'AB, ce qui lui permet de contribuer au levier 3 (Collectif AE) vers lequel elle était à priori fortement orientée, mais aussi aux leviers 1 (diversité des concepts agro-écologiques) et 4/5 (accompagnement) sur lesquels une telle contribution n'était pas attendue dans le guide FEADER. Pour la mesure 7 (PAEC/Pasto), l'engagement vers la reconception se fait pour 35% des PDRR via des critères en faveur de l'AB ou de l'autonomie alimentaire.

La **sous-mesure 4.4 (Inv.AE)**, qui soutient les IAE, utilise fréquemment des critères de sélection (et plus rarement de majoration) en faveur de l'AB et des MAEC. Néanmoins on notera que seulement 3 PDRR ont maximisé l'aide de base pour ce dispositif ce qui constitue une marge de progrès. L'engagement vers la reconception, la sous-mesure 4.4 (Inv.AE) y est engagée pour tous les PDRR car elle permet de soutenir principalement les IAE.

Une plus faible part des PDRR mobilise les dispositifs est 6.4 (Méthanisation) et 8.2 (Agroforesterie).

Par ailleurs, seuls 55% des PDRR ont choisi d'activer la **sous-mesure 8.2**, pour favoriser l'agroforesterie ; une première marge de progrès existe donc à ce niveau, qui est un encouragement à la reconception des systèmes. L'engagement pour le Projet agro-écologique via la sous-mesure 8.2 (Agroforesterie) est fort pour plus de la moitié des PDRR ayant mobilisé cette mesure. La majorité des PDRR ont exploité au maximum le potentiel de contribution : les critères de sélection possibles proposés dans le guide FEADER ont été utilisés. Seul le critère « mise en œuvre collective de Surface d'Intérêt Collectif » n'a pas été mobilisé. De plus, la plupart des PDRR ont fait le choix d'appliquer le taux d'aide maximum pour cette mesure en le portant à 80%.

La **sous-mesure 6.4 (Méthanisation)** est mobilisée en faveur de l'agro-écologie via la méthanisation seulement pour un tiers des PDRR, alors même que la quasi-totalité des PDRR l'ont retenue : une importante marge de progrès existe donc à ce premier niveau. Concernant les modalités de mise en œuvre, les critères de sélection favorables à l'agro-écologie sont fortement mobilisés mais les critères de majoration sont utilisés par un seul PDRR, ce qui peut également présenter une marge de progression. La sous-mesure 6.4 portant sur les projets de méthanisation n'est pas considérée comme engagée au niveau de reconception des systèmes, car le digestat peut être exporté de l'exploitation.

Enfin, le potentiel de la sous-mesure 7.2 de soutien aux projets d'énergies renouvelables participant à la valorisation des produits agricoles n'est pas utilisé : seul le PDR Auvergne déploie une sous-mesure 7.2 pour les projets de méthanisation.

4.2 Typologie des PDRR vis-à-vis de leur implication pour le PAE

4.2.1 Synthèse des contributions des PDRR

4.2.1.1 Panorama des mesures et associations de mesures fortement mobilisées pour l'agro-écologie

❖ Mobilisation des dispositifs de la catégorie 1 (12 PDRR)

D'après le Tableau 13, les mesures et sous-mesures très reliées à l'AE sont fortement activées au sein de 12 PDRR sur 22 : **Rhône-Alpes, Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, Limousin, Bourgogne, Basse-Normandie, Lorraine, Poitou-Charentes, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne, Franche-Comté**. Tous ces PDR obtiennent des notes globales fortes, supérieures à la moyenne, sauf pour les PDR Franche-Comté et Champagne-Ardenne (notes très faibles). Plus de la moitié de ces PDRR proposent également une synergie moyenne à forte avec les mesures 10 et 11 par l'application de critères de sélection ou de majoration. En effet, les PDR **Haute-Normandie, Bourgogne, Basse-Normandie, Poitou-Charentes, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et Franche-Comté** présentent une synergie comprise entre 50 % et 90 % du total des dispositifs activés. Les autres présentent une synergie plus faible comprise entre 33 % et 50%.

On note par ailleurs une association assez élevée entre les dispositifs 4.4 (Inv.AE) (investissements non productifs, IAE par exemple) et 8.2 (Agroforesterie) : sur les 20 PDR ayant activé la sous-mesure 4.4 (Inv.AE), 12 ont également activé la sous-mesure 8.2 (Agroforesterie). Les PDR Aquitaine et PACA, qui obtiennent les notes globales les plus faibles, n'ont activé aucune de ces deux sous-mesures.

❖ Les dispositifs fortement mobilisés de la catégorie 2 (20 PDRR)

Tous les PDRR présentent au moins un dispositif de la catégorie 2 ayant une forte contribution, à l'exception des PDRR Champagne-Ardenne et Centre-Val-de-Loire.

7 PDRR (Aquitaine, Corse, Bretagne, **Nord-Pas-de-Calais**, Languedoc-Roussillon, Alsace, Rhône-Alpes) ont des dispositifs 4.1-4.2 (Inv. EA-IAA) et/ou 4.3 (Infrastructures) contribuant fortement au PAE, ce qui traduit un fort engagement du programme vers le soutien aux investissements liés à l'AE, l'augmentation de la compétitivité par la diminution des coûts de production (autonomie en énergie, aliments, intrants) et/ou par une meilleure valorisation des productions (qualité, transformation à la ferme, commercialisation en circuits courts).

On peut noter plusieurs associations de mesures : 4 PDRR ont associé des mesures 4.1-4.2 (Inv. EA-IAA) contribuant fortement au PAE avec une mesure 3 (Qualité) (soutenant l'adhésion des agriculteurs à des systèmes de qualité) contribuant également fortement au PAE. **Les PDRR ayant une forte mesure 3 (Qualité) sont les PDR Limousin, Alsace, Languedoc-Roussillon, NPDC, Franche-Comté, Aquitaine et Haute-Normandie**. Il est intéressant de noter que ce dernier PDR Haute-Normandie a également activé la mesure 9 soutenant les groupements de producteurs en AB. Les PDR Auvergne et Haute-Normandie, seuls à avoir activé la mesure 9, obtiennent des notes globales très élevées.

On peut aussi noter que la forte contribution de la mesure 16 (encourageant la coopération pour l'expérimentation et la diffusion des innovations) est très souvent associée aux mesures 1 (Formation)

et/ou 2 (diffusion des connaissances par la formation ou le conseil) : en effet, 62 % des PDRR ayant une mesure forte 16 présente une forte contribution pour les mesures 1 (Formation) et/ou 2.

❖ Les dispositifs fortement mobilisés de la catégorie 3 (11 PDRR)

Onze PDRR présentent des mesures de catégorie 3 qui contribuent fortement au Projet agro-écologique : il s'agit des PDR Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Basse-Normandie, Poitou-Charentes, Nord-Pas-de-Calais, Franche-Comté, PACA, Pays-de-la-Loire, Picardie. Ces PDRR ont tous également une forte contribution au PAE sur d'autres dispositifs de catégorie 1 et/ou 2.

Sur les onze PDRR présentant des mesures 1 (Formation) ou 2 (Conseil) fortes, sept ont des synergies élevées avec les mesures 10 et 11 : en effet, plus de 65 % des dispositifs au sein de leurs PDR priorisent les projets AB et/ou MAEC.

4.2.1.2 Panorama de la pertinence

Afin d'appréhender la pertinence des programmes, nous analysons si les objectifs, identifiés par les besoins décrits au sein d'une Région, peuvent être atteints par les mesures et sous-mesures activées au sein du PDRR. Le programme est donc pertinent s'il répond bien aux besoins soulevés. Pour cela, pour chaque PDRR, nous avons identifié les mesures et sous-mesures non ouvertes ou ne contribuant pas au PDRR. Si ces mesures non activées avaient pu répondre à un besoin, alors elles sont considérées comme un outil manquant au programme : le besoin est ainsi partiellement ou totalement non couvert. L'état des lieux des outils manquants au sein des PDRR montre une grande diversité :

- **6 PDRR ne présentent aucun outil manquant**, il s'agit des PDR Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Limousin, Alsace, Basse-Normandie, Picardie. Ces PDRR obtiennent des notes globales très élevées (à l'exception de la Picardie), ce qui montre que la pertinence est un facteur clé d'une forte contribution PAE.
- **13 PDRR présentent un ou deux outils manquants** (mesures 3 (Qualité), 1 (Formation), 2 (Conseil) et sous-mesure 6.4 (Méthanisation) le plus souvent). En effet, les mesures 1 et 2 (Conseil) peuvent manquer pour répondre à un besoin lié à l'amélioration des connaissances des professionnels ; la mesure 3 (Qualité) permet de répondre au besoin de développement de l'AB tandis que la sous-mesure 6.4 (Méthanisation) concourt à satisfaire les besoins liés aux énergies renouvelables.
- **2 PDRR présentent plus de 2 outils manquants** : il s'agit du PDR Franche-Comté (mesures 2 (Conseil) et 16 (Coopération), sous-mesure 3.2) et du PDR Aquitaine avec 5 outils manquants (dispositifs 2, 6.4 (Méthanisation), 4.3 (Infrastructures), 7.2 et 4.4 (Inv. AE) non ouvertes). Ces PDRR obtiennent des notes globales très faibles : ils sont parmi les trois derniers du classement.

On peut distinguer les PDRR mobilisant beaucoup de concepts agro-écologiques de ceux en mobilisant peu et ne couvrant donc pas l'ensemble des leviers du PAE : **12 PDR couvrent ainsi un large panel de concepts agro-écologie, seuls deux ou trois concepts manquent à leur logique d'intervention** : Rhône-Alpes, Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, Alsace, Bourgogne, Basse-Normandie, Lorraine, Poitou-Charentes, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Pays-de-la-Loire.

Etat des lieux de la mobilisation des PDRR en faveur de la politique agro-écologie
Oréade-Brèche – Décembre 2017

Tableau 13 : Panorama des contributions des dispositifs analysés contribuant au Projet agro-écologique dans les PDRR (notes sur 15 sauf la contribution globale)

		Catégorie 1				Catégorie 2				Catégorie 3			Synergie avec les M10 et	
Dispositifs analysés		4.4	6.4	7	8.2	3	4.1-4.2	4.3	6.1	9	16	1	2	M11 (% de dispositif du PDRR) ⁸
PDRR métropolitains ⁹	Rhône-Alpes	6	3	8	5	4	13	7	5		5	4	3	55%
	Haute-Normandie	7		8	5	6	9		5	6	9	6	4	91%
	Auvergne	6		7	5	4	11		6	5	9	3	2	51%
	Midi-Pyrénées	5		8	5	4	10	5	6		7	8	4	41%
	Limousin	8	2	6	5	6	8	2	5		9	2	2	45%
	Alsace	7	3	7		6	12	7	6		5	3	4	78%
	Bourgogne	8	2	7			11	5	6		7	6	3	78%
	Languedoc-Roussillon	6		7		6	14	2	3		1	5		75%
	Basse-Normandie	7	3		5	5	9		6		8	4	7	78%
	Lorraine	2	6	7	4		10		6		8	3	4	44%
	Poitou-Charentes	5		7	2	5	10		5		1	5	5	67%
	Ile-de-France	9		8	5		10		4		8			67%
	Nord-Pas-de-Calais	9			7	8	12		5		3	5		57%
	Centre-Val-de-Loire	6		7			11		5		11	9	3	57%
	Bretagne	5		7		4	15	3	6		3	4		37%
	Picardie	7		6	3		11		5		5	7	5	51%
	Pays-de-la-Loire	5		6	3		8		6		8	5	4	51%
	Corse	5		7		2	12	8	2		3	2		37%
	Champagne-Ardenne	9	2				9	5	4		7	3	3	33%
	Franche-Comté	4	2	8		3	6	5	5			4		63%
Aquitaine			2		6	13		6		6	3		51%	
PACA			2			8	5	5		11	5		67%	

⁸ La synergie avec les mesures 10 (MAEC) et 11 (AB) ont été calculées de la manière suivante : pour chaque PDRR, nous avons comptabilisé les dispositifs étudiés ayant un critère de sélection ou de majoration en lien avec l'AB ou les MAEC. Nous comparons cette valeur au nombre total de dispositifs activés au sein d'un PDRR afin d'obtenir un pourcentage de synergie avec les mesures 10 et 11.

⁹ Les PDRR ont été classés par ordre décroissant de notes globales de contribution au projet agro-écologique. Les valeurs nulles au sein des dispositifs sont représentées par des cases vides.

- **10 PDRR présentent plus de quatre concepts manquants** : Auvergne, Limousin, Languedoc-Roussillon, Centre-Val-de-Loire, Bretagne, Corse, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Aquitaine, PACA. La majorité de ces PDR obtiennent des notes globales faibles (à l'exception des PDR Auvergne, Limousin, Languedoc-Roussillon), ce qui montre leur plus faible contribution potentielle au projet agro-écologique.

Plusieurs particularités peuvent être relevées :

- Les filières apicoles et la formation des conseillers sont deux concepts très rarement mobilisés : seuls les **PDR Midi-Pyrénées et Ile-de-France** soutiennent les filières apicoles ; seuls les **PDR Basse-Normandie et Champagne-Ardenne** soutiennent la formation et l'organisation des conseillers (lié à l'ouverture de la sous-mesure 2.3 pour le PDR Basse-Normandie notamment) ;
- le levier 6 (Innovation) n'est pas mobilisé par le PDR Franche-Comté, seul PDR à n'avoir pas activé les deux sous-leviers associés : expérimentation et appui à la coopération pour l'innovation en AE ;
- le PDR Champagne-Ardenne ne soutient pas directement le développement de l'AB (la notion d'AB est seulement présente dans la sous-mesure 6.1 (JA), cadrée nationalement).
- Le bien-être animal n'a pas été retenu par de nombreux PDRR (60 %)

4.2.1.3 Panorama des indicateurs de budgets - cohérence

❖ Part du budget dédiée aux priorités 4 et 5

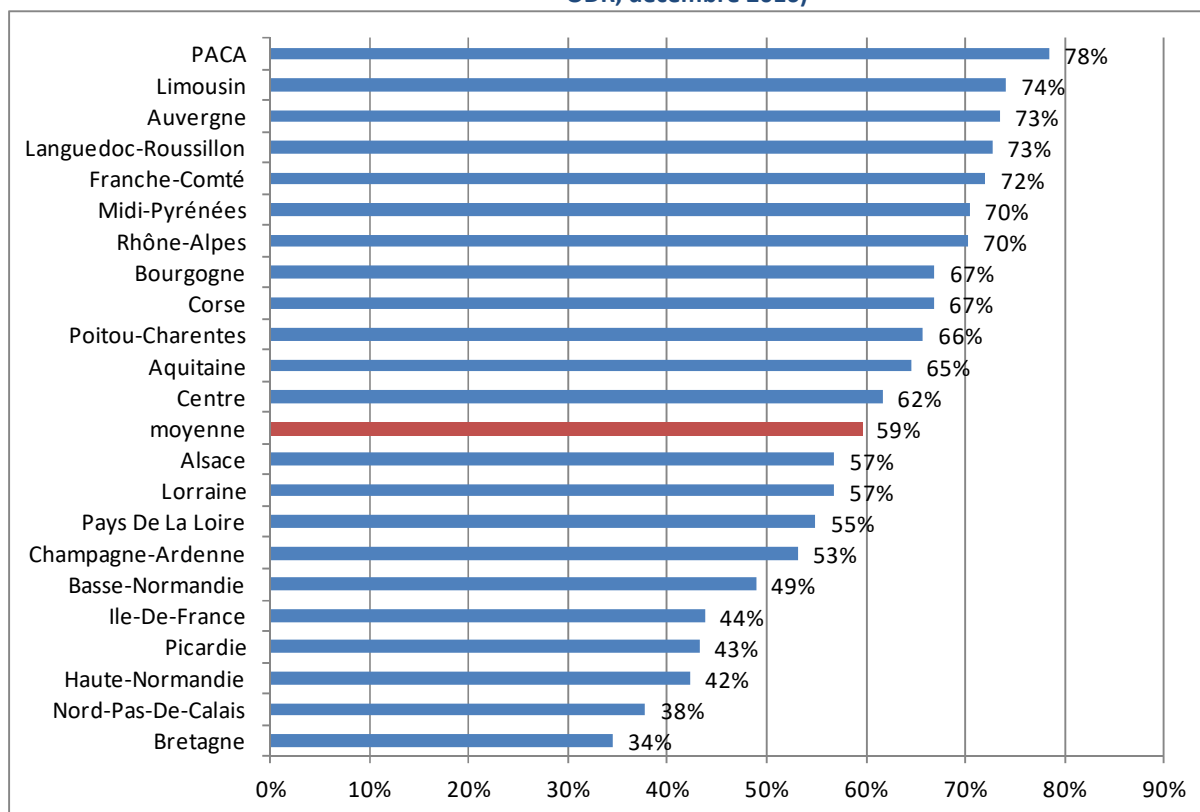
Afin de déterminer la cohérence des PDRR, nous nous intéressons aux moyens accordés à la réalisation des objectifs du programme vers la transition agro-écologique. La **Figure 7** représentant la part du budget dédiée aux priorités 4 et 5 nous permet d'appréhender les différences de moyens des PDRR. Chaque PDR a associé ce budget à des mesures particulières : il est donc intéressant de comprendre lesquelles sont destinées aux mesures agro-environnementales.

La moyenne du budget dédié à ces priorités est de 59.5%. On peut distinguer trois groupes de PDRR :

- 7 PDRR avec des budgets des priorités 4 et 5 représentant plus de 70 % du budget total : Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Auvergne, Limousin, PACA. Le PDR PACA se positionne à la 1^{ère} place avec 78.4% ;
- 9 PDRR présentant une part de budget comprise entre 53 et 67 % ;
- 6 PDRR présentant un budget moindre, compris entre 34 et 44 %. La Bretagne se positionne à la dernière place : seulement 34.5 % du budget total est dédié aux priorités 4 et 5, ce qui peut être un facteur limitant à la réalisation des objectifs agro-écologiques développés dans la stratégie du PDR.

De plus, cet indicateur de budget dédié aux priorités agro-environnementales n'est pas corrélé avec les notes globales des PDR mesurant leur contribution au projet agro-écologique. Il faut cependant rester prudent face à la signification de ces chiffres : les priorités 4 et 5 ne visent pas seulement à promouvoir l'agro-écologie mais traitent également du soutien global à la foresterie et de la gestion de l'eau.

Figure 7 : Part relative du budget alloué aux priorités 4 et 5 du développement rural dans les PDRR (hors top-up, source ODR, décembre 2016)

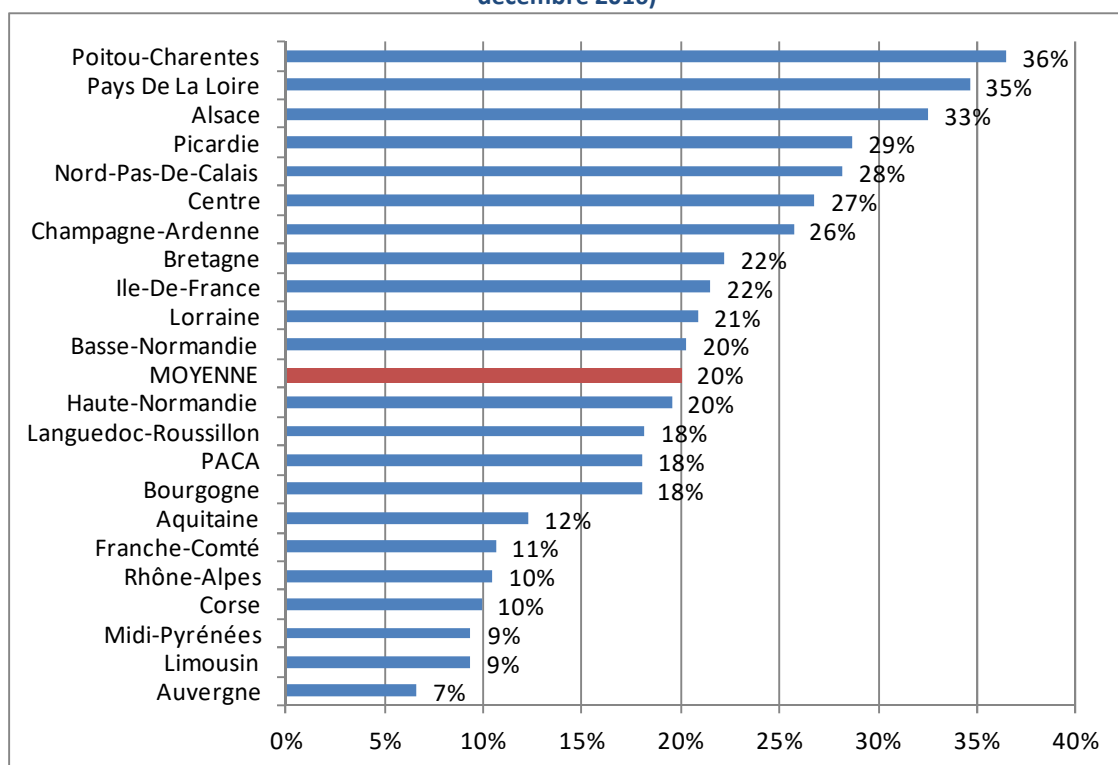


❖ Part du budget dédiée aux mesures 10 et 11

En analysant les parts relatives des budgets dédiés aux mesures 10 et 11 présentés Figure 8, nous pouvons distinguer 3 groupes :

- 7 PDRR réservant un budget fort, de 25.7 % à 36.5 % : **Champagne-Ardenne, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Alsace, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes ;**
- 8 PDRR réservant un budget moyen, de 18 % à 22 % : **Bourgogne, PACA, Languedoc-Roussillon, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Lorraine, Ile-de-France, Bretagne ;**
- 7 PDRR réservant un budget faible, de 6.6 % à 12.3 % : **Auvergne, Limousin, Midi-Pyrénées, Corse, Rhône-Alpes, Franche-Comté, Aquitaine.**

Figure 8 : Part relative des budgets des mesures 10 et 11 dans les budgets totaux des PDRR (hors top-up, source ODR, décembre 2016)



4.2.1.4 Ambition : Indicateurs cibles et de réalisation

❖ Indicateurs cibles

Les indicateurs cibles sont relatifs aux contrats surfaciques agricoles concernant les MAEC (mesure 10) et les sites Natura 2000 (mesure 12) engagés sur le territoire du PDRR. Les mesures associées à ces indicateurs sont présentées par chaque PDR et sont identiques pour les indicateurs T9, T10 et T12. Ces indicateurs n'apportent qu'une vision très partielle de l'ambition des PDRR mais on peut noter plusieurs groupes de PDRR présentant des valeurs similaires sur les indicateurs étudiés :

- Les **PDR Aquitaine, Bretagne, Rhône-Alpes, Pays de la Loire** présentent les objectifs parmi les plus élevés pour les objectifs surfaciques de préservation de la biodiversité et des paysages ainsi que la gestion de l'eau ;
- Le trio de **PDR Aquitaine, Bretagne, Rhône-Alpes** arrivent en tête pour les objectifs surfaciques de préservation de paysages et la gestion des sols alors que les **PDR Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées, Corse, Picardie** présentent les objectifs les plus faibles pour ces mêmes indicateurs ;

Figure 9 : Pourcentage des terres agricoles sous contrats de gestion soutenant la biodiversité et/ou la préservation des paysages (Indicateur cible T9 - domaine prioritaire 4A-source ODR, décembre 2016)

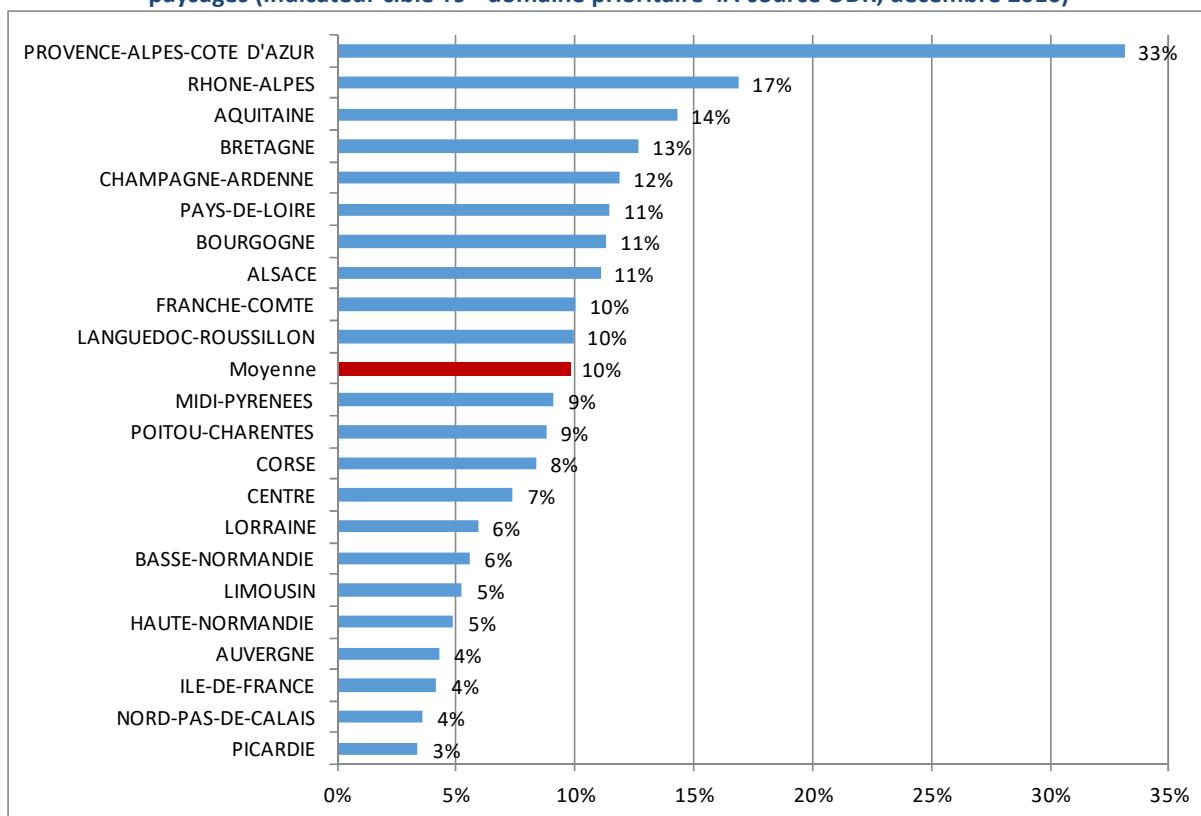


Figure 10 : Pourcentage des terres agricoles sous contrats de gestion visant à améliorer la gestion de l'eau (Indicateur cible T10- domaine prioritaire 4B-source ODR, décembre 2016)

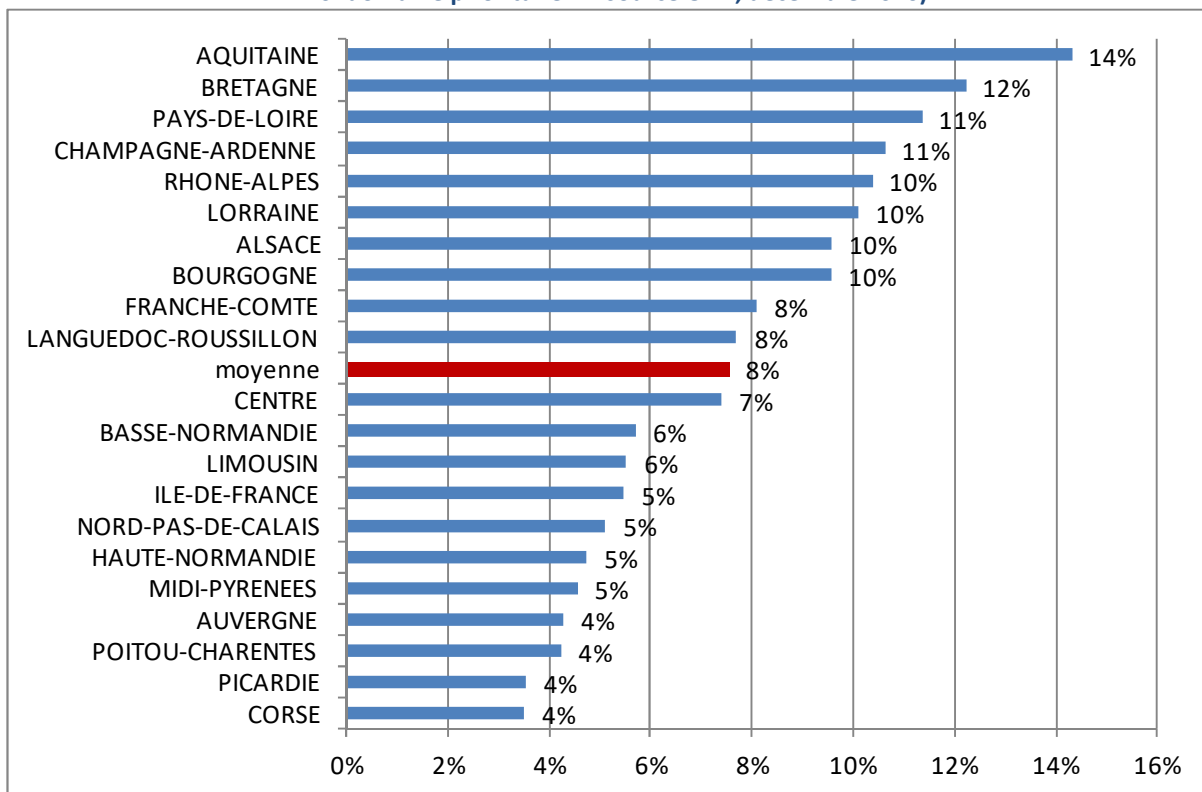
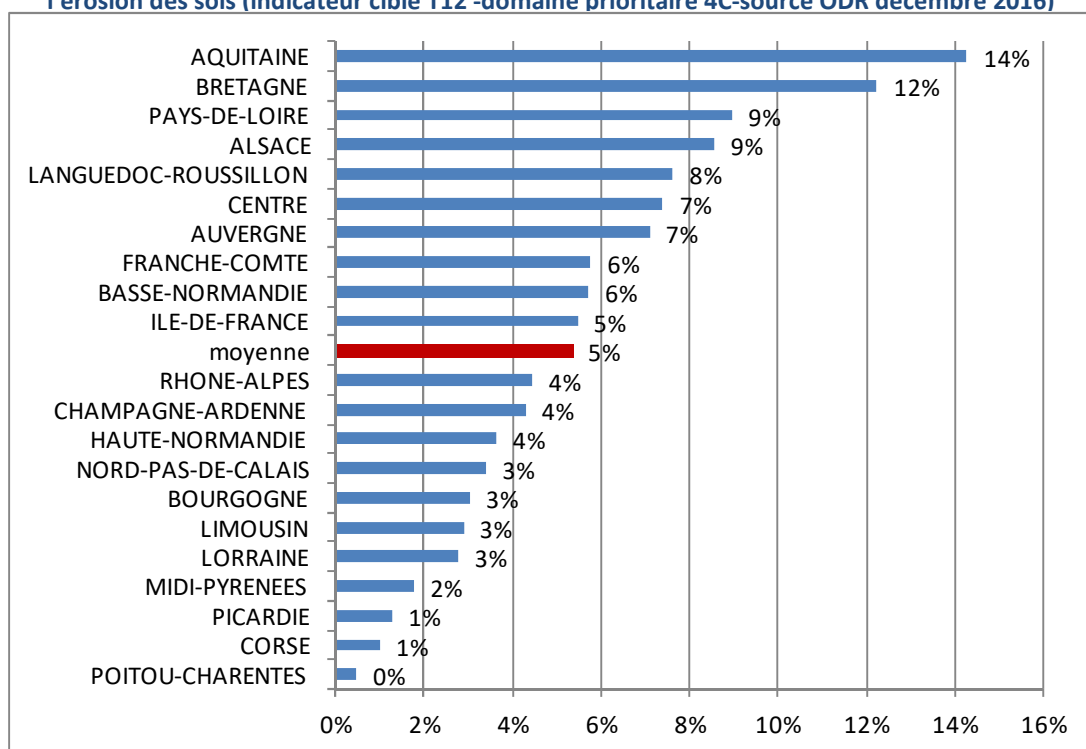


Figure 11 : pourcentage des terres agricoles sous contrats de gestion visant à améliorer la gestion des sols et/ou à prévenir l'érosion des sols (indicateur cible T12 -domaine prioritaire 4C-source ODR décembre 2016)



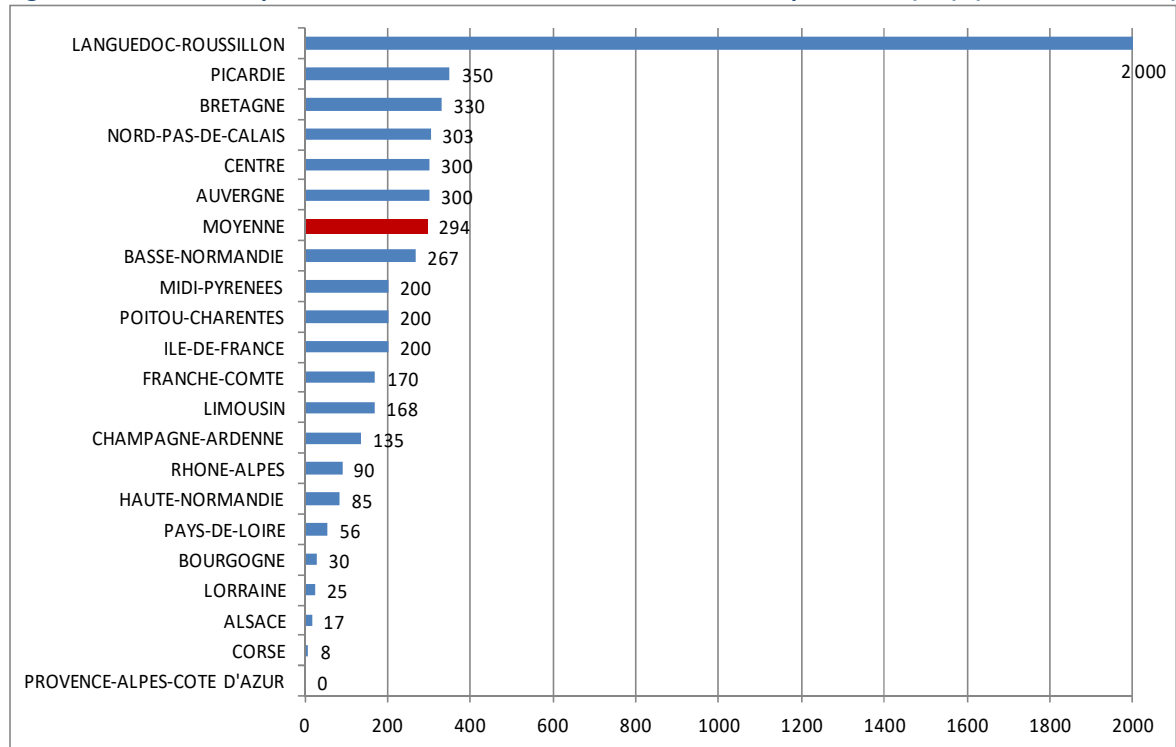
A noter que 2 PDRR ont également mis des objectifs pour l'indicateur T18 ciblant le pourcentage des terres agricoles sous contrats de gestion visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre et/ou d'ammoniac (domaine prioritaire 5D, mesure 10) : les PDR Haute-Normandie (1.2 %) et Nord-Pas-de-Calais (1.7 %).

❖ Indicateurs de réalisation

Les indicateurs de réalisation nous permettent d'appréhender théoriquement l'ambition du PDRR pour les dispositifs 4.4 (Inv. AE), 8.2 (agroforesterie) et 4 concernant les économies d'eau, et ainsi comparer leurs objectifs établis à l'ensemble des PDRR, afin de les classer.

Pour la sous-mesure 4.4 (Inv. AE) les objectifs en nombre d'opérations sont très divers d'un PDRR à l'autre : seul le PDR Languedoc-Roussillon se distingue avec un nombre très élevé d'opérations prévues pour des investissements non productifs (4.4) : 2000 opérations. Cela montre un engagement fort du PDR Languedoc-Roussillon pour la sous-mesure 4.4 (Inv. AE) et plus largement pour la mesure 4 car il présente un objectif très élevé également pour l'indicateur « économies d'eau ». Les 6 PDR Rhône-Alpes, Haute-Normandie, Pays-de-la-Loire, Bourgogne, Lorraine, Alsace, Corse et PACA visent un nombre d'opérations pour la sous-mesure 4.4 (Inv. AE) très faible, inférieur à 100.

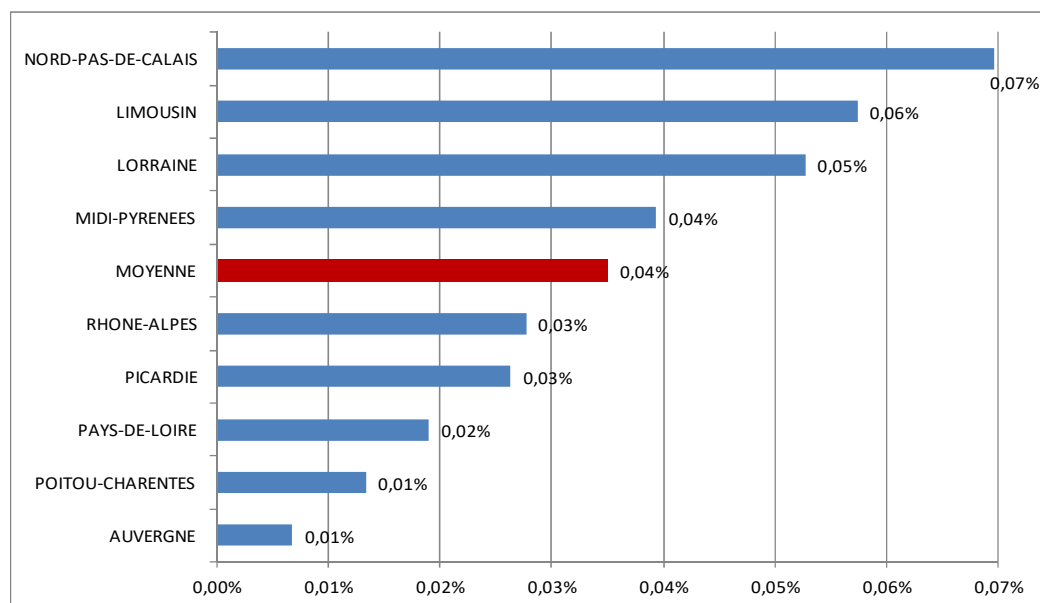
Figure 12 : Nombre d'opérations de soutien à des investissements non productifs (4,4), (source ODR 2016)



La part des terres agricoles visée pour la mise en place des systèmes agroforestiers (8.2) a été renseignée par les 9 PDRR suivants Auvergne, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes (**Figure 13**).

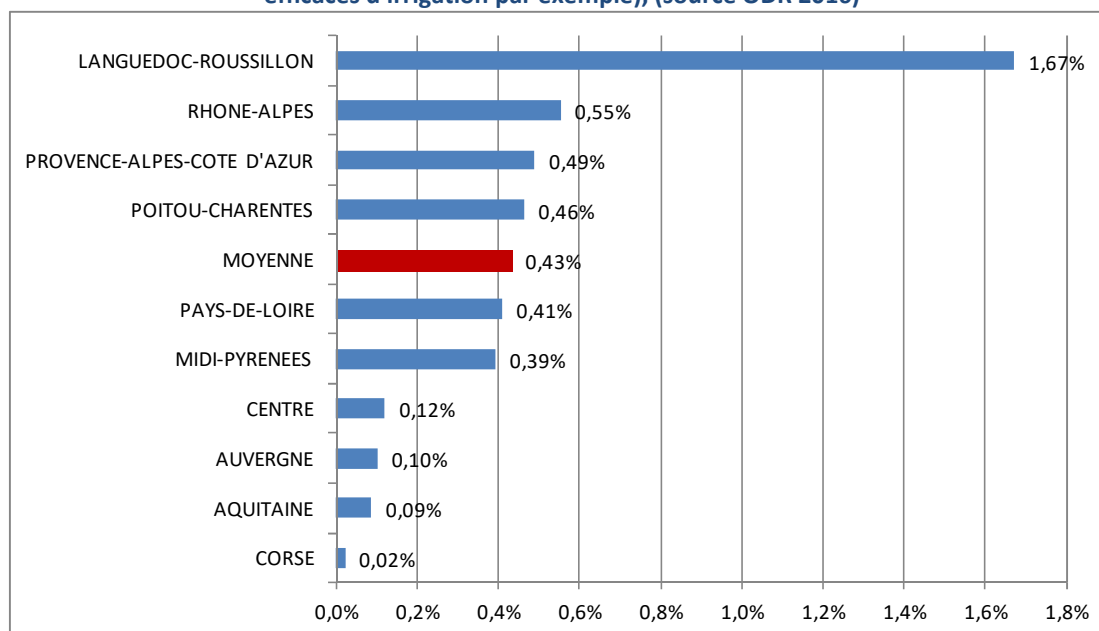
Les objectifs sont très variables parmi ces PDRR : ils s'échelonnent de 0.007 % (soit 100 ha) en Auvergne à 0.07 % (570 ha) pour le PDR Nord-Pas-de-Calais.

Figure 13 : Pourcentage des terres agricoles où des systèmes agroforestiers doivent être mis en place (8,2), (source ODR 2016)



De même, le pourcentage de terres agricoles concerné par les investissements visant des économies en eau (systèmes plus efficaces d'irrigation par exemple) relatif à la mesure 4 montre une grande diversité d'objectifs fixés : l'indicateur varie de 0.02 % (soit 40 ha) en Corse à 0.5 % (8400 ha) pour le PDR Rhône-Alpes (voir **Figure 14**). Ce dernier PDRR est très engagé par ailleurs dans sa mesure 4 et obtient une note globale très élevée.

Figure 14 : Pourcentage de terres agricoles concerné par les investissements visant des économies en eau (systèmes plus efficaces d'irrigation par exemple), (source ODR 2016)



❖ Indicateurs spécifiques

Certains PDRR ont indiqué des indicateurs spécifiques traduisant un objectif propre au PDRR en matière d'agroécologie à deux niveaux :

- des indicateurs spécifiques cibles (pour quatre PDR Centre, Bourgogne, Alsace, Rhône-Alpes uniquement) ;
- des indicateurs spécifiques de réalisation pour les PDR suivants : Rhône Alpes, Limousin, Midi-Pyrénées.

Le PDR Centre présente un objectif de 2,4 % de MAEC contribuant à la séquestration du carbone ; le PDR Bourgogne prévoit 12 projets de méthanisation (sous-mesure 6.4), le PDR Alsace prévoit 12 plans climat visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et/ou les émissions d'ammoniac et enfin le PDR Rhône-Alpes a pour objectif de cibler 0.5 % d'agriculteurs par les projets de coopération relatifs à l'utilisation efficace de l'énergie en agriculture.

Concernant les réalisations, le PDR Rhône-Alpes prévoit de cibler 200 agriculteurs par les projets de coopération relatifs à l'utilisation efficace de l'énergie en agriculture (TO 16.50). Le PDR Limousin a pour objectif de traiter 535 dossiers au titre des MAEC (M10). Enfin, le PDR Midi-Pyrénées prévoit de soutenir 500 bénéficiaires pour les contrats Natura 2000.

4.2.2 Typologies des PDRR pour la contribution au projet agro-écologique

4.2.2.1 Stratégies différenciées pour accompagner la transition agro-écologique

Afin de décrire la diversité des logiques d'intervention déployées par les PDRR métropolitains, la typologie proposée dans le **Tableau 14** se base principalement sur les combinaisons de mesures fortement mobilisées commentées au § 4.2.1.1 - *Panorama des mesures et associations de mesures fortement mobilisées pour l'agro-écologie*.

Tableau 14 : Typologie des stratégies construite sur la base des combinaisons de mesures fortement engagées pour le projet- agro-écologiques dans les PDRR

Caractéristiques de la stratégie pour la transition agro-écologique	Mesures fortement mobilisées en faveur de l'agroécologie	PDR concernés
Stratégies équilibrées Fort engagement pour le soutien direct à la mise en place de systèmes et pratiques agro-écologiques, conjointement à un fort engagement par la mise en place de matériels, équipements et infrastructures agricoles et par une meilleure structuration des filières et/ou par l'accompagnement technique, la diffusion des connaissances et le développement des innovations Leviers associés : tous	Mesures de catégorie 1 en combinaison avec des mesures d'autres catégories	9 PDRR : Haute-Normandie Nord-Pas-de-Calais Rhône-Alpes Limousin Poitou-Charentes Franche-Comté Midi-Pyrénées Bourgogne Basse-Normandie
Stratégies pour la transition de systèmes Fort engagement pour le soutien direct à la mise en place de systèmes et pratiques agro-écologiques Leviers associés principalement : 1 et 3	Mesures de catégories 1 : 4.4 Investissements non productifs agroenvironnementaux et climatiques 8.2 Systèmes agroforestiers 7.6 Etude et investissements pour le patrimoine naturel et culturel (PAEC et agropastoralisme) 6.4 Méthanisation	3 PDRR : Lorraine Ile-de-France Champagne-Ardenne
Stratégies pour le changement de pratiques par l'investissement physique et l'adaptation des filières Fort engagement par les matériels, équipements et infrastructures agricoles et par une meilleure structuration des filières Leviers associés : 1, 2, 3	Au moins une de ces mesures* : 4.1-4.2 : Investissements physiques en exploitations agricoles ; Transformation et commercialisation de produits agricoles 4.3 : Infrastructures 3 : Systèmes de qualité 9 : Organisation de producteurs	5 PDRR : Alsace Languedoc-Roussillon Bretagne Corse Aquitaine
Stratégies d'accompagnement des compétences et innovations Fort engagement par l'accompagnement technique, la diffusion des connaissances et le développement des innovations Leviers associés : 4/5 et 6	Seulement mesures de conseil, formation, coopération : 1. Transfert de connaissances et actions d'information 2. Services de conseil 16. Coopération	5 PDRR : Auvergne Picardie Pays-de-la-Loire PACA Centre

* à l'exception du PDR Languedoc-Roussillon qui présente une combinaison avec les mesures de la catégorie 3 (mesures 16 (Coopération) et 1 (Formation) fortement engagées au sein de ce PDR)

Il s'est avéré impossible de prendre en compte la sous-mesure 6.1 (JA) dans la typologie. Ce dispositif, cadré nationalement, même si la déclinaison par l'autorité de gestion est possible, n'a pas permis de discriminer dans les stratégies.

4.2.2.2 Description des types de stratégies

❖ Les stratégies contribuant de façon large au projet agro-écologique

Les PDRR de ce type sont les plus engagés dans le projet agro-écologiques selon le système de notation utilisés : ils présentent des dispositifs fortement engagés dans plusieurs catégories de mesures, incluant les dispositifs de catégories très directement liés à la transition agro-écologique (catégorie 1).

Les PDRR présentant une stratégie liée aux transitions de systèmes (mesures fortement liées à l'agroécologie) et aux investissements sont les suivants : Rhône-Alpes, Limousin, Franche-Comté. De même, les PDRR présentant une stratégie axée sur les transitions de systèmes vers l'agro-écologie et l'accompagnement des compétences et des innovations sont les suivants : Midi-Pyrénées, Bourgogne, Basse-Normandie, Poitou-Charentes. Enfin, on peut noter que les stratégies des PDR Haute-Normandie et Nord-Pas-de-Calais portent sur les 3 axes décrits dans la typologie.

On peut noter que 78 % de ces PDRR présentent une **synergie avec les mesures 10 et 11** moyenne à forte : en effet, elle est comprise entre 50 % et 90 % du total des dispositifs activés (Haute-Normandie, Bourgogne, Basse-Normandie, Poitou-Charentes, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et Franche-Comté). Les PDR Limousin et Midi-Pyrénées présentent une synergie plus faible de 40 % environ.

Dans l'ensemble, la **pertinence** des PDR semble forte : 50 % des PDR ne présentent aucun outil manquant ; les autres pouvant présenter un ou deux outils manquants (PDR Nord-Pas-de-Calais par exemple). Le PDR Franche-Comté a cependant trois outils manquants.

Concernant les indicateurs de budget, on n'observe pas de lien avec le budget dédié aux mesures 10 et 11. En effet, 78 % de ces PDRR présentent une part de budget dédiée aux mesures 10 et 11 (MAEC, AB) moyenne à faible (inférieur à 22 %). A l'exception des PDR Basse-Normandie, Haute-Normandie et Nord-Pas-de-Calais, l'ensemble des PDRR ont une part de budget dédiée aux priorités 4 et 5 moyennes à fortes, ce qui pourrait illustrer la stratégie équilibrée de ces PDRR, contribuant de façon large au Projet agro-écologique.

Ces PDRR ont également pour la plupart une **note globale élevée** (5 sur les 9 PDR) ou moyenne. Seul le PDR Franche-Comté apparaît dans les derniers du classement. Ce dernier PDR présente également une logique d'intervention qui ne couvre que peu de concepts agro-écologiques et une pertinence légère.

En termes **d'indicateurs cibles**, on peut noter que le PDR Rhône-Alpes présente les objectifs parmi les plus élevés pour les objectifs surfaciques de préservation de la biodiversité et des paysages ainsi que la gestion de l'eau. Il n'y a pas de tendance marquée sur l'ensemble des objectifs fixés (cibles) par les PDRR de ce groupe.

❖ Les stratégies orientées sur le soutien direct à des pratiques agro-écologiques

Les trois PDRR étudiés soutiennent directement la mise en place de systèmes et pratiques agro-écologiques. Ils présentent une synergie moyenne avec les mesures 10 et 11 qui est de 48 % en moyenne pour les trois PDRR étudiés. En revanche, ils présentent une part de budget dédiée aux mesures 10 et 11 assez importante : 23 % en moyenne du budget total.

Par ailleurs, on note une part moyenne de budget dédiée aux priorités P4/P5 de 51 %, qui se situe en dessous de la moyenne de l'ensemble des PDR métropolitains. Concernant les notes globales des PDR de ce groupe, on n'observe pas de tendance marquée : le PDR Lorraine et Ile-de-France obtiennent des notes moyennes tandis que le PDR Champagne-Ardenne a une note globale parmi les plus faibles du classement.

La **pertinence** de ces PDRR est moyenne à faible. On note que le PDR Champagne-Ardenne présente un engagement particulièrement limité vers la transition agro-écologique : l'analyse de la logique d'intervention de ce PDRR montre l'inactivation de cinq concepts agro-écologiques, notamment le développement de l'AB qui n'est évoqué que dans la sous-mesure 6.1 (JA), cadrée nationalement. Les mesures 3 (Qualité) et 7 (PAEC/pasto) apparaissent comme des outils manquants à la stratégie du PDRR également. Ainsi, il est important de nuancer la contribution globale de ce PDR, qui appartient toutefois à une catégorie spécifiquement engagée vers l'agro-écologie.

Pour appréhender l'**ambition** de ces PDRR, on peut observer les indicateurs cibles étudiés, corrélés aux mesures de catégorie 1. Il n'y a pas de tendance marquée concernant les objectifs fixés dans des PDRR de ce groupe. On peut noter que le PDR Lorraine vise un nombre d'opérations pour la sous-mesure 4.4 (Inv. AE) très faible, inférieur à 100, mais présente un objectif plus ambitieux pour la mise en place de systèmes agroforestiers.

❖ Les stratégies envisageant le changement de pratiques par l'investissement physique et l'adaptation des filières

Les PDRR de cette catégorie semblent plus spécialisés que les autres PDRR sur le soutien à des actions d'investissements de production (matériels, équipements et infrastructures agricoles) et sur la structuration des filières. Ils présentent une synergie très contrastée avec les mesures 10 et 11 : les PDR Alsace et Languedoc-Roussillon ont une synergie forte (75% des dispositifs activés), tandis que les PDR Bretagne, Corse et Aquitaine ont une synergie plus faible (37% à 50 % des dispositifs activés). De plus, on ne note pas de tendance particulière sur le budget attribué aux mesures 10 et 11, qui est très variable selon les PDRR de ce groupe.

De même, la part de budget dédiée aux priorités 4 et 5 est très différente d'un PDRR à l'autre : pour exemple, le PDR Languedoc-Roussillon se place à la quatrième position avec 73 % par exemple, tandis que le PDR Bretagne est dernier du classement avec 34,5%.

A l'exception du PDR Alsace dont la note globale est forte et dont la stratégie est pertinente (aucun outil manquant), les autres PDRR de ce groupe ont la particularité de mobiliser peu de concepts agro-écologiques, ce qui confirme le fait qu'il ne couvre pas l'ensemble des leviers du projet agro-écologique : on note en effet 4 à 5 concepts manquants et des **stratégies moyennement pertinentes** (une ou deux mesures manquantes). Le PDR Aquitaine se démarque par sa stratégie très faiblement pertinente : cinq outils semblent en effet manquer pour répondre aux besoins identifiés.

En termes d'ambition pour les systèmes agro-écologiques, on peut noter que les PDR Aquitaine et Bretagne présentent des objectifs parmi les plus élevés pour les contrats surfaciques de préservation de la biodiversité et des paysages ainsi que pour la gestion de l'eau. Le PDR Languedoc-Roussillon se distingue avec 2000 opérations prévues

pour des investissements non productifs (4.4) et un objectif très élevé pour l'indicateur « économies d'eau », ce qui confirme l'engagement fort du PDR pour la mesure 4.

❖ Les stratégies visant l'accompagnement des compétences et des innovations

Les PDRR de cette catégorie sont plus spécialisés que les autres PDRR sur l'accompagnement des actifs agricoles par la formation, le conseil et favorisent le développement des innovations. Ils présentent une synergie moyenne avec les mesures 10 et 11 : en effet, 4 PDRR sur 5 ont une synergie sur 50% de leurs dispositifs activés, seul le PDR PACA se démarque avec 67% des dispositifs activés en synergie avec les mesures 10 et 11.

S'agissant de la pertinence, on note que 3 des 5 PDRR étudiés mobilisent peu de concepts agro-écologiques (4 à 6 éléments manquants). Il en est de même pour leur stratégie qui est moyennement pertinente : tous les PDR présentent deux outils manquants (notamment les mesures 3 (Qualité), 4.3 (Infrastructures) et 6.4 (Méthanisation)), à l'exception du PDR Picardie dont l'étude de la stratégie ne semble pas montrer d'élément manquant.

Concernant les **indicateurs de budgets**, la part dédiée aux priorités 4 et 5 est très différente d'un PDRR à l'autre : on note que les PDR PACA et Auvergne sont parmi les premiers du classement avec respectivement 78% et 73 % du budget total. Cependant, les PDR Picardie et Pays-de-la-Loire présentent des budgets inférieurs à la moyenne de l'ensemble des PDRR métropolitains. De plus, on ne note pas de tendance particulière sur le budget attribué aux mesures 10 et 11, qui est très variable selon les PDR de ce groupe.

En termes d'engagement, à l'exception du PDR Auvergne dont la note globale est forte, les autres PDR de ce groupe présentent des notes globales moyennes à faibles : à noter que le PDR PACA se place en dernière position. Il n'y a pas de tendance marquée concernant les objectifs fixés pour les domaines prioritaires 4A, 4B et 4C par les PDRR de ce groupe.

5 Comprendre les stratégies déployées pour l'AE et déterminer les freins et leviers à l'intégration du PAE dans les PDRR : éléments de méthode des études de cas

5.1 Approche générale de la phase 2

La finalité de cette seconde partie de l'étude vise à analyser la manière dont les Régions, nouvelles Autorités de Gestion des programmes financés par le FEADER, ont intégré les orientations promues par la politique agro-écologique du MAAF dans leur Plan de Développement Rural Régional (PDRR).

Les objectifs généraux de ces phases 3 et 4 visent ainsi à compléter les éléments analysés en phases 1 et 2 afin de recontextualiser les logiques d'intervention reconstituées en phase 1 et de comprendre les stratégies déployées pour l'AE et les facteurs expliquant les disparités d'appropriation de l'AE. En particulier :

- Identifier, sur la base d'études de cas, le **niveau d'appropriation et d'intégration de la notion d'agroécologie** par les acteurs, ainsi que le **niveau d'assimilation du Projet Agro-écologique** par les acteurs et son application en région ;
- Identifier les **facteurs extérieurs** (la base notamment des types d'agriculture observés sur chaque territoire) ayant pu influencer la mise en œuvre des PDRR et **représentations** ;
- Comprendre les représentations et **analyser les jeux d'acteurs et les rapports de force** pouvant expliquer les **différences observées dans l'intégration du projet agro-écologique au sein des PDRR** ;
- Évaluer la prise en compte de l'agroécologie et du projet du Ministère dans les PDRR (timing, implication et collaboration des acteurs, objectifs assimilables, etc.) ;
- Évaluer en retour la **cohérence des PDRR avec les autres documents de programmation régionale** (cohérence externe).

5.1.1 Comprendre les représentations de l'agroécologie et les jeux d'acteurs dans les contextes régionaux

Cette analyse des représentations vise à identifier les différents types d'acteurs impactés et/ou impliqués par la mise en œuvre du projet agro-écologique et d'analyser de manière qualitative qui seraient les « perdants » et les « gagnants » du changement pour comprendre les possibles l'« acceptations » / le « refus » du projet agro-écologique et de ces principes et concepts, ainsi que les besoins pour faciliter la mise en œuvre de celui-ci. Dans le cadre du projet agro-écologique, les acteurs concernés sont principalement les acteurs économiques à l'amont (secteur des semences et de l'agrofourriture) et à l'aval (organismes de collecte et de stockage, secteurs de la transformation et de la distribution) des exploitations agricoles (analyse par filière), les acteurs institutionnels (structures d'accompagnement, de conseil, de formation, de financement des exploitations agricoles, etc.), et les acteurs politiques. Cette analyse sera uniquement qualitative.

Une synthèse bibliographique des analyses des jeux d'acteurs et des freins et leviers à l'adoption des principes et concepts de l'agroécologie a été réalisée sur la base de plusieurs documents existants. On peut citer notamment le rapport du CESE¹⁰, le rapport Guillou (2013¹¹), Tertrais et Caillaud (2015¹²), le sondage BVA réalisé par le MAAF sur

¹⁰ CESE, La transition agro-écologique : défis en enjeux, rapport et avis présenté par Claveirole C., au nom de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, novembre 2016.

¹¹ Marion Guillou (Agreemium), Hervé Guyomard / Christian Huyghe / Jean-Louis Peyraud (Inra), mai 2013, Le projet agroécologique : Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement -Propositions pour le Ministre

¹² Tertrais et Caillaud (2015). L'agro-écologie, où en sommes-nous ? Les cahiers de l'IRD2 n°1, décembre 2015.

la perception de l'agroécologie par les agriculteurs¹³, les travaux de l'UMR Agir (Agroécologie, Innovations et territoires) de l'INRA et de l'INRA de manière plus générale, etc.

L'enjeu principal de cette phase est de comprendre les représentations qui ont prévalu dans l'appropriation collective des principes de l'agroécologie et d'identifier les jeux d'acteurs et les disparités régionales en termes de mobilisation des PDRR. Il s'agit en particulier d'évaluer la **vision de l'agroécologie** portée par chaque type d'acteur et de comprendre son **influence sur la construction de la politique régionale**. Ceci est appréhendé de la manière suivante :

- Evaluer la **connaissance des acteurs des principes et concepts de l'agroécologie** et comment ceux-ci ont été déclinés dans les PDRR ;
- Définir les **systèmes de production régionaux existants, ainsi que les changements attendus** en termes de systèmes de production, d'itinéraires techniques et de pratiques à favoriser dans le cadre de la transition agro-écologiques, spécifiques à chaque région ; il s'agit en particulier de positionner cette **vision dans la grille ESR** ;
- Déterminer la prise en compte des **disparités infrarégionales** (ex. zones de montagne, zones de piémont et zones de plaine...) ;
- Comprendre la **perception des acteurs rencontrés de l'avancée** des agriculteurs en la matière et le niveau d'effort nécessaire pour induire les changements ;
- Identifier et caractériser les **freins** (niveau d'effort pour changer de système, dépendance au sentier, etc.) et leviers facilitant l'intégration des enjeux de l'agroécologie au sein du PDRR, reposant principalement sur **une analyse des rapports de force existants** entre les différentes parties prenantes du PDRR et du projet agro-écologique.

5.1.2 Affiner l'analyse de la logique d'intervention des mesures du FEADER en faveur du projet agro-écologique

5.1.2.1 Compléter les éléments de mise en œuvre relevés en phase 1

La phase 1 a abouti à une typologie de logiques d'intervention basé sur une approche bibliographique des PDRR. Certains éléments de compréhension ne sont néanmoins pas présents dans ces documents :

- Les appels à projets n'ont pas pu être collectés pour tous les dispositifs, notamment la mesure 16 et le PEI ;
- Les modalités de **mise en œuvre des mesures centrales M10 et M11** sont précisées dans les arrêtés régionaux établis théoriquement annuellement en début de campagne PAC par les AG et les DRAAF ; ce sont ces arrêtés qui fixent notamment les critères de sélection et les plafonds des soutiens ;
- Les modalités d'animation du **Réseau Rural régional** en matière d'agro-écologie n'ont pas pu être étudiées.

Pour cette seconde phase de l'étude, qui rentre dans l'analyse de cas concret afin d'appréhender la manière dont les nouvelles AG ont intégré les orientations promues par la politique agro-écologique du MAAF dans leurs PDRR, l'analyse de ces mesures est envisagée sous un angle plus qualitatif, avec les objectifs suivant :

Pour la mesure 10 (MAEC) : stratégies d'intervention en lien avec le contexte régional :

- Analyser des choix stratégiques des AG pour définir le zonage des MAEC (priorités sur des enjeux environnementaux...) et sélectionner les PAEC ;

¹³ http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/presentation_bva_agro-ecologie_15-16_v3_revbh.pdf

- Analyser les jeux d'acteurs et instance(s) de dialogue qui ont pu être mis en place autour de la sélection des PAEC (caractériser la consultation, la co-construction et les échanges éventuels qui ont pu avoir lieu en amont de la mise en place de la mesure).

Pour la mesure 11 (Agriculture Biologique) : Analyser les critères de sélection appliqués et les remettre en perspective avec la logique d'intervention de la Région.

Ces deux mesures ont également être examinées en posant la question de l'**incitativité** des aides bio par rapport aux MAEC.

Cette approche a permis d'affiner l'analyse de la stratégie d'intervention des PDRR réalisée en phase 1. Elle a également permis de mieux comprendre les choix de l'AG et d'aborder les relations de l'AG avec les porteurs de projets PAEC, qui permettent d'activer les dispositifs d'aide à une échelle infrarégionale et d'animer le projet local.

Il est à noter que lors des études de cas, il n'a pas été spécifiquement envisagé de rencontrer les animateurs des PAEC (en effet, la question de la mise en œuvre du PDRR et des mesures agro-écologiques au sein de petites régions répond à une autre problématique, qui est celle de l'appropriation et des stratégies locales de la mise en œuvre des MAEC cadrés à une échelle régionale).

A travers les entretiens avec les services adéquats des DRAAF et des Régions, le **rôle du Réseau Rural** a été interrogé dans la prise en compte du PAE au sein de chaque stratégie régionale.

5.1.2.2 Mieux comprendre la place de l'agroécologie dans la stratégie et discuter de la cohérence et l'ambition

Lors de la phase 1, les besoins faisant appels à des concepts agro-écologiques ont été relevés dans les PDRR ainsi que les éléments reliés à l'agro-écologie évoqués dans la stratégie. Néanmoins, ces éléments étaient renseignés de façon très inégale d'un PDRR à l'autre. Cette seconde phase d'étude a servi à mieux comprendre la place de l'agro-écologie et la déclinaison du projet agro-écologique du MAAF lors des entretiens de terrain.

Les budgets prévus dans la maquette des PDRR sont déclinés au niveau des mesures et sous-mesures, mais non à l'échelle des TO. Dans la mesure où les sous-mesures peuvent contenir des TO très variés, dont certains ne contribuant pas ou peu au Projet agro-écologique, l'analyse des budgets dédiés aux sous-mesures ne permet pas d'identifier de manière pertinente la part dédiée ou réservée à l'agro-écologie. L'attribution du budget a donc été analysée de manière qualitative, à travers les entretiens conduits avec les Autorités de gestion et les DRAAF.

5.1.2.3 Evaluer la cohérence externe des PDRR

Il s'agit ici également de comprendre les articulations entre le PDRR et les autres dispositifs possibles de soutien à l'agro-écologie, sur la base des actions prévues dans les autres plans de l'AE, en particulier les plans déclinés régionalement, afin de :

- Evaluer la cohérence externe des PDRR avec d'autres programmes et politiques publiques ;
- Identifier des actions déjà mises en œuvre au niveau régional (ex : GIEE...).

5.1.3 Choix des études de cas

5.1.3.1 Périmètre de l'étude

Le choix des études de cas est issu en premier lieu de la typologie explicitée et réalisée en phase 1 (voir § 4.2.2), basée sur 4 grands types de stratégie de mobilisation de mesures en faveur de l'agro-écologie au sein des documents PDRR.

- Un premier critère de choix a donc été d'avoir une représentativité, parmi les PDRR, **des différents types de logique d'intervention identifiés en phases 1 et 2 de l'étude.**
- Un second critère de choix a été de sélectionner des régions ayant des **contextes pédoclimatiques et agricoles différents.**
- Enfin, afin de pouvoir étudier ultérieurement les effets éventuels de la fusion des régions sur la prise en compte (ou non) de l'AE dans le processus d'harmonisation des mesures des PDRR (ouverture éventuelle de nouvelles mesures, modification des critères de sélection ou de majoration...), **deux régions ayant fusionnées ont été étudiées.** Pour ce cas, notre choix s'est porté sur les régions Auvergne et Rhône-Alpes, qui disposent par ailleurs de contextes agricoles et ruraux très différents (en termes de diversité des systèmes de productions et d'organisation des acteurs agricoles).

Le **Tableau 15** suivant présente la sélection des PDRR supports des études de cas, illustrés en **Figure 15**.

A noter que 3 régions (Aquitaine, Bretagne et Champagne-Ardenne) sont également concernées par l'étude portant sur l'intégration de l'agro-écologie dans et par les filières, qui é été évoquée lors du COPIL du 01 juin et qui est actuellement en cours, portées par les bureaux d'Etude Epices et Blézat Consulting.

5.1.3.2 Contextes agricoles régionaux

L'**Annexe A 6** permet de constater que la diversité des productions agricoles et que les principaux enjeux environnementaux du territoire métropolitain, identifiés en phase 1 à travers le recueil de données bibliographiques issus principalement des PDRR, sont bien pris en compte dans le choix des terrains. En effet, les éléments suivants sont contrastés dans les PDRR sélectionnés :

- **L'orientation des productions agricoles** à l'échelle du territoire : certains territoires ont des agricultures **très diversifiées** (PDR Aquitaine, PACA, Rhône-Alpes) et d'autres sont plus **spécialisées**, en grandes cultures (PDR Nord-de-Calais) ou en élevage (PDR Bretagne, Auvergne) ;
- **L'intensité de la production agricole** est très forte dans les PDR Bretagne, Champagne Ardenne et Nord-Pas-de-Calais ;
- **L'importance de l'AB**, fortement développée sur les territoires des PDR Rhône-Alpes, PACA, et encore modeste pour les PDR Bretagne, Champagne-Ardenne et Nord-Pas-de-Calais ;
- Les **enjeux pour la qualité de l'eau**, identifiés comme importants pour les PDR Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne et Bretagne, alors que d'autres PDR indiquent une qualité de l'eau satisfaisante (PACA, Auvergne) ;
- La problématique de **gestion quantitative de l'eau** en lien avec l'irrigation agricole (PDR Aquitaine, PACA) et **l'érosion** (PDR Nord-Pas-de-Calais) ;
- L'importance variable des **zones à enjeux de biodiversité et paysages** (haies/bocage en Bretagne, Natura 2000 en PACA) et des zones ICHN (Auvergne, PACA)
- L'importance des **filières courtes**, très développées pour les PDR Rhône-Alpes et PACA.

Tableau 15 : Sélection des PDRR supports des études de cas

Groupe de la typologie	Intérêt PDRR sélectionnés
Logique d'intervention de type A – plusieurs axes du projet agro-écologique 9 PDRR : Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais Franche-Comté, Limousin, Rhône-Alpes, Poitou-Charentes, Basse-Normandie, Bourgogne, Midi-Pyrénées	Rhône-Alpes • 1er du classement en note globale • Pertinence : Panel de mesures et concepts de l'AE larges • Objectifs indicateurs cibles élevés • Dispositifs d'aide spécifiques 4.13 : Investissements individuels pour l'agriculture biologique, l'agro-écologie et l'agroforesterie • Région ayant fusionné avec l'Auvergne • Organisation des acteurs agricoles bien structurée • Systèmes de production diversifiés, circuits courts et SIQO Nord-Pas-de-Calais • Stratégie marquée sur les 3 axes (mais budget P4/P5 faible) • 5 dispositifs très engagés • Dispositif d'aide spécifique 4.1.1 : Investissements productifs en faveur de la réduction des impacts environnementaux et climatiques • Prédominance des systèmes de production grandes cultures, cultures industrielles et bovins lait
Logique d'intervention de type B- Systèmes agro-écologiques 3 PDRR : Champagne-Ardenne, Ile-de-France, Lorraine	Champagne-Ardenne* • Pertinence : beaucoup de sous leviers manquants, pas d'appui à l'AB • 1 seule mesure très engagée (4.4) • Levier 1, 2, 3 et 6 faibles, levier 4/5 fort • 2 dispositifs spécifiques : 4.1.2 Acquisition d'équipements spécifiques afin de préserver les ressources en eau et répondre aux exigences environnementales ; 4.4.1 : Acquisition d'équipements non productifs pour la mise en place de techniques préservant les ressources en eau • SAU Bio très faible
Logique d'intervention de type C – Investissements matériels et filières 5 PDRR : Alsace, Aquitaine, Bretagne, Corse, Languedoc-Roussillon	Bretagne * • Levier 3 faible • Dernier budget P4/P5 • 3 dispositifs spécifiques : 4.4 Soutien aux investissements bocagers : programme Breizh Bocage ; 4.1.2 Investissements agricoles pour les économies d'énergie, la limitation des gaz à effet de serre et des intrants agricoles ; 7.6.3 Politique d'intervention en faveur du maillage bocager - programme Breizh bocage Aquitaine* • Note globale faible, surtout Levier 1, 3 et 4/5 faibles • 2 TO spécifiques : 4.1.B investissements dans les exploitations agricoles en mode AB pour les cultures pérennes ; 4.1.F Investissements dans les exploitations agricoles : méthanisation à la ferme
Logique d'intervention de type D- Accompagnement 5 PDRR : Auvergne, Centre, Pays-de-la-Loire, PACA, Picardie	Auvergne • Note globale élevée, • contribution des mesures 4.1, 4.2, 6.1 et 16 au PAE du PDR Auvergne parmi les plus élevées des PDRR ; à l'inverse, contribution de la mesure 2 très faible • Mesure 9 ouverte (mise en place de groupements et d'organisations de producteurs), mesure 7.2 et 8.2 activées en faveur de la méthanisation et de l'agroforesterie (mesures peu ouvertes en général dans les PDRR) • Fort impact ICHN, zone de montagne et systèmes d'élevage bovin importants PACA • Dernière note globale du classement (peu de mesures activées) • Synergie forte avec M10 et 11 • 1er budget P4/P5 • Aucun TO spécifique • Très forte SAU Bio (13%), climat méditerranéen, systèmes de production viticoles, maraîchers et arboricoles prédominants

(*) Région concernée également par l'étude Filière, évoquée lors du COPIL

Figure 15 : Localisation des régions d'étude de cas



5.1.3.3 Gouvernance dans l'élaboration des PDRR

Notre analyse a été basée sur la section §16 « Liste des mesures pour associer les partenaires » des PDRR qui décrit le processus d'élaboration des PDRR : chaque AG doit y préciser les acteurs impliqués, le mode de consultation, ou les thèmes abordés lors de l'écriture du PDRR.

L'**Annexe A 7** permet de constater que la sélection proposée offre également une certaine diversité des processus de concertation instaurés en amont de l'élaboration des PDRR.

5.2 Méthode pour la phase 2 : collecte puis analyse des données

5.2.1 Collecte des données

Cette phase de l'étude s'est donc basée sur :

- L'exploitation de bases de données statistiques agricoles (Agreste) afin d'identifier les critères de structure des exploitations agricoles des Régions étudiées (SAU, OTEX...) et économiques (revenu...) ;
- Une synthèse bibliographique des différents programmes régionaux : PRAD (Plan régional de l'agriculture durable), PRDAR (Plan régional de développement agricole et rural), etc.
- La collecte des données, réalisée pendant les études de cas à travers la conduite d'entretiens semi-directifs. Les méthodes suivies pour la préparation puis pour la conduite des entretiens, ainsi que le choix des interlocuteurs, sont décrits en **Annexe A 8**.

5.2.1.1 Guides d'entretien pour l'ensemble des acteurs régionaux

Deux guides d'entretien ont été élaborés et adaptés aux différents acteurs rencontrés (cf. [Annexe A 9](#)). Une première version a été testée et légèrement ajustée lors de l'étude de cas menée en PACA ; la durée moyenne de chaque entretien a été de 2 heures.

5.2.1.2 Acteurs rencontrés

L'[Annexe A 10](#) présente les **60 personnes** rencontrées ou interrogées lors des études de cas régionales.

5.2.2 Approche générale d'analyse de la phase 2

5.2.2.1 Une approche basée sur l'analyse systémique intégrée

L'analyse des études de cas et les objectifs de cette phase d'étude portent sur une prise en compte approfondie de plusieurs facteurs, tant externes qu'internes, pouvant influencer les choix stratégiques des AG dans leur déclinaison des principes de l'agro-écologie dans le PDRR.

Afin de pouvoir appréhender un tel **système complexe, multifactoriel** et global (identification des représentations de l'agro-écologie par les acteurs impliqués dans l'AE sur les territoires et jeux d'acteurs ; caractérisation des schémas et politiques régionales, de leur contribution au PAE et de leur prise en compte dans le PDRR, identification des contraintes externes ou internes pouvant intervenir dans les choix stratégiques des AG, etc.), les phases 3 et 4 sont traitées selon une méthode basée sur l'approche systémique, un système étant considéré comme *un ensemble organisé, doté d'une finalité et constitué d'éléments en interaction dynamique entre eux mais aussi avec l'environnement* (de Rosnay, 1975 ; Le Moigne, 1977).

Dans notre étude, la problématique relève bien de la systémique ; multi-échelle, elle articule dimensions techniques et sociales et nécessite une description des interactions entre sous-systèmes.

Située entre holisme et réductionnisme, l'approche systémique est donc une approche globale « limitée » par l'identification des frontières de l'objet de connaissances en sous-systèmes (Moine, 2007).

Elle permet de représenter l'objet complexe à travers la mise en évidence d'un système opérant, l'identification des entrées et sorties (flux), et la prise en compte de la ou des finalité(s) supposée(s) du système¹⁴. Elle diffère d'une démarche analytique, en particulier car le complexe n'est plus décomposé en éléments isolés mais suppose une compréhension globale de l'articulation et des interactions de ces éléments, entre eux et avec l'ensemble du système.

Elle **prend en compte les conflits et contradiction** au lieu de les mettre à l'écart pour rendre conforme la réalité à un schéma. La limite de cette approche est intrinsèque à la méthode, car cette représentation n'est pas unique, elle dépend de l'observateur lui-même.

La démarche se déroule par étapes et débute par **l'identification et l'analyse des sous-systèmes**, sur la base de l'analyse des informations recueillis lors des entretiens et présents dans la commande du Ministère.

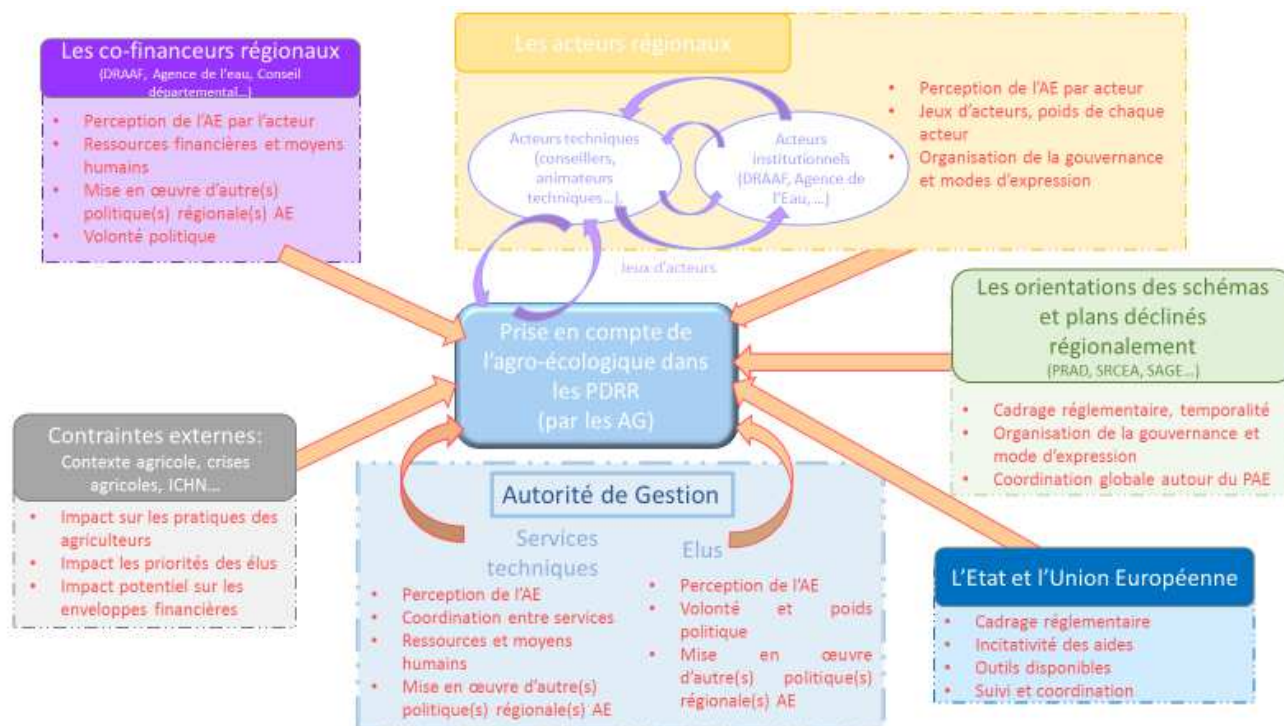
La [Figure 16](#) illustre les principaux sous-systèmes ainsi pré-identifiés comme pouvant impacter le système étudié.

Selon la définition restrictive de J. de Rosnay, tout système poursuit un but ou finalité propre (Pour les systèmes humains ou conçus par l'homme, on parle de "projet"). Face à un "objet" à modéliser, le modélisateur se doit de se poser la question "pourquoi faire ?" avant de se demander "comment ça marche ?". Selon notre compréhension

¹⁴ Joël de Rosnay - **Le Macroscopie** - éditions du Seuil, 1977

de l'étude, la finalité synthétique que nous avons définie est la prise en compte de l'agroécologie dans les PDRR par les autorités de gestion.

Figure 16 - La prise en compte de l'agroécologie dans les PDRR : une approche systémique - identification des principaux facteurs déterminants du système



5.2.2.2 L'acteur dans son système

Un acteur peut être une personne, un groupe d'individu, une organisation ou une institution, avec un ou plusieurs porte-paroles. D'après M. Crozier¹⁵, cet acteur est un acteur stratégique. Les éléments majeurs d'un territoire sont par conséquent ses acteurs publics et privés. C'est pourquoi, la priorité est à donner au repérage et au positionnement des acteurs et de leurs maillages. L'environnement d'une organisation ou acteur est d'ailleurs composé d'autres organisations, et que ce soit la mise en œuvre d'une politique publique¹⁶, la « gouvernance » d'un territoire, ou l'élaboration d'une stratégie de développement, ces exercices nécessitent le partenariat et la coordination de nombreux acteurs ou organisations.

5.2.3 Analyse des données collectées – éléments méthodologiques

5.2.3.1 Méthode d'analyse par région (Annexe E)

L'analyse des données récoltées lors des études de cas a conduit à la rédaction d'une fiche par région. Cette analyse a consisté à :

1. Réaliser une analyse thème par thème, par acteur, en faisant ressortir les divergences et similitudes entre la perception et les opinions des acteurs de la région étudiée ;
2. Réaliser une synthèse de chaque thème puis une analyse inter-thème en confrontant les informations.

¹⁵ M. Crozier et E. Friedberg. L'acteur et le système, 1977.

¹⁶ Yves Meny et JC Thoenig Politiques publiques Paris PUF Collection Thémis, 1989.

Ce travail a abouti à la rédaction d'une analyse générale par région étudiée, intitulée « **Grille d'analyse par PDRR** » (voir **Annexe E**), qui a permis de :

- Décrire les contextes agricoles et les systèmes de production existant
- Affiner l'analyse de la mise en œuvre des PDRR et compléter la logique d'intervention des mesures du FEADER réalisé en phase 1, en analysant plus finement les modalités de mise en œuvre des mesures identifiées en phase 1 comme contribuant fortement à l'agro-écologie (avec une attention particulière portée sur les mesures 1, 2, 4 (PCAE), 8, 10, 11 et 16).
- Identifier les acteurs de l'agro-écologie et analyser les interactions entre d'acteurs (ou jeux d'acteurs) autour de la prise en compte de l'agro-écologie dans le PDRR. Cette analyse vise à identifier les différents types d'acteurs impliqués ou impactés par la mise en œuvre du projet agro-écologique et d'analyser de manière qualitative, quels sont les « moteurs » ou « bloqueurs » du projet agro-écologique.
- Déterminer l'articulation du PDRR avec les autres politiques publiques.
- Identifier les freins, les points éventuels de blocage et les premiers leviers évoqués

Pour conduire différentes analyses intermédiaires nécessaires à l'élaboration de ces fiches, plusieurs outils ont été construits et utilisés pour définir puis positionner les acteurs du territoire.

❖ Estimation du niveau de connaissance de l'agro-écologie

Un des objets de l'étude est d'identifier et qualifier les représentations qui ont prévalu dans l'appropriation des principes de l'agro-écologie par les différents acteurs et voir dans quelle mesure elles ont pu influencer la stratégie mise en œuvre dans les PDRR pour répondre aux enjeux du Projet agro-écologique.

Afin de pouvoir estimer le niveau d'appréhension du concept d'agro-écologie par les acteurs, nous nous sommes basés sur une **adaptation de la classification « Efficience, Substitution et Reconception » (ESR)**, permettant de qualifier le niveau de transition des systèmes agricoles (cette classification a été utilisée en phase 1 de l'étude pour l'analyse des PDRR, en l'absence d'une normalisation de l'agro-écologie au sens strict).

Cette classification, développée initialement par Hill et MacRae (1995)¹⁷ est utilisée largement dans la littérature scientifique et dans la littérature grise traitant du changement de pratiques et de l'amélioration des performances de l'agriculture. Cette classification met en évidence trois catégories de stratégies de changements à partir d'un système « conventionnel » initial. Ces catégories sont les suivantes :

1. **Raisonner et optimiser ses interventions** dans un système de production conventionnel, en recherchant l'efficience de ses pratiques, sans opérer de changements d'itinéraires techniques ou de pratiques ou de rupture dans les systèmes de production. Il s'agit principalement de limiter le gaspillage des ressources, en limitant l'ampleur du changement ;
2. **Substituer certaines de ses interventions** par l'adoption de pratiques alternatives, sans changement en profondeur des systèmes de production. Il s'agit de changer des composantes du système par d'autres, par exemple le remplacement d'une culture par une autre, la substitution du désherbage chimique par du désherbage mécanique, etc. A noter que l'efficacité environnementale ou économique des substitutions peut parfois être limitée en absence de reconception des systèmes de production (ex. : la substitution du désherbage chimique du maïs par du désherbage mécanique peut se révéler peu efficace sans allongement des rotations) ;
3. **Reconcevoir globalement son système de production** pour s'appuyer sur les fonctionnalités offertes par les écosystèmes sans les dégrader et améliorer la résilience du système de production. La reconception du

¹⁷ Hill et MacRae, 1995. Conceptual framework for the transition from conventional to sustainable agriculture. Journal of sustainable agriculture, 7 (1), pp. 81-87

système vise ainsi à diminuer les pressions de celui-ci sur l'environnement et à préserver les ressources naturelles. Il s'agit d'utiliser au maximum la nature comme facteur de production en maintenant ses capacités de renouvellement.

Comme il est précisé dans le guide méthodologique du MAAF (2014) : « Ces trois niveaux, (...) ne sont que des grilles d'analyses des pratiques mises en place, (...). Chaque niveau peut être accessible indépendamment, et quelquefois les investissements faits pour certaines pratiques, notamment de niveau « efficacité », peuvent au contraire bloquer toute évolution vers les niveaux plus aboutis dans la reconception et qui demandent des investissements moindres ou différents ».

Cependant, au-delà de l'échelle de la parcelle et de l'exploitation, les principes et les concepts de l'agro-écologie s'appliquent à **l'ensemble des acteurs de la filière** et plus largement, au **système alimentaire**. En effet, d'après Gliessman (2016¹⁸), celle-ci correspond à la reconception des systèmes alimentaires, de la ferme à l'assiette, pour atteindre une durabilité écologique, économique et sociale. Ainsi, au-delà de l'exploitation agricole, la transition des modes de production requiert des changements au niveau des exploitations agricoles, des territoires, des filières, des acteurs du développement agricole, des transformateurs, des distributeurs et des consommateurs. Les principes de l'agro-écologie supposent de favoriser l'action collective et l'organisation de l'ensemble des acteurs économiques et institutionnels du système alimentaire.

Aussi, afin d'adapter cette classification à l'objet de l'étude, nous avons élaboré une « grille de notation » ainsi définie :

Tableau 16 : Estimation du niveau de connaissance de l'agroécologie par acteur - grille de notation

Estimation du niveau de connaissance de l'agroécologie par acteur	
Note	Correspondance
« 1 » : Efficience/changement de quelques pratiques	L'acteur assimile l'agroécologie à un changement de quelques pratiques au niveau de la parcelle ou de systèmes de production (visant notamment la réduction des intrants) ~ (niveau 1 et 2 de la classification ESR).
« 2 » : Changement systémique	L'acteur assimile l'agroécologie à la tri-performance, et est conscient du besoin de raisonner l'exploitation en approche systémique globale ~ niveau 3 « reconception » de la classification ESR).
« 3 » : Changement systémique, filières et territoire	L'acteur appréhende l'agroécologie dans sa dimension d'implication des filières, de reconception des systèmes alimentaires et d'approche territoriale (définition Gliessman)

Cette « grille de notation » présente de nombreuses limites. Partielle et subjective, elle est basée sur un ressenti global de l'entretien. Pour qualifier ce ressenti, nous nous sommes appuyés sur l'analyse des exemples ou critères de définition relevés pendant l'entretien ; mais l'acteur peut aborder certaines dimensions de l'agro-écologie de façon détournée ce qui rend cette estimation délicate. Néanmoins, cette grille de notation nous a paru plus pertinente qu'une notation basée sur un jugement d'intensité de connaissance (niveau de connaissance : nul/moyen/bon).

❖ Outils de positionnement des acteurs dans la construction du PDRR

Afin de pouvoir identifier les représentations de l'agro-écologie qui ont prévalu dans l'appropriation des principes de l'agro-écologie telle qu'elle transparaît dans la logique d'action de chaque PDRR, il nous a semblé important de

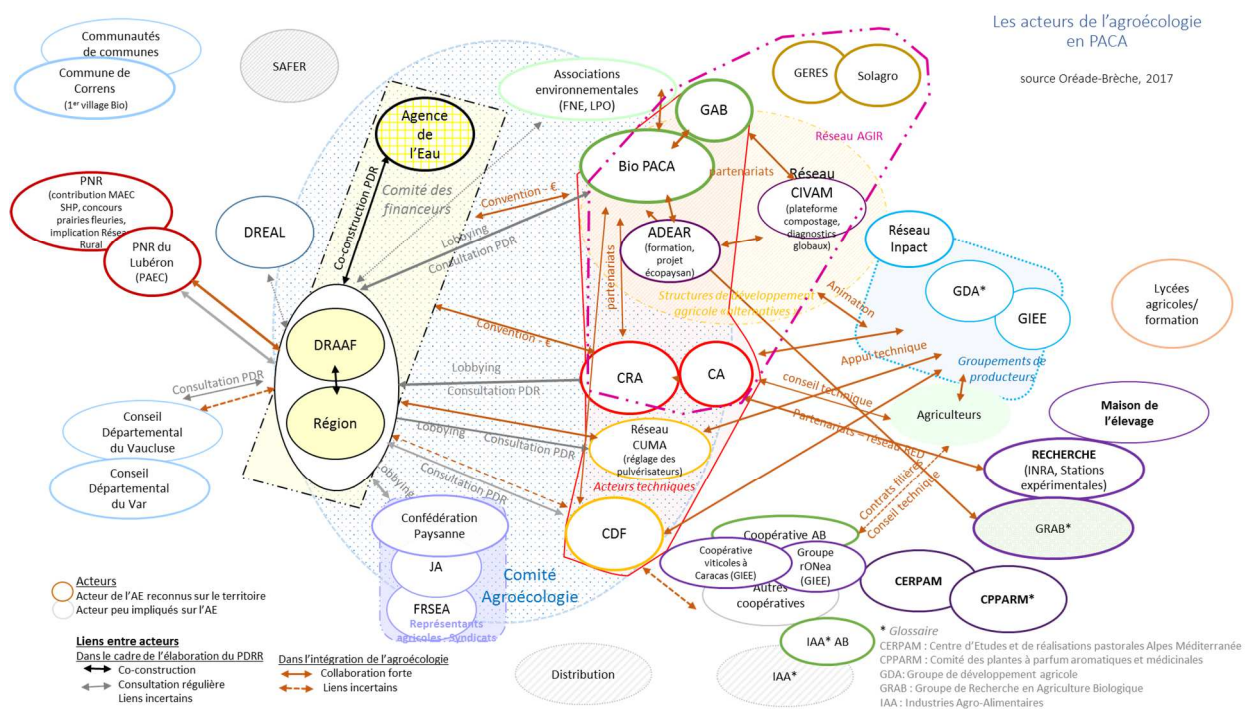
¹⁸ Gliessman S.R. (2016). Transforming food systems with agroecology. *Agroecology and sustainable food systems*, 10 (3), pp. 187-189.

positionner les acteurs dans la construction du PDRR au regard de leur implication dans la construction du PDRR, mais aussi de leur niveau d'appréhension de l'agro-écologie et de leur poids dans le jeu d'acteurs régional.

• Schéma de la gouvernance régionale autour du PDRR intégrant les acteurs de l'agro-écologie

L'objectif de ce schéma est de montrer les liens et les collaborations entre (1) les acteurs qui favorisent et mettent en œuvre l'agro-écologie sur le territoire et (2) ceux qui élaborent le PDRR (ces deux catégories d'acteurs étant parfois confondues). Le schéma est construit à partir de la compréhension des entretiens. Certaines incertitudes quant aux liens de collaborations et à l'importance des acteurs subsistent, notamment concernant les acteurs secondaires du PDRR pour ce schéma qui ne se veut **pas exhaustif**). L'exemple suivant provient de l'étude de cas conduite en PACA ; chaque étude de cas a été illustrée ainsi dans **l'annexe E**.

Figure 17 - Liens et collaborations entre acteurs de l'agroécologie et du PDRR en PACA



Ce schéma ne fait pas ressortir les divers comités de pilotage ou groupes de travail qui réunissent les acteurs, il a donc été systématiquement complété par un texte explicatif donnant des précisions sur la gouvernance autour du PDRR et de l'agro-écologie dans la région. Cet outil de représentation permet de **positionner les acteurs du territoire** impliqués sur la thématique de l'agro-écologie et du PDRR. Il permet une analyse partielle mais factuelle de la situation.

• Le pouvoir des acteurs dans l'élaboration du PDRR

L'objectif de cette étape est de déterminer les formes et l'intensité de « pouvoir » que les acteurs peuvent utiliser **pour intégrer l'agro-écologie dans le PDRR**. Pour cela, il convient de définir puis noter les différentes formes de pouvoir qui peuvent être mobilisées.

Nous nous sommes appuyés sur le « Guide de la recherche-action, la planification et l'évaluation participatives » (Jacques M. Chevalier, Daniel J. Buckles et Michelle Bourassa, 2013), qui présente plusieurs outils à mobiliser lors d'un processus de concertation, pour identifier les 4 pouvoirs suivants :

- **Le pouvoir économique**, qui comprend les capacités et leviers de mobilisation de moyens financiers, humains ou matériels dédiés à l'agro-écologie ;
- **Le pouvoir décisionnel**, qui correspond à la prise de décision, de rédaction de règles et/ou de lois ;
- **Le pouvoir d'influence**, qui correspond à la capacité de l'acteur à influencer les autres acteurs du processus. Cela relève donc de la capacité à faire pression sur autrui et du poids dans la négociation ;
- **Le pouvoir technique** : ici, le pouvoir concerne l'expertise technique et la capacité des acteurs à diffuser leurs connaissances et expériences sur l'agro-écologie.

Lors des entretiens, nous avons ensuite demandé à chaque acteur de donner une **note de 0 à 5** pour quantifier les pouvoirs de sa structure (ce qui reste une notation subjective, donc ne considérer que comme une tendance), selon qu'il considère ces différents pouvoirs comme « nul », « faible », « très faible », « moyen », « fort » ou « très fort ». Chaque structure peut ainsi être définie en fonction de ses pouvoirs prédominants et selon une note de pouvoir globale. Ces résultats peuvent servir dans d'autres analyses ou permettre de situer les acteurs les uns par rapport aux autres, ou d'une région à l'autre.

Chaque type d'acteurs a une forme de pouvoir prédominante, qui se retrouve à l'échelle de l'ensemble des régions. Par exemple, le pouvoir décisionnel ressort comme prépondérant dans le pouvoir global des Régions, ce qui est logique puisqu'elles sont autorités de gestion des PDRR.

• L'engagement des acteurs sur la conduite d'actions ou de projets en faveur de l'agro-écologie

Chaque acteur peut être caractérisé par sa compréhension et lecture du concept d'agro-écologie (qui va déterminer sa manière d'appréhender l'agro-écologie), lecture qui se fait au niveau de l'individu interviewé, mais qui peut donner néanmoins une tendance du niveau d'appréhension à l'échelle de la structure représentée : la personne enquêtée étant en général la personne en charge de l'agro-écologie, c'est elle qui est force de proposition technique sur le sujet, en aide à la décision des élus/administrateurs.

Néanmoins, chaque type d'acteurs (échelle structure) peut aussi être caractérisé en complément par son **engagement en faveur de l'agro-écologie**, c'est-à-dire le niveau d'engagement de la structure à porter des projets ou des actions en faveur de l'agro-écologie.

L'échelle de notation du niveau d'engagement a été élaborée de 0 à 3. Chaque acteur a été questionné sur les axes stratégiques, priorités et projets de développement de sa structure, puis sur la place de l'agro-écologie dans cette stratégie ou ces projets. La notation d'engagement est issue d'une estimation de l'enquêteur basée sur les réponses à ces questions, elle reste donc subjective même si nous avons cherché à définir de la manière la plus précise les différents niveaux de notation afin d'éviter de laisser une place trop importante à la subjectivité de la personne en charge de l'analyse. Ce système de notation et les différents niveaux de notation présentent des limites certaines, notamment concernant la définition de projets contribuant à l'agro-écologie, au regard de la définition vaste du concept, mais permet d'obtenir une donnée quantifiée qui entrera en jeu pour le positionnement des acteurs, étape nécessaire à l'analyse des jeux d'acteurs.

Tableau 17 : Estimation du niveau d'engagement de la structure en faveur de l'agroécologie - grille de notation

Note	Correspondance
« 0 » : aucun engagement	La structure ne considère l'agro-écologie ni comme une priorité, ni comme un domaine d'actions possibles ; aucun projet ou action n'est conduit en faveur de l'agro-écologie
« 1 » : actions isolées	La structure met en œuvre quelques actions en faveur de l'agro-écologie (diagnostics agro-écologiques, conseils à la demande, etc.). Il n'y a pas d'ingénierie dédié à l'agro-écologie dans la structure.

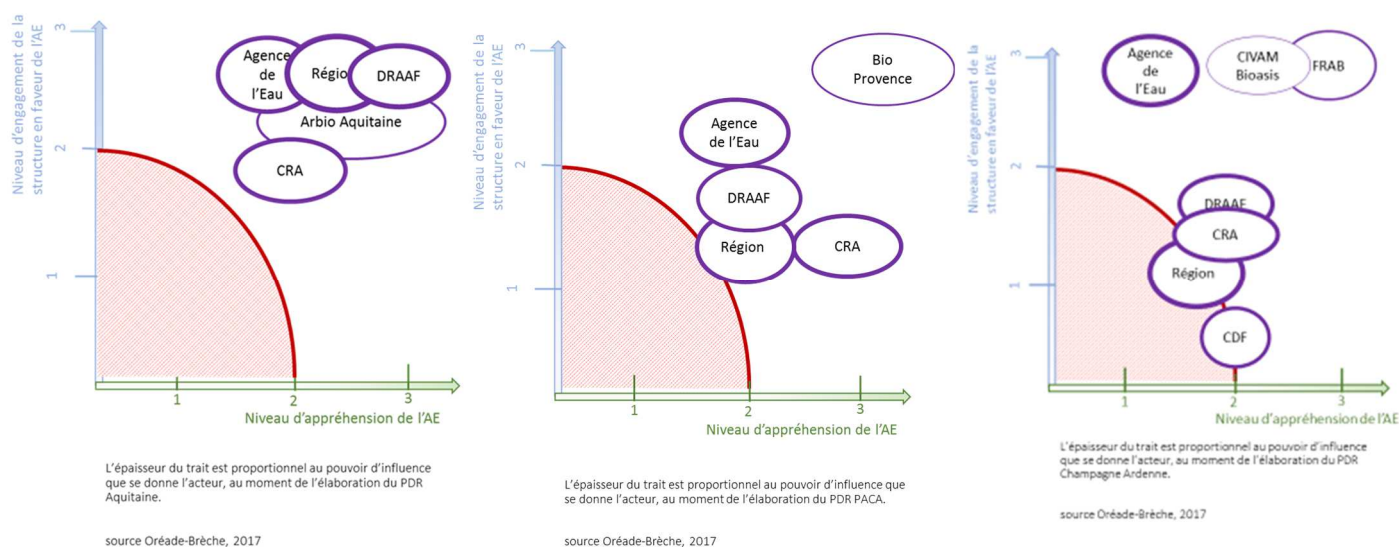
« 2 » : actions et ingénierie dédiée	La structure met en œuvre de manière régulière ou systématique des actions en faveur de l'agro-écologie, avec de l'ingénierie dédiée (ou sans ingénierie dédiée pour les structures ayant de fait des actions contribuant à l'agro-écologie : associations de producteurs biologiques, Agence de l'eau, etc.)
« 3 » : politique ou plans d'actions spécifiques dédiés à l'agroécologie	La structure porte une politique ou un plan d'actions qui vise spécifiquement la transition agro-écologique de systèmes de production.

• Le poids relatif des différents acteurs pour l'intégration de l'agro-écologie dans le PDRR

Afin de pouvoir visualiser le positionnement des acteurs du territoire en fonction de leur appréhension globale du concept d'agro-écologie, du niveau d'engagement des structures en faveur de l'agroécologie et de leur niveau d'influence lors de l'élaboration du PDRR, nous avons opté pour un schéma bidimensionnel, l'axe des abscisses représentant le niveau d'appréhension¹⁹ de l'agro-écologie par l'acteur, l'axe de ordonnées représentant le niveau d'engagement de l'acteur en faveur de l'agro-écologie.

L'épaisseur du trait des cercles est pondérée au pouvoir global de l'acteur (la taille de l'épaisseur du trait correspondant à la note moyenne, estimée sur 5). Les exemples ci-dessous proviennent des études de cas conduite en Aquitaine, PACA et Champagne Ardenne. Chaque étude de cas a été illustrée ainsi en **annexe E**.

Figure 18 : pouvoir estimé des acteurs lors de l'élaboration du PDRR au regard de leur appréhension et engagement en faveur de l'AE



Cette représentation est en mettre en lien avec les mesures et les modalités d'aide en faveur de l'AE activés dans les PDRR. Il permet d'identifier par territoire les acteurs les plus influents lors de l'élaboration des PDRR et voir leur niveau d'engagement en faveur de l'AE, et leur niveau de compréhension du concept d'AE. Il permet d'identifier si les acteurs les plus engagés sont les plus influents, ou réciproquement ; l'analyse des PDRR permet ensuite de voir si ces éléments ont un impact sur la prise en compte du PAE dans les PDRR. En Aquitaine, l'ensemble des acteurs les plus influents dans les PDRR ont une très bonne compréhension et un engagement élevé en faveur de l'agroécologie (projets ou actions régulières, ingénierie dédiée). En PACA, les acteurs les plus influents sur les PDRR ont une relative bonne compréhension de l'AE, mais un engagement variable ; l'acteur le plus engagé et ayant une approche fine de l'AE (approche systémique, lien au territoire et aux filières) estime avoir eu un rôle par contre très limité dans

¹⁹ Appréhender est utilisé ici dans la définition suivante : « saisir par l'entendement, par un acte précis de la pensée conceptuelle », CNRTL

l'élaboration du PDRR. En Champagne Ardenne, en dehors de l'Agence de l'eau, les acteurs des PDRR les plus influents sont ceux qui sont le moins engagés en faveur de l'AE. L'appréhension de l'AE par ces acteurs influents est moindre qu'en PACA, aucun d'eux n'envisage le développement de l'AE à travers les filières ou les territoires. Ces éléments d'analyse sont explicités par étude de cas en **annexe E**, et sont mis en perspective avec le niveau d'intégration du PAE dans les PDRR.

5.2.3.2 L'analyse transversale des études de cas : faire ressortir les facteurs principaux impactant la prise en compte de l'agro-écologie

❖ La prise en compte de l'agro-écologie : compléments sur la mobilisation des mesures du PDRR en faveur de l'agro-écologie

Les sorties ou outputs du système étudié se retrouvent dans la plus ou moins grande mobilisation des mesures du PDRR en faveur de l'agro-écologie. Nous ne reprendrons bien évidemment pas les éléments de la phase 1 de l'étude qui ont permis d'identifier les mesures mobilisables pour le Projet agro-écologique et les modalités de mise en œuvre mobilisées pour soutenir la transition agro-écologique. Il s'agit surtout de **compléter ces éléments avec l'analyse de la mise en œuvre des mesures 10, 11 et 16**, non traitées en phase 1, ainsi que d'analyser le niveau d'intégration du PAE dans les actions du **Réseau Rural**.

❖ L'approfondissement des sous-systèmes pour identifier les facteurs déterminants ou indicateurs de contexte, en lien avec l'intégration de l'agro-écologie dans les PDRR

Dans l'objectif de conduire une analyse systémique des facteurs, tant externes qu'internes, pouvant influencer les choix stratégiques des autorités de gestion dans leur déclinaison des principes de l'agro-écologie dans les PDRR, la description des sous-systèmes et facteurs pré-identifiés dans la **Figure 16** est une étape préalable nécessaire.

- **Les éléments de contexte** : L'objectif de cette étape est d'identifier les influences de l'environnement qui pèsent sur le système, afin d'en identifier d'éventuels facteurs déterminants pour l'intégration de l'agro-écologie dans le PDRR.

Un grand nombre d'acteurs nous ont cité comme contrainte à la mise en œuvre du PDRR la contrainte budgétaire liée notamment à la mise en œuvre des mesures ICHN. Nous proposons deux indicateurs de contexte spécifique, pour pouvoir estimer la **disponibilité de la maquette FEADER pour l'agriculture**, c'est-à-dire la part de FEADER dont la répartition reste entièrement sous la décision de l'autorité de gestion. Les « indicateurs maquette », en euros/ha de SAU et en euros/exploitation agricole, ont été calculés en soustrayant de l'enveloppe totale FEADER le budget alloué à la mesure 13 (ICHN), divisé par la SAU totale ou le nombre total d'exploitations agricole de la région. Ces indicateurs sont mentionnés dans les éléments de contexte par région (en **annexe E**). En toute rigueur, il aurait fallu déduire le montant du budget alloué à la sous-mesure 7.6 (protection des troupeaux contre la prédation du loup), qui concerne les régions PACA et dans une moindre mesure Rhône-Alpes ; mais les budgets sont indiqués à l'échelle de la mesure. Cependant, même à l'échelle de la mesure entière, le montant de ces budgets n'impacte pas notablement l'ordre de grandeur des indicateurs « maquette » calculés pour les deux régions concernées.

- **Les acteurs de l'agroécologie et du PDRR** : Une partie dédiée est intégrée dans chaque fiche PDRR de l'**annexe E**, pour permettre dans chaque région d'identifier les acteurs susceptibles de se mobiliser pour ou contre tout changement, et comprendre les objectifs de chaque type d'acteurs, leur positionnement en faveur de l'agro-écologie, leur mode d'actions éventuels et leur pouvoir d'influence lors de l'élaboration du PDRR. Une analyse transversale synthétique est réalisée au § 7.1.2, pour permettre de faire émerger les points de divergence et de convergence entre les discours de ces acteurs.

- **La place des différents schémas régionaux relatifs à l'agriculture et à l'environnement dans l'intégration de l'AE dans les PDRR** : Les différents éléments collectés lors des entretiens sont analysés par région en **annexe B**. Il s'agit de :

- L'organisation de la gouvernance locale du PAE ;
- L'organisation et fonctionnement des déclinaisons régionales des plans du programme Produire Autrement du PAE : « Ambition bio, « Ecophyto », « Enseigner à produire autrement » ;
- Le fonctionnement et l'animation des GIEE en régions ;
- L'articulation du PDRR avec les autres politiques ou schémas régionaux pouvant contribuer à la transition AE.

Une analyse qualitative a ensuite été conduite de manière transversale pour essayer d'identifier les points de convergence entre les régions et les spécificités éventuelles.

5.2.3.3 Les freins à l'intégration des objectifs en termes d'agro-écologie dans les PDRR et les leviers ou bonnes pratiques identifiées par les acteurs régionaux

Les freins à l'intégration de l'agroécologie et les facteurs de succès qui expliquent les réalisations et résultats obtenus ont été identifiés par les acteurs durant les entretiens. Une analyse transversale des principaux freins et facteurs de succès identifiés par ces études de cas est ensuite proposée (voir § 7.1.2). Les différents **points de vue** récoltés permettent de mettre en exergue l'identification de des freins différents ou convergents selon les types d'acteurs concernés.

5.2.4 Limites méthodologiques de la phase 2

- Les études de cas ont permis d'approfondir la compréhension de l'élaboration de 7 PDRR choisis sur des critères de représentativité de la diversité des PDRR et régions métropolitaines, cependant, ce **nombre reste restreint** au regard des 22 PDRR métropolitaines : Concernant la modélisation, certaines combinaisons de facteurs déterminants auraient gagné à être vérifiées sur d'autres régions : l'analyse systémique débouche sur un **modèle**, ce dernier doit **normalement être éprouvé**, ce que nous n'avons pas pu faire pour cette étude.
- Toutes les données analysées proviennent des **entretiens avec les personnes ressources identifiées** sur le terrain. Le dimensionnement de l'étude n'a pas permis de rencontrer certains acteurs spécifiques, identifiés selon les régions comme peu présents, peu impliqués mais pouvant avoir un rôle potentiel important pour le développement de l'AE (acteurs de la recherche, SAFER...). De la même manière, les acteurs des filières sont des acteurs clés identifiés par la littérature pour la transition agro-écologique des territoires comme pouvant être un frein au développement de l'AE sur les territoires ; nous n'avons rencontrés que les représentants de Coop de France en Région, sans rencontrer de représentants des IAA ou d'entreprises de l'aval : en effet, cette étude ciblait l'intégration de l'AE dans les PDRR, et ces acteurs n'étaient pas identifiés comme ayant participé activement à la construction des PDRR (mais au contraire, comme étant parfois des acteurs absents des instances d'échanges sur les PDRR et sur l'AE).
- Tous les éléments repris dans **l'identification des freins et leviers au développement de l'AE sont à dire d'acteurs et ne sont pas issus d'analyses partagées au niveau national et étayés par des études** : dans la mesure où la commande balayait un très large panel de questions et de thématiques, l'approfondissement et l'analyse critique fine de ces données n'ont pu être systématiquement réalisés (notamment concernant les MAEC, au regard de la complexité de ce dispositif et de sa déclinaison matricielle en région) : les retours proposés sont donc à considérer non comme une analyse rigoureuse mais comme un indicateur de l'opinion, du ressenti et de l'analyse des acteurs rencontrés, ce que visait l'étude qui cherchait à recueillir une image de leurs perceptions. **Pour approfondir certains sujets qui pourraient interpeller, une étude approfondie ciblée sera nécessaire (par exemple sur la mise en œuvre des MAEC).**

6 Analyse transversale : essai de modélisation des facteurs impactant la prise en compte de l'agro-écologie dans les PDRR

6.1 Compléments sur la mobilisation des mesures 10, 11, 16 et mise en œuvre du Réseau Rural Régional

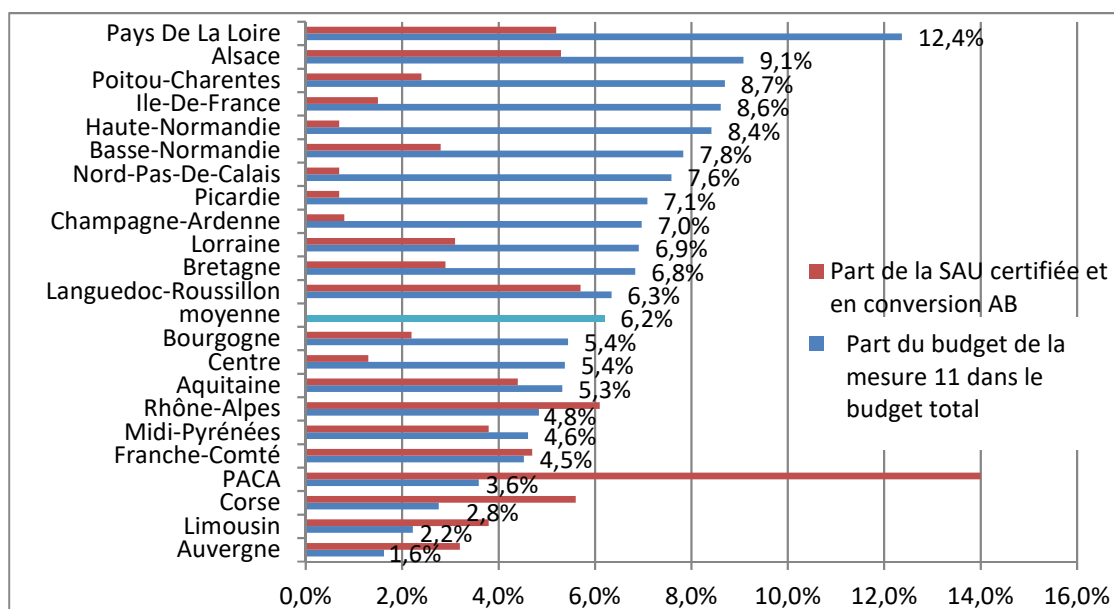
6.1.1 Généralité sur les budgets dédiés aux mesures 10 et 11 dans les PDRR métropolitains

La maquette budgétaire dédiée aux mesures 10 et 11 a été analysée au § 3.4.3.1.

Afin d'analyser plus finement les moyens financiers dédiés à l'Agriculture Biologique, nous pouvons isoler le budget de la mesure 11. En y superposant les données de la SAU AB régionale (2010), **on ne remarque pas de corrélation marquée entre l'enveloppe dédiée à la mesure 11 et le contexte régional en termes de dynamique de conversion et de surface AB**. Cependant, plusieurs remarques peuvent être faites : les PDRR Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Picardie et Champagne-Ardenne, dont les Régions présentent les plus faibles surfaces AB, ont un budget conséquent accordé à la mesure 11, ce qui est cohérent.

Le faible budget du PDR PACA appliqué à la mesure 11 (3.6 %) peut s'expliquer par le développement déjà très avancé de l'AB dans cette région (14,5 % des surfaces agricoles utiles, 1^{ère} région de France en SAU) mais cela a été jugé insuffisant par les acteurs de terrain, pour lesquels les dynamiques de conversion et les besoins d'aide au maintien, considérés comme très importants dans cette région, doivent être soutenus.

Figure 19: Part relative du budget de la mesure 11 dans les budgets totaux des PDRR (hors *top-up*, source ODR, décembre 2016) et part de la SAU régionale en AB (Agreste 2010)



6.1.2 Mesure 10 : Mesures Agro-environnementale et Climatiques (MAEC)

• La sélection des MAEC

Pour rappeler les MAEC constituent un outil basé sur une compensation financière calculée pour financer des **surcoûts et manque à gagner** qui vise à :

- Accompagner le changement de pratiques agricoles afin de répondre à des pressions environnementales identifiées à l'échelle des territoires (exemple MAEC système SGC, SPE) ;
- Maintenir les pratiques favorables sources d'aménités environnementales là où il existe un risque de disparition ou d'évolution vers des pratiques moins vertueuses (exemple MAEC système SPE et SHP).

Les régions ont sélectionné les MAEC systèmes qui correspondaient à leur problématique régionale, ou jugées comme prioritaires. Pour les zones d'élevage, la mesure **Systèmes Herbagers et Pastoraux (SHP)** joue en général le rôle de la **continuité de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE)**.

• Le zonage des PAEC

Il semble pour beaucoup de territoires, le zonage des PAEC s'est inscrit dans la **continuité des zonages appliqués lors de l'ancienne programmation**.

Le **zonage des MAEC systèmes herbagers** a également pu être envisagé en tenant compte de la **revalorisation de l'ICHN**. En effet, le soutien à l'herbe qui existait jusqu'en 2014 sous forme de prime herbagère agro-environnementale (PHAE) a été remplacé et un montant supplémentaire a été intégré à l'ICHN dès 2015, afin de simplifier le dispositif pour les agriculteurs²⁰. En PACA, avec un PDRR sous contrainte budgétaire, le choix a été fait de cibler la SHP1 (individuelle) sur des zones de plaine, **hors zone ICHN** (l'ICHN ayant été revalorisée par rapport à l'ancienne programmation), afin d'essayer de trouver un système pour compenser la disparition de PHAE pour les systèmes d'élevage sur tout le territoire : via la SHP1 pour les exploitations localisées en zone de plaine et via la revalorisation de l'ICHN pour les exploitations localisées en zone de montagne. En Rhône-Alpes également, **certaines mesures de la famille « Herbe » n'ont pas été activées en zones de montagne sur lesquelles l'ICHN était déjà présent et avait augmenté**.

Tous les PDRR des 7 régions étudiées se sont basés sur les **zones à enjeux « eau »** (captage prioritaire Grenelle et Plans d'Actions Territoriaux -PAT- validés), zones **humides** et zone à enjeux « **biodiversité** » (Natura 2000).

Les régions disposant d'élevage en zone de montagne ont également ciblé les zones à enjeux « **herbe** » (maintien des surfaces en herbe et surfaces pastorales) comme en Aquitaine, PACA ou Rhône-Alpes.

Certains PDRR peuvent avoir des **critères spécifiques**, en lien avec leur contexte : le PDR Bretagne mentionne ainsi un critère de zonage portant sur les enjeux **phytosanitaires en lien avec les algues vertes**, zones de Défense de la forêt contre les Incendies (**DFCI**) en PACA ; **érosion** en Nord-Pas-de-Calais...

4 PDRR couvrent finalement presque l'intégralité de leur territoire, alors que 3 régions ont ciblé les PAEC sur des territoires restreints.

En Aquitaine, tant la sélection des MAEC que le choix du zonage peut interpeller dans la mesure où la MAEC « Système Grande Culture » n'a pas été ouverte en Aquitaine et le zonage exclut les Landes de Gascogne, ce qui fait qu'aucune MAEC n'est ouverte dans les zones de monoculture. Par contrainte budgétaire, le choix de l'AG a été de cibler le zonage des PAEC aux zones à enjeux eau (captage « Grenelle » et PAT valide), biodiversité et pastoralisme. Aucun PAT n'étant en cours de validité dans les Landes et au nord des Pyrénées Atlantique au moment de

²⁰ <http://agriculture.gouv.fr/indemnite-compensatoire-de-handicaps-naturels-ichn>

l'élaboration du PDRR, aucun PAEC n'a donc pu être mis en place sur cette zone, dont les enjeux en termes d'agro-écologie sont pourtant bien identifiés dans le PDRR. Ce territoire serait par contre concerné dans les futures zones de captage « conférence environnementale » et aura bientôt un PAT valide. Les acteurs n'ont pu donner de précisions sur les raisons ayant conduit à ce résultat au moment de l'élaboration du PDRR (souvenirs imprécis).

• Sélection des PAEC :

Une fois les projets PAEC déposés, les services des AG ont généralement procédé à des « allers-retours » avec les porteurs de PAEC pour affiner ou compléter les projets et dossiers lorsqu'ils étaient estimés incomplets. D'après les enquêtes conduites lors des études de cas, il ne semble **pas y avoir eu de réelle sélection des PAEC** : tous les PAEC déposés semblent avoir été validés, au pire lors d'une session subséquente. Cette **absence de sélection des PAEC serait en partie liée aux jeux d'acteurs** ; certaines chambres d'agriculture, qui ont un pouvoir d'influence fort, ont pu défendre des PAEC que les services des AG n'auraient peut-être pas retenus (exemple du PAEC de la Marne).

Dans cette logique, et lorsque la consommation de la maquette financière de la mesure 10 était bien avancée, les AG semblent avoir préféré **arrêter les appels à projets et ne plus sélectionner de nouveaux PAEC**, comme en PACA par exemple. En Champagne-Ardenne, cette ouverture large des PAEC a contribué à la **consommation de l'intégralité de la maquette FEADER** au bout de deux ans. A compter de 2017, seule l'Agence de l'Eau devrait intervenir en *top-up* pur en appliquant ses propres modalités : soutien uniquement aux MAEC à enjeux eau (maintien de l'herbe, fauche tardive, diminution de l'IFT, etc.).

Selon les services des AG, ce seraient surtout des **projets conduits à une échelle locale**, avec une animation dédiée, qui donneraient des PAEC pertinents et bien cadrés. Certains PAEC déposés à l'échelle de département entier semblent moins précis et moins cohérents.

• Plafonds

Plusieurs niveaux de plafonds s'appliquent aux MAEC :

- Un montant unitaire maximum par MAEC, fixé par hectare et par an, cadré nationalement (http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/7-20160412_tab_bilan_to_sous-mesure_10-1.pdf)
- Les MAEC peuvent faire l'objet d'un plafond financier, limitant le nombre d'hectares (ou le nombre d'éléments pour certaines MAEC) qui peuvent bénéficier de l'aide. Ce plafond figure dans les notices régionales spécifiques d'aide MAEC.
- Enfin les co-financeurs nationaux peuvent décider de fixer des plafonds (et planchers) par exploitations : par exemple en Rhône-Alpes, l'arrêté 2016 définit plusieurs plafonds pour les MAEC bénéficiant d'un soutien du MAA, variable de 1.900 € à 3.800 €/an/exploitation, avec une dérogation à 5.700 €/an/exploitations pour des exploitations ayant engagé en « HERBE 09 » au moins 30% de la surface contractualisée. Selon les co-financeurs, ces plafonds peuvent être très variables (en Rhône-Alpes toujours²¹, le Conseil Départemental d'Isère a fixé par exemple en 2016 un plafond par MAEC à 7.600 €/an/exploitation).

• Retour général sur le dispositif MAEC

A noter qu'un **certain nombre d'acteurs rencontrés semblent douter de l'efficacité des MAEC**. D'après eux, les MAEC ont une durabilité faible, dans la mesure où il existe un risque qui leur semble fort de retour à l'état initial après la période de cinq ans achevée.

- Certaines MAEC, notamment les MAEC de réductions d'intrants, encourageraient des pratiques qui ne seraient

²¹ http://draaf.auvergne-rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/ANNEXE_2_14_plafonnement_et_plancher_cle4e1255.pdf

pas économiquement durables, en grandes cultures notamment, une fois le financement stoppé.

- La grande majorité des agriculteurs engagés ne s'inscriraient pas **dans une démarche d'amélioration mais de maintien de pratiques puisqu'ils étaient déjà engagés dans des MAE dans la précédente programmation**. Or, si les MAEC visent à accompagner la transition avec des contrats de 5 ans, certains acteurs pensent qu'elles ne devraient pas être sollicitées sur plus long terme, dans cet objectif-là.
- Certaines MAEC ne seraient pas adaptées aux spécificités régionales : par exemple, certains acteurs estiment que la **nouvelle MAEC sol** ne devrait pas être cadrée nationalement car chaque région a son propre contexte pédoclimatique.

Les MAEC « eau » sont finalement peu mobilisées, jugées trop contraignantes par les agriculteurs. En zone de grandes cultures spécialisées, les MAEC sont globalement peu souscrites.

Dans certaines zones d'élevage, certains acteurs trouvent que **le seuil maximum de chargement** (1.4 UGB/ha) est très exigeant (dans la mesure où certains élevages dépassent ce seuil), tout comme le **niveau maximum de concentrés** pouvant être utilisé dans les rations.

Ces éléments seront repris dans l'analyse des contraintes et leviers pour une meilleure prise en compte de l'agro-écologie dans les PDRR.

6.1.3 Mesure 11 : Agriculture Biologique

La mesure 11 est cadrée nationalement, néanmoins les autorités de gestion (AG) ont la possibilité de fixer des plafonds d'aide à l'échelle de l'exploitation, pour les deux sous-mesures.

Les AG ont également eu la possibilité de limiter en 2015 la durée de reprise des anciens contrats SAB-C et SAB M²² (souscrits entre 2011 et 2014) pour atteindre 5 ans d'aide au total (5 ans de conversion ou 5 ans de maintien).

Concernant spécifiquement la sous-mesure 11.2 (maintien à l'AB), elles peuvent également :

- Décider de la prorogation annuelle (ou pas) de l'aide au maintien suite à un premier engagement de 5 ans ;
- Définir des règles de priorisation et de ciblage pour cette opération en lien avec les orientations prises par le Comité régional du programme « Ambition Bio 2017 »

• Plafonds

Sur les 7 régions étudiées, 3 avaient fait le choix initial de ne pas mettre de plafond sur la mesure 11 ; avec des dotations financières représentant plus de 20 % de leur maquette FEADER (hors ICHN) : Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais et Bretagne. Les 3 autres ont mis en place des plafonds, dont les plus bas étaient ceux de l'Auvergne (12.000 € pour la CAB et 8.000 € pour la MAB). Champagne Ardenne avait fait le choix de mettre des plafonds très hauts (entre 30.000 € et 40.000 € par exploitation), adaptés selon l'AG à la taille des exploitations céréalières.

La mise en œuvre de la mesure pour les campagnes PAC 2015 à 2017 a cependant imposé à certaines AG de **mettre en place ou abaisser leurs plafonds en cours de programmation**, les consommations étant très importantes : Rhône-Alpes s'est aligné pour la campagne PAC 2017 avec les plafonds du PDR Auvergne, assez bas. En Champagne-Ardenne, des critères et un abaissement des plafonds vont être appliqués de manière rétroactive à la campagne 2015 (non encore instruite). L'Agence de l'eau pourrait néanmoins prendre le relais en *top-up* pur (la maquette FEADER étant consommée), sans plafond, à compter de la campagne 2017.

²² Les mesures Soutien à l'Agriculture Biologique, volet Conversion et volet Maintien, étaient mises en œuvre lors de la programmation 2009-2013, et ont été prolongées en 2014; elles étaient financées via le 1er pilier de la Politique Agricole Commune (PAC).

Tableau 18 : Plafonds envisagés par l'AG de Champagne Ardenne de manière rétroactive, sans intervention de l'Agence de l'eau en 2017

Plafond en €	2015	2016	2017
CAB	45.000	30.000	10.000
MAB (5 ans max)	10.000	10.000	5.000

Cette « adaptation » en cours de programmation peut induire la mise en place de plafonds très variables, parfois assez complexes comme en Aquitaine (voir tableau 4 et 5). Cette **instabilité** donne l'impression que les **autorités de gestion (et les DRAAF) n'ont pas bien anticipé le besoin financier** que représentait le soutien à l'agriculture biologique. Par ailleurs, cela rend très difficile une bonne compréhension du dispositif par les agriculteurs, mis à dure épreuve, et remet en question la cohérence globale du dispositif.

Par ailleurs, les Agences de l'Eau qui de manière globale deviennent des acteurs indispensables pour le financement de la mesure 11, peuvent avoir leurs propres règles d'intervention sur leurs zones à enjeux eau (souvent sur les zones de captage prioritaire) comme le montre l'exemple ci-dessous des plafonds envisagés à la mesure 11 en Aquitaine. Cette complexité ne facilite pas la compréhension du dispositif et questionne sur la cohérence et la pertinence de la mesure 11 au regard des besoins du territoire.

Tableau 19: Plafonds envisagés pour la mesure 11 par l'AG en Aquitaine

Plafond en €	2015	2016	2017
CAB	30.000	25.000	18.000
Nouveaux installés			21.000
MAB (5 ans max) AG			
Exploitation 100% Bio	10.000	10.000	10.000
Exploitations mixtes	1.500	1.500	1.500
CAB Agence de l'Eau	/	/	20.000
MAB Agence de l'Eau	/	15.000	10.000

• Critères de sélection

Sur les 7 régions étudiées, 5 avaient fait le choix de ne pas mettre de critères de sélection sur la sous-mesure 11.2 : Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, Champagne Ardenne, Bretagne et Aquitaine. L'Auvergne avait fait le choix initial de limiter l'aide au maintien à 5 ans et de ne soutenir le maintien que dans la continuité de l'aide à la conversion, à l'exception des exploitants installés depuis moins de 5 ans (ayant pu reprendre une exploitation bio). PACA cible les zones de captage prioritaire et limite également l'aide au maintien à 5 ans.

Tout comme pour les plafonds, la forte mobilisation de la mesure 11 et de la maquette FEADER dédiée font que les autorités de gestion ont plutôt tendance à mettre en place de nouveaux critères.

Il ressort au final 3 grands types de critères :

- Des critères **géographiques** : limiter les soutiens aux zones de captage prioritaires (PACA)
- Des critères pour cibler le **type d'exploitations** aidées : exploitations 100 % bio (bientôt en Aquitaine)
- Des critères pour soutenir certaines **filières**, comme en Auvergne depuis la campagne 2016. Ce dernier type de critère permet de faire un effet levier sur le territoire dans son ensemble, et semble assez pertinent au regard du PAE (voir encadré suivant).

Encadré 2 : Focus sur un critère de sélection « filières » pour la sous-mesure 11.2 en Auvergne

En 2015, l'aide au maintien n'était pas assuré pour les exploitations non engagées en 2014 dans un contrat SAB. En 2016, deux critères sont appliqués, dont un spécifique à la filière bovin viande, en contrepartie la prorogation annuelle de l'aide devient possible pour tous les agriculteurs éligibles. L'AG visait un meilleur accompagnement des

exploitations en filière bovin allaitant qui valorise leur production en filière biologique (afin de conforter et développer la filière bovin viande biologique du territoire) et un meilleur soutien aux exploitations engagées historiquement dans la dynamique de développement de l'agriculture biologique sur le territoire. Ce nouveau dispositif a été construit en concertation étroite avec les représentants professionnels de l'amont et de l'aval.

Critères de sélection de la MAB du PDR Auvergne à compter de 2016

- | |
|--|
| 1. Chef d'exploitation individuel installé depuis moins de 5 ans ou forme sociétaire dont au moins la moitié des parts sociales est détenue par un ou plusieurs agriculteurs installés depuis moins de 5 ans |
| 2. Taux de valorisation des animaux en filière bio ²³ supérieur ou égal à 50% |

Le critère de sélection sur la filière viande s'applique **exclusivement aux exploitations éligibles à l'Aide aux Bovins Allaitants (ABA)**. Dans ce cas, pour pouvoir y prétendre, l'exploitant doit soit être installé depuis moins de 5 ans soit pouvoir justifier d'un taux de valorisation des animaux en filière bio $\geq 50\%$. Ce taux de valorisation se définit par le ratio « nombre d'animaux valorisés en filière bio y compris vaches de réforme » $\div$ « nombre d'animaux sortis », le numérateur et le dénominateur étant compté en nombre de têtes. Les opérateurs de la filière ont été impliqués en amont de la conception de ce dispositif et la Chambre Régionale d'Agriculture a établi avec eux un document spécifique pour pouvoir justifier du nombre d'animaux abattus en filière bio par les agriculteurs.

➔ Dans toutes les régions, on constate une **montée en puissance des Agences de l'eau, qui jouent aujourd'hui un rôle majeur dans le financement** de la mesure 11. Selon leur capacité financière, les Agences de l'eau peuvent financer en *top-up* sur une partie du territoire l'aide au maintien (en général ciblée sur les zones à enjeux eau) et une partie de l'aide à la conversion (Nord Pas de Calais, PACA, Aquitaine, etc.). En Champagne Ardenne, l'Agence de l'eau Seine Normandie pourrait soutenir en *top-up* pur et à compter de 2017, **la CAB et la MAB** (limitée à 5 ans), **sur l'intégralité du territoire, et sans plafond**.

6.1.4 Incitativité relative des mesures 10 et 11

Certains acteurs évoquent une certaine concurrence entre les aides bio et les MAEC, ces dernières pouvant être considérées comme plus incitatives. L'impact de cette « différence » est qu'une partie des agriculteurs qui souhaitent ou pourraient se convertir en bio préféreraient souscrire à des MAEC plutôt qu'aux aides à la bio, et inversement, des agriculteurs engagés en agriculture biologique (notamment en maintien) peuvent être soutenus financièrement dans une moindre mesure que des agriculteurs engagés potentiellement dans des MAEC moins exigeantes.

Plusieurs raisons sont évoquées :

- Le **crédit d'impôts bio** est cumulable avec le maintien ou la conversion en BIO jusqu'à 4.000 euros alors qu'il n'existe **pas de limite de cumul avec les MAEC**.
- Les **montants d'aide unitaires peuvent être plus attractifs** pour certaines MAEC : Si globalement les montants de l'aide à la conversion sont systématiquement plus élevés que les MAEC unitaire, ce n'est pas toujours le cas pour les aides au maintien. Par exemple en viticulture, l'aide à la conversion est de 350 €/ha/an, l'aide au maintien de 250 €/ha/an. Pourtant, certaines MAEC ou combinaisons de MAEC unitaires peuvent permettre d'atteindre un soutien supérieur à la bio : la mesure PHYTO_3 (Absence de traitement phytosanitaire de synthèse) propose un soutien fixe de 399.98 €/ha/an en viticulture ; la combinaison de PHYTO_02 + PHYTO_07 permet d'atteindre par exemple un soutien de 397,22€/ha/an.

²³ Le taux de valorisation est défini par le ration « nombre d'animaux valorisés en filière Bio, y compris vaches de réforme » $\div$ « nombre d'animaux sortis » ; numérateur et dénominateur sont comptés en nombre de têtes.

De la même manière, les MAEC systèmes présentent également parfois des montants unitaires supérieurs à l'aide au maintien (voir **Tableau 20**, zone grisée). A noter que l'évaluation ex-post du PDRH datant de mars 2017 (tome 3, p. 428) mentionne également l'incitativité parfois supérieure pour certains éleveurs de la mesure SFEI (SFEI était une mesure système dont le cahier des charges s'applique à l'ensemble de l'exploitation en polyculture - élevage, afin de favoriser une approche globale du système), à la fois car le montant à l'hectare était supérieur à la MAB et l'aide cumulable avec le crédit d'impôt.

- Le **plafonnement des aides établi en région peut ne pas être particulièrement favorable** pour les aides à la bio : En Champagne Ardenne, l'aide au maintien est plafonnée à 10.000€/an/exploitation, ce plafond est identique pour les demandeurs souscrivant uniquement des MAEC localisées ou certaines MAEC systèmes (SHP « Herbager pastoral maintien », SPE « Polyculture-élevage d'herbivores maintien », etc.). Les demandeurs souscrivant pour les MAEC système « Polyculture élevage **évolution** » et « Polyculture-élevage de monogastriques » bénéficient d'un plafond de 15.000 à 20.000 €/an/exploitation. En Auvergne, les MAEC sont plafonnées à **10.000 €/an/exploitation/financeur** pour la campagne PAC 2016 alors que les aides à la conversion sont plafonnées à 12.000€/an/exploitation et les aides au maintien à 8.000 €/an/exploitation²⁴.

Tableau 20 : Montants maximum d'aides (cadre national)²⁵

		Montant unitaire maximum annuel de l'opération
Systèmes grandes cultures	SGc_01	234,83€/ha
Systèmes de grandes cultures – adaptation aux zones intermédiaires	SGc_02	80€/ha
Systèmes de grandes cultures – adaptation aux zones à forte proportion de cultures légumières ou industrielles	SGc_03	165,36€/ha
Opération individuelle – Systèmes herbagers et pastoraux – <u>maintien</u>	SHP_01	147 €/ha
Opération collective – Systèmes herbagers et pastoraux – <u>maintien</u>	SHP_02	47,15 €/ha
Systèmes polycultures-élevages d'herbivores – dominante élevage	SPE_01	450 €/ha
Systèmes polycultures-élevages d'herbivores – dominante céréales	SPE_02	450 €/ha
Systèmes polycultures-élevages de monogastriques	SPE_03	234,83€/ha
Cultures annuelles : grandes cultures, prairies artificielles > 50% de légumineuses	Conversion	300 €/ha
	Maintien	160 €/ha
Prairies (PT, PT+5ans, PP) associées à un atelier d'élevage (0,2 UGB/ha)	Conversion	130 €/ha
	Maintien	90 €/ha
Cultures légumières de plein champs	Conversion	450 €/ha
	Maintien	250 €/ha
Maraîchage, arboriculture	Conversion	900 €/ha
	Maintien	600 €/ha
Viticulture	Conversion	350 €/ha
	Maintien	250 €/ha
PPAM (Plantes à Parfum, Aromatiques et Médicinales)	Conversion	350 €/ha
	Maintien	240 €/ha
Landes, parcours, estives	Conversion	44 €/ha
	Maintien	35 €/ha

²⁴ http://www.puy-de-dome.gouv.fr/IMG/pdf/pac_2017_maec_bio.pdf

²⁵ http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/7-20160412_tab_bilan_to_sous-mesure_10-1.pdf

Cette différence est théoriquement justifiée par la mise en perspective des surcoûts et manques à gagner induits par les pratiques des mesures 10 et 11, avec une meilleure rémunération attendue des produits AB par le marché, ce dont ne bénéficient pas les exploitants engagés en MAEC. Cependant, certaines filières montrent que cet équilibre n'est pas toujours atteint, la valorisation du Bio ne compensant pas l'ensemble des surcoûts (filières viande Bio en particulier, mais aussi en viticulture : le prix du vin dépendant d'un très grand nombre de facteurs, la labellisation en Bio n'impacterait pas forcément le prix du vin...).

6.1.5 Mesure 16 : Coopération

D'une manière générale, les acteurs rencontrés trouvent que la **mesure 16 n'a pas été optimisée en termes d'intégration du projet agro-écologique**. Dans la plupart des PDRR, il n'y aurait pas de critères de sélection ou de majoration effectifs relatifs à l'agroécologie.

La mesure 16 a été souvent ouverte de manière tardive, avec parfois des premiers appels à projets ouverts uniquement en 2017 (Champagne Ardenne, Aquitaine) ; certains acteurs regrettent que **l'agro-écologie ne soit pas mieux fléchée** dans ce dispositif très ouvert, qui vise l'innovation de manière très large.

En Aquitaine et Bretagne, cette mesure a été ouverte dans l'objectif de renforcer les échanges, la coopération et les projets entre les acteurs de la recherche et les structures de développement, sans thématique spécifique.

Certaines problématiques se retrouvent néanmoins fréquemment, comme le développement des filières courtes et du lien amont/aval (Auvergne, Champagne Ardenne, PACA). D'autres **thématiques sont plus spécifiques**, adaptées aux besoins des territoires : l'adaptation au changement climatique et la gestion quantitative de l'eau sont deux spécificités des sous-mesures 16.1 et 16.5 en PACA, qui correspondent aux priorités du PDRR. De la même manière, l'autonomie protéique est soutenue par la sous-mesure 16.1 en Bretagne. En Champagne Ardenne, l'innovation et la préservation des ressources naturelles s'envisagent par le biais spécifique de **l'innovation technologique** (numérique et robotique), au service de la productivité et par le développement d'une agriculture de précision.

L'Auvergne, Rhône-Alpes et PACA font parties des 7 régions françaises qui ont ouvert la sous-mesure 16.5, contribuant directement au projet agro-écologique par son objectif de protection de l'environnement.

➔ Certaines **réserves** ont été émises lors de l'étude cas sur la **capacité de la mesure 16 à permettre l'innovation**. En effet, elle est décrite comme une machinerie lourde, peu maniable et peu souple, ce qui la rend peu adaptée aux processus d'innovation. Son cadre très strict rendrait également difficile la construction de projets de coopération. Enfin, l'outil d'instrumentation de la mesure, OSIRIS, ne serait pas encore fonctionnel.

6.1.6 Cas des Réseaux ruraux régionaux (mesure 20)

Les Réseaux ruraux (régionaux et national) sont un outil du FEADER et ont vocation à promouvoir des actions en lien avec le développement rural.

Il ressort de manière presque systématique que **les activités des réseaux ruraux régionaux ne sont pas bien connues** des acteurs interrogés depuis la mise en place de la nouvelle programmation FEADER, y compris de certains services du Conseil Régional en charge du FEADER ou de l'agriculture. Ceci s'expliquerait en partie par l'orientation des réseaux ruraux régionaux, dont les activités s'adresseraient de manière privilégiée aux collectivités, **sans impliquer fortement et systématiquement les acteurs professionnels agricoles**.

Si le Réseau rural national a bien engagé une démarche en faveur du développement de l'AE, les réseaux ruraux régionaux semblent plutôt orientés depuis l'ancienne programmation sur deux grands types de projets :

- Les **circuits courts, circuits de proximité et les filières territoriales** : échanges suivis et très appréciés en PACA et

Nord-Pas-De-Calais (restauration collective, outil informatique de mise en lien producteurs/consommateurs, etc.).

- Le **développement rural** (au sens large, ne ciblant pas spécifiquement l'agriculture) et **l'animation des mesures LEADER** (Aquitaine, Bretagne, Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne) ou **coopération** (Nord-Pas-de-Calais)
Aujourd'hui, les activités des Réseaux ruraux régionaux semblent surtout orientées sur l'appui aux projets économiques des collectivités, sur l'animation LEADER, et au service des territoires. **L'agro-écologie ne semble pas vraiment une priorité affichée des réseaux ruraux régionaux**, même si des animations ont pu être organisées sur l'agro-écologie (PACA, Auvergne).

Le pilotage des Réseaux ruraux régionaux était assuré lors de l'ancienne programmation par les DRAAF, mais c'est aujourd'hui les nouvelles autorités de gestion qui en ont le pilotage. **Chaque région/AG est libre de décider des orientations et des thématiques de travail** de son réseau.

La **mise en œuvre des réseaux** est la plupart du temps **internalisée**, sauf en **Rhône-Alpes où il a été confié à Cap Rural**, structure créée en 2014 à la suite du Centre régional de Ressources du Développement Rural (CRDR) créé en 1996 par l'Etat et la Région Rhône-Alpes pour professionnaliser les agents de développement rural de Rhône-Alpes.

→ A noter : en Auvergne on peut observer une **gouvernance particulière** : le réseau rural régional est co-piloté DRAAF/Région, et une **ligne de partage sur le portage des actions a été convenue** : le développement rural (au sens large) est assumé par l'AG pendant que la DRAAF intervient plus sur le volet agricole, ce qui permet justement d'assurer des actions en faveur de l'agro-écologie. Ainsi, en juillet et décembre 2015, des journées de formation et de sensibilisation sur l'agro-écologie ont été réalisées. La biodiversité sera la prochaine thématique travaillée. D'après la DRAAF, les **Réseaux ruraux régionaux représentent un support de communication indispensable** à destination des territoires (dans un contexte où les DRAAF n'ont pas de budget spécifique pour communiquer).

Au niveau national, l'AE est prise en compte comme une des 5 thématiques principales (avec le lien rural-urbain, l'économie sociale et solidaire, l'économie circulaire et la gouvernance alimentaire locale) ; 9 projets sur les 16 retenus lors de l'AAP « Mobilisation collective pour le développement rural » (MCDR) portent sur l'AE (disponibles sur le site du [Réseau rural](#)).

6.2 Identification et caractérisation des facteurs déterminants pouvant impacter l'intégration de l'agro-écologie dans les PDRR

6.2.1 Les facteurs influents issus de l'environnement des PDRR

D'après l'analyse des 7 études de cas conduites en territoire métropolitain, plusieurs facteurs issus de l'environnement des PDRR apparaissent comme ayant un impact ou un lien avec l'intégration de l'agro-écologie par ou dans les PDRR.

6.2.1.1 Les éléments de contexte régional, liés au territoire et à ses spécificités naturelles :

- **La présence de zones défavorisées** (ou de zones sous prédation du loup)

Ces zones impactent très en amont le **maquettage du PDRR**, puisque l'enveloppe FEADER à consacrer à la mesure 13 (ICHN) a été calculée et notifiée aux AG par l'Etat²⁶. L'objectif est de **maintenir les activités agricoles dans des zones rurales où les conditions d'exploitation sont difficiles**, notamment en raison de conditions pédoclimatiques

²⁶ Décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020, ORF n°0092 du 19 avril 2015 page 6983

défavorables à l'exploitation des terres. Il peut s'agir de zones montagneuses, de territoires à forte pente, de zones humides ou encore de zones sèches. L'agro-pastoralisme et l'élevage herbager sont prédominants sur ces territoires.

De la même manière la mesure 7.6 doit également être mise en œuvre selon un cadre national dans certaines régions, dont la Région PACA qui est la plus impactée au niveau national.

Ces « handicaps naturels », qui doivent être compensés financièrement, impactent de fait le PDRR. Par exemple la part de financement FEADER dédiée à la mesure 13 peut représenter dans les régions étudiées de 0 % de la maquette FEADER totale (Nord Pas de Calais) à plus de 50% de la maquette totale en Rhône-Alpes et en Auvergne.

Ce facteur a souvent été évoqué par les acteurs (tout type confondu) comme un frein à la mise en œuvre de l'agro-écologie dans les PDRR ; pourtant, l'analyse des études de cas montre qu'il n'y a **pas de corrélation directe entre la part du budget FEADER dédié de fait aux mesures 13 et 7.6 (prédation du loup) et l'orientation générale plus ou moins soutenue en faveur de l'agro-écologie du PDRR** (les PDRR Rhône-Alpes et Auvergne ont notamment des PDRR considérés comme bien engagés en faveur de l'agro-écologie). Ce facteur joue néanmoins un **rôle certain dans les contraintes budgétaires et l'autonomie de répartition** de la maquette par l'AG.

- **La spécialisation de l'agriculture (par territoire ou filière)**

Les études de cas ont permis de faire ressortir un **indicateur de contexte qui permet de mettre en corrélation les types d'agriculture pratiquées et l'appréhension (et acceptation) de l'agro-écologie par les agriculteurs, et de manière plus large par les acteurs du territoire**. Ainsi, on constate que dans les régions où **l'agriculture est très spécialisée, avec des systèmes de production de masse intégrés, des systèmes de monoculture**, comme en Nord-Pas-de-Calais ou en Champagne Ardenne, **l'agro-écologie n'est pas développée sur le territoire**, ni par les agriculteurs, qui peuvent ne pas accepter ce vocable (et préférer d'autres termes comme « agriculture durable » ou « agriculture écologiquement performante »), ni par les acteurs du territoire, élus locaux, représentants majoritaires de la profession agricole (Chambres d'agriculture, FDSEA, JA) ou représentants des coopératives. L'agro-écologie n'est alors absolument **pas une priorité pour le PDRR**, même si elle répond bien à un enjeux identifié (sur la qualité des eaux notamment et la plupart du temps), et l'ensemble des acteurs reconnaissent que le développement de l'agro-écologie fait face à un **verrouillage politico-économique**, dans lequel les systèmes de production peinent à évoluer sur un **marché et dans des filières spécialisées n'encourageant globalement pas ce type de transition**. L'aval est tourné vers l'export ou des marchés de négoce non portés sur l'agro-écologie. Le capital mobilisé par les entreprises de la filière, du chef d'exploitation aux entreprises de l'aval, est très important et la nécessaire rentabilité économique de ces investissements bloque toute transition ou réorientation des systèmes de production tant que le marché n'est pas assuré à un niveau équivalent.

A noter que les quelques actions ou projets menés en faveur de l'agro-écologie dans ces zones, sont plutôt portés par des acteurs individuels.

A l'inverse, les territoires où l'agriculture est diversifiée et où en général les taux de production sous SIQO et en circuits courts sont élevés, présentent en général un **réseau d'acteurs impliqués et des dynamiques certaines en faveur de l'agro-écologie** (Rhône-Alpes, Auvergne, PACA). Globalement ces territoires ont des PDRR qui ont été estimés en phase 1 comme ayant une bonne contribution au Projet agro-écologique, à l'exception de PACA, dont le PDRR n'a pas été considéré comme particulièrement engagé en faveur de l'agro-écologie (la priorité de la région semble plutôt affichée sur la gestion quantitative de l'eau).

➔ A noter que le déterminisme de l'existence de ces différents types d'agricultures sur un territoire dépend d'une combinaison complexe de facteurs spécifiques, dont la présence de zones défavorisées fait également partie. Il y a une **rétroaction sur l'organisation des filières** : les filières sont très structurées et intégrées en zones spécialisées, plus diverses, moins intégrées et souvent moins structurées en zones diversifiées.

- **Climat local et changement climatique (dont stress sur la ressource en eau)**

Selon le retour de quelques acteurs lors des études de cas, un **climat plutôt sec et ensoleillé** facilite la mise en place de pratiques favorables à l'agro-écologie, notamment car l'agriculture subit une moindre pression des nuisibles et une moindre sensibilité aux maladies. Un acteur rencontré en PACA et ayant travaillé auparavant en Picardie affirme ainsi que les agriculteurs conventionnels en PACA ont à la base un besoin moindre de recourir aux traitements phytosanitaires qu'en Picardie, dans la mesure où le climat méditerranéen ne favorise ni des attaques de nuisibles, ni les maladies sur les cultures, à l'inverse du climat plus froid et pluvieux du Nord. L'IFT serait ainsi plus bas en PACA qu'en Picardie. **La mise en place de pratiques agro-écologiques serait ainsi moins contraignantes en climat favorable, et les agriculteurs moins réfractaires au changement** (moindre « seuil » de changement à franchir, avec moins de risque pour l'agriculteur). Si cette affirmation semble logique, nous n'avons néanmoins pas trouvé d'éléments bibliographiques traitant de ce sujet et le confirmant au moment de la rédaction du présent rapport.

Par ailleurs, les événements climatiques, rattachés au changement climatique, (sécheresses, inondations, stress sur la ressource en eau...) semblent engendrer une prise de conscience des enjeux de l'agro-écologie, à l'échelle du territoire (à la fois pour les agriculteurs et pour les structures d'accompagnement : acteurs de développement, financeurs, etc.).

L'agriculture de la région Aquitaine a par exemple été **impactée par des événements climatiques récurrents ces dernières années (sécheresse, inondation, tempêtes)**. D'après les acteurs rencontrés, ces éléments ont été ressentis par les agriculteurs, **qui seraient plus conscients de la fragilité de certains systèmes de production**. Un acteur dit ainsi que « *l'agro-écologie devient une nécessité, ressentie aussi par les agriculteurs qui sont au bout de leur système...mais il faut maintenir des rendements et une performance économique* ». En PACA, le PDRR soutient également de manière très cohérente les opérations visant à limiter la consommation de l'eau. Les AG de ces régions intègrent directement ces problématiques dans leur PDRR.

6.2.1.2 Les crises agricoles

Les crises agricoles ou les problématiques d'économie agricole **affectent la répartition de la maquette FEADER** par les AG, pour lesquelles le Projet agro-écologique n'est alors plus prioritaire pour soutenir des exploitations agricoles mises à mal. En Aquitaine par exemple, la **crise aviaire** a impacté de nombreuses exploitations de la Région ; la mesure 4.1 (PCEA) du PDRR a été renforcée (sans critère agro-écologique), pour soutenir les plans de biosécurité et les investissements dans les ateliers. De manière équivalente, les agriculteurs en Bretagne impactés depuis quelques années par les **fluctuations des prix du lait et du porc**, sensibles aux **aléas du marché des matières premières** et confrontés à une concurrence européenne déjà forte, sont soutenues via le PDR Bretagne notamment par la sous-mesure 4.1, sans sélection réelle sur des pratiques agro-écologiques. Comme en Nord-Pas-de-Calais, les Conseils régionaux de ces territoires présentent également des dispositifs spécifiques pour les professionnels de ces secteurs, à travers des plans d'aides pour les filières en difficulté (plan bovin (lait et viande) et le plan porcin pour renforcer la compétitivité de ces filières en Bretagne, plan d'urgence pour l'élevage en Nord-Pas-de-Calais).

6.2.1.3 Les cadres « administratifs » européen et national

En parallèle du cadre européen, le **cadre national français** propose des orientations communes aux programmes de développement rural régionaux. L'État reste autorité de gestion de deux programmes nationaux : le programme «

Réseau Rural National » et le programme « gestion des risques et assistance technique ». Le cadre national comprend un groupe de mesures qui doit être programmé dans tous les programmes régionaux (excepté ceux des DOM et de la Corse), pour répondre aux priorités nationales, tel qu'indiqué dans l'accord de partenariat, à savoir :

- L'installation des jeunes agriculteurs (M6 – sous-mesure 6.1),
- La gestion des sites Natura 2000 (M7),
- La mise en œuvre des MAEC (M10),
- La promotion de l'AB (M11),
- Le soutien aux zones soumises à des contraintes naturelles et la conduite pastorale des troupeaux soumis au risque de prédation par les grands prédateurs (M13 et M7.6).

- **Un cadre administratif et réglementaire contraignant**

Les autorités de gestion sont ainsi soumises à des obligations, que certaines régions peuvent ressentir comme un frein, car non adaptées aux spécificités de leur territoire.

Ce cadre impacte l'intégration de l'agroécologie dans les PDRR : pour des régions peu engagées en faveur de l'AE, le **cadre national a par exemple permis d'imposer l'ouverture de mesures ou la mise en place de critères *a minima* en faveur de l'AE** (notamment sur la DJA), ce qui a un **impact notable et positif** pour la mise en œuvre du PAE dans ce type de territoires.

Néanmoins, d'autres régions plus engagées se considèrent comme **freinées dans la mise en œuvre de leur PDRR par le cadre national**, notamment sur la mise en œuvre des MAEC, pour lesquelles le cadre national n'est pas considéré comme suffisamment adapté à leur territoire (discussion sur la fixation de l'IFT, IFT non calculé pour les plantes à parfum ou la riziculture, cahier des charges de la nouvelle MAEC « sol », etc.).

➔ A noter que le cadre national peut également être considéré par certains acteurs comme un frein au développement de l'agro-écologie sur les territoires du fait **d'une organisation administrative considérée comme trop lourde, complexe et pas assez productive**. Les outils d'instrumentation des mesures 10 et 11 n'étaient toujours pas finalisés au moment de la réalisation des enquêtes et les dossiers de la campagne PAC 2015 n'étaient donc toujours pas instruits pour les mesures M10 et M11, avec des problèmes de retard de paiements pour les agriculteurs. Certains acteurs interrogés constatent que de **nouveaux agriculteurs freinent leur engagement dans ce type de mesures**, par crainte de ne pas bénéficier à temps du soutien financier nécessaire à l'équilibre financier de leur exploitation.

Ces dispositifs ont été mis en place pour soutenir l'engagement d'agriculteurs à changer de pratiques, dans des systèmes ayant des aménités environnementales et sociétales positives. Le soutien public est estimé nécessaire pour compenser un manque à gagner lié à la mise en place de telles pratiques, le marché ne valorisant pas ces dernières à son juste prix : tout dysfonctionnement de ces dispositifs d'aide induit un « coup de frein » à la mise en place de telles pratiques sur un territoire.

- **Des contraintes budgétaires**

Les autorités de gestion sont plus ou moins soumises à des contraintes budgétaires qui imposent des restrictions sur les PDRR, pouvant impacter le soutien accordé au projet agro-écologique dans les PDRR. Au moment de l'élaboration du PDRR, ces **contraintes budgétaires pouvaient être de deux sortes** d'après les entretiens réalisés lors des études de cas :

- Celles liées à une **mauvaise négociation de la maquette globale de certains PDRR** par les autorités de gestion.

En PACA par exemple, les acteurs estiment que la maquette FEADER n'aurait pas été suffisamment négociée et défendue par la Région dès l'origine de programme ; mais il est difficile d'avoir des éléments sur cette négociation, qui s'est faite entre les régions et l'autorité nationale. Par influence politique et jeux d'acteurs, il semblerait que certaines régions aient pu « *mieux tirer leur épingle du jeu* » que d'autres.

- Celles liées à **l'affectation obligatoire de crédits sur les mesures 13** (ICHN) et **7.6** (pour la protection des troupeaux contre la prédation du loup), variant selon les contextes des régions et n'étant à priori pas directement en lien avec l'intégration plus ou moins poussée du projet agro-écologique dans les PDRR.

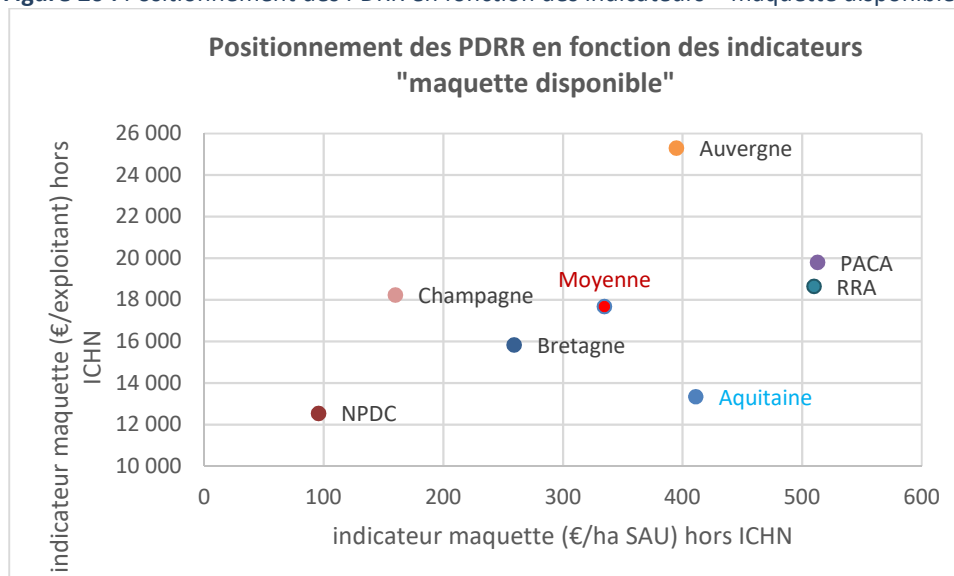
Le **Tableau 21** présente la valeur des indicateurs maquette (définis au paragraphe 5.2.3.1) par PDRR. Il permet ainsi de faire ressortir les différences entre régions.

Tableau 21 : Montant des « indicateurs maquette » calculée pour les 7 PDRR

PDRR	Aquitaine	Auvergne	Bretagne	Champagne Ardenne	Nord-Pas-de-Calais	PACA	Rhône-Alpes
Indicateur maquette hors ICHN (€/ha SAU)	411	395	259	160	96	513	510
Indicateur maquette hors ICHN (€/exploitation agricole)	13 337	25 286	15 822	18 221	12 535	19 794	18 640

Source Oréade-Breche, 2017

Figure 20 : Positionnement des PDRR en fonction des indicateurs « maquette disponible »



Le PDR Nord-Pas-de-Calais dispose de l'enveloppe FEADER la plus faible par exploitation agricole et par hectare de SAU, d'autant plus que la mesure 13 n'est pas activée dans le PDRR.

La région Auvergne a l'indicateur maquette disponible par exploitation agricole la plus élevée, et un indicateur maquette disponible par SAU relativement élevées, malgré une ICHN très importante sur son territoire.

Les régions PACA et Rhône-Alpes ont des indicateurs maquette disponible relativement élevés (et donc qui théoriquement ne devrait pas avoir un ressenti de « contrainte budgétaire » forte au moment de l'élaboration du PDRR), et très proches, pourtant des deux régions ont une approche très différentes dans leur logique d'intervention au regard de l'intégration de l'AE dans les PDRR : le PDRR Rhône-Alpes est de ceux dans lequel **un grand nombre**

de mesures pouvant contribuer à l'agro-écologie (avec des critères ou modulations spécifiques) ont été activées (comme également en Auvergne) alors que le PDR PACA est de ceux dans lequel l'AE a été soutenu par un ciblage de l'AG sur **un nombre restreint de mesures**, (comme également en Aquitaine).

En région PACA, les acteurs ressentent une contrainte budgétaire forte pour la mise en œuvre de leur PDRR, alors que l'indicateur maquette disponible est plutôt élevé (la mesure 7.6 n'a pas été déduite car nous ne connaissons pas le budget spécifique de cette sous-mesure. Néanmoins, le budget global de la mesure 7 n'est pas très élevé et la soustraction du budget total de la mesure 7 n'impacte pas vraiment l'indicateur maquette, qui reste parmi les plus élevés). Ceci peut s'expliquer par une très grande part de la SAU déjà couverte en PACA par des MAEC ou des surfaces en bio. Ces éléments de contexte ont « obligé » l'AG à doter ces mesures d'une enveloppe conséquente : la part du budget FEADER dédié à la mesure 10 est de 26,3 %, pour une moyenne sur les régions étudiées de 17,2 % et celle dédiée à la mesure 11 de 6,5 %, pour une moyenne des régions étudiées de 7,4 % ; ceci permet au passage de constater que PACA a préféré miser sur les MAEC plus que sur le soutien à l'agriculture biologique, déjà très présente (18% de la SAU, 1^{ière} région française).

➔ A noter que depuis la mise en œuvre des PDRR, de nouvelles contraintes budgétaires sont apparues, liées à la **surconsommation de certaines mesures**, en particulier celles liées au cadre national (mesure 10 et 11) et la mesure du PCEA (mesure 4.1) lorsque ce dernier n'est pas priorisé sur certains projets agricoles (cas du PDR Champagne - Ardenne). Cette surconsommation est extrêmement problématique, **le soutien à l'agriculture biologique pourrait même être remis en cause sur la suite de la programmation**, ce qui impacterait fortement la pertinence des PDRR pour contribuer à la réalisation d'objectifs nationaux²⁷, dont ceux contribuant aux enjeux du PAE comme le doublement des surfaces en AB d'ici 2017 à travers le soutien à la conversion et au maintien.

6.2.2 Les facteurs déterminants intrinsèques aux acteurs locaux et à leurs interrelations

Plusieurs facteurs relatifs aux acteurs locaux, à leur positionnement en faveur de l'agro-écologie et aux relations qu'ils peuvent établir entre eux sont susceptibles d'impacter l'intégration plus ou moins poussée du Projet agro-écologique dans les PDRR.

6.2.2.1 La vision de l'agro-écologie

La définition de l'AE est théoriquement bien connue des différents acteurs, qui se réfèrent souvent à la définition du code rural ou celle du Ministère, mais elle est considérée comme **floue et difficile à appréhender pour envisager** une mise en œuvre sur le terrain. La plupart des acteurs envisage l'agro-écologie comme un changement de pratiques agricoles, en faisant surtout référence à la **réduction des produits phytosanitaires** (comme les Agences de l'eau, tous territoires confondus). Mais certains envisagent la nécessité d'une approche systémique de la transition. En général peu d'acteurs, en dehors des acteurs de la Bio, appréhendent l'agro-écologie dans sa dimension territoriale complète.

Il existe par ailleurs une certaine **variabilité d'acceptation de l'agro-écologie** selon les régions et les acteurs.

De manière caricaturale, trois grandes catégories d'acteurs des PDRR peuvent se distinguer selon leur perception de l'agro-écologie :

- Ceux qui voient l'agro-écologie comme une **nécessité** face aux limites, notamment environnementales, des systèmes de production « classiques » (comme les acteurs rencontrés, tous types confondus, en Aquitaine). Les agriculteurs sont sensibilisés à l'agro-écologie et il n'y a pas ce frein que l'on peut rencontrer dans

²⁷ Décret ministériel n° 2015-445 du 16 avril 2015, relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020

d'autres régions à employer ce terme. Il semble, d'après les acteurs interrogés, que les agriculteurs ont **pris conscience des limites des systèmes « conventionnels » classiques**, et sont prêts à évoluer, pour maintenir la performance de leur exploitation. **Les aléas climatiques subis** pourraient être un facteur ayant contribué à cette « réaction » plutôt favorable à l'agro-écologie (plus qu'une dynamique de filières particulières). Cette catégorie a été rencontrée en Aquitaine essentiellement.

- Ceux qui voit l'AE comme une **opportunité** pour faire évoluer l'agriculture à travers une approche systémique de l'exploitation (approche plutôt **agriculture de conservation**). Il s'agit souvent des réseaux considérés comme « alternatifs » (réseaux FRAB, CIVAM, etc.), des représentants professionnels non majoritaires, des Agences de l'Eau, des services techniques de la DRAAF ou des Régions, de certains décideurs et de certaines chambres d'agriculture. Les agriculteurs utilisent le terme d'agro-écologie.
- Ceux qui voit l'AE plutôt comme une **contrainte ou un élément** qu'il faut bien prendre en compte (du fait de la demande sociétale, de la « tendance » qui va dans ce sens, du « durcissement de la réglementation » sur les phytosanitaires...) **tant que cela ne nuit pas à la compétitivité** des entreprises ou aux volumes de production,) surtout à travers l'innovation technologie (approche plutôt **agriculture de haute précision**). Il s'agit souvent du réseau des Chambres d'Agriculture, de représentants professionnels majoritaires, élus régionaux, etc. La proportion d'acteurs ayant cette conception de l'agro-écologie est d'autant plus forte que l'agriculture locale est spécialisée vers des filières intégrées et industrielles.

Les agriculteurs qui partagent cette conception n'emploieraient pas le terme d'agro-écologie, mais plutôt « agriculture écologiquement performante », « agriculture durable » ou « **bonnes pratiques** ». Ce terme d'agro-écologie ramènerait en effet à **un ensemble socio-politique historiquement mal perçu par les agriculteurs** (« celui de Dominique Voynet puis de Nicolas Hulot »), qui resteraient sur leur défensive. Le réseau des chambres d'agriculture ferait donc aujourd'hui très souvent de l'agro-écologie « *sans vraiment le dire* ».

- **Agriculture biologique / agroécologie**

Les études de cas ont permis de faire ressortir une problématique particulière, qui peut partager les avis des acteurs au sujet de la place de l'agriculture biologique.

Les acteurs qui voient plutôt l'AE comme une opportunité sont plutôt enclins à considérer l'agriculture biologique « *à la pointe de l'AE* », même s'il existe des paradoxes (exploitations bio intensives, producteurs conventionnels avec des pratiques très poussées en faveur de l'agro-écologie, de la préservation des sols, des circuits courts, etc.). Pour ces acteurs **l'agriculture biologique doit être encouragée de manière préférentielle** à l'agro-écologie, car elle envisage souvent un changement systémique global, sur des pratiques agronomiques allant souvent au-delà des engagements MAEC les plus fréquentes (réduction des phytosanitaires) et avec des **aménités environnementales et sociétales** importantes, et représente un réservoir de pratiques dont le transfert de compétence vers des agriculteurs conventionnels devrait être encouragé. A contrepartie, les agriculteurs biologiques doivent aussi confirmer et améliorer leurs pratiques dans le sens de l'agro-écologie (développer les investissements agro-écologiques, travailler sur la qualité des sols, etc.).

Les acteurs qui voit plutôt l'agro-écologie comme une contrainte ne pensent globalement pas que l'agriculture biologique doivent être spécifiquement encouragée, elle représente avant tout un **marché** ou une **opportunité économique** dans certaines filières.

6.2.2.2 Engagement en faveur de l'agro-écologie et pouvoir d'action sur le PDRR

L'engagement des acteurs en faveur de l'agro-écologie est assez variable. Certains territoires bénéficient d'un **réseau historique de structures associatives dynamiques** (réseaux FNAB, CIVAM notamment), qui se sont emparées depuis des années de pratiques ou projets contribuant à l'agro-écologie. Le Réseau CIVAM a été notamment repéré dans plusieurs régions comme ayant développé un accompagnement très pertinent des collectifs d'agriculteurs,

dont les GIEE, sur des projets cohérent avec le projet agro-écologique (Aquitaine, PACA notamment). Ces acteurs se voient avec un pouvoir d'expertise technique développé mais avec des pouvoirs économiques et d'influence très faibles, l'ingénierie dédiée aux thématiques liées à l'agroécologie est assez bien développée.

Le Réseau des Chambres d'Agriculture, qui a eu « *un peu plus de mal à s'y mettre* », semble aujourd'hui en marche, mais leur engagement est encore variable, avec une ingénierie dédiée plus ou moins développée selon les territoires. Le **PRDAR (Programme régional de développement agricole et rural)** aurait « *aidé les chambres d'agriculture à passer le cap* », avec une orientation réglementaire, fixée par circulaire CAB/C2013-0003 du 20 juin 2013, de mener une action régionale clairement identifiée en faveur AE. Le pouvoir global d'action du réseau sur le PDRR est identifié comme un pouvoir d'influence de fort à très fort (certains acteurs ont même attribué un pouvoir décisionnel fort au réseau), avec un pouvoir d'expertise technique estimé également fort.

Les représentants régionaux de l'aval semblent de manière globale peu engagés en faveur de l'agro-écologie. Au niveau du réseau des coopératives, Coop de France est plus au moins engagé au niveau régional. Structure considérée comme non active en faveur de l'agro-écologie en Champagne Ardenne, Aquitaine et Nord-Pas-de-Calais, Coop de France accompagne des projets de coopératives (souvent sur l'agriculture biologique) en PACA, Auvergne, Rhône-Alpes et Bretagne. Néanmoins, le manque d'engagement de représentants régionaux n'empêche pas **des dynamiques locales de coopératives ou d'entreprises en faveur de la construction de filières AE** (voir les filières « sans », mises en exergue dans l'étude sur la mobilisation des filières en faveur de la transition agro-écologique, conduite en parallèle de la présente étude par les bureaux d'études EPICES et BLEZAT). Le pouvoir global d'action de ce type d'acteur est également identifié par un pouvoir d'expertise du réseau très fort, et d'un pouvoir d'influence qui varie d'une région à l'autre.

Les Agences de l'eau sont dans la plupart des régions des acteurs qui sont **de plus en plus impliqués dans le PDRR du fait de leur poids financier, et dans le paysage de l'agro-écologie du fait de la gestion des fonds ECOPHYTO II** qui leur est revenue. A l'exception des régions Bretagne, PACA et Auvergne dans une moindre mesure, où les budgets des Agences de l'eau Loire Bretagne et Rhône-Méditerranée semblent plus contraints (ciblage nécessaire), les Agences de l'eau ont pris un relai essentiel en tant que financeur national dans le financement des mesures 10 et 11, dont souvent en *top-up* pur, lorsque le budget FEADER est épuisé.

Ces acteurs se voient avec un pouvoir d'expertise technique bien développé mais avec des pouvoirs économiques et d'influence prépondérants, même si variables selon les agences (certaines agences disposent de budget très conséquent, alors que d'autres en manquent, elles ont alors eu beaucoup moins de poids dans l'élaboration des PDRR).

A noter que si les DRAAF appliquent bien les recommandations du Ministère au sujet de la mise en œuvre du PAE, **certaines DRAAF ou certains services vont mieux défendre le projet** - et mieux s'organiser pour – que d'autres, ceci semblerait beaucoup reposer sur des personnes en place (en poste d'encadrants ou de chargés de mission).

Si l'engagement des différents acteurs en faveur de l'agro-écologie est fondamental pour la dynamique du territoire, c'est bien la **combinaison de cet engagement avec le « pouvoir » d'influence global** de la structure qui permet d'impacter sur l'intégration de l'agro-écologie dans le PDRR.

- **Réseau d'acteurs locaux dynamique et historique**

Les régions qui ont des acteurs très engagés et nombreux mais peu influents sur l'élaboration des PDRR ne vont pas avoir un PDRR qui contribue au projet agro-écologie si les acteurs influents sont peu engagés en faveur de l'agro-écologie (PACA). Néanmoins les PDRR les plus engagés en faveur de l'agro-écologie disposent en général d'un réseau bien développé sur le terrain d'acteurs porteurs du Projet agro-écologique. Ce facteur est peut-être également un

indicateur du soutien politique du territoire : plus le réseau est développé, porteur de projets, plus cela induit une dynamique que les décideurs suivent d'une manière ou d'une autre. Il a un effet **de rétroaction positive**, car ces réseaux et leur développement sont souvent financés par les Conseils Régionaux, qui sont devenus AG : la volonté politique qui était favorable au développement de ces réseaux (Rhône-Alpes, PACA, Auvergne, Aquitaine, etc.) a induit une intégration *a minima* de l'agro-écologie dans le PDRR, qui représente un outil financier (parmi d'autres) pour le territoire.

- **Le décideur et la volonté politique**

L'acteur déterminant reste cependant bien **l'autorité de gestion, et plus précisément les élus régionaux**. En effet, quel que soit l'engagement en faveur de l'agro-écologie des autres acteurs ou des services techniques, si les élus ont fait le choix de prioriser d'autres problématiques, le PDRR ne présentera que peu de mesures intégrant des critères ou des modulations en faveur de l'agro-écologie (cas des PDRR Champagne Ardenne, orienté sur le développement économique, cas du PDR PACA à son écriture, qui privilégiait plutôt les dynamiques collectives, la gestion quantitative de l'eau et les circuits courts.).

Deux indicateurs peuvent permettre d'appréhender ce facteur :

- La **préexistence ou non d'une politique régionale en faveur de l'agro-écologie**, du développement durable, de l'agriculture biologique, des circuits courts ou de la qualité des produits : très souvent des politiques spécifiques en faveur de l'agriculture biologique (Auvergne Rhône-Alpes, PACA, etc.) ou des politiques plus spécifiques (exemple des dispositifs des Conseils Régionaux : dispositif **Agriculture Respectueuse de l'Environnement (AREA)** en Aquitaine et concept d'**Agriculture Ecologiquement Performante (AEP)**, lancé en 2014 en Bretagne **afin de réconcilier le citoyen avec l'agriculture**). Ces politiques ont également un **rôle de rétrocontrôle** pour corriger l'impact des PDRR, en soutenant notamment des pratiques en lien avec l'agro-écologie non prises en compte dans le PDRR (agroforesterie (mesure 8.2), conseil (mesure 2), méthanisation, etc.).
- La **présence et l'importance d'une ingénierie dédiée** dans le service (cet indicateur est directement corrélé au précédent).

➔ A noter que la volonté politique dépend finalement de la perception de l'agro-écologie et de ses enjeux par les décideurs. La volonté politique est un des facteurs plus difficiles à appréhender et à moduler. Si les décideurs sont peu favorables à développer une politique ou un soutien en faveur de l'agro-écologie, il peut être possible de faire jouer la **réglementation** (obliger la prise en compte de l'agro-écologie) ou de **travailler sur la perception de l'agro-écologie** par les décideurs. Dans ces cas de figure, les DRAAF ont à jouer un rôle important, en poussant la mise en place des outils du projet agro-écologique (ce qui a été fait surtout à travers la mise en place de critères de sélection ou de priorisation sur les GIEE).

- **Le pouvoir d'influence des acteurs économiques (majoritaires)**

Dans les territoires où l'agriculture est spécialisée, avec des filières très organisées, souvent pour des productions destinées à l'export et avec la présence de grands groupes (IAA) privés ou coopératifs, le poids des acteurs économiques, des syndicats agricoles majoritaires, au réseau des coopératives, a été important lors de l'élaboration du PDRR (Nord-Pas-De-Calais, Champagne Ardenne, Bretagne). Ces acteurs ont ainsi pu contribuer à l'ouverture de mesures (par exemple la mesure 2 en Aquitaine, etc.) et négocier certains critères de sélection ; l'agro-écologie n'est par contre pas spécifiquement défendue.

Même si les élus de l'AG pouvaient vouloir supporter le projet agro-écologique comme en Nord-Pas-de-Calais, ce soutien n'a pu être que partiel du fait du positionnement de ces acteurs, le PDRR relève alors d'un consensus ; les

critères de sélection favorables à l'agroécologie y sont diffus au sein d'autres critères, et pour l'élevage par exemple ne contribuent pas à ne cibler que des projets agro-écologiques.

Les jeux d'acteurs influençant les décisions prises par l'AG sont à prendre en compte pour expliquer certaines différences d'intégration de l'AE dans les PDRR.

6.2.3 La place des différents schémas régionaux relatifs à l'agriculture et à l'environnement, dont les plans du PAE, dans l'intégration de l'AE dans les PDRR

D'après les études de cas, certaines régions estiment que les différents plans ont été globalement bien intégrés, comme en Aquitaine, en Rhône-Alpes, Auvergne et dans une moindre mesure en Nord-Pas-de-Calais ; d'autres estiment au contraire que ces différents schémas ou plans n'ont pas été un facteur déterminant de l'intégration de l'AE dans le PDRR.

Les deux principales raisons qui auraient freiné l'impact de ces schémas et plans sur le PDRR seraient :

- Un **problème de temporalité** : Certains schémas ont été élaborés en parallèle voire après le PDRR. La plupart des régions étudiées n'avaient par exemple pas de PRAD au moment de l'élaboration du PDRR (Aquitaine, Bretagne, Champagne Ardenne et PACA).
- Une **multiplicité de schémas ou plans et d'instances de pilotage**, gérés par des structures ou services différents, **pas forcément coordonnés**, et auxquels participent les mêmes structures mais pas forcément les mêmes services. Le constat est partagé : il **manque du lien**.

A l'inverse, le **PDRR permet, à travers des références de plus en plus nombreuses à ces plans (fermes DEPHY, GIEE, etc.), de mieux faire connaître le PAE.**

Néanmoins, lorsque les élus régionaux n'envisageaient pas l'agroécologie comme priorité, les DRAAF, dans le souci de mettre en œuvre le PAE, ont essayé de défendre l'introduction de critères de sélection ou de majoration dans les différentes mesures du PDRR (notamment en faveur des GIEE). L'impact du PAE a été dans ce cas notable.

6.2.3.1 Les schémas régionaux (SDAGE, SRCE, SRCEA, PRAD, etc.)

Globalement la cartographie des PAEC est calquée sur les différents schémas (le SDAGE pour les enjeux eau ; le 10ème programme de l'Agence de l'eau pour les zones humides ; la cartographie érosion de la DREAL pour les enjeux éventuels d'érosion, etc.).

- Le **Plan Régional Agriculture Durable (PRAD)**, piloté par les DRAAF, a été souvent rédigé avec une bonne implication de la profession agricole et identifie les enjeux agricoles de la région. La période d'élaboration des PRAD, perturbée par deux calendriers électoraux et le transfert de l'autorité de gestion du FEADER 2014-2020, n'a pas permis de doter toutes les régions de leur PRAD, malgré la mobilisation des services de l'Etat. Soit ce document a servi de base à l'écriture des PDRR, servant notamment pour le **diagnostic régional et l'identification des besoins du territoire**. Lorsqu'il n'a pas été achevé mais néanmoins bien engagé, les travaux conduits par les différents groupes thématiques, qui ont pu aborder notamment les thématiques « agriculture durable » et « installation », ont servi lors de l'élaboration du PDRR, ces thématiques ayant été reprises, même si chaque point (comme la formation) n'a pas forcément été creusé dans les PDRR (comme la formation en Aquitaine).
- Le **Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)**, piloté par les Agences de l'Eau, a surtout servi pour identifier les zones vulnérables et à enjeux eaux et fourni la cartographie à la base des zonages du PAEC.

- De manière plus isolée, le **SRCAE** a surtout servi à l'élaboration des PDR PACA et Aquitaine ; à noter que le Conseil Régional d'Aquitaine a porté la publication en 2013 du rapport « *Prévoir pour Agir, les impacts du changement climatique en Aquitaine* », initiative originale et pionnière pour une collectivité régionale en France, afin de « mieux connaître les impacts du changement climatique au niveau régional et de déterminer les enjeux auxquels devra répondre la région pour anticiper les besoins d'adaptation du territoire ».
- En Bretagne, Le **Pacte d'Avenir pour la Bretagne**²⁸ ainsi que le **P3AB**²⁹ ont servi de base pour conduire l'analyse des enjeux et des objectifs du PDRR. La version 2015 du P3AB fait elle directement référence au PDRR via sa « Fiche cadre. Le projet agro-écologique pour la Bretagne », vise le soutien à AE via l'innovation, le conseil et la formation, le développement des MAEC et la gestion du foncier agricole. A noter que le volet soutien aux filières du P3AB (action 4.1 du plan d'actions³⁰) vise à contribuer à la croissance des entreprises et au développement de l'emploi par la régénération des marges, l'augmentation de la valeur ajoutée et l'augmentation de la capacité de production, il n'y a **pas de référence spécifique à l'agroécologie**. La sélection des projets de la sous-mesures 421 du PDR Bretagne porte ainsi dans l'ordre d'abord sur la taille des entreprises, puis sur des thématiques étant dans l'ordre d'importance (1) l'augmentation de la compétitivité des entreprises, (2) l'amélioration des conditions de travail des salariés ou l'efficacité énergétique ou l'amélioration des impacts sur l'environnement et (3) l'augmentation du niveau de qualité des aliments.

➔ La cohérence de ces schémas avec le PDRR est surtout assurée par des éléments d'écriture du PDRR, pas forcément dans des objectifs opérationnels partagés, sauf lorsque ces programmes ou **schémas directeurs correspondaient aux préoccupations et orientations stratégiques que s'étaient données le Conseil Régional avant et au moment de l'élaboration des PDRR**.

- Remarques sur le **PRDAR (Programme Régional de Développement Agricole et Rural)** : Ce dernier programme qui n'était pas réellement lancé en région au moment de l'élaboration des PDRR, résulte d'une convention entre l'Etat et les chambres d'agriculture, dotée d'un enveloppe CASDAR propre. Dans la programmation 2014-2020, l'agroécologie est un objectif explicite du programme : l'AE et l'innovation sont deux éléments transversaux que l'on devrait retrouver au sein de chaque mesure. Ce programme est considéré comme encourageant dans les régions où l'agro-écologie n'est défendue ni par les représentants professionnels majoritaires et les chambres d'agriculture, ni par les élus régionaux.

6.2.3.2 Les plans du PAE déclinés régionalement

Concernant spécifiquement les différents plans du PAE déclinés régionalement, il apparaît que chaque structure/salarié suit les plans correspondant à ses missions (l'Agence de l'Eau suit bien les plans Ecophyto II et Ambition Bio 2017, l'interprofession Bio suit surtout le Plan Ambition Bio 2017, etc.). Certains services des Conseils Régionaux avouent avoir du mal à suivre l'ensemble des réunions de ces différents plans.

Si les acteurs interrogés pensent globalement que **chaque plan du PAE est cohérent avec le projet agro-écologique**, ils regrettent qu'il n'y ait **pas assez de liens et de visibilité entre eux**, donc **pas assez de cohérence globale** et qu'il

²⁸ Le Pacte d'Avenir pour la Bretagne a été signé en décembre 2013, qui vise notamment à confirmer la Bretagne comme grande région productive et industrielle, intégrant le plan de développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire pour la Bretagne.

²⁹ Plan Agricole et Agroalimentaire pour l'Avenir de la Bretagne ; http://draaf.bretagne.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Plan_d_actions_P3AB_cle8514b7.pdf

³⁰ http://draaf.bretagne.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Plan_d_actions_P3AB_cle8514b7.pdf

y ait « *autant de comitologie que de plans* ». Ces plans, qui réunissent globalement les mêmes acteurs, ne sont pas suivis par les mêmes services, ce qui engendre des difficultés de communication et de coordination interservices.

En PACA, **les acteurs techniques semblent néanmoins avoir une vision plus positive que les acteurs institutionnels**. Ils reconnaissent l'avantage de ces plans qui **poussent les agriculteurs à réfléchir à leurs pratiques et incitent le monde agricole à se positionner**.

- Les **Plans Ambition Bio 2017** et **Ecophyto** ne sont souvent pas mis suffisamment en lien : les actions de développement de l'agriculture biologique sont consignées exclusivement dans le Plan Bio, qui dispose d'un comité de pilotage spécifique, mais non reconnu officiellement par arrêté préfectoral, ce qui diffère du Comité Agro-écologie (CAE), section "agro-écologie" de la Commission Agricole de l'Economie et du Monde rural (COREAMR). Le CAE n'aborde pas les actions du Plan Ambition Bio 2017 (alors que certains projets visent la diffusion auprès d'agriculteurs conventionnels de pratiques de réduction des phytosanitaires), et quelques représentants des agriculteurs biologiques (réseau FNAB) ont pu avoir des difficultés au début pour y être intégrés. Le CAE pilote principalement le plan Ecophyto et sélectionne les GIEE.

Seuls les acteurs de PACA et d'Auvergne ont salué un effort de liens entre ces deux plans, notamment à travers la décision **d'inclure des agriculteurs bio** dans la feuille de route Ecophyto II et dans le **réseau des « 30.000 fermes »**.

- Le plan **"Enseigner à produire autrement"** est par contre globalement très peu suivi par les acteurs rencontrés, car mis en œuvre par les services "formation" tant de la DRAAF que du Conseil Régional, qu'ils connaissent moins directement que les services "agricoles" de ces mêmes structures.

Dans certaines régions néanmoins, les acteurs agricoles peuvent s'investir dans le **comité de pilotage** du Programme Régional Enseigner et produire autrement (PREPA) et dans des projets de terrain, auprès de lycées agricoles, de CFPPA, etc., sans que ces liens ne soient systématiquement connus ou coordonnés par des structures d'échelle plus régionale. Les enseignants seraient de plus en plus présents aux formations et animations (forum développement durable, journées techniques, etc.) organisées.

L'**absence d'objectifs régionaux opérationnels** associés à ce plan en limiterait également l'ambition. Ce plan serait donc peu intégré dans le PDRR.

- **Zoom sur les GIEE**

Globalement les acteurs interrogés pensent que c'est un bon outil de développement agricole du territoire, dans la mesure où les agriculteurs ressentent de plus en plus le besoin d'échanger sur leurs pratiques et se **regroupent en collectifs**. Cette échelle est une **bonne échelle d'intervention, bien adaptée entre le conseil individuel et le conseil collectif** de masse et certains acteurs estiment que c'est un très bon **moyen pour mobiliser, capitaliser et identifier l'innovation**.

Les premiers GIEE n'auraient **pas été assez sélectionnés**, avec des projets très tournés sur le développement économique et pas particulièrement engagés en faveur de l'AE. La sélection des projets aurait été **renforcée avec les 10 critères *minimum* définis nationalement** et appliqués en 2016. Les cinq premiers critères concernent les objectifs de performance économique, environnementale, sociale, la pertinence technique des actions, la plus-value de l'action collective (organisation et fonctionnement). Les cinq critères suivants visent à noter la pertinence du partenariat, le caractère innovant du projet, la durée et pérennité du projet, les modalités d'accompagnement des agriculteurs, et l'exemplarité, la transférabilité ou la reproductibilité du projet.

Sur le terrain, le constat est fait que les projets de GIEE les plus intéressants sont souvent **portés par des agriculteurs déjà engagés dans de telles démarches depuis plusieurs années**.

L'intérêt du statut GIEE est ressenti différemment (et de manière divergente) par ces acteurs intermédiaires. Certains pensent que c'est un statut plus intéressant qu'un statut associatif, dans la mesure où il permet une **reconnaissance « officielle » des projets portés par les agriculteurs par l'Etat**. D'autres pensent que cette labellisation n'apporte rien de particulier, la formalisation d'un groupe en GIEE **demanderait beaucoup de temps (temps de structuration, temps administratif, etc.) aux agriculteurs** (« *autant de temps qu'ils ne passeront pas à échanger* »), alors que cela ne leur apporterait « *pas grand-chose* », en termes de financements notamment, si ce n'est que la labellisation GIEE est de plus en plus prise en compte dans les critères de priorisation/sélection du PDRR même si parfois de manière plus symbolique de réelle.

Le fait de développer les GIEE aurait également permis à certaines chambres d'agriculture **de remettre en question leur manière de faire du conseil**. Elles seraient en effet souvent peu habituées à soutenir des démarches collectives, à l'inverse de **l'accompagnement des réseaux FNAB et CIVAM**. L'expertise de ce dernier a été particulièrement appréciée et spécifiquement citée en Aquitaine et en PACA.

Les acteurs regrettent globalement qu'il n'y ait pas beaucoup de GIEE portés par des coopératives. Le dernier mais néanmoins fondamental bémol évoqué sur ce dispositif, qui demande aux agriculteurs de dédier du temps spécifique sur des tâches administratives, est qu'il n'y a **pas beaucoup de financements** en dehors des crédits d'animation de la DRAAF ; insuffisants, ils ne permettent pas de bien accompagner l'émergence de nouveaux projets et risquent de ne pas accompagner les projets existants dans la durée.

Les GIEE sont intégrés dans les PDRR à travers des critères de sélection et plus rarement valorisés à travers des critères de majoration, ce sont les DRAAF qui ont souvent porté ces critères portant sur les GIEE.

- **Zoom sur le Guide FEADER**

Cet outil facilitant la mise en œuvre du PAE serait arrivé trop tard (~ mai 2014) auprès des autorités de gestion et des acteurs professionnels, parfois après la validation du PDRR, pour jouer dans l'intégration du PAE. Lorsqu'il est connu (services de la DRAAF, de la Région et du réseau des Chambres d'agriculture), **le contenu du guide FEADER a été néanmoins très apprécié**.

Néanmoins la mise en œuvre de certaines préconisations semble d'après certains difficilement adaptable à la réalité des choses, comme pour la mesure 2 (conseil) ; un acteur nuance ainsi en qualifiant le guide de « *bien fait et pétri de bonnes intentions, mais un peu éloigné de la réalité des structures en région* ».

Si les critères proposés dans le guide sont variés, le critère visant à prioriser les « Activités visant la reconception des systèmes de production par rapport à celles portant sur l'efficacité (**caractérisation de la « reconception » à qualifier pour l'instruction**) » (cf page 14 des Annexes du Guide pour la mobilisation des mesures du FEADER en faveur du projet agro-écologique) aurait gagné à être justement qualifié pour inciter les AG à l'utiliser. Au final, seuls les trois premiers critères les plus « simples » mais partiels ont été utilisés : systèmes AB, appartenance à un GIEE ou contractualisation de MAEC.

Un seul autre outil d'aide à la rédaction des PDRR est ressorti des enquêtes, il s'agit du **Guide « MAEC " Systèmes herbagers et pastoraux " individuelle »³¹ du réseau des Parcs Naturels Régionaux, qui a pu être apprécié par certains acteurs**.

➔ Au final, les acteurs regrettent qu'il y ait **trop de stratégies dissociées, trop déconnectées** les unes des autres, sans réel plan d'actions opérationnels. Ces différents plans et schémas manqueraient donc de cohérence entre eux, et *in fine* avec le PDRR. La mise en œuvre de ces plans par les DRAAF et les Régions le cas échéant a surtout permis

³¹ http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/sites/federationpnr/files/document/centre_de_ressources/guideparcsmaec_shpv2.pdf

de sensibiliser les différents acteurs au concept d'agro-écologie et potentiellement d'envisager de nouvelles actions pour le territoire. Les DRAAF ont souvent poussé les AG à intégrer des critères de sélection ou de majoration sur les GIEE ; d'après les services des AG rencontrés, cette intégration s'est faite progressivement en cours de rédaction des PDRR.

La **coopération entre services de la DRAAF et de l'AG** semble également déterminant : dans certaines régions, la coopération s'est très bien passée, avec parfois des transferts de personnes de la DRAAF à la Région (qui ont contribué à maintenir le lien entre les structures). Les services de la nouvelle AG ont également pu s'appuyer dans certains cas sur les services des DRAAF, plus expérimentés, mais ceci n'est pas le cas dans toutes les régions, notamment lorsqu'il y a désaccord (ou concurrence) d'ordre politique (entre DRAAF et élus régionaux majoritaires). Dans ce cas les directives ou plans provenant du MAA sont plutôt vécus comme des contraintes, et la prise en compte des recommandations des DRAAF (notamment concernant le PAE) peut être plus laborieuse.

6.3 Impact des facteurs déterminants dans l'appropriation des principes de l'agro-écologie et dans sa prise en compte au sein des PDRR : essai de combinaison

En fonction de la description des « facteurs » préalablement identifiés dans les régions, il est possible de modéliser des combinaisons possibles des principaux facteurs et de leurs interrelations, sur la base des données récoltées lors des études de cas, pour essayer d'expliquer la plus ou moins bonne appropriation des principes de l'agro-écologie dans les PDRR. Les 7 études de cas ont permis de faire ressortir **4 grands types de systèmes**, caractérisés par une combinaison spécifique des différents facteurs déterminants (contraintes externes, perception et engagement des acteurs en faveur de l'agro-écologie combinés à leur pouvoir d'actions et politiques régionales). Certains facteurs indirects, comme l'engagement des co-financeurs régionaux, la mise en œuvre des schémas et plans régionaux analysés précédemment, leur mode de gouvernance, etc., ne sont pas intégrés dans ce modèle simplifié, notamment car les études de cas n'ont pas permis de préciser leur impact réel sur le PDRR : ils semblent plutôt jouer sur le développement de l'agro-écologie au niveau des territoires et **non spécifiquement directement dans les PDRR**. Ces facteurs sont néanmoins intégrés aux freins et leviers développé en partie 4.4.2.

Cette première typologie gagnerait à être approfondie, détaillée et nuancée sur la base d'un travail complémentaire de terrain (notamment dans des régions différentes, pour confronter et corriger ce modèle).

Le **Tableau 22** ci-dessous présente de manière synthétique différents facteurs déterminants, identifiés comme ayant un impact direct (D) ou indirect (I) sur la prise en compte globale de l'AE dans le PDRR. Il présente de manière schématique, binaire, les valeurs possibles de chaque facteur déterminant, ainsi que l'impact potentiel sur le système régional et/ou sur le PDRR, synthétisé en quatrième colonne. Les facteurs qui semblent être prépondérants dans l'intégration de l'AE au sein des PDRR sont colorés en nuance d'orange, le plus foncé étant le plus influent.

Tableau 22: Valeurs possibles de différents facteurs déterminants identifiés via les études de cas

Catégorie	Facteur déterminant	Valeurs possibles	Impact sur le système régional	Indicateurs (et source éventuelle)
Contraintes environnementales ou agro-écologiques (I)	Contexte pédoclimatique (I)	« favorable AE » : zones de collines ou de montagne, zone de bocage	Agriculture diversifiée, familiale, agriculture extensive. Commercialisation en circuits-courts bien développée	Niveau de diversification de l'agriculture (agreste) Taille et statuts des exploitations (agreste) Zones défavorisées
		« défavorables AE » : zone de plaine	Agriculture spécialisée à fort capital, monoculture	Productions sous signe de qualité (agreste)
	Climat (I)	« favorable AE » : climat plutôt sec et ensoleillé	Pratiques agro-écologiques favorisées, avec un moindre besoin en traitements phytosanitaires	Pluviométrie, taux d'humidité, température,

État des lieux de la mobilisation des PDRR en faveur de la politique agro-écologique
Oréade-Brèche – décembre 2017

		« défavorable AE » : climat pluvieux et humide, plutôt froid	Fréquence élevée de maladies, terrain de développement des nuisibles : traitements phytosanitaires plus fréquents	ensoleillement (stations météo) Références techniques culturales
Crises agricoles (D à I)	Crises agricoles : crise sanitaire (grippe aviaire...) (D à I)	« défavorable AE »	Lors que les crises agricoles nécessitent des mises aux normes, les mesures de soutien à l'investissement (pour la modernisation des bâtiments agricoles) n'ont pas vraiment de critères sélectifs en faveur de l'AE	Sous-mesures du PDRR : présence de critères de sélection <i>Poids budgétaire global dans la maquette FEADER de M4</i>
Cadre administratif (I)	Cadre réglementaire (I)	« favorable AE »	La notion d'impact plutôt favorable ou défavorable du cadre réglementaire sur l'intégration de l'AE dans les PDRR est lié au contexte régional : une même mesure peut être perçue comme plus ou moins contraignante selon l'avancée de l'AE dans la région.	Pas d'indicateurs identifiés (retour d'enquêtes) ; Absence d'IFT pour certaines cultures
		« défavorable AE »		
	Contraintes budgétaires (I)	Globalement « défavorable AE »	Maquette FEADER mal négociée, au regard des besoins du territoire (financement mesure 13 et 7, mesure 10 et 11 sous- estimées) : les MAEC et la BIO sont mal soutenues, les AG concentrent leurs moyens sur des mesures limitées. Selon la sensibilité des acteurs à l'AE, les AG peuvent cibler leur soutien en renforçant des critères de sélection (AE) ou en abaissant les modalités d'intervention (pour tous)	Indicateur « maquette disponible » ; Part de financement mesures 10 et 11 présence de critères de sélection sur la mesure 4.1 ; Nombre de sous-mesures non activée (sous-mesure 8.2, mesure 2, mesure 9...)
Acteurs locaux (D)	Réseau d'acteurs dynamiques (D)	« favorable AE »	Un réseau d'acteurs dynamiques et engagés sur l'AE facilite les projets et la diffusion de la connaissance sur le sujet au niveau du territoire. Il peut influencer lors des négociations d'élaboration du PDRR pour l'intégration de critères favorables à l'AE (le Bio en général) ou l'ouverture de mesures spécifiques, même si ce n'est pas un critère déterminant.	Indicateurs qualitatifs (retour d'enquêtes) : présence de structures associatives favorables à l'AE, réseau FNAB historique, CIVAM, etc.
	Organisation et positionnement des filières (D)	« favorable AE »	Commercialisation en circuits-courts bien développée, IAA ou coopératives diversifiées (dont des PME locales et des entreprises familiales) certaines engagées en AB	Commercialisation en circuits-courts (agreste) Caractérisation des IAA (agreste)
		« défavorable AE »	Filières spécialisées et très organisées sur le territoire, souvent pour des productions destinées à l'export et avec la présence de grands groupes (IAA) privés ou coopératifs, peu de circuits-courts	
	Volonté politique des élus régionaux (D)	« favorable AE »	Des élus régionaux portent ou partagent le projet agro-écologique, ils mettent en place une politique de soutien plus ou moins volontariste contribuant à la transition agro-écologique (parfois ciblée sur l'agriculture biologique, l'agriculture durable, la qualité ou les circuits courts) ; il y a un affichage politique clair	Préexistence ou non d'une politique régionale en faveur de IAE Présence et importance d'une ingénierie dédiée
		« défavorable AE »	Les élus régionaux ne soutiennent pas la transition agro-écologique, qui n'est soit pas une question, soit pas une priorité pour leur territoire. En général seul le développement économique des exploitations est ciblé ; il n'y a pas de politique contribuant à la transition AE.	

Schémas et plans régionaux (I)	Mode d'élaboration (I)	« favorable AE »	Plans dans les temps, cohérent avec le planning des PDRR, impliquant un large concertation	Date de validation des différents schémas ou plans. Indicateur qualitatif (retour d'enquêtes) : implication des acteurs locaux
		« défavorable AE »	Plans élaborés trop tardivement au regard du planning des PDRR, sans large concertation	
	Organisation interne des services (I)	« favorable AE »	Bonne coordination des services en charge des différents plans, en interne au sein des structures, mais également avec les services référents de l'AG – bonne coopération DRAAF/AG	Indicateur qualitatif (retour d'enquêtes) : implication des services et coordination de leurs actions
		« défavorable AE »	Mauvaise coordination des services à l'intérieur des structures impliquées, et dans tous les cas avec le service FEADER de l'AG – mauvaise coopération DRAAF/AG	

6.3.1 Description de 4 grandes catégories de territoires en fonction de leur engagement dans les PDRR et de manière plus large en faveur de l'agro-écologie.

- La **première catégorie de territoires** présente globalement des conditions agro-économiques assez favorables à la mise en place de pratiques agro-écologiques. L'agriculture est assez diversifiée et les exploitations de taille variable, souvent familiales. Les exploitations agricoles se sont engagées assez tôt dans la diversification des productions, les ateliers de transformation sont présents sur le territoire, au sein d'exploitations agricoles ou dans des outils collectifs. Un certain nombre d'exploitants produisent sous SIQO (> 30%). La SAU en Bio est plus ou moins développée, mais les filières bio sont dynamiques (historiques ou tirées par le marché).

Il existe un réseau d'acteurs notamment associatifs contribuant au projet agro-écologique, une bonne coopération entre acteurs de la recherche et de développement agricole. Ces acteurs sont présents et impliqués dans le CAE.

Le réseau coopératif est varié ; certaines coopératives et entreprises agro-alimentaires développent des filières biologiques ou agro-écologiques (HVE, vergers éco-responsables, zéro pesticides, etc.), leur réseau est actif dans les différents comités de pilotage des projets ou politiques Etat/Région.

Au moment de l'élaboration du PDRR, le Conseil Régional avait déjà mis en place une politique contribuant à l'agro-écologie (politique orientée sur le développement de l'agriculture biologique, au développement durable, à la qualité des produits, etc.), avec des moyens spécifiques et une ingénierie dédiée conséquente.

Les différents schémas régionaux et plans du PAE sont globalement bien intégrés, à minima les travaux conduits pour leur élaboration ont servi à la rédaction du PDRR.

Dans les PDRR, ce type se traduit par une PDRR qui a globalement bien intégré l'agro-écologie. Il y a des critères de sélection ou de majoration dans presque toutes les mesures, y compris dans des mesures génériques (mesure 1, 2, 4.1 et 16). Certains dispositifs spécifiques sont ciblés sur l'agro-écologie, ce terme est d'ailleurs souvent mentionné dans les PDRR.

Par contre, soit l'AG a fait le choix de cibler quelques mesures spécifiques, dans ce cas les autres mesures non ouvertes sont compensées par un dispositif régional (Aquitaine) ; soit l'AG a fait le choix d'activer un ensemble large de mesures, couvrant l'ensemble des leviers d'actions possibles en faveur de l'agro-écologie (Rhône-Alpes, Auvergne) ; même si toutes ces mesures n'ont pas été forcément activées à ce jour.

D'après les acteurs, le PDRR est bien engagés en faveur de l'agro-écologie.

- La **seconde catégorie de territoires** peut présenter un contexte agro-économique assez similaire à celui du type 1. Il y a un certain nombre d'acteurs déjà engagés en faveur de l'agro-écologie sur le territoire (acteurs associatifs), mais ils ne sont pas forcément bien organisés et/ou en réseau.

Les élus régionaux ne sont par contre pas particulièrement engagés en faveur de l'agro-écologie, celle-ci n'étant pas considérée comme une priorité au moment de l'élaboration du PDRR. Par contre, le territoire peut se préoccuper de certaines problématiques spécifiques : environnementales (pollution ou gestion quantitative de l'eau) ou plus générales, avec le souhait par exemple d'encourager le lien entre la recherche et le développement agricole, d'encourager les projets collectifs ou la structuration des filières. Ces priorités ressortent de manière nette dans le PDRR (PACA). On retrouve un certain nombre de dispositifs favorables à l'agro-écologie, de manière « indirecte » : circuits courts, gestion de l'eau, etc.

- Une **troisième catégorie de territoires** peut se caractériser à l'inverse par des acteurs économiques peu investis sur l'agro-écologie, même si un réseau dense d'acteurs « alternatifs » peut exister sur le territoire et que certains élus peuvent souhaiter soutenir le projet agro-écologique. Il s'agit plutôt de territoire disposant d'une agriculture partiellement ou intégralement spécialisée, avec une forte présence de systèmes en monoculture ; les conditions de production ne facilitent pas la mise en place de pratique agro-écologiques, un certain « risque » technique existe donc pour les agriculteurs, qui de toute manière sont plutôt réfractaires au concept d'agro-écologie. Les filières sont très organisées et centralisées, caractérisées par la présence notable d'entreprises à fort capital, orientée sur l'export ou l'industrie agroalimentaire. Il existe un rapport de force très fort entre la profession majoritaire agricole, les filières et les élus, et le PDRR a été élaboré sur la base d'un **consensus**.

Les services et/ou les élus de l'AG peuvent essayer d'engager leur territoire sur la transition agro-écologique ; des politiques spécifiques ont pu être mises en place, soit visant l'agro-écologie dans une approche complète (Nord-Pas-de-Calais avec son projet « Agro-écologie du système alimentaire »), soit à travers une vision de l'agro-écologie partielle (Bretagne, avec son programme « Agriculture Ecologiquement Performante »).

- La **quatrième catégorie** présente un contexte agro-économique similaire au type 3, mais dans cette catégorie, les élus régionaux ne sont pas sensibilisés à l'agro-écologie et ont une politique générale agricole axée sur le développement économique, la compétitivité des entreprises et l'agriculture de performance. Il n'existe pas de politique régionale en faveur de l'agro-écologie, et il n'y a pas ou peu d'ingénierie dédiée sur le développement de l'agro-écologie, de l'agriculture durable ou de l'agriculture biologique (≤ 1 ETP). De manière générale, l'ingénierie sur le territoire que l'on peut retrouver dans les structures Conseil Régional, DRAAF, Chambre Régionale d'Agriculture ou Coop de France ne travaille que très peu sur l'agro-écologie (sauf contrainte « réglementaire » ou plan national imposé).

L'agriculture biologique est peu développée, et les filières (le marché) ne tirent pas non plus son développement dans l'ensemble, même si quelques entreprises peuvent commencer à s'engager sur une filière AB. L'agriculture biologique n'est pas considérée comme devant être particulièrement soutenue financièrement via le PDRR ou les autres politiques locales.

Les représentants de l'aval sont très peu impliqués sur les dispositifs régionaux et dans les différents comités de pilotage du PAE.

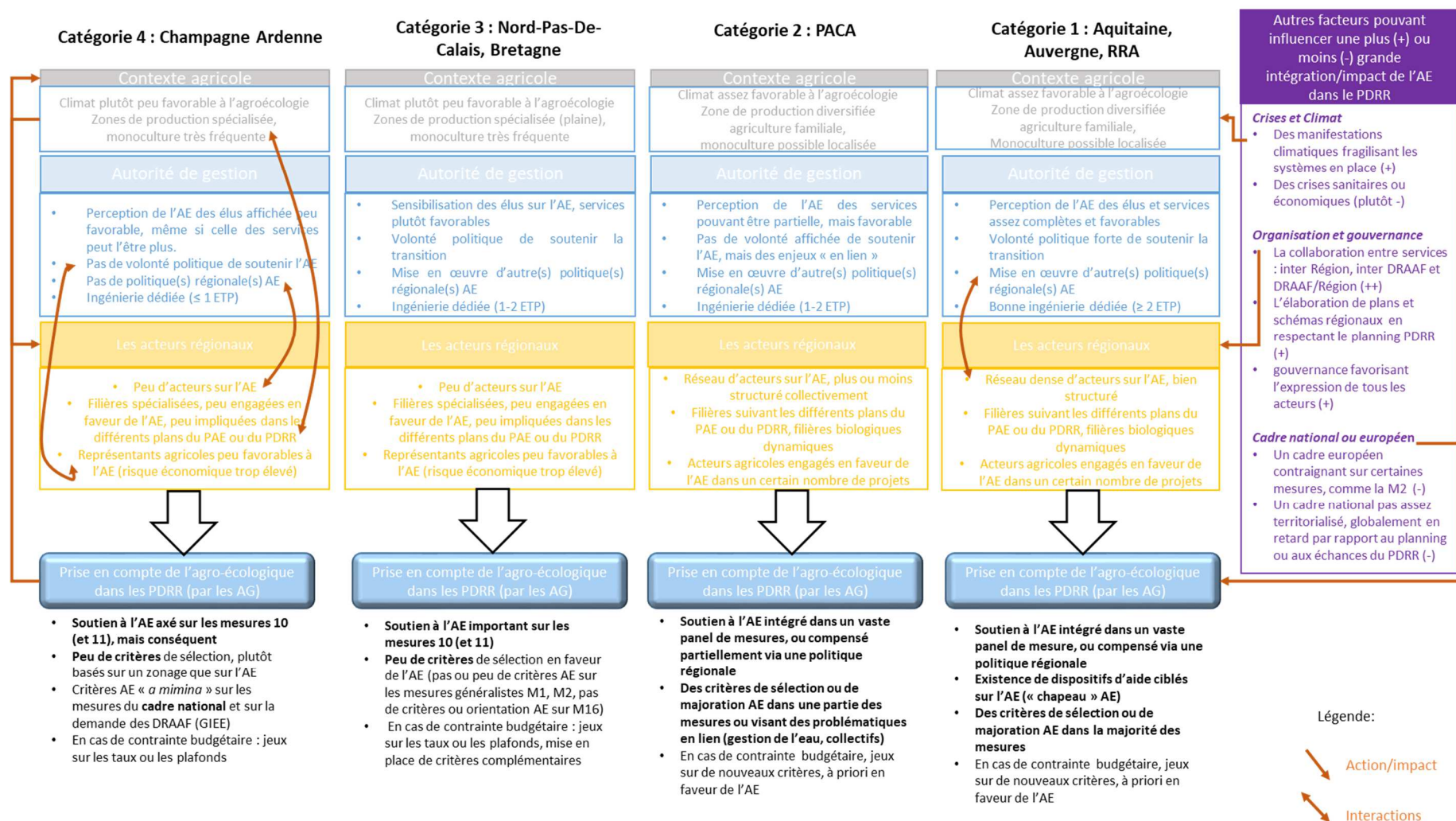
Les mesures présentent peu de critères de sélection en faveur de l'agro-écologie, qui n'est envisagée que par la mesure 10, dont la maquette est plus abondante que dans les autres PDRR (la maquette moyenne dédiée à la mesure 10 représentant sur les 7 études de cas 17,2 % du budget total FEADER hors ICHN). La mesure 11 est soutenue de manière similaire à la moyenne nationale (la maquette moyenne dédiée à la mesure 11 représentant sur les 7 études de cas 7.4 % du budget total FEADER hors ICHN).

La sélection des projets réalisés dans le PDRR est moins orientée sur l'agro-écologie ; d'autres critères rentrent en jeu, comme l'installation, la préservation ou la création d'emploi, les démarches collectives ou adhésion à une organisation professionnelle, ou des critères relatifs à des filières spécifiques. En cas de contrainte budgétaire, l'AG a tendance à abaisser ses plafonds ou les taux d'intervention plutôt que de renforcer la sélection des projets.

Tous les acteurs partagent néanmoins l'idée que l'agro-écologie n'est pas une priorité du PDRR, qui n'est pas considéré comme engagé en faveur de l'agro-écologie.

➔ Au sein de chaque catégorie « type », des territoires peuvent se positionner de manière variable en fonction des valeurs de certains facteurs déterminants, qui sont présentés de manière schématique. Il est ainsi parfois difficile de positionner certains PDRR au sein du modèle, notamment car celui-ci nécessiterait d'être consolidé. Néanmoins, cette représentation à l'avantage de montrer que selon les territoires, différents leviers devront être plus ou moins mobilisés pour favoriser l'intégration de l'AE dans (et par) les PDRR, adaptés aux éléments de contexte local et à leur combinaison.

6.3.2 Représentation schématique des combinaisons des facteurs déterminants principaux identifiés lors des études de cas, impact sur la prise en compte de l'agroécologie dans les PDRR et autres facteurs « indirects » ou « secondaires »



source : Oréade Brèche 2017

6.3.3 Mise en perspective de cette typologie au regard de la typologie établie en phase 1

La typologie réalisée en phase 1 (voir § 4.2.2) visait à décrire la diversité des logiques d'intervention déployées par les PDRR métropolitains, et se basait principalement sur les combinaisons de mesures fortement mobilisées commentées au § 4.2.1.1, observées dans les documents de programmation

Basée également sur 4 types, la typologie présentée en phase 2 est construite sur des facteurs déterminants différents : indépendamment des mesures plus ou moins activées en faveur de l'AE, c'est surtout les facteurs identifiés lors des études de cas externes et internes à l'élaboration des PDRR qui sont étudiés.

Le regroupement des PDRR à travers ces deux typologies est différent, et ne semble pas permettre de faire de lien spécifique entre l'engagement global de l'autorité de gestion en faveur de l'agroécologie, en particulier à travers le soutien de son PDRR et la combinaison plus ou moins équilibrée de mesures spécifiques. A noter que la difficulté (et pertinence) de cet exercice de comparaison réside dans le faible nombre de PDRR représenté par les études de cas, qui ne permet pas de faire des présentes conclusions des généralités. Néanmoins, les PDRR de la catégorie 1 regroupent finalement des PDRR avec une stratégie équilibrée en faveur de l'AE (Rhône-Alpes, Auvergne) ou des PDRR qui ont pu faire le choix d'un panel restreint de mesures, tout en assurant par des politiques locales le soutien aux leviers du PAE non pris en compte par le PDRR (Aquitaine).

Le PDR Champagne Ardenne qui illustre la catégorie 4 avait déjà été identifié comme un PDRR privilégiant le soutien direct à la production ; ce PDRR soutient en effet l'agroécologie surtout à travers les mesures 10 et 11 : les aides à l'investissement sont plus tournées sur la modernisation et le développement économique des exploitations, sans sélection sur l'AE.

7 Freins et leviers à l'intégration du projet agro-écologique : formulation de recommandations

Un des objectifs de la présente étude visait à identifier et analyser les freins et leviers dans la mobilisation du FEADER pour le Projet agro-écologique, dans les contextes régionaux. Cette partie aborde les éléments identifiés par les acteurs nationaux. Un travail d'analyse bibliographique, qui cible plus spécifiquement les freins à la transition agro-écologique de manière large (éléments non réduits à la mise en œuvre des PDRR) vient compléter ces apports.

Tous les éléments repris dans cette partie sont « **à dire d'acteurs** » et ne sont donc **pas issus d'analyses partagées au niveau national** ou **étayés par des études**. Issus de l'analyse et de la synthèse des réponses obtenues. Ils ne prétendent pas représenter l'ensemble des points de vue du monde agricole et ne reflètent pas nécessairement les positions officielles des structures concernées, mais sont l'illustration de l'opinion nécessairement subjective, des acteurs rencontrés, ce qui correspond à la finalité des études de cas qui recherchent à recueillir une image de leurs perceptions.

7.1 Les jeux d'acteurs, les freins et leviers à l'adoption des principes et concepts de l'agro-écologie

7.1.1 Les éléments d'analyse issus de la littérature

- Perception de l'agro-écologie et jeux d'acteurs

Selon la littérature, le développement de l'agro-écologie sur le territoire français est notamment lié à des interactions entre des acteurs multiples et différenciés. Ces acteurs ont des rôles et influences variés sur le développement de l'agro-écologie. Leurs actions, tout comme la nature et les modalités d'interaction entre eux, rendent plus ou moins propice la transition agro-écologique sur le territoire.

Un premier élément à prendre en compte dans l'étude des jeux d'acteurs liés à l'agro-écologie est, comme le souligne le CESE (2016)³² et Tertrais et Caillaud (2015)², le fait que l'agro-écologie reste aujourd'hui une « **notion floue, mal comprise** et, à l'instar de l'Europe, difficilement définissable de manière consensuelle, que ce soit par les acteurs institutionnels, par les acteurs du monde agricole ou par ceux de la société civile ».

Selon les acteurs, les visions et compréhensions de l'agro-écologie sont ainsi différenciées. Tertrais et Caillaud présentent des « paroles d'acteurs » pouvant illustrer la perception de l'agro-écologie de certaines catégories d'acteurs et faisant apparaître la variabilité de ces perceptions.

Joël Bruneau, maire de Caen, définit l'agro-écologie de façon relativement technique, mais en englobant aussi des concepts plus larges. Il évoque « *un ensemble de modes de cultures qui n'impliquent pas forcément une généralisation de l'agriculture biologique mais plus respectueux des sols et pouvant englober les notions de circuits courts ou d'économie circulaire.* ». Jean Santerre, directeur technique à la Chambre d'Agriculture de la Manche, associe l'agro-écologie à « *la triple performance en agriculture* », en matière d'économie, d'écologie et de social. Le discours de Michel Couillard, agriculteur dans la Manche, est très technique, axé sur

³² CESE, La transition agro-écologique : défis en enjeux, rapport et avis présenté par Claveirole C., au nom de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, novembre 2016.

les pratiques agricoles et l'objectif de réduction de l'impact sur l'environnement *« C'est partir de la nature de son sol pour optimiser son itinéraire technique. Concilier grandes cultures avec un petit bosquet, une haie, des zones-tampon, savoir profiter des auxiliaires de cultures, ... Un ensemble de pratiques agronomiques en lien avec l'élevage qui permettent aussi de réduire l'impact de l'agriculture sur l'environnement »*. Enfin, Sandrine Obled, de l'ancienne DRAAF Basse Normandie, évoque des *« systèmes de production agro-écologiques »* qui privilégient *« l'autonomie des exploitations agricoles et l'amélioration de leur compétitivité en améliorant la valeur ajoutée des productions et en réduisant la consommation d'intrants »*.

Ces discours illustrent bien la diversité des visions existantes de l'agro-écologie, de la parcelle au territoire, des modes de culture, à l'autonomie et à l'amélioration de la compétitivité.

Par ailleurs, le CESE (2016)¹ apporte des éléments concernant le **rôle et l'importance de certains acteurs** au sein du tissu d'acteurs liés à la transition agro-écologique.

Le rôle clef que jouent les régions en tant qu'autorités de gestion concernant les mesures FEADER est tout d'abord souligné. Elles doivent être des « moteurs » pour le développement de l'agro-écologie. Pour cela, il est primordial qu'il y ait un accord entre les régions et l'Etat sur les objectifs, les modalités et la temporalité de la transition agro-écologique, ceci afin d'optimiser l'efficacité de leurs interactions.

Par ailleurs, selon le CESE, l'intervention des services de l'Etat et de ses opérateurs doit être davantage coordonnée.

Ainsi, les DRAAF et les DDT ont pour rôle la mise en œuvre et le suivi local du PAE et doivent assurer le lien et la cohérence entre la politique nationale sur l'agro-écologie et sa mise en œuvre au niveau régional. Pour cela elles apportent un soutien à la structuration et l'organisation des filières, et déclinent à leur échelon les politiques agricole et alimentaire de l'Etat.

Les chambres d'agriculture doivent contribuer à la déclinaison locale des politiques nationales ainsi qu'à leur définition. Les attentes des agriculteurs, soucieux de faire évoluer leurs pratiques, peuvent être relayées par leur biais auprès des pouvoirs publics. Le CESE considère les chambres d'agriculture comme un réseau incontournable pour la mise en place d'une action cohérente au niveau national.

Enfin, FranceAgriMer est considéré par le CESE comme devant être « un acteur actif de la transition agroécologique ». Concernant la structuration et l'animation des filières, FranceAgriMer aurait un rôle majeur.

Enfin, la transition agro-écologique est favorisée par des initiatives territoriales dont le dynamisme est dépendant du tissu d'acteurs. Comme le présente le rapport Guillou (Guillou et al., 2013)³³, les différents acteurs économiques et institutionnels (collectivités territoriales, coopératives, chambres d'agriculture, agences de l'eau, etc.) sont déjà engagés dans *« de multiples arènes de concertation et dans de nombreux projets de développement territorial »*.

- **Freins à la transition agro-écologique :**

Le rapport du CESE (2016) cite une étude publiée en juin 2016 par le Panel International d'Experts sur l'Alimentation Durable (*International Panel of Experts on Sustainable Food Systems*, ou IPES Food, selon laquelle, il existe plusieurs facteurs se posant comme des freins au développement de l'agro-écologie et à

³³ Marion Guillou (Agrremium), Hervé Guyomard / Christian Huyghe / Jean-Louis Peyraud (Inra), mai 2013 « Le projet agro-écologique : Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement - Propositions pour le Ministre »

l'évolution du système agricole actuel, notamment le fait que la **majorité des consommateurs se tourne vers des aliments bon marché et accessibles sans restriction** ; et que certains acteurs du secteur « *raisonnent en termes de rendements à court terme plutôt qu'en termes de résilience et de durabilité à long terme* ».

Par ailleurs, le **système agricole actuel profiterait aux acteurs que sont par exemple les fabricants d'intrants, les banques, les industries de la recherche et développement dans la génétique, l'industrie agro-alimentaire³⁴ et la distribution** ; acteurs n'ayant donc pour la plupart pas réellement d'intérêt direct à favoriser le développement de l'agro-écologie.

D'autres freins sont soulignés par Olivier Schutter, co-président de l'étude du CESE. Il aborde ainsi les **difficultés des produits agro-écologiques à percer sur les marchés** et y associe plusieurs facteurs. **Les formes d'agriculture les plus vertueuses ne sont pas récompensées car les externalités environnementales négatives ne sont pas prises en compte**. La santé des consommateurs et des travailleurs, le dépeuplement des campagnes et l'absence de développement rural sont exclus du prix des produits.

Par ailleurs, le rapport du CESE (2016) cite les conclusions de Jean-Marc Meynard, chercheur de l'INRA, dans une étude portant sur l'ensemble des acteurs de plusieurs filières de diversification. Il identifie et présente les verrouillages sociotechniques existants aux différents échelons des filières, verrouillages qui rejoignent ceux identifiés par le rapport Guillou.

- La **sélection génétique** et la protection des cultures : l'offre, en amont des exploitations, de variétés et de solutions de protection des cultures pour les espèces de diversification est limitée. En effet, les espèces couvrant de faibles surfaces font l'objet de beaucoup moins de travaux que celles qui sont les plus répandues, car le retour sur investissement est plus faible. De plus, les critères de sélection sur les filières émergentes ne sont pas nécessairement bien connus.
- Les **références agronomiques** : le défaut de références locales sur les performances des espèces cultivées et sur les effets des successions culturales est un frein à la diversification des cultures. En effet, le rapport Guillou insiste sur les réticences des agriculteurs face la prise de risque que représente l'introduction de nouvelles cultures peu ou pas maîtrisées, ou retirées de leurs assolements par manque de compétitivité économique.
- **L'aversion au risque des agriculteurs** est par ailleurs d'autant plus fortement ressentie en l'absence de toute forme de réassurance sociale (isolement dès que l'on cherche à quitter le mouvement dominant) ou économique (contrats avec les filières).
- La **logistique** (collecte et stockage) : les opérateurs sont réticents à la gestion de cultures de diversification car ils prennent le risque de recevoir de faibles volumes qui mobilisent des cellules de stockage sans les remplir totalement. La gestion temporelle des récoltes peut également être complexe avec des variétés devant être récoltées sur des périodes se chevauchant.
- La **transformation** : encore une fois, les standards techniques sont adaptés aux produits dominants. L'adaptation à d'autres produits nécessite des changements organisationnels et des coûts importants. Il y a peu d'investissements en ce sens de la majorité des industries agro-alimentaires.

³⁴ à l'exception des IAA spécialisées sur la bio

Ces freins interagissent de façon systémique avec des stratégies d'acteurs se renforçant les uns les autres, aucun d'entre eux n'ayant intérêt à remettre en cause les systèmes auxquels il s'est adapté.

On notera que le rapport Guillou insiste également sur les freins que sont :

- Pour les agriculteurs comme pour les acteurs qui les accompagnent, **la connaissance et la qualification des performances relatives des solutions conventionnelles face aux alternatives disponibles**, ainsi que la question des compétences et des aptitudes.
- **La « dépendance au sentier »** des structures de recherches et développement, et surtout de conseil, qui ont intérêt à développer les références et le conseil prioritairement pour les marchés qu'ils savent solvables.
- Les **biais informationnels**, liés à l'organisation (conflits d'intérêt entre la fourniture d'intrants et le conseil par exemple) ou à la focalisation sur des indicateurs étroits (le rendement au lieu de la marge) et de court terme, qui concourent à la reproduction de pratiques existantes.

Le rapport du CESE (2016) regroupe les freins au développement de l'agro-écologie en plusieurs grands axes correspondant aussi aux principaux défis que l'agriculture doit relever :

- **Economiques** : l'amortissement des installations et équipements ainsi que la recherche d'économies d'échelle pousse à la spécialisation régionale des productions, mais aussi au rejet de démarches innovantes susceptibles de se traduire par une réduction, même temporaire, des volumes produits.
- **Sociaux** : d'une part, de nombreuses démarches sont envisagées à l'échelle de l'exploitation agricole alors qu'elles devraient l'être de manière collective (durabilité des résistances variétales, lutte biologique par conservation en favorisant les auxiliaires dans les haies ou les lisières de bois, etc.). D'autre part, les acteurs du conseil aux agriculteurs ne sont pas incités à conseiller la réduction de produits phytosanitaires, dans la mesure où ils sont **engagés dans un conseil à risque** (recourir à un produit phytosanitaire sur une culture est au pire un traitement superflu ; un non traitement peut induire un risque, surtout s'il n'est pas envisagé dans une approche globale sur l'exploitation).
- **Cognitifs** : les pratiques agricoles ont longtemps fait recours à des solutions toutes faites telles que « un problème, un intrant », solutions ancrées dans les esprits qui ne favorisent pas le changement vers des pratiques agronomiques alternatives considérées plus risquées et hasardeuses. Il y a de plus une perte de connaissances et de compétences des agriculteurs sur des techniques pourtant traditionnelles telles que les rotations ou l'adaptation des dates des semis.
- **Réglementaires** : de nombreuses réglementations constituent un frein au développement de l'agro-écologie. Par exemple, c'est le cas de l'interdiction de commercialiser des semences de variétés mélangées alors que cette diversité végétale présente beaucoup d'avantages sur les plans agronomique et environnemental.

Enfin, le rapport du CESE (2016) aborde la **question des politiques publiques**, présentant certains états de fait comme des freins supplémentaires. La PAC, par un système de soutiens fondés sur les surfaces et relativement indifférenciés quels que soient les productions et les systèmes, ne considérerait pas ou peu les effets sociaux, économiques, environnementaux et de santé publique susceptibles d'être générés. Par le biais du 2nd pilier, 15 % des aides de la PAC sont ciblés en faveur des systèmes de production attentifs à ces aspects, mais cela ne peut pas contrebalancer les 85 % restants. **Une partie des aides du 2^{ème} pilier est consacrée à des MAEC**

mais le montant alloué serait insuffisant pour une incitation d'ampleur à la transition agro-écologique. Leur mobilisation n'est possible que sur des zonages restreints prioritaires au plan environnemental et ne pourraient contrebalancer le poids des aides directes du premier pilier.

Le rapport Guillou (p.33), déplore également la **faible efficacité des dispositifs publics** mis en œuvre dans le cadre de la PAC pour favoriser la diversification des cultures de rente et la première mesure de verdissement de l'après 2013 relative à la diversification serait vraisemblablement également trop peu contraignante pour modifier ce constat.

7.1.2 Les principaux freins à l'intégration du projet agro-écologique dans les PDRR identifiés par les acteurs rencontrés lors de cette étude

7.1.2.1 La lecture des acteurs nationaux

En amont de l'étude de cas, une série d'entretiens a été réalisée avec des acteurs nationaux : APCA (Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture), ARF (Association des Régions de France), FNAB (Fédération Nationale des Agriculteurs Biologiques), FNCUMA (Fédération National des CUMA), MAAF et MEEM (Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer). Ils ont permis d'identifier une première perception des freins et leviers à la mise en place du projet agro-écologique en France, à travers la mobilisation du PDRR ou de manière plus large sur les territoires. Ces éléments sont résumés ci-après.

- **Les points forts du projet agro-écologique** et des PDRR sont :
 - Le début d'une véritable prise de conscience du milieu agricole ;
 - L'incitation à l'action collective, en montrant notamment les avantages de la coopération ;
 - L'acquisition de références techniques, par les instituts de recherche, les Organisations Professionnels Agricoles ou les agriculteurs.
- **Les principaux facteurs limitant le développement de l'agroécologie** cités sont :
 - Un **manque de co-construction** avec les Régions, qui a donné au Projet agro-écologique l'étiquette « politique nationale » et n'a donc pas été forcément favorisé dans les régions car considéré comme éloigné des problématiques locales ;
 - Une **définition de l'agro-écologie** très vaste, qui n'incite pas à l'ambition ;
 - Une **prise en compte du risque qui n'est pas suffisante**. Les PDR devraient prendre en compte l'aval, pour notamment réduire les risques liés aux changements de circuits de commercialisation induits par la transition ;
 - Un **manque d'obligation de résultats** et de suivi et traçage des mesures ;
 - Une **cohérence globale insuffisante**. Chaque mesure fonctionne de façon indépendante. Il faudrait favoriser les projets intégrés à plusieurs mesures.

7.1.2.2 Principaux freins et succès de l'intégration de l'agro-écologie dans et par les PDRR : retours des études de cas

- **La faible volonté de certaines parties prenantes à acter une sélection de projets agro-écologiques en dehors des mesures dédiées (mesure 10 et éventuellement 11).**

Un des premiers freins évoqués par les parties prenantes dans certaines régions est la **volonté politique des élus régionaux** à promouvoir l'agro-écologie. C'est ainsi sans surprise que les PDRR considérés comme les plus engagés en faveur de l'agro-écologie sont portés par des Régions ayant déjà mis en place des politiques

régionales volontaristes ou originales en faveur du développement de l'agriculture biologique, de l'agriculture durable, de la qualité, des systèmes alimentaires ou des circuits courts, etc.

A l'inverse, les régions dans lesquelles les élus semblaient plutôt favorables aux dispositifs proposés par leur service en faveur de l'agro-écologie, ont pu être freinées par la **pression des représentants de la profession agricole** majoritaire et des syndicats (FNSEA et JA), souvent soutenus par le réseau coopératif : cette configuration a été observée en Nord-Pas-De-Calais. En Bretagne, cette réticence de certains opérateurs économiques (réseaux coopératifs ou industriels) et des syndicats professionnels proviendrait de leur crainte d'observer **une perte sur les volumes des filières** ; ils ne soutiendraient donc pas la transition AE.

Ces jeux d'acteurs influençant les décisions prises par l'autorité de gestion sont véritablement à prendre en compte pour expliquer les différences d'intégration de l'AE dans les PDRR ; certains acteurs ne percevant pas l'agro-écologie comme une priorité de développement du territoire.

De manière plus large, et comme déjà mentionné dans le rapport du CESE (2016), il est évident que l'agro-écologie n'est pas encouragée par les acteurs qui n'y voient pas d'intérêt économique immédiat, voire au contraire plutôt une menace de déstabilisation de leur structure (perte de volumes, réorganisation de la structure, nouveaux investissements, prise de risques supplémentaires, etc.). Cependant, comme le souligne l'étude sur la mobilisation des filières en faveur du projet agroécologique (Epices, Blézat, *en cours*), cette tendance qui peut être observée en lien avec les politiques publiques n'empêche pas des acteurs individuels, coopératives, entreprises de transformation ou distributeurs, d'engager des projets de filières en lien avec une démarche agro-écologique (les filières « sans ») pour répondre à la demande de leur consommateurs ; au final, il semblerait que ce soit surtout un manque d'intégration du PAE dans les politiques de développement économique de soutien aux filières (comment passer de l'initiative individuelle à une approche généralisée).

S'il est difficile d'agir sur la volonté politique des élus régionaux, il est néanmoins possible de les impliquer le plus en amont possible pour une déclinaison régionale du Projet agro-écologique, et de les sensibiliser au PAE afin de modifier leur perception de l'agro-écologie, tout comme celle des autres parties prenantes.

D'autres cadres peuvent aussi influencer les décisions, par exemple, en Nord-Pas-De-Calais, les services de la DRAAF pensent que le **PRDAR (Programme Régional de Développement Agricole et rural)** porté par la Chambre Régionale d'Agriculture sera un bon outil pour la prochaine programmation. L'agroécologie aurait déjà été intégrée dans ce programme grâce à l'**obligation réglementaire** de prévoir un « Projet Pilote Régional » (PPR) qui doit promouvoir l'AE. De la même manière, une intégration du PAE dans les politiques de développement économique devrait permettre un soutien aux filières à travers un filtre « agro-écologie », ce qui contribuerait à « tirer » la production.

- **Une sélection des projets agro-écologiques considérée comme insuffisante dans la plupart des PDRR étudiés**

Des dispositifs pas assez ciblés pour garantir l'efficacité du dispositif au regard des objectifs du PAE

A part dans quelques PDRR dans lesquels l'agro-écologie a été particulièrement bien intégrée³⁵, un certain nombre de PDRR n'ont soit pas optimisé la mise en place de dispositifs visant à développer l'agro-écologie, soit mis en place des modalités d'aide ne permettant pas de réellement sélectionner les projets agro-écologiques (liste de dépenses éligibles trop large, critères de sélection ayant peu de poids relatif dans les grilles de sélection, critères partiels, etc.). Les élus régionaux ont souvent tendance à souhaiter **que le PDRR bénéficie au plus grand nombre d'agriculteurs**.

³⁵ Notamment Rhône-Alpes, Haute Normandie, Midi-Pyrénées

La majorité des acteurs rencontrés reconnaissent que le premier levier à activer dans leur PDRR pour « tirer vers le haut » le projet agro-écologique et conduire une politique publique orientée sur des objectifs clairs, serait de **renforcer les critères d'éligibilité, de sélection, ou de majoration en faveur de l'agro-écologie et d'en améliorer l'efficacité.**

Au-delà de critères ou de majorations, certains acteurs trouvent **plus efficace de concevoir de mesures ciblant explicitement l'agro-écologie** (l'agro-écologie étant dans le titre ou « en *chapeau* » de la mesure).

La **mesure 16** par exemple est souvent considérée comme très large, trop générique. Certaines régions ne savent pas trop quel type de projets de coopération lancer sur leur territoire. Ce type de mesure gagnerait à être plus ciblé sur l'agro-écologie. La **sous-mesure 4.1** soutenant les investissements dans les bâtiments agricoles a dans la plupart des cas des critères de sélection visant l'agro-écologie, mais ces critères ne sont souvent pas décisifs dans la sélection des projets. Par exemple en Bretagne, les besoins identifiés pour le territoire incitent à une action prioritaire sur la modernisation des bâtiments d'élevage sur les zones de captage, afin de réduire les sources de pollution des eaux. L'appel à projet 2017 de la sous-mesure 4.1.1 b ne comprend finalement aucun critère pour les agriculteurs en zones captages prioritaires (uniquement les zones définies par l'article 32 du RUE 1305/2013) et peu de critères spécifiques en faveur de l'agro-écologie. Les projets agro-écologiques sont majorés de 5% (10% pour les critères : JA ou projet sur une Ile), les filières bio ou label rouge bénéficient d'une majoration de 10%, tout comme certaines filières de diversification ou identifiées à enjeux comme les filières bovin viande, ovin viande et veaux de boucherie. Dans les critères de sélection (pour un seuil à 50 points), une production en bio ou label rouge bénéficient de 35 points, tout comme un projet mené en GIEE. Les filières légumes ou horticoles bénéficient d'office de 30 points et les filières « identifiées à enjeux » de 50 points. Le poids de l'agro-écologie est finalement relatif dans la sélection. L'autorité de gestion explique ce choix en évoquant la nécessité d'évoluer « **étape par étape** » pour **faire accepter par la profession agricole le principe de sélection des projets par le PDRR**, qui ne peut être intégré dans le PDRR sans une ambition politique forte des élus (de territoire et professionnels).

De la même manière, la **sous-mesure 4.2** soutenant les investissements dans les entreprises de transformation agro-alimentaires a souvent des critères de sélection visant plus ou moins directement l'agro-écologie, mais ces critères ne sont souvent pas décisifs dans la sélection des projets (l'appel à projet permanente 2015-2018 de la sous-mesure 4.2.1 du PDR Bretagne vise l'amélioration des impacts sur l'environnement ou l'amélioration de la qualité des aliments comme les deux derniers de ses 4 critères).

Certaines AG attirent ainsi l'attention sur la mise en place de critères qui doivent rester « acceptables » car « **si les conditions sont insoutenables, les agriculteurs ne vont pas suivre** ».

Cette question de limite « acceptable » ou « soutenable » ne peut être tranchée sans **prendre en compte les jeux d'acteurs et le contexte local**, liant volonté politique, intérêts et pression des acteurs professionnels, niveau d'exigence et d'ambition souhaité au niveau national en termes d'engagement dans la transition écologique.

Pour appréhender au mieux ce niveau d'acceptabilité, un **travail de concertation régional** impliquant les agriculteurs sera nécessaire, tout en visant un niveau d'exigence suffisant (également à définir localement en fonction des besoins du territoire, des résultats attendus et de la démarche de progrès requise).

Le PDR Poitou Charentes a été évoqué en Aquitaine, comme étant apparemment très exigeant sur la sélection des projets soutenus, notamment en termes de soutien au développement de l'agriculture biologique. Cependant selon un des acteurs rencontrés, cette forte sélection induirait une certaine défiance des agriculteurs conventionnels envers les agriculteurs biologiques ; un **équilibre par territoire doit ainsi être recherché, mais qui assure une ambition certaine dans l'obtention de résultats.**

Des mesures insuffisamment cohérentes les unes par rapport aux autres

Les mesures sont trop souvent considérées de manière indépendante les unes des autres : les mesures 10 et 11 pour l'agro-écologie, les mesures 4 pour l'investissement (dont des mises aux normes, la modernisation des bâtiments d'élevage et les investissements des industries agro-alimentaires), la mesure 16 pour mettre en lien acteurs de la recherche et du développement, sans viser de manière transversale l'agroécologie comme finalité de développement. De manière caricaturale également, certains critères sont considérés comme permettant d'orienter la mesure vers une contribution au projet agro-écologique à partir du moment où ils favorisent par exemple des exploitants faisant partie d'un GIEE. Certes cela contribue à soutenir des modèles allant dans le bon sens, à encourager l'organisation collective et à permettre une cohérence externe du PDRR avec le PAE, mais **ce type de critère reste partiel et réducteur**. Il y a une perte de la vision systémique inhérente à l'agro-écologie, tous les GIEE ne portant pas systématiquement des projets de transition agro-écologique.

Comme souligné lors des entretiens de cadrage par un acteur, il manque effectivement une **approche transversale des différentes mesures du PDRR, visant la mise en œuvre du projet agro-écologique dans sa complexité et globalité, de l'amont à l'aval des filières** ; mais cela n'a pas été réalisé peut-être aussi en partie car au moment de l'élaboration des PDRR, le mot d'ordre et les priorités données aux PDRR ne visaient pas le développement de l'agro-écologie.

Des moyens humains facteur limitant au sein des AG

Le manque de moyens humains a contribué d'une certaine mesure à freiner l'intégration de l'agroécologie dans les PDRR. En Auvergne par exemple, **plusieurs mesures favorables à l'agro-écologie, bien qu'ouvertes, n'ont pas été mises en œuvre** faute de moyens suffisants. C'est le cas de :

- La **mesure 9** d'accompagnement des groupements de producteurs (ouverte au cas où il y aurait des dossiers, mais il n'y a pas de groupements de producteurs en formation) et la **mesure 8** pour l'agroforesterie. Ces deux mesures vont d'ailleurs être fermées.
- La **sous-mesure 4.1.2** pour les investissements en exploitations agricoles. A été ouverte avec plusieurs AAP pour des financements très spécifiques (désherbage thermique pour les bio par exemple). Elle a ensuite été fermée et doit être ré-ouverte après remodelage et instrumentation du dispositif. Elle n'est actuellement plus opérationnelle.
- La **sous-mesure 4.4** pour les investissements non productifs à visée agroenvironnementale, car non prioritaire.
- La **sous-mesure 4.3** : en cours de mise en œuvre en faveur de l'irrigation collective. Cependant, il existe des problèmes d'expertises sur la manière de rédiger l'AAP. Celui-ci devrait finalement être élaboré en s'appuyant sur l'AAP rédigé en Rhône-Alpes.

Les moyens humains limités sur le PDRR sont par ailleurs difficilement mobilisables pour le suivi des nombreux plans du PAE, ce qui en limite l'articulation et la cohérence globale.

Des rapports de force entre acteurs locaux à rééquilibrer

Bien que les autorités de gestion aient fait l'effort de réunir des groupes de travail pour l'écriture des différentes mesures en concertation avec l'ensemble des acteurs, la **représentativité des différents acteurs du territoire doit être assurée, renforcée** dans certaines régions pour pouvoir **rééquilibrer les jeux d'acteurs** au sein des négociations.

En particulier dans certains territoires, les acteurs pouvant soutenir des projets ou actions en faveur de l'agroécologie ne sont pas les plus influents ou bien représentés (entreprises individuelles de l'aval, groupes d'agriculteurs, associations, etc.). A l'inverse, des représentants de la profession agricole, de syndicats, ou de coopératives, peuvent freiner l'intégration de l'AE dans les PDRR et sa diffusion dans les territoires. Ceci est par exemple le cas dans les régions Bretagne, Champagne Ardenne et Nord-Pas-de-Calais, dans lesquelles certains opérateurs économiques (réseau coopératifs ou industriels) et syndicats professionnels craignent une perte sur les volumes et n'encouragent pas particulièrement la transition AE.

- **L'objectif de transition agroécologie doit être mieux explicité, quantifié et partagé entre parties prenantes**

Clarifier la définition de l'agro-écologie et sa transcription dans le PDRR

En lien avec la difficulté d'insertion mécanique de l'agro-écologie dans le PDRR se pose un frein sémantique relatif à la **définition de l'agro-écologie et à sa transcription dans le PDRR**. Pour pouvoir renforcer l'intégration de l'agro-écologie dans les PDRR, encore faut-il que les différentes parties prenantes **s'entendent sur une définition de l'agro-écologie**. Malgré une définition actée par le code rural, et comme le soulignent le rapport CESE (2016)³⁶ et Tertrais et Caillaud (2015)², l'agro-écologie reste une notion floue et difficilement définissable. A noter que depuis ces rapports, le PAE a fait son chemin et la plupart des acteurs connaissent théoriquement la définition de l'agro-écologie.

Certains acteurs rencontrés continuent de penser néanmoins qu'il serait nécessaire de mieux **cadre la définition de l'agro-écologie**, notamment pour éviter d'en perdre le sens initial ; car la définition actuelle est considérée comme tellement générale, que « *la plupart des pratiques agricoles actuelles peuvent être considérées comme agro-écologiques* ». Au-delà d'un **cahier des charges**, plébiscité par certains mais craint par d'autres, comme pouvant venir concurrencer le cahier des charges « Agriculture Biologique » ; il s'agirait plutôt de traduire de manière plus opérationnelle l'agro-écologie (au niveau des systèmes de production, des modes de commercialisation, de la structuration des filières, du lien au territoire, etc.).

Une définition trop large réunissant un ensemble de pratiques vertueuses (allongement des rotations, réduction des phytosanitaires, engrais et azote, bien-être animal, etc.) rend **difficilement quantifiable le progrès** en agro-écologie. A l'inverse certains acteurs mettent en garde par exemple **dans le Plan Ecophyto** à ne pas associer la réduction des produits phytosanitaires à l'agro-écologie, alors qu'il faudrait bien envisager l'agro-écologie dans sa dimension systémique.

Par ailleurs, lorsque l'agroécologie doit être intégrée dans un dispositif administratif et financier, se pose également **la question de la transcription de la définition scientifique robuste de l'agro-écologie en des critères administratifs évaluable et objectivable**. Cette transcription est imposée par la réalisation de contrôles de l'application des mesures souscrites et l'impossibilité pour les contrôleurs de réaliser un diagnostic d'exploitation pour l'exploitation contrôlée. Elle est également nécessaire à la bonne compréhension des contrôleurs, qui n'ont pas forcément de compétences en agro-écologie. Elle est cependant très réductrice pour l'agro-écologie « *qui ne peut se résumer à quelques critères, quelques « cases à cocher » comme AB, HVE* ».

Pour illustrer l'impact dans les PDRR de ce type de frein, un exemple peut être pris dans le guide FEADER. Il y est très justement préconisé à plusieurs reprises, d'essayer de favoriser la reconception des systèmes. Néanmoins, **il est laissé aux autorités de gestion la responsabilité de « la caractérisation de la « reconception » à qualifier pour l'instruction** ». Dans un contexte d'urgence et de nouvelles compétences

³⁶ CESE, La transition agro-écologique : défis en enjeux, rapport et avis présenté par Claveirole C., au nom de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, novembre 2016.

transférées aux services FEADER des AG, il est évident qu'aucune AG n'a pu prendre le temps pour construire un tel critère, qui semble pourtant plus pertinent pour accompagner le PAE, que la mise en place de critères « partiels » comme l'appartenance à un GIEE ou la contractualisation de MAEC.

Mettre en avant la complémentarité entre agriculture biologique et agro-écologie, repenser la place de la Bio

Dans le guide FEADER, **l'agriculture biologique** (tout comme la certification environnementale des Exploitations) est **une action clés pour la transition vers l'agro-écologie** telle que portée par le Projet agro-écologique.

Les études de cas ont pourtant permis de faire ressortir une perception très variable de l'agriculture biologique, certains acteurs ne l'intégrant pas dans l'agro-écologie. A l'inverse, la majorité des acteurs néanmoins pense que pour développer l'agro-écologie dans les territoires, il est indispensable de **continuer à servir la dynamique de la Bio**, qui peut être considérée comme un « réservoir de pratiques » dans lequel les systèmes agro-écologiques peuvent s'inspirer. A l'inverse, les pratiques du cahier des charges AB sont également améliorables, notamment avec une meilleure prise en compte des haies, du sol, etc.

Ainsi, les acteurs préconisent en premier lieu de **mettre en avant la complémentarité entre l'agriculture biologique et l'agro-écologie** : plus de liens et d'échanges doivent être faits entre producteurs biologiques et producteurs engagés en agro-écologie (par exemple sur les réseaux DEPHY ou 30.000). Pour cela plusieurs voies sont possibles : les groupements de producteurs accompagnés par des structures de développement (réseaux CIVAM et FNAB), les groupes locaux et les GIEE, mais aussi les autres lieux d'échanges tels par exemple le concours prairies fleuries des PNR.

En second lieu, une partie des acteurs (mais cela ne fait pas l'unanimité dans tous les territoires) pensent que les institutions doivent **continuer à soutenir financièrement la Bio** ; la dynamique de conversion³⁷ doit continuer à être accompagnée avec les aides de la mesure 11, aujourd'hui facteur limitant dans de nombreuses régions, soit par épuisement des fonds FEADER dédiés, soit par limitation du co-financement national : un acteur affirme ainsi que *"On ne peut pas parler d'AE si pour les plus exemplaires on ne va pas au bout des choses"*.

L'évaluation ex-post du PDRH montrait dans ce sens que *« les conversions en bio se répercutent sur des évolutions significatives dans l'occupation des sols (prairies) et éléments figurés (haies, talus, bandes enherbées) dans pour environ ¼ des exploitants et des évolutions. Ces évolutions sont nettement plus importantes que chez les autres bénéficiaires des mesures de l'axe 2 du PDRH développées dans les réponses aux questions transversales »*³⁸.

Plusieurs types d'acteurs rencontrés pensent que les **aides Bio de la mesure 11 devraient être systématiquement plus incitatives que d'autres aides surfaciques**, pour réellement faire un effet levier en faveur de l'agriculture biologique, dont la mise en œuvre est encadrée, certifiée, relativement exigeante au regard de certaines autres MAEC et implique souvent lors d'une conversion la réorganisation du système de production de l'exploitation dans son ensemble.

³⁷ Fin 2016, les surfaces engagées en agriculture biologique étaient estimées par l'Agence bio à 1,54 million d'hectares en France. D'après le Baromètre consommation (Agence BIO / CSA Research, janvier 2017) *« Cette croissance, de l'ordre de +16 % en un an, est le résultat des nombreux engagements dans l'année qui portent les surfaces en conversion au-delà de 470.000 ha, dont au moins 250.000 ha en 1ère année de conversion. Fin 2016, 5,7 % de la surface agricole utile française était ainsi conduits selon le cahier de charge de l'agriculture biologique »*.

³⁸ Rapport final de l'évaluation ex-post du PDRH, EPICES et ADE, mars 2017
(http://www.reseaurural.fr/files/rapport_final_tome3_version_definitive.pdf)

Enfin, un certain nombre d'acteurs préconisent également de sortir la mesure 11 du PDRR pour les réengager sur le **1^{er} pilier**, avec un traitement et une instrumentation nationale et dans la mesure où pour de nombreuses exploitations, ces aides, qui compensent des externalités positives non compensées (ou suffisamment) par le marché, devraient **être consolidées et inscrites dans la durée**. Sur la mesure 11, qui répond à des pratiques cadrées par un cahier des charges national, le système actuel induit **une certaine distorsion entre les différentes régions** selon les budgets alloués ou allouables à ces mesures par les co-financeurs. C'est surtout le manque de visibilité, les inégalités et les changements de positionnement des co-financeurs qui fragilisent ces agriculteurs et alimentent le souhait de ces acteurs de faire repasser ces mesures dans le premier pilier : pour une égalité de traitement entre régions et pour un soutien visible, ancré dans la durée.

Un lien MAA/acteurs régionaux à réorganiser autour des objectifs puis de la mise en œuvre du PAE

Après la question de la définition de l'agroécologie, il est nécessaire de savoir quels sont les objectifs souhaités en termes d'agro-écologie sur chaque territoire et de les **quantifier**. Un reproche récurrent des acteurs rencontrés sur le PAE est **le manque d'objectifs clairs et d'indicateurs de résultats pour le projet agro-écologique**. Le **manque d'obligation de résultat, de suivi et de traçage de mesures** pose ainsi problème. Les indicateurs cibles et les indicateurs de réalisation que doivent fournir les autorités de gestion ne sont pas suffisamment adaptés au suivi des objectifs AE dans les PDRR ; ils ont **par ailleurs été dans la plupart des cas choisis par simple reconduction** des objectifs de la programmation précédente.

S'il existe tout de même des objectifs quantifiés partiels pour le plan Ambition Bio 2017 (en termes de surface de SAU) et le plan Ecophyto (en termes de réduction d'utilisation des produits phytosanitaires), le **Projet agro-écologique, qui devrait fonctionner sur une obligation de résultats, manque globalement d'indicateurs quantifiés, ce qui ne facilite ni sa mise en œuvre, ni son suivi et son évaluation**.

Ces objectifs devraient être le plus possible **construits avec une ambition nationale, mais déclinés et co-construits régionalement avec les parties prenantes**, pour les impliquer le plus en amont possible afin de favoriser l'acceptation du Projet agro-écologique. Ce dernier a effectivement été perçu par les Régions avec une étiquette « politique nationale » et n'a donc pas été forcément favorisé dans certaines d'entre elles, soit car les élus régionaux ne partageaient pas les mêmes priorités, soit parce que des problèmes de personnes/politiques pouvaient également entrer en jeu entre AG et DRAAF.

Pour la déclinaison régionale du PAE, certains acteurs conseillent de prévoir une déclinaison **plus opérationnelle, autour d'actions concrètes et articulées**.

Certains acteurs rencontrés reprochent tant aux services de l'Etat qu'aux AG **d'avoir « voulu tout faire »** avec le PDRR ; alors que **le PDRR est d'après eux un outil financier parmi d'autres**. Ils auraient plutôt souhaité prioriser les missions du PDRR et laisser d'autres outils ou moyens d'action compléter un projet agro-écologique global. Certains acteurs rappellent que rechercher systématiquement des cofinancements FEADER n'est pas efficace pour certains types de structures, car leur gestion génère de la complexité, des difficultés de trésorerie, un travail administratif supplémentaire. Ils insistent sur l'importance **d'accompagner l'innovation par une stratégie complémentaire via des dispositifs d'Etat**. Certaines régions ont fait ce choix dès le début et n'ont pas ouvert certaines mesures, qui ont été néanmoins compensées par des politiques régionales, départementales ou par d'autres dispositifs. Elles ont cherché à optimiser les différents fonds existant. En Auvergne, la **Convention Massif Central** a par exemple été citée comme un outil mobilisable pour encourager la transition agro-écologique, tout comme les **fonds d'animation GIEE**.

Dans le cadre d'une prochaine programmation, des acteurs des autorités de gestion et des DRAAF rencontrées conseillent **d'anticiper** au plus tôt ce travail de définition des objectifs et des orientations pour le PAE et pour

le PDRR, afin de mieux concevoir les futures mesures en intégrant le PAE avec une vision globale : pour eux, il est évident qu'un **frein à l'intégration du PAE dans l'actuel PDRR a été l'urgence dans laquelle ce dernier a été construit, avec des outils d'instruction qui n'étaient pas prêts**. Les équipes ont dû se consacrer à sécuriser les mesures plutôt que de travailler le fonds et la pertinence des dispositifs. L'organisation interne des services FEADER et « agriculture », qui sont parfois rattachés à des directions différentes du Conseil Régional, peut également être un frein lorsque l'information ne circule pas assez.

Améliorer la communication autour du PAE

Enfin, dans la continuité du guide FEADER, beaucoup d'acteurs conseillent de prévoir une **communication, une pédagogie plus importante autour du PAE**, que ce soit à destination des agriculteurs, de l'aval, des structures d'accompagnement, des partenaires institutionnels, mais aussi des DDT directement, qui seraient aujourd'hui moins impliquées que les DRAAF dans la mise en œuvre du PAE.

Cette communication pourrait permettre de diffuser :

- Des outils pédagogiques ou pratiques, sur la base du guide FEADER pour expliciter la déclinaison opérationnelle du PAE. Ainsi dans certaines régions, les acteurs constatent un **manque de relai sur le terrain** ; les agriculteurs ou acteurs de l'aval n'auraient pas de visibilité sur ce que peut apporter l'agro-écologie au quotidien et sur le long terme (externalités positives, impact sur les pratiques, mais aussi sur la santé, qualité de travail, image de l'exploitation, etc.).
- Des outils de communication plus généraux, pour préciser la manière dont les différents plans s'intègrent les uns aux autres, de servir à la diffusion des connaissances ou expériences de terrain. Une communication auprès des consommateurs et du public est aussi proposée.

Le Réseau Rural Régional pourrait être un vecteur de sensibilisation renforcé sur le projet agro-écologique ; actuellement, le Réseau Rural Régional intervient surtout en accompagnement des territoires autour de l'animation LEADER. Des groupes de travail ont eu lieu dans les régions sur la thématique des circuits courts et des projets alimentaires territoriaux, qui ont été bien suivis lors de l'ancienne programmation.

Focus : exemple de l'organisation du Réseau rural en Auvergne

Pour renforcer le portage du projet AE, l'organisation du **Réseau Rural Régional en Auvergne** donne un exemple intéressant : **Deux animateurs répartis entre la DRAAF et le Conseil Régional assurent de manière complémentaire** les différentes missions du Réseau. Cette complémentarité est appréciée sur le territoire et donne la possibilité au Réseau Rural d'aborder différentes thématiques, l'animateur côté Conseil Régional peut ainsi suivre des orientations souhaitées au niveau de l'AG, l'animateur côté DRAAF peut se saisir de problématique correspondant aux orientations du Ministère, comme le Projet agro-écologique. Le travail global du Réseau est donc consensuel et résulte d'un partenariat DRAAF/Région.

- **Une mise en œuvre régionale du PAE à optimiser, et à mieux articuler avec le PDRR**

Une gouvernance du PAE complexe, qui ne favorise pas l'articulation entre les différents plans

Les acteurs rencontrés partagent le constat qu'il y a trop de plans et de stratégies dissociés, pas assez coordonnés, avec de trop nombreuses instances de pilotage et pas assez de continuité politique. Il manquerait l'échelle **d'un plan d'actions plus opérationnel pour décliner territorialement la mise en œuvre du PAE**. Il manquerait également la conduite d'évaluations sur les plans menés sur les territoires par le passé (loi d'avenir 2010 par exemple). Ce besoin de déclinaison plus « concrète » est partagé par plusieurs acteurs, dont ceux qui trouvent que le PAE n'est pas facilement adaptable aux régions spécialisées comme Champagne Ardenne ou Nord-Pas-De-Calais, avec des systèmes de production « verrouillés ».

Les différentes structures ont également du mal à suivre l'ensemble des plans (et avoir ainsi une vision globale du PAE). Ainsi dans des structures dotées de plusieurs équipes, chaque service suit les comités de pilotage du/des plan(s) correspondant à ses propres missions ; à l'inverse dans des structures de plus petite taille, souvent associatives, une seule personne occupe le poste de direction/coordination et doit suivre tous les plans. Pour faciliter le suivi du PAE, il s'agirait d'essayer de **simplifier ou d'alléger le mode de gouvernance** (trop de comités de pilotage distincts, sans liens, souvent difficiles à suivre en nombre et dans le temps par les partenaires).

Le CAE a pu être long à mettre en place dans certaines régions, et le pilotage du PAE est incertain (pilotage DRAAF ou co-pilotage Etat/Région). Il s'occupe surtout du plan Ecophyto et de la sélection des GIEE. Il peut être regretté par certains que **la Bio ne soit pas mieux intégrée au CAE** : si la mise en œuvre du plan Ambition Bio nécessite en effet une instance plus opérationnelle rassemblant spécifiquement les acteurs de la Bio, il pourrait être imaginé cependant d'aborder la Bio également en CAE. En PACA, Rhône-Alpes ou Auvergne, les parties prenantes ont intégré les agriculteurs bio dans la feuille de route ECOPHYTO II, qui prévoit des actions spécifiques de transfert de compétences. Ce lien n'a pas été assuré à priori dans toutes les régions : en Champagne Ardenne, les producteurs bio ne peuvent à priori pas faire partie du réseau DEPHY : un certain cloisonnement entretient une confrontation entre l'agriculture biologique et systèmes conventionnels, peu favorable au PAE.

La **représentativité des différents acteurs du territoire doit être assurée**. Si elle semble globalement satisfaisante (même si certains acteurs ont dû pousser pour être reconnus dans le CAE), elle doit être renforcée dans certains régions pour pouvoir **rééquilibrer les jeux d'acteurs** au sein des négociations.

Un acteur d'Aquitaine regrette à l'inverse qu'il y ait trop de membres dans le CAE, dont une présence disproportionnée des différents services de l'Etat au regard des autres acteurs présents.

Des moyens de mise en œuvre du PAE incertains et estimés comme insuffisants pour être efficaces

Pour de nombreux acteurs, le PAE devrait prévoir **de déployer des moyens financiers et humains suffisants pour assurer la mise en œuvre de ces plans nationaux**, pour renforcer l'animation des GIEE, des PAEC et la coordination des plans du PAE. Des moyens humains sont aussi nécessaires pour assurer la cohérence et optimiser les synergies entre les plans du PAE. L'intérêt du PAE pour les acteurs est justement la relation qui est établie entre eux, qui pousse à la réflexion.

En particulier, certains interlocuteurs se soucient de l'avenir des soutiens aux groupes locaux de projets (par petites filières territoriales par exemple) ou aux collectifs comme **les GIEE**, qui apparaissent à la fois comme un outil attendu des agriculteurs (pour l'échange collectif) et comme une échelle pertinente pour l'échange et la diffusion de pratiques. En effet pour **avancer dans la révision des systèmes de production français, il faut de la patience, du temps, de l'animation et du suivi**.

Les services de l'Etat déconcentré ne peuvent assurer aujourd'hui cette fonction, par manque de moyens (humains en interne, financiers sinon pour externaliser cette mission) et aujourd'hui tous les avis convergent pour reconnaître un soutien insuffisant à l'animation.

Concernant les financements du PAE, la question de leur **fluctuation** au sein des DRAAF se pose également comme un frein important. Un acteur évoque les fonds instables alloués au GIEE : financement « au coup par coup » qu'il est difficile d'inscrire dans la durée. Il cite également la fluctuation importante des fonds CASDAR qui varient en fonction de la conjoncture agricole, ce qui contribuerait à accroître **l'absence de visibilité financière des DRAAF**, défavorable au lancement d'initiatives.

Deux instances officielles de gouvernance abordant l'AE en région : le CAE et la CRAEC

Concernant l'articulation entre le PAE et le PDRR, **deux comités de pilotage** ont été mis en place en lien avec l'agro-écologie : la CRAEC (Commission Régionale Agro-Environnementale et Climatique), qui statue sur la sélection des PAEC et est pilotée par l'Autorité de Gestion, et la CAE (commission Agro écologique), qui pilote le PAE et surtout la sélection des GIEE et le plan Ecophyto II.

La DRAAF n'est en effet pas reconnue réglementairement comme co-pilote de la CRAEC, instance formalisée pour la mise en œuvre du PDRR selon le règlement européen, et c'est donc le Conseil Régional qui établit sa propre stratégie. Dans la plupart des régions, la CRAEC est bien co-présidée par la Région et l'Etat et les deux instances ont des missions bien réparties. Cependant, des acteurs de certaines régions ont pu regretter un manque de cohérence entre les orientations de ces deux instances, pouvant **complexifier la gouvernance générale autour des questions de l'agro-écologie** et multiplier les instances d'échanges.

- **Les cadres réglementaires (national et européen) sont considérés pour certaines mesures comme très rigides et peu adaptés aux besoins locaux, et leurs mises en œuvre trop complexes**

Cette partie est basée sur les retours des études de cas, mais nous n'avons pu vérifier ces données sur la base d'une analyse fine des modalités de mise en œuvre des mesures concernées.

Un cadre européen frein à la mise en œuvre de certaines mesures

Ce point a souvent été soulevé lors des entretiens, même s'il ne concerne pas spécifiquement la prise en compte de l'agro-écologie dans les PDRR ou sur les territoires, mais plutôt la mise en œuvre du PDRR de manière générale. Cette contrainte du cadre européen est surtout évoquée pour la **mesure 2 (conseil)**, qui impose pour sa mise en œuvre à l'AG de procéder par appels d'offres (article 15, règlement UE 1305/2013). En résultat, peu d'AG ont activé cette mesure (qui devrait même être souvent fermée lors de la révision des PDRR en cours), alors qu'elle pourrait fortement contribuer à la mise en œuvre du PAE. Néanmoins, le conseil aux agriculteurs est souvent financé par d'autres dispositifs régionaux, en particulier sur l'agriculture biologique. Seule la formation des conseillers semble moins soutenue.

Au moment de l'élaboration des PDRR, des régions ont été encouragées par leur correspondant UE à cibler et à n'ouvrir que quelques mesures du PDRR pour disposer de quelques mesures, cohérentes, avec un budget plus important pour assurer un meilleur effet levier. Ces recommandations ont pu être appliquées dans la logique d'intervention de certains PDRR (Aquitaine et PACA par exemple).

Un cadre national considéré comme pas assez adapté aux contraintes locales, pour une mesure 10 peu incitative et trop « rigide » pour permettre l'adaptabilité des systèmes de production

Certains acteurs regrettent que les **MAEC issues et déclinées dans le cadre national ne soient pas toutes bien adaptées aux territoires**.

La **fixation des IFT** fait par exemple débat : si les IFT sur la riziculture et les plantes à parfum n'existent pas dans le cadre national, les Régions ayant la possibilité de faire remonter au ministère des propositions sur la base d'enquêtes statistiques locales, certains acteurs estiment que pour d'autres cultures, le calcul de l'IFT de référence serait mal adapté aux contraintes locales.

Encadré 3 : rappel sur le calcul des IFT de référence

Pour chaque groupe de cultures et catégorie d'usages (Herbicides/Hors Herbicides), l'IFT de référence du territoire se détermine à partir des valeurs régionales de référence pondérées par la proportion de chaque culture dans l'assolement du territoire. Les valeurs de référence régionale et nationale sont communiquées par le ministère chargé de l'agriculture et sont fixées au septième décile, ce qui signifie que 70 % des agriculteurs ont un IFT inférieur ou égal à la valeur de référence. Elles ne tiennent pas compte des produits de

biocontrôle.

L'agriculteur doit ensuite s'engager sur une réduction de ses IFT Herbicide et/ou Hors herbicide. Par exemple, dans la MAEC système « Grandes cultures », l'exploitant s'engage à réduire son IFT Herbicides et Hors Herbicides sur ses parcelles engagées, respectivement de 30 % et 35 % par rapport à l'IFT de référence du territoire (cahier des charges de niveau 1), ou respectivement de 40 % et 50 % par rapport à l'IFT de référence du territoire (cahier des charges de niveau 2).

Source : Guide méthodologique Indicateur de fréquence de traitements phytopharmaceutiques (IFT). MAA - Version 2 - Décembre 2016

La fixation de l'IFT de référence, qui est une valeur moyenne tous types de systèmes de production confondus sur un territoire, est considérée par certains acteurs comme peu adaptée aux réalités locales : l'IFT de référence peut être estimé dans certains cas comme **trop bas**, impliquant alors un effort trop conséquent pour certains types d'agriculteurs, qui seraient découragés de s'engager dans de telles mesures (exemple donné en Champagne Ardenne), ou au contraire **trop haut**, l'application de cet IFT étant déjà très proche des pratiques de la plupart des agriculteurs, la MAEC de réduction des phytosanitaires n'encourageant alors pas de progrès notable (exemple donné en PACA).

Certains acteurs regrettent par ailleurs que le cahier des charges de certaines MAEC n'aillent pas plus loin en faveur de l'AE, comme par exemple pour la nouvelle **MAEC « conversion au semis direct sous couvert »**, dont le cahier des charges n'impose pas un mode de désherbage mécanique pour les CIPAN³⁹. A l'inverse, les cahiers des charges des MAEC en polyculture-élevage sont considérés comme trop exigeants par certains acteurs, avec un taux seuil de concentré trop bas pour les systèmes d'élevage de la zone.

Plusieurs études ont déjà conclu en ce sens : si le cadre national des MAEC a permis d'harmoniser l'intervention au niveau du territoire français, le contenu de celui-ci est trop précis. En cela, il a laissé trop peu de marges de manœuvre aux échelons locaux. Kuhfuss (2013), en se basant sur un travail d'enquête, montre sur ce point que 56 % des agriculteurs non engagés dans les MAEC lors de l'ancienne programmation estimaient que les cahiers des charges proposés étaient insuffisamment adaptés aux contraintes de leur exploitation. Les entretiens des parties prenantes françaises réalisés par Oréade-Brèche dans le cadre de la présente étude, ainsi que ceux conduits dans le cadre de l'étude portant sur les actions d'économie d'eau pour l'Agence de l'eau Adour-Garonne (Solagro et al., 2017) et dans le cadre d'une autre étude menée pour le MAAF sur les économies d'eau pour l'irrigation (Oréade-Brèche, *en cours*) aboutissent aux mêmes retours sur le cadre national 2014-2020 pour la mesure 10.

Pourtant, le cadre national 2014-2020 offre théoriquement la possibilité aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre des mesures au niveau local, de procéder à quelques adaptations comme faire valider des références locales en lien avec le ministère, fixer pour certains dispositifs des seuils ou des objectifs à atteindre au niveau régional ou local, ou de proposer des MAEC spécifique. Une partie des dispositifs devraient reposer également sur la mise en place de plans de gestion élaborés par les opérateurs au niveau de chaque territoire ; cependant ces possibilités semblent avoir été peu exploitées par les acteurs locaux, qui ont pu ne pas avoir le temps de s'en saisir, le cadre national n'étant pas finalisé au moment de l'élaboration des PDRR (cadre finalisé en cours de programmation, instrumentalisation tardive...) et les AG étant soumise à des nombreuses urgences concernant la mise en œuvre du second pilier de la PAC.

Le montant des MAEC est également considéré très souvent comme insuffisant pour rendre les MAEC attractives pour certains systèmes de production : **la prise de risque pour changer de pratiques serait trop élevée pour l'équilibre économique de certaines exploitations**. Au final certaines MAEC sont de fait adoptées

³⁹ CIPAN : Cultures IntermédiaIRES Pièges à Nitrates.

par des agriculteurs **déjà engagés dans des démarches contribuant à l'agro-écologie**, mais les MAEC ne **touchent pas vraiment les systèmes spécialisés très intensifs**, qui sont pourtant les systèmes qui ont un impact écologique et social plutôt défavorable.

Par ailleurs, la majorité des acteurs pensent de manière consensuelle que le système actuel de mise en œuvre de la mesure 10 est **trop rigide, trop complexe et se prêterait mal à l'émergence de projets innovants, ayant besoin d'adaptabilité et de réactivité**.

Un acteur rencontré a dénombré **l'intervention de 40 structures** (en comptant l'ASP, les co-financeurs, les opérateurs, les DDT, etc.), hors bénéficiaires et hors partenaires techniques, impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre de la mesure 10. Si les PAEC correspondent bien à une **volonté d'ouvrir des MAEC principalement sur des zones à enjeux à la demande d'opérateurs locaux**, en impliquant les acteurs locaux (territorialisation dans une certaine mesure des MAEC), le dispositif final ne semble pas satisfaire entièrement, ni sur l'aspect déclinaison territoriale, ni sur la mobilisation des acteurs locaux, ni sur l'efficacité du dispositif. Concernant néanmoins les **PAEC**, une **échelle locale semble plus pertinente** pour la mise en œuvre du projet agro-écologique qu'une échelle départementale ; les petits territoires ayant souvent des projets mieux calibrés et mieux encadrés, autour d'objectifs plus opérationnels.

Enfin, les **retards pris par l'instruction des mesures 10 et 11** sont tels que vu les complications, les **risques pour l'exploitant**, les modifications des cahiers des charges avec un risque de pénalités plus lourdes, des agriculteurs affirmeraient ne plus vouloir se lancer dans de telles mesures. Une certaine défiance s'installerait envers ce « *dispositif trop lourd* », qui « *arrive à un point les agriculteurs peuvent se détourner de l'agro-écologie* ».

Au final, la **mécanique** même de la mesure 10 semble **fonctionner difficilement**. Il y a des problèmes de paiements et le mécanisme de suivi des projets PAEC est très lourd, notamment au regard de la mobilisation des financeurs.

Pourtant, la mise en œuvre de pratiques écologiques nécessite pour l'agriculteur de pouvoir mettre en place des phases de tests, d'essais et éventuellement de rectification, etc. Il faudrait donc un **système souple permettant cette démarche de « recherche »**, que le cadre actuel des MAEC ne permet pas.

Une maquette inégalement répartie entre les régions

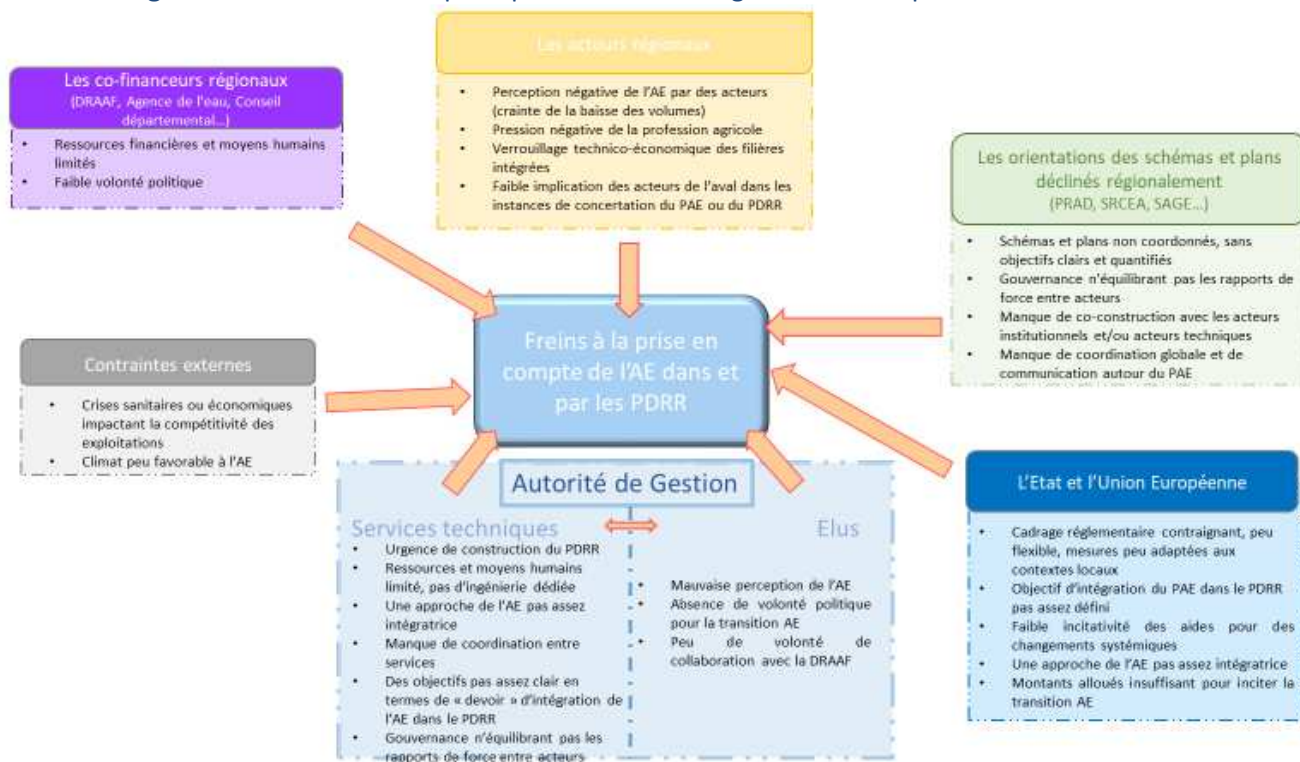
Plusieurs territoires regrettent une maquette globale FEADER insuffisante pour leur territoire au regard notamment des besoins pour répondre à la demande sur les MAEC et l'Agriculture Biologique. Selon les acteurs certaines Régions n'auraient pas suffisamment bien négocié leur maquette dès l'origine de programme.

Il est certain que certaines Régions ont des contraintes liées à leur contexte agro-environnemental qui nécessite une mobilisation obligatoire de fonds (en particulier paiement ICHN, mesure loup) ou des niveaux d'engagement très importants (SAU Bio importante comme en PACA par exemple). Ces régions peuvent être pénalisées par rapport à des régions sans contraintes ou moins engagées en Bio ou dans des MAEC, ce qui serait presque contradictoire avec les objectifs du PAE. Après paiement de l'ICHN, la maquette FEADER disponible par Région au regard de sa SAU agricole est très variable (voir § 6.2.1.3).

Pour cette programmation, il est certain que le budget nécessaire au paiement des mesures 10 et 11 n'a pas été suffisamment anticipé (au regard de la maquette FEADER allouée, du co-financement national nécessaire et des critères à mettre en place pour gérer la maquette). D'après certains acteurs cependant, **ces moyens supplémentaires qu'il faudrait mobiliser pour ces mesures font la pertinence du PAE**.

En **synthèse**, la figure suivante permet d'illustrer les **principaux freins** identifiés à l'intégration de l'AE dans et par les PDRR.

Figure 21 : Illustration des principaux freins à l'intégration de l'AE par et dans les PDRR



7.1.2.3 Les freins plus généraux à la transition agro écologique dans les territoires : retours des études de cas

Si la commande de la présente étude ciblait uniquement l'identification de pistes d'amélioration pour une meilleure prise en compte du projet agro-écologique au sein des PDRR, il nous a paru néanmoins nécessaire d'aborder certains freins et leviers au développement de l'agro-écologie de manière plus large sur les territoires. Ces éléments évoqués par nos interlocuteurs lors des études de cas complètent en effet les freins identifiés sur l'outil PDRR ; sans aborder ces problématiques de fond, contextuelles (et impliquées dans notre système PAE/PDRR) le projet agro-écologique ne pourra être pleinement mis en œuvre.

- **Une perception du risque élevée pour les agriculteurs**

L'introduction d'une nouvelle culture dans l'assolement ou d'adoption d'une nouvelle pratique représente une **prise de risque technico-économique importante pour l'exploitant agricole**. Ce constat est particulièrement vrai durant la phase d'apprentissage qui peut être longue, où les itinéraires techniques sont mal maîtrisés, ce qui risque d'induire des contre-performances pour l'agriculteur. Or, l'expérience montre que l'introduction d'une nouvelle culture ou d'une nouvelle pratique chez les agriculteurs ne supporte pas plus d'un ou deux échecs (Meynard et al., 2014). Concernant les différentes pratiques rattachées à l'agro-écologie, certaines techniques alternatives n'apportent pas le même niveau de garantie de résultats, avec de possibles conséquences négatives sur les quantités et la qualité des récoltes.

Cette prise de risque devrait être portée soit par l'agriculteur pour lequel elle se traduit par une perte possible de rendement et/ou de qualité (mais pas forcément de marge brute), soit par l'acheteur (organisme stockeur (coopérative ou négoce), transformateur) qui doit satisfaire le marché en quantité et en qualité, mais les acteurs de l'aval sont globalement peu engagés sur des filières agro-écologique valorisant les pratiques, à l'exception des filières biologiques et de stratégies développées par certaines entreprises.

Enfin, ce changement de pratiques a un coût économique : certaines techniques entraînent un surcoût en investissement matériel et en temps qui sera supporté par l'agriculteur, avec en corollaire, des changements de repères économiques et techniques, dans la conduite de ses productions qui nécessitent un accompagnement.

- **Une faible mobilisation des représentants des filières autour de l'agro-écologie et du PAE**

Le frein des filières et des opérateurs économiques est important : à l'exception des filières biologiques dans certaines régions, pour lesquelles on observe une très forte demande de l'aval, par exemple sur la filière lait en Rhône-Alpes ou Auvergne, **le marché n'encourage globalement pas la transition agro-écologique**, même si des industriels ou entreprises ont des stratégies en ce sens.

Dans les régions de production industrielle, les cahiers des charges des IAA (par exemple Mc Cain pour la pomme de terre ou Bonduelle pour les légumes) seraient très rigoureux et imposeraient des traitements obligatoires, ce qui est le cas par exemple dans les filières pomme de terre et pois. Dans la filière Blé, la gestion des mycotoxines, dont les teneurs sont réglementées dans les récoltes de céréales, impose également des traitements obligatoires dans les cahiers de charges de production. Cependant, l'application de traitements phytopharmaceutiques n'est toutefois pas une solution permettant de répondre à l'ensemble des risques dans ces régions (aléas climatiques de 2016 sur les céréales), et peut générer d'autres défauts de qualité (présence de résidus dans les aliments). Pour certaines filières, comme en Champagne-Ardenne pour la viticulture, le recours à des prestataires pour le traitement pourrait constituer un frein dans la mesure où celui-ci applique un **programme de traitement préétabli**.

Bien que l'agriculture biologique connaisse une certaine dynamique depuis deux ans (hausse de la demande, dynamique de conversions), le passage en AB reste difficile et peut entraîner un manque à gagner important pour les agriculteurs, en particulier sur les cultures à hauts rendements. Le frein psychologique est également évoqué : la profession agricole paraît encore assez réticente au changement de pratiques (ceci a par exemple été perçu par les acteurs en Nord-Pas-De-Calais lors du lancement du plan agro-environnement de la Région).

Pour pouvoir avancer dans la mise en œuvre du projet agro-écologique, la mise à contribution des filières est un levier majeur : « *ce n'est pas qu'aux producteurs d'évoluer* » ; si le PAE vise un impact sur les changements des pratiques des agriculteurs, il faut que les filières puissent répondre à ce besoin, car **les agriculteurs répondent à un marché**. Certains acteurs souhaitent justement inscrire ces pratiques dans un cahier des charges avec les opérateurs aval, comme ce qui est expérimenté dans le PAEC du Lubéron, pour traduire l'effort demandé aux viticulteurs de réduire de 30% leur IFT dans le prix d'achat du raisin.

Les actions des coopératives et des IAA sont des leviers potentiels importants pour développer l'AE : le développement de l'autonomie protéique à l'échelle du territoire breton par exemple révèle **une réelle dynamique de la part des acteurs amont** mais les moyens de collecte, de stockage, de transformation, puis de mise sur marché ne sont pas encore suffisamment développés.

De manière plus générale, l'effort doit être maintenu pour essayer de mieux mobiliser l'aval des filières dans les différentes instances de concertation du PDRR et du PAE : plusieurs acteurs s'accordent à dire que

les représentants des filières sont peu présents autour des problématiques de l'agro-écologie. Dans certaines régions, la distribution ne serait pas représentée dans le CAE. Concernant plus précisément les coopératives, dans les régions où leur représentation à travers Coop de France sont peu mobilisés sur l'agro-écologie, certaines coopératives « individuelles », comme par exemple Euralis en Aquitaine, porterait néanmoins des projets, par exemple de réduction d'intrants, qui pourrait faire diffusion. Il pourrait peut-être s'agir ainsi de **s'appuyer dans un premier temps sur quelques coopératives ou négociants « pilotes »** pour instaurer une dynamique au sein de ce réseau et contribuer à la diffusion des pratiques AE. Une étude de l'INRA⁴⁰ sur la diffusion des pratiques de l'agriculture biologique, avait d'ailleurs souligné que la probabilité de présence d'AB dans une commune augmente avec l'ancienneté en AB des communes voisines, confirmant l'effet d'agglomération spatiale et temporelle.

Dans la même logique, un soutien des politiques publiques pourrait encourager les projets des entreprises s'investissant dans des filières agro-écologiques ; une meilleure coordination entre les politiques de développement économique (visant essentiellement des critères économiques) et les politiques agricoles visant l'agro-écologie pourrait favoriser cet effet levier recherché des filières.

- **La question de la valorisation des produits issus de l'agro-écologie est assez complexe et les leviers à mobiliser pour valoriser les produits de l'agro-écologie ne sont pas tous partagés.**

Comme dit plus haut, le rapport du CESE (2016) cite une étude menée par le Panel International d'Experts sur l'Alimentation Durable (*International Panel of Experts on Sustainable Food Systems*, ou IPES Food), selon laquelle un des freins au développement de l'agro-écologie et à l'évolution du système agricole actuel, serait le fait que la **majorité des consommateurs se tournent vers des aliments bon marché et accessibles sans restriction**, mais la dynamique du marché de la Bio à l'échelle nationale tend à nuancer cette analyse pour la France : depuis 2007 - lorsque l'Agence Bio enregistrait un chiffre d'affaire de 2 milliards d'euros - le secteur a connu une croissance de 278% ; d'après le Baromètre de l'agence Bio et du CSA, près de 9 Français sur 10 déclarent avoir consommé en 2016 des produits biologiques, dont 69% de consommateurs réguliers (1 fois par mois)⁴¹.

Dans ce même rapport (CESE, 2016), Olivier Schutter souligne également les difficultés des produits agro-écologiques à percer sur les marchés ; les formes d'agriculture les plus vertueuses n'étant pas justement récompensées au regard de leurs externalités environnementales.

Concernant le **manque de valorisation de l'agro-écologie**, qui n'est pas identifiable comme la bio à travers un label propre, les opinions récoltées lors des études de cas **sont partagées sur l'intérêt d'une labellisation spécifique**.

D'après certains acteurs agricoles, il y aurait dans de nombreux territoires tellement de signes de qualité reconnus, avec une adhésion des consommateurs et des marchés spécifiques, qu'il ne serait **pas pertinent en termes de visibilité et de cohérence d'aller sur la création d'un label supplémentaire**. En illustration, ils rappellent que les labels « agriculture durable » et « agriculture raisonnée » n'ont pas duré plus de 6 ou 7 ans sur le marché ; d'après eux, il vaut mieux « *travailler sur le fond que sur la forme* ». Il faudrait ainsi mieux travailler avec les Organismes de Gestion (ODG) et les acteurs de l'aval en général pour **renforcer les cahiers des charges existants dans le sens de l'agro-écologie**.

⁴⁰ Freins et incitations au développement de l'agriculture biologique en France, INRA Sciences sociales, n°4/2013, octobre 2013.

⁴¹ http://www.agencebio.org/sites/default/files/upload/AgoraBIO/dp_bio_barometre_val.pdf

Un travail de sensibilisation et d'information des consommateurs devrait être menés conjointement, car les différentes parties prenantes pensent que l'agro-écologie est peu connue du grand public.

- **L'accompagnement des agriculteurs apparaît comme un facteur clé de réussite du PAE**

En sus de l'animation des PAEC et de l'accompagnement des agriculteurs dans les dispositifs du PDRR et du PAE, l'accompagnement sur le terrain des agriculteurs est un **facteur clé de la réussite de la transition agro-écologique**.

L'accompagnement insuffisant des agriculteurs dans leur démarche de souscription aux mesures permettant le soutien à une démarche agro-écologique est souvent pointé comme un frein important à la diffusion du PAE.

Dans les territoires, les chambres d'agriculture réalisent leur mission d'accompagnement du montage des dossiers, mais il n'y aurait cependant pas de réflexion technique suffisante avec l'agriculteur sur les mesures réellement propices à l'exploitation, les alternatives qui pourraient envisagées par l'agriculteur pour un meilleur fonctionnement systémique, une approche sociale etc. En particulier, le manque de temps des agents des chambres et le coût de ces démarches se posent comme premiers freins.

Le renforcement des **compétences techniques des conseillers** des chambres comme des opérateurs économiques se pose également d'après d'autres acteurs. Ainsi la mise en œuvre du PAE nécessite une approche nouvelle du conseil, globale et systémique, et **la formation des conseillers doit être promue**, y compris au sein des conseillers techniques du réseau coopératif, qui d'après un représentant Coop de France, pourraient avoir une « grande force de frappe » s'ils étaient mobilisés pour l'agro-écologie.

Les études de cas ont également permis de montrer que **l'appui technique mené en collectifs d'agriculteurs, basé sur le partage d'expériences et l'échange entre agriculteurs** (démarche ascendante de conseil) semblait bien adapté à la diffusion de l'agro-écologie (comme elle est pratiquée et appréciée sur l'agriculture biologique). Certaines régions apprécient notamment le travail réalisé en ce sens par le réseau CIVAM, et leurs actions ont été plusieurs fois cités notamment en Dordogne (Aquitaine) et en PACA.

7.2 Recommandations et pistes d'amélioration

Le PAE a l'objectif d'engager une évolution des systèmes de production, qui remette l'agronomie au cœur des pratiques, pour combiner la performance économique et la performance environnementale. Le guide FEADER précise ainsi que « *L'agro-écologie ne se réduit pas à une technique particulière mais implique le recours à un ensemble de techniques en **synergie** pour **améliorer les systèmes de production** en s'appuyant sur tous les potentiels offerts par les écosystèmes et en restaurant une mosaïque diversifiée. Parmi ces techniques, figurent par exemple la diversification des cultures et l'allongement des rotations, les cultures associées, l'implantation d'infrastructures agro-écologiques, le maintien ou la réintroduction de prairies extensives, l'agroforesterie, la lutte intégrée contre les ennemis des cultures diminuant le recours aux produits phytosanitaires, le travail minimal du sol, l'agriculture biologique, les économies d'énergie, la méthanisation, le développement du lien entre atelier de production animal et végétal...* » (Guide FEADER, MAF, 2014). Cette définition met finalement en exergue la principale difficulté à lever pour optimiser la mobilisation des PDRR (et du PAE) en faveur de la politique agro-écologique : encourager **une approche plus systémique**, tant dans les pratiques soutenues que dans la mise en œuvre des dispositifs même de soutien. Un autre **préalable** à la mise en œuvre du PAE est la nécessité de **penser la transition agro-écologique à une échelle collective** : la mise en œuvre du PAE induit la nécessité d'élaborer des pratiques à une échelle collective, dépassant le cadre de l'exploitation agricole individuelle : certaines problématiques ne pourront être solutionnées dans un engagement des exploitations à l'échelle d'un territoire.

Néanmoins, en préalable à cette partie, il est nécessaire de rappeler que la présente étude portait sur le « t0 », le moment où les PDRR ont été élaborés et induit de fait un certain **anachronisme** : le PAE n'était pas encore formalisé lorsque les Régions ont déposé leur PDRR pour validation à la Commission Européenne : les recommandations développées ci-dessous sont donc autant de piste d'actions à envisager pour un chantier qui reste à construire.

A noter également qu'une partie des recommandations, en particulier celles portant sur les **mesures 10 et 11**, reposent sur les retours des études de cas, conduites dans un **nombre limité de régions** : les besoins exprimés que nous avons traduit en recommandations peuvent ne pas recouvrir ou représenter de manière exhaustive les besoins ressentis dans les PDRR métropolitains.

Si l'on souhaite proposer des pistes d'amélioration pour accroître la mobilisation des mesures du PDRR pour le projet agro-écologique, on se heurte à un premier obstacle, qui est que les PDRR sont pilotés par des AG autonomes, présidées par des élus régionaux ayant leur propre positionnement politique, plus ou moins en accord avec celle du gouvernement : le PAE est conduit à travers **une politique incitative**, ce qui peut rester dans certain cas un frein majeur, lorsque les élus n'adhèrent pas à ce projet : **quelle place alors pour des mesures plus coercitives ?** (à travers la réglementation, et les documents officiels tel les instructions techniques, les directives nationales d'orientation ou le convention Etat/Région).

Les **pistes d'amélioration proposées, opérationnelles et techniques**, n'abordent donc pas cette dimension politique, pourtant fondamentale pour la mise en œuvre du PAE. Sans volonté, l'impact de ces différentes actions sera très relatif. Nous identifions quatre axes stratégiques pour l'action publique, qui ne visent pas exclusivement les PDRR et incluent des actions de court et de long terme :

1. La première catégorie correspond à des propositions constituant une stratégie à court terme pour **renforcer le projet agro-écologique** pour la France, visant notamment à :
 - a. Fixer des objectifs quantifiés au PAE ;
 - b. Clarifier la définition de l'agro-écologie ;

- c. Décliner le PAEC en plan d'actions opérationnels en région ;
2. La seconde catégorie concerne surtout des propositions pour renforcer la **gouvernance du PAE**, **l'implication des régions** et l'intégration du PAE aux différents plans ou schémas existant en région, en essayant d'éviter de multiplier les instances de pilotage.
3. Les propositions présentées dans la troisième catégorie visent plus spécifiquement les **PDRR**, piloté par les autorités de gestion.
4. La quatrième catégorie vise surtout **l'amélioration de la mesure 10 du PDRR** qui incite au changement de pratiques favorisant l'agro-écologie, à savoir :
 - a. Proposer des MAEC mieux ciblées et plus adaptées aux contextes locaux ;
 - b. Proposer des dispositifs à obligation de résultats ;
 - c. Proposer des engagements sur des combinaisons de pratiques.

Une dernière catégorie est proposée pour aborder quelques **propositions transversales, plus généralistes**. Il s'agit en particulier de favoriser l'implication des filières et l'accompagnement des agriculteurs dans le cadre des changements de pratiques.

7.2.1 Renforcer les objectifs de la stratégie incitative du PAE

Le PAE a été engagé initialement le 18 décembre 2012 par le Ministre en charge de l'agriculture, dans le cadre de la transition écologique mise en œuvre par le gouvernement français. Ce Projet est ainsi issu des réflexions du Ministère, et les **Régions n'ont pas été forcément associées** à sa définition, ce qui contribue à ce que le PAE soit également considéré par les acteurs locaux avec une certaine distance comme une « politique nationale ». La stratégie du PAE doit être conduite en **veillant à impliquer le plus en amont possible les régions, nouvelles autorités de gestion**.

7.2.1.1 Fixer des objectifs chiffrés et proposer des déclinaisons régionales opérationnelles du PAE

✓ Enjeu

Malgré une définition scientifique et une définition réglementaire inscrite dans le code rural en 2014, les parties prenantes s'accordent à dire que l'agro-écologie reste une notion floue, qu'ils ont du mal à traduire sur le terrain. Il semble donc nécessaire de cadrer cette définition pour ne pas réduire les pratiques agro-écologiques à quelques pratiques (réduction des phytosanitaires...) appliquées sur quelques parcelles indépendamment d'une remise en question du système de production dans son ensemble.

✓ Leviers pour l'action publique

1. **Clarifier le niveau de priorisation du PAE dans la politique agricole du MAA** (mention dans la directive nationale d'orientation, convention Etat/région...) : il faut une ambition politique claire pour effectuer la transition agri-écologique ;

et clarifier la définition de l'agro-écologie : Le MAA doit impulser la définition d'un cadre plus strict pour définir l'agroécologie, en veillant à mettre réellement en avant la *reconception* des systèmes de production. Cependant, les retours de terrain montrent qu'il n'est pas souhaitable d'aller sur la définition d'un cahier des charges strict (ceci pourrait induire une concurrence avec le label agriculture biologique ou perdre le consommateur par un label supplémentaire). L'objectif serait surtout de pouvoir illustrer comment peut se décliner concrètement/opérationnellement l'AE sur le terrain. Ceci serait possible en illustrant ce qui est attendu en termes de systèmes de production agro-écologiques, à travers des exemples concrets d'exploitations pratiquant l'agroécologie, et à travers la diffusion de

références technico-économiques. Un outil possible serait de réaliser une typologie par « petits » territoires homogènes, des exploitations identifiées comme engagées en AE puis d'illustrer chaque type par un ou plusieurs exemples d'exploitation (sous la forme d'une fiche pratique présentant les choix techniques, les éléments du système de production, les résultats économiques, etc.). Il peut être intéressant aussi de recourir à des « projections » présentant par exemple une exploitation « type » avec son système de production et un ou deux exemples d'évolution possible de l'exploitation intégrant une transition agroécologie. Par exemple, ce travail a été réalisé par Solagro dans son scénario Afterres 2050 (voir exemple page 21, du rapport suivant : http://afterres2050.solagro.org/wp-content/uploads/2015/11/Solagro_afterres2050-v2-web.pdf), il pourrait s'agir d'étayer ou de multiplier ce type d'exemple selon les différents contextes régionaux.

L'objectif final n'est pas de présenter un « modèle » à suivre mais bien **d'illustrer le champ des possibles** (tout en essayant d'apporter des éléments sur les résultats économiques potentiels pour l'agriculteur), dans un souci d'illustration de l'AE (pas de cadrage, ni de modèle unique à suivre).

Ce travail de « définition » est nécessaire pour clarifier les objectifs du PAE, permettre à toutes les parties prenantes de **s'entendre sur une même définition ou sur un objectif partagé** (les deux étant liés). Il est également nécessaire pour l'élaboration de différents outils, notamment des grilles de sélection de projets pour pouvoir accroître le soutien à des systèmes dit agro-écologiques (voir plus loin). La capitalisation de tous les travaux et chantiers du PAE conduits sur l'agroécologie devrait permettre aujourd'hui de rendre cette définition plus opérationnelle.

Maîtrise d'ouvrage et coordination de la mission : MAA

Maitrise d'œuvre : dans un premier temps et à l'échelle nationale, **MAA** en relation avec les représentants nationaux de l'ensemble des parties prenantes, **avec en partenaire privilégié le représentant national des Régions**, qui devra acter le niveau de contribution des Régions au PAE (solution incitative) puis, implication /concertation avec les DRAAF, les Régions et en relation avec les partenaires locaux.

2. **Décliner le PAE en région et fixer des objectifs clairs** : quels objectifs souhaités en termes de diffusion de l'agroécologie, au niveau national puis en tenant compte des disparités régionales ? La présente étude a montré que certaines régions sont bien plus favorables que d'autres au développement de pratiques biologiques et agro-écologiques. D'un point de vue technique dans un premier temps, il faut arriver à répondre à la question : Quelle agro-écologie sur les sols crayeux de Champagne-Ardenne ? Comment décliner concrètement le PAE dans ce type de région ? Quel niveau d'effort demander aux exploitations agricoles ? Ce travail doit être conduit à une échelle locale, **en veillant à impliquer l'ensemble des parties prenantes**. Pour réaliser ce type de déclinaison, la méthode à suivre reste classique, basée sur une **approche projet pragmatique** :

- **diagnostic territorial** : où en est l'agroécologie sur le territoire, quels sont les problèmes environnementaux, économiques et sociaux du territoire.
- **identification des leviers de progression** : cette étape doit permettre **d'identifier des leviers d'action pertinents** (on ne peut appliquer les mêmes directives ou pratiques sur des sols de craie ou de limon : les modifications de pratique n'auront pas les mêmes conséquences sur le niveau de production) et **fixer des objectifs quantifiés** (1) au niveau des **territoires** (indicateurs régionaux sur chaque point de définition de l'agroécologie : réduction des intrants, qualité de l'eau, état des sols, éléments auxiliaires, biodiversité, filières...), et (2) des **filieres** (quel engagement de la part des acteurs de l'aval). Ces objectifs ne peuvent être les mêmes selon les régions, tout comme les leviers de progression à activer. Il est possible d'envisager un même **taux de progression** par région, mais selon les objectifs nationaux et l'ambition du

PAE, il serait également compréhensible de demander aux régions « les moins avancées » de fournir un effort plus conséquent dans la transition.

- **Identification d'outils d'aide à la décision** : Selon les objectifs définis au niveau national en termes de transition AE, des modifications des **systèmes de production** seront attendus, nécessitant notamment un suivi technique pour constater les évolutions des systèmes, par exemple de la part des acteurs techniques mais aussi des centres de gestion, aujourd'hui non impliqués sur le PAE.
- **Identification et renforcement des moyens financiers mobilisables** : Pour chaque action envisagée, la déclinaison régionale du PAE doit permettre **d'identifier l'ensemble des dispositifs financiers** qu'il serait pertinent d'activer. Ce travail doit permettre de voir quel dispositif local ou national sera privilégié pour soutenir quelle action (Convention Massif Central ? Fonds CASDAR ? ADEME ? Dispositifs régionaux ?). De la même manière ce travail doit permettre d'identifier les mesures FEADER qu'il serait nécessaire et pertinent d'activer. La mise en œuvre du PAE ne pourra se faire sans la mobilisation de moyens humains et financiers spécifiques, inscrits dans la durée, avec transparence et visibilité : aujourd'hui, ces moyens sont insuffisants pour permettre aux services des DRAAF d'assurer une bonne coordination du PAE et de soutenir les GIEE ou groupes de producteurs contribuant au projet.
- **Suivi/évaluation du projet** : ceci requiert des moyens d'animation spécifique à budgéter.
- **Valorisation des expériences positives** : dans chaque région, des initiatives collectives ou privées, de groupes de production ou d'entreprise aval, parfois « pilotes » sur un territoire, gagneraient à être mieux connues, valorisées et diffusées.

 En 2009, la DIREN, la Délégation Régionale de l'ADEME et le Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais avaient mis au point un **Profil Environnemental Territorial**⁴² qui avait vocation à établir « l'état de santé environnemental » du territoire et à aider à la rédaction de pistes de développement économique et social intégrant la dimension environnementale. Il serait intéressant de partir d'une capitalisation de ce type d'outils (le Profil Environnemental Territorial de Nord-Pas-de-Calais avait la limite principale de ne pas disposer d'objectifs quantifiés ni d'indicateurs...) et de les adapter aux nouveaux objectifs du PAE.

Maîtrise d'ouvrage et coordination de la mission : MAA

Maitrise d'œuvre : DRAAF, en partenariat avec les Régions si accord, et en relation avec les partenaires locaux. Partage d'outils et de méthodes entre régions, coordonné par l'échelle nationale.

7.2.1.2 Définir de manière concertée des outils complémentaires pour le guide FEADER

✓ Enjeu

Une fois les objectifs plus politiques du PAE partagés par les élus et acteurs régionaux, la mise en œuvre opérationnelle du projet nécessite de trouver une manière de **formaliser le concept d'agroécologie** à travers des outils. La définition de critères ou de grilles de sélection adaptées au PAE apparaissent alors comme une manière pratique de **traduire le concept de manière opérationnelle**, tout en permettant d'adopter une démarche pédagogique ouverte entre services ou avec les partenaires. Les critères de sélection aujourd'hui proposés sont trop partiels pour répondre à un enjeu de transition systémique : « le portage du projet par un Groupements d'Intérêt Économiques et Environnementaux (GIEE) », « la contractualisation de MAEC » (sans savoir lesquels ...), ce ne sont finalement pas des critères satisfaisant pour accompagner le Projet agro-écologique. L'enjeu est donc de travailler sur des critères complémentaires, et d'envisager une transcription plus pertinente de la déclinaison scientifique robuste de l'AE dans des critères administratifs évaluables et objectivables.

⁴² http://www.environnement-urbanisme.certu.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2009_02_fiches_outils_cle646181.pdf

✓ Leviers pour l'action publique

Cette phase de conception, qui vient en renforcement des outils identifiés dans le guide FEADER, doit être envisagée à l'échelle régionale, via des **groupes de travail techniques** regroupant un ensemble équilibré de partenaires ; elle permet des échanges, une prise de recul, et une meilleure intégration/acceptabilité du projet régional.

1. **Définir un critère « reconception »** au niveau des pratiques agricoles (travail basé sur les résultats de la phase précédente de « définition ») : L'annexe 1 du guide FEADER propose une définition de la « reconception », mais le guide FEADER laisse aux AG le soin d'en définir un (ou plusieurs) critère(s) de sélection et de le(s) quantifier pour l'instruction administrative. Ce travail doit être impulsé par les groupes de pilotage nationaux du PAE, qui devraient **proposer dans le guide FEADER a minima un exemple concret un critère** (ou combinaison de critères) **adapté et opérationnel**. Il pourrait être envisagé de proposer de même des critères (moins dotés) pour les niveaux « efficience » et « substitution ». Ce travail sera d'autant plus facilité si la caractérisation des exploitations agro-écologiques prévue dans les chantiers du PAE permet d'apporter des éléments concrets, de terrain.

Ce critère peut envisager la qualification des pratiques en fonction d'**objectifs agro-écologiques** combinés⁴³ : (*) la fertilité des sols (réduire l'érosion, réduire le travail du sol, augmenter la teneur en matière organique, risque de transferts des matières actives, dépollution des sols...), (*) la biodiversité fonctionnelle (pratiques adaptées, polonisation, plantes mellifères, haies et habitats...), (*) réduction des produits phytosanitaires, (*) économiser la ressource en eau (irrigation, variétés moins consommatrices en eau), (*) favoriser la diversité génétique, (*) accroître l'autonomie des exploitations (efficacité énergétique, production d'énergie, valorisation des co-produits...), (*) réduction des émissions de Gaz à effet de serres (limitation des GES, fixation du carbone...).. Mais d'autres entrées sont possibles !

2. **Proposer des outils de lecture/questionnement des projets ou de sélection pour des mesures du PDRR spécifiques** : Le guide peut par ailleurs proposer des exemples de grilles de sélection pour certaines mesures clés et spécifiques AE, intégrant également les dimension « filières » ou « territoire » (leviers 2 à 6 du guide FEADER), comme pour la **sélection des PAEC**. Les PAEC ont en effet l'objectif d'assurer la mise en œuvre de projets intégrés à leurs territoires. L'animation des PAEC, telle qu'elle est préconisée dans le cadre national ou dans le guide FEADER, permet de réunir les facteurs de succès de la mise en œuvre des MAEC ; cependant, les études de cas conduites dans le cadre de cette étude ont fait ressortir que la sélection de PAEC proposés en région serait parfois peu effective, certains PAEC pouvant être retenus sans être pourtant considérés comme très pertinents. Sur le même principe que la sélection des GIEE, des combinaisons de critères obligatoires ou des exemples de grilles (sur la base de recommandation) pourraient être proposés.

L'instruction technique du MAAF⁴⁴ diffusée aux DRAAF et au réseau APCA en avril 2017 dans le cadre du lancement d'un appel à projets visant à sélectionner des projets d'expérimentation de systèmes agro-écologiques pour un usage des pesticides en ultime recours dans le cadre du dispositif DEPHY EXPE du plan Ecophyto II, fait référence à des outils de définition de l'approche systémique, et des outils d'évaluation multicritères, mais ces outils apparaissent comme généralistes ou à l'inverse comme très techniques et souvent sur un système de culture ou de production animale spécifique (exemple Systerre, outil pour évaluer des systèmes de culture, Masc 2.0 également sur les systèmes de culture...) : il manque une traduction

⁴³ <http://www.osez-agroecologie.org/pratiques-agroecologiques>

⁴⁴ Instruction technique DGPE/SDPE/2017-379 du 24/04/2017

intermédiaire pour traduire le concept complexe et global d'agroécologie et permettre l'élaboration de grilles de sélection complètes et pertinentes à destination des acteurs du PDRR.



Un premier travail de capitalisation sur les grilles de développement durable (aussi qualifiées d'Outils de Questionnement et d'Analyse des projets et politiques en matière de Développement Durable ou **OQADD**) développées dans les années 2000 par de nombreuses collectivités et les Agenda 21 pourraient peut-être guider la réflexion pour développer des outils adaptés à un concept complexe et systémique.

De la même manière, ces travaux devraient capitaliser et se baser sur les résultats et actions engagées sur la certification environnementale (**HVE**) de **niveau 2 et 3**, ainsi que sur les éventuels outils qui auraient pu être élaborés. Mais des adaptations sont néanmoins à prévoir dans la mesure où **la certification HVE n'implique pas forcément une transition systémique** (et seule la HVE 3 intraduit des obligations de résultats) : même s'il est difficile d'accéder aux cahiers des charges de différents HVE, nous avons pu voir que la certification (HVE niveau 2) Terr'Avenir se base sur la norme ISO 14001 qui assure un respect de la réglementation mais ne pousse pas dans la transition AE selon les « objectifs AE combinés » présenté en début de page précédente. En Aquitaine la certification AREA est très engagée sur des mesures de réduction des pollutions diffuses, de limitation d'utilisation d'intrants (néanmoins sans engagement quantitatif) mais ne travaille pas forcément la fertilité des sols, le développement d'installations agro-écologiques, les associations culturales, l'autonomie alimentaire...

Maîtrise d'ouvrage et coordination de la mission : MAA

Maîtrise d'œuvre : services du **MAA** en **co-construction avec les Régions et DRAAF**. Mobilisation du Réseau Rural et/ou des DRAAF pour faire remonter les participations des Régions.

7.2.1.3 Actualiser et diffuser largement le guide FEADER

✓ Enjeu

Un des freins majeurs à la prise en compte du guide FEADER, qui a été proposé aux AG et acteurs régionaux comme appui méthodologique pour favoriser la mobilisation du PAE dans les PDRR, est que ce guide est arrivé en retard au regard du calendrier d'élaboration des PDRR. Les services des AG, mobilisés sur cette nouvelle compétence de gestion du FEADER, ont dû faire face à de nombreuses difficultés pour élaborer, préparer l'instruction et mettre en œuvre dans les temps les PDRR : face à l'urgence, certaines réflexions sur le développement de l'AE dans les territoires n'ont pas pu être menées. Par contre, les critères de sélection proposés dans le guide FEADER ont été globalement bien intégrés par les AG : l'enjeu pour le PAE est donc de proposer aux AG, une fois les objectifs communs partagés et co-construits autour d'une déclinaison régionale, un outil méthodologie actualisé adapté à leurs besoins.

✓ Leviers pour l'action publique

Le contenu du guide FEADER a été très apprécié, mais considéré comme un peu éloigné des réalités du terrain. Son actualisation est prévue, notamment à travers les résultats de plusieurs chantiers du PAE en cours (caractérisation des exploitations en agro-écologie, établissement de référentiels...).

La mise à jour avec des éléments et des outils plus concrets devrait doter les régions d'appuis méthodologiques supplémentaires. Il est important de veiller à une **diffusion par anticipation** (diffuser au plus tôt, mais à priori pour une réelle intégration que pour la prochaine programmation...). La diffusion de ce guide doit être large, et viser différents réseaux (PNR, APCA, CDF, FNAB, Réseau Rural...).

Maîtrise d'ouvrage et coordination de la mission : MAA

Maitrise d'œuvre : MAA (en capitalisant les retours des DRAAF/Région/Réseau Rural).

7.2.1.4 Communiquer sur l'AE et le PAE

✓ **Enjeu**

D'un côté il existe déjà de nombreuses sources d'information sur l'agroécologie, des études, quelques références technico-économiques, des outils de diagnostic, etc. Mais ces dernières sont très **dispersées**, la recherche de renseignement est ainsi difficile et **cette dispersion ne permet pas facilement d'appréhender globalement ce qui existe aujourd'hui sur le sujet**.

Par ailleurs, le PAE ne semble pas bien connu des acteurs locaux, qu'ils soient agriculteurs, ou structures d'accompagnement, techniques (Chambre d'Agriculture) ou institutionnelles (DDT par exemple).

✓ **Leviers pour l'action publique**

1. **Capitaliser sur les données existantes, organiser leur centralisation et leur diffusion** : une piste d'action possible serait de constituer une plateforme internet de centralisation des données, qui permettent de renvoyer par thématique sur des sites existants proposant données, méthodes ou outils. Des données très riches étant développées en régions, ce travail de centralisation devraient à la fois considérer les données nationales, mais aussi les initiatives régionales.
2. **Communiquer sur le PAE auprès de l'ensemble des acteurs professionnels, techniques et institutionnels impliqués** (de l'échelle locale à nationale),
3. **Organiser des campagnes de communication sur l'AE et la politique de transition agro-écologique** à destination du grand public. L'ONG AVSF a par exemple lancé courant 2017 une campagne sur l'AE : <http://www.plus-pres-plus-sain-plus-juste.org/galerie.php>.

Ces campagnes doivent être l'occasion de valoriser les expériences positives (en termes de production et de filières).

Maîtrise d'ouvrage et coordination de la mission : MAA

Maitrise d'œuvre : MAA pour les actions d'envergures nationale (plateforme de centralisation et campagne de communication) ; **DRAAF** pour assurer la diffusion de la communication aux acteurs locaux.

7.2.2 Revoir la gouvernance du PAE en renforçant sa coordination avec les régions, les plans régionaux et nationaux

Le suivi des différents plans du PAE est difficile pour les acteurs locaux, du fait notamment :

- de l'existence de nombreuses instances de pilotage, difficiles à suivre en temps et en nombre par les partenaires,
- et de l'absence d'un plan d'actions opérationnel. Il semblerait par ailleurs que ces plans manquent de coordination ou pèchent par des approches trop segmentées, jugées contre-productives.

✓ **Enjeu**

Afin d'accompagner une déclinaison régionale du PAE en plans d'actions adaptés aux contextes régionaux, construits autour d'objectifs clairs, pour en permettre la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation, une adaptation ou du moins une simplification de la gouvernance actuelle est à entreprendre pour permettre une meilleure participation des différentes parties prenantes du territoire.

Cette réorganisation doit encourager la coordination des autres plans du PAE, en particulier les plans déjà déclinés régionalement.

Le Comité Agro-écologique semblent avoir été mis en place depuis relativement peu de temps dans les régions. Leur composition et fonctionnement sont reconnus et validés par arrêté préfectoral, mais il

semblerait aujourd'hui que le CAE s'occupe principalement du pilotage du Plan Ecophyto, et de la sélection des GIEE (En Rhône-Alpes Auvergne par exemple, la formation spécialisée Agro-écologie délibère en particulier sur la reconnaissance des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) ainsi que sur la déclinaison régionale du plan Ecophyto II).

Par ailleurs, lors des études de cas, certains acteurs ont fait part de l'existence d'une articulation parfois peu fluide entre la CRAEC (Commission Régionale Agro-Environnementale et Climatique), qui statue sur la sélection des PAEC et est pilotée par l'Autorité de Gestion, et la CAE (commission Agro écologique), qui pilote le PAE et surtout la sélection des GIEE et le plan Ecophyto II. La responsabilité du pilotage des MAEC et des aides à l'agriculture biologique dans la région incombe au Président du Conseil Régional. En début de programmation, la CRAEC a été consultée lors de l'élaboration du volet opérationnel de la stratégie d'intervention régionale de chaque PDRR.

✓ Leviers pour l'action publique

1. **Renforcer le rôle du CAE comme pilote de la déclinaison régionale du PAE** : le CAE devrait assurer le suivi de l'ensemble des plans du PAE, y compris le **Plan Ambition Bio 2017**, et veiller à la coordination entre ces différents plans : il est par exemple nécessaire d'établir des ponts entre les Plans Ecophyto et Ambition Bio 2017, comme ce qui a été fait en région PACA, Auvergne ou Rhône-Alpes, et de mieux intégrer le **Plan Ecoantibio 2** qui ne semble pas avoir de relai régional dans la mise en œuvre des PDRR et des soutiens qu'ils peuvent allouer. Le CAE doit veiller par ailleurs à réduire le clivage entre agriculture biologique et agro-écologique et à faire le lien avec les **politiques de développement économique** pour le soutien aux filières (avec la difficulté que ces politiques sont pilotées de manière autonome par les régions) : aujourd'hui le soutien aux IAA est souvent traitée par les services économie des régions, alors que c'est plus le service agriculture qui suit le PAE : le lien peut manquer entre ces politiques pour assurer une cohérence optimale de ces politiques en faveur de l'AE.
2. **Travailler avec les autorités de gestion la fusion potentielle de la CRAEC avec le CAE, avec un co-pilotage Etat/Région** : pour limiter les lieux de concertation, et peut-être simplifier la gouvernance, l'option **d'une fusion de ces deux instances** pourrait être étudiée. Ce choix a par exemple été fait en Bretagne, où le Comité Régional d'Orientation et de Suivi (CROS) et la CRAEC ont fusionné dans le CAE, en tant que formation restreinte de la COREAMR, le 13 décembre 2016.
3. **Veiller à équilibrer la représentativité des différents acteurs de l'agroécologie par territoire** dans le CAE : sans disposer de la liste systématique de chaque CAE, nous ne pouvons vérifier les informations recueillies lors des études de cas, néanmoins, à dire d'acteurs, la composition du CAE ne semblerait pas optimale, notamment par un **manque de représentation de certaines acteurs régionaux** (qui pourraient pourtant contribuer fortement au PAE, comme par exemple les acteurs de la **distribution**, des interprofessions, des acteurs de la **recherche**, du réseau **CIVAM**, Organismes de Gestion (ODG), etc.). Le CAE, qui est une instance d'échange politique, devrait réunir un vaste ensemble d'acteurs pour partager et statuer sur les grandes orientations politiques et la fixation d'objectifs régionaux en terme d'AE, pour l'ensemble des différents plans. Le comité des financeurs qui en fait partie pourrait comporter des Conseils départementaux qui contribuent à financer le PAE dans certains territoires.
4. **Renforcer les comités techniques pour assurer une mise en œuvre opérationnelle du PAE** : la mise en œuvre d'un programme complexe comme le PAE, comportant déjà plusieurs plans pouvant regrouper des acteurs communs mais disposer également d'acteurs et de problématiques spécifiques, nécessite la mise en place de différents comités, comme les actuels comités de pilotage Ambition Bio 2017. Co-pilotés

par l'Etat et le Conseil régional, ces comités régionaux constituent une instance de concertation et de coordination regroupant l'ensemble des acteurs de la filière agriculture biologique, de l'amont à l'aval. La question de maintenir une instance politique ou de fonctionner plutôt sur la base de comités techniques peut être posée pour la mise en œuvre des axes d'intervention du PAE dans son ensemble, comme pour le Plan Ambition Bio 2017. Si les acteurs de la Bio ont leur place dans le CAE, peut-être que le Plan Ambition Bio pourrait ensuite plutôt disposer d'un comité technique plus opérationnel ?

Renforcer l'intégration des objectifs du PAE dans les missions des établissements publics « sous tutelle » du MAA ou des structures en charge de missions d'intérêt général : les objectifs du PAE, s'ils deviennent prioritaires pour la politique agricole du MAA, peuvent être soutenus et amplifiés par les missions des établissements publics sous tutelles du MAA, qui deviennent autant de vecteurs possibles, comme l'INAO (pour une meilleure prise en compte de l'AE dans les cahiers des charges des SIQO) ou l'INRA. Les chambres d'agriculture sont des organismes consulaires chargés de gérer des missions d'intérêt général et ont la mission d'appliquer sur le territoire français les politiques de développement agricole et rural ». Le Programme national de développement agricole et rural (**PNDAR**) 2014-2020 présente ainsi un outil réglementaire important qui devrait servir le PAE. L'évaluation à mi-parcours du PNDAR, réalisée en 2016, confirme la pertinence du programme et diagnostique un fort potentiel d'amélioration de l'efficacité de sa mise en œuvre, notamment en faveur des pratiques agro-écologiques. De la même manière, la **SAFER** et les CDOA (Commissions Départementales d'Orientation Agricole) pourraient être mobilisés en faveur du PAE : aujourd'hui globalement peu impliqués sur le développement de l'AE, une mission spécifique comme celle dédiée à l'agriculture biologique dans la loi d'avenir adoptée le 11 septembre 2014 pourrait être étudiée, ou la possibilité de favoriser les projets de transition agricole, par exemple à travers l'emploi d'une grille de sélection AE, lors d'échanges de foncier agricole ou lors d'installation agricoles.

Maîtrise d'ouvrage et coordination de la mission : MAA

Maîtrise d'œuvre : MAA pour les incitations à destination des établissements publics « sous tutelle » du MAA ou des structures en charge de missions d'intérêt général ;

DRAAF et Régions pour l'organisation de la gouvernance régionale.

7.2.3 Clarifier la prise en compte du PAE dans le cadrage national des PDRR

Renforcer la prise en compte du PAE dans le PDRR passe avant tout pas par le ciblage spécifique de mesures et la mise en place renforcée de critères de sélection, de majoration ou d'éligibilité favorable à l'AE.

Néanmoins, le document de cadrage national pour le 2e pilier, adopté le 20 novembre 2013 lors de la première réunion du comité national état-Régions pour le FEADER, présidé par Stéphane LE FOLL, Ministre de l'agriculture, et René SOUCHON, alors Président de l'ARF, prévoyait la manière dont les AG devaient rendre compte de la mobilisation du PDRR pour le PAE, mais ne présentait **aucun objectif de résultats ou de niveau d'engagement des PDRR en faveur du PAE**. Les objectifs du PAE ne semblent ainsi pas apparaître dans les projets de convention Région-ASP-État.

Maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre : MAA et représentant national des Régions de France

7.2.4 Renforcer le niveau d'engagement des PDRR en faveur du PAE

Selon les futures orientations politiques du PAE, il semble nécessaire d'acter par régions un niveau d'engagement des PDRR en faveur du PAE. Ce niveau d'engagement peut être issu des objectifs des futures

déclinaisons régionales du PAE, mais il semble nécessaire de fixer le niveau d'engagement que le PDRR doit assurer pour mettre en œuvre le PAE et d'en identifier les modalités (mettre systématiquement des critères sur l'AE ? mettre des critères AE avec un poids assuré pour la sélection des projets ? réserver des sous-mesures spécifiques ? Toutes ces solutions peuvent être possibles, et seront d'autant plus pertinentes que des outils permettant de cibler le niveau *reconception* ou des projets systémiques seront disponibles. Leur pertinence dépendra surtout des objectifs de fonds actés en région.

7.2.4.1 Renforcer les dispositifs d'aide des PDRR en faveur du PAE

✓ Enjeu

Il s'agit de renforcer les critères d'éligibilité, de sélection ou de majoration en faveur de l'agroécologie en utilisant les nouveaux outils à construire en région et à diffuser via le guide FEADER. Les acteurs locaux peuvent décider également de cibler des sous-mesures spécifiques avec un « chapeau » agroécologie.

✓ Leviers pour l'action publique

La déclinaison régionale du PAE devrait permettre **d'identifier l'ensemble des mesures du PDRR qu'il serait pertinent d'activer et d'articuler** pour permettre la mise en œuvre du PAE dans sa globalité et sa complexité. Un travail de co-construction pourrait être mené avec les services de l'AG pour apporter les modifications nécessaires. Mais il faut reconnaître que si les acteurs locaux ne souhaitent pas effectuer de sélection réelle des projets, la mise en place de tous ces outils n'aura pas le résultat escompté.

➔ *Selon l'acceptation politique de ces outils au moment de les confronter à la sélection des projets, l'obligation réglementaire ou la mention de ces outils dans un futur cadre national (comme pour les critères de la sous-mesure 6.1) peuvent compenser un manque d'engagement politique local.*

Parmi ces mesures, il nous semble opportun de **renforcer très fortement des critères de sélection en faveur de l'agroécologie** (en introduisant si possible un critère supplémentaire pour la reconception des système) pour les mesures : **M3**(soutien aux SIQO), **M4** (investissement),

Il nous semblerait ainsi pertinent de **dédier spécifiquement à l'agroécologie les mesures M1** (formation, appui technique), **M2** (Conseil), **M9** (soutien aux groupements de producteurs) et **M16** (Coopération).

A plus long terme, les PDRR devraient orienter leurs dispositifs de soutien à l'agriculture exclusivement en faveur du Projet agro-écologique.

Concernant les sous-mesures **7.2** (soutien à la méthanisation) et **8.2** (agroforesterie), associées très fortement à l'agroécologie, il nous semble que la réflexion doit plutôt être conduite au global sur le territoire : la prise en charge de ces projets par des dispositifs locaux peut être justifiable si les projets sont encore peu nombreux et les procédures plus légères. De la même manière la mesure 2 (Conseil) a tendance à être fermée lors des révisions des PDRR car sa mise en œuvre à travers un système d'appels à projets pilotés par l'AG est estimée comme peu favorable : il est ainsi surtout important de veiller à soutenir le conseil en faveur de l'agroécologie à travers un dispositif de soutien accessible sur le territoire, mais l'ouverture systématique de cette mesure dans le PDRR n'est pas spécialement recommandée.

En particulier, ce travail de déclinaison régionale du PAE devrait également permettre d'identifier en face de chaque action de la déclinaison régionale du PAE les moyens humains et financiers nécessaires à leur réalisation, et de **veiller à l'adéquation et la complémentarité entre dispositifs régionaux ou dispositifs FEADER**. De la même manière, il est nécessaire de vérifier la présence de co-financement national pour chaque dispositif FEADER identifié comme pertinent pour le PAE ; sinon l'identifier ouvertement comme une limite.

Par exemple sur certains territoires, la sous-mesure **7.6** (animation des PAEC) peut être ouverte mais les co-financements nationaux font défaut : au final, le soutien n'est pas effectif. Si ce type de situation peut faire partie d'une stratégie volontaire de l'AG (jeux de pouvoir entre les demandes de la Commission Européenne et le soutien réel des co-financeurs potentiels), il semblerait néanmoins plus transparent de partager cet état de fait (mesures ouvertes sans co-financements).

Maîtrise d'ouvrage : AG en partenariat avec les DRAAF, si accord politique (version incitative) ou selon la réglementation (version coercitive)

Maitrise d'œuvre : AG avec appui des DRAAF et en lien étroit avec les autres co-financeurs (Agence de l'Eau, Conseils Départementaux, ADEME...)

7.2.4.2 En amont de certaines mesures de soutien, soutenir systématiquement un diagnostic AE d'exploitation

✓ Enjeu

A l'échelle de l'exploitation agricole, la réalisation d'un **diagnostic agro-écologique global d'exploitation** permet d'identifier les forces et les faiblesses du système existant et de co-construire avec l'agriculteur les pistes d'action à mettre en œuvre pour changer les pratiques en faveur de l'agro-écologie.

Les pratiques agro-écologiques à mettre en œuvre au niveau du système d'exploitation ne peuvent être issues de recommandations types, mais bien adaptés à chaque contexte spécifique d'exploitation. Aussi, la réalisation d'un diagnostic agro-écologique est une étape pertinente pour identifier l'ensemble des leviers mobilisables, qui ne sont pas et de doivent pas être figés. Le diagnostic agro-écologique prenant en compte le contexte pédoclimatique spécifique de l'exploitation agricole, ses contraintes et opportunités socio-économiques (capital disponible, main d'œuvre, etc.) et l'ensemble des enjeux environnementaux auxquels elle est confrontée, permet avec l'appui d'un conseiller, qui est là en aide à la décision uniquement, de définir un plan d'actions complet. Il peut avoir tout son sens lors d'un projet d'investissement important, pour vérifier que l'ensemble des leviers activables ont été envisagés par le bénéficiaires (y compris sur des aspects non couverts par l'investissement, pour assurer une intégration globale du projet).

✓ Leviers pour l'action publique

Certains dispositifs, comme ceux des mesure 4 (investissement), 7.6 (méthanisation) ou 8.2 (agroforesterie) pourraient gagner à accompagner l'agriculteur pour la mise en œuvre d'un projet global. Pour ce faire, les critères de sélection pourraient prendre en compte la réalisation d'un diagnostic agro-écologique, notamment à partir d'un certain seuil d'investissement.

Au préalable de la mise en œuvre d'un dispositif de soutien pour la réalisation d'un diagnostic global d'exploitation agricole, il serait intéressant de faire un **état des lieux des outils de diagnostic existants, tous réseaux confondus**, en détaillant leurs objectifs, leur fonctionnement et le type de plan d'actions qui en découle, pour déterminer quel serait le meilleur outil à utiliser pour favoriser les changements de pratiques destinés à économiser l'eau.



L'outil de **diagnostic agro-écologique**⁴⁵réalisé par le MAA et l'ACTA (Association de Coordination Technique Agricole) dans le cadre du projet agro-écologique pour la France propose des entrées « pratiques » ou « performances », il dispose d'une interface internet, mais semble limité à l'échelle de

⁴⁵ <http://agriculture.gouv.fr/le-diagnostic-agro-ecologique-de-votre-exploitation-en-ligne>

l'exploitation agricole. **L'outil réalisé en PACA**⁴⁶ par Bio Provence, le réseau CIVAM, et les bureaux d'études Solagro et le GERES dans le cadre du programme AGIR, a permis de mettre au point une méthodologie de diagnostic global et complet (DAE, gaz à effet de serres, gestion de l'eau, déchets, socio-économie de l'exploitation, intégrant notamment le diagnostic Dia'terre® pour le bilan Carbone des exploitations). Différents outils semblent ainsi exister, il s'agirait d'en faire une analyse globale pour disposer d'un outil le plus complet possible, sur tous les territoires.

De tels diagnostics peuvent être financés dans le cadre des mesures 4 et 2 du PDRR, ainsi que par des politiques d'intervention locales (Conseil Régionaux, Agence de l'eau...).

Maîtrise d'œuvre : AG en partenariat avec les DRAAF
--

7.2.4.3 Renforcer le rôle du Réseau Rural en faveur du PAE

✓ Enjeu

L'animation du Réseau Rural est soutenue à travers la mesure 20 des PDRR et portée à l'échelle régionale par les nouvelles AG. Cependant, la mise en place de ces réseaux au sein de chaque territoire a pris un certain retard, et les études de cas de la présente étude ont fait ressortir que les actions (ou chargés de mission) des Réseaux ruraux régionaux sont peu connus par les acteurs rencontrés, en particulier des acteurs professionnels agricoles.

L'ancienne programmation avait soutenu des réseaux qui ont développé des groupes de travail sur les systèmes alimentaires de proximité et les circuits courts. Aujourd'hui les réseaux ruraux régionaux semblent plutôt orientés sur le **soutien à l'animation Leader** et plus généralement sur le **soutien aux projets économiques des collectivités**, l'agro-écologie ne semble pas être une priorité, même si la thématique a pu être abordé dans certaines régions.

L'agro-écologie est par contre une orientation de travail du Réseau rural national (RRN), copiloté par le Ministère chargé de l'agriculture, le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) et l'Association des Régions de France (ARF), au même titre que l'économie sociale et solidaire, l'Economie Circulaire, la gouvernance alimentaire locale ou le lien urbain-rural. Le soutien aux acteurs locaux dans la mise en œuvre de LEADER et du PEI sont également deux missions spécifiques du RRN, néanmoins, l'évaluation à mi-parcours du RRN⁴⁷ montre une prépondérance de traitement des thématiques agricoles, au détriment de thématiques de développement rural ; les acteurs du développement rural seraient moins impliqués et intéressés par le RRN, ce qui semble montrer une situation à priori « inversée » avec les actions du Réseau Rural en région.

✓ Leviers pour l'action publique

Au regard d'un traitement encore faible des thématiques agricoles en région, il nous semble important que le RRN maintienne des actions à vocation agricole **en ciblant l'AE** et veille à un transfert des informations et travaux engagés en région, peut-être à travers un partage de missions entre DRAAF et AG. Travailler à une meilleure gouvernance DRAAF/AG du PAE devrait contribuer à orienter progressivement les missions dans le secteur agricole des réseaux ruraux régionaux sur la thématique de l'agro-écologie. A noter qu'un fonctionnement impliquant des chargés de mission de la DRAAF et de la Région, comme en Auvergne, semble faciliter ce type de partenariat (et son orientation en faveur du PAE).

A l'échelle régionale, les réseaux ruraux régionaux représentent en effet un **outil de capitalisation, de diffusion de bonnes pratiques et de communication qui pourrait servir la mise en œuvre, la visibilité et la**

⁴⁶ <http://www.bio-provence.org/LE-LIVRET-AGRO-ECOLOGIE>

⁴⁷ https://www.reseaurural.fr/sites/default/files/documents/fichiers/2017-10/2017_rrf_rapport_annuel_de_mise_en_oeuvre_du_RRN_2016.pdf

lisibilité du PAE. Une certaine « difficulté » réside dans le fait que chaque réseau est piloté par l'Autorité de gestion, qui oriente aussi ses missions sur ses propres préoccupations.

Maîtrise d'ouvrage : MAA/CGET/Représentant national des Régions

Maîtrise d'œuvre régionale : AG et DRAAF

7.2.5 Faire évoluer (encore) le mécanisme des MAEC : vers un dispositif plus souple, pérenne, adaptable et adapté aux contextes locaux

Cette section propose des pistes d'amélioration concernant les dispositifs des MAEC afin d'encourager l'adhésion des agriculteurs, une juste rémunération des services écosystémiques et afin de favoriser une approche systémique des systèmes de production : cette approche fait aujourd'hui le plus défaut, le PDRR étant considérés comme trop segmentés pour favoriser l'agro-écologie, avec des mesures en majeure partie ciblées sur des actions à « thématique unique ».

7.2.5.1 Des mesures MAEC cohérente pour favoriser le niveau reconception : soutenir la Bio de manière incitative, les pratiques AE de manière pérenne et prendre en compte une rémunération des externalités positives de l'agro-écologie

L'agriculture biologique est intégrée aux pratiques agro-écologiques, ce mode de production envisage souvent les conversions sur la base d'une révision systémique des systèmes de production. Le cahier des charges AB est cadré au niveau européen et au niveau français, un dispositif de contrôle autonome est assuré : produire sous le label Agriculture Biologique est cadré et d'une certaine mesure contraignant pour les agriculteurs qui ont fait ce choix ; c'est un système agro-écologique qui appartient à la catégorie « reconception ».

L'évaluation ex-post du PDRH mentionnait d'ailleurs « *qu'à la différence de bien d'autres dispositif du PDRH, les soutiens à l'agriculture biologique s'inscrivant souvent dans un projet global d'entreprise accompagnent un certain nombre de changement structurels* » (p.434).

Ainsi, il semble logique de pouvoir soutenir systématiquement **l'Agriculture Biologique de manière incitative** (voir § 6.1.4).

Il nous semble par ailleurs **essentiel d'assurer et de maintenir les aides des mesures 10 et 11**, qui font aujourd'hui défaut. Ceci peut se faire à travers un transfert accru des aides du 1^{er} Pilier, et à plus long terme en anticipant mieux l'estimation des besoins financiers pour ces mesures, qui devraient être des mesures de soutien à l'agriculture privilégiées. Cette estimation des besoins devrait se baser sur **une simulation des objectifs quantifiés du PAE** (par exemple, quels besoins financiers pour assurer les aides de la mesure 11 pour atteindre l'objectif grenelle de 20 % de la SAU en 2020 ?) : si une estimation reste prévisionnelle, elle permet néanmoins **d'anticiper un volume minimum d'aides pour atteindre les objectifs fixés...** Pour la programmation 2014-2020, de telles simulations budgétaires n'ont pas été réalisées (maquette ventilée sans prendre en compte la dynamique Bio et maquette ventilée sans connaître les modalités de mise en œuvre du care national).



De manière plus générale, une réflexion doit être menée sur une rémunération « officielle » assumée et dans la durée des agriculteurs pour les **services environnementaux** qu'ils rendent, à la hauteur de la valeur de ces services. La notion de **rémunération des externalités positives** de l'agriculture, en termes de services écosystémiques rendus, devrait se concrétiser dans les politiques publiques pour contribuer à développer les pratiques agro-écologiques. L'actuelle programmation envisageaient le paiement des MAEC comme une compensation « des surcoûts et manques à gagner » liés à la mise en place des systèmes, avec l'hypothèse que le prix du marché équilibre à terme ces coûts de production. Le développement de nouveaux outils de type **Paiements pour services environnementaux ou PSE** (conformes aux règles de l'OMC et au droit

communautaire relatif aux aides d'Etat lorsqu'ils reposent sur des financements d'origine publique) pourrait permettre de faire évoluer ces dispositifs : en effet, il ne semble pas que le marché compense aujourd'hui systématiquement ce surcoût de production et la prise de risque de la part de certaines exploitations.

Un **rapport de la Commission Européenne conduit en novembre 2013**⁴⁸ sur des données de 2007 à 2009 concluait que sur le plan des performances économiques, les résultats bio sont variables, et qu'aucune tendance claire ne se dégage entre bio et conventionnel. Si les **prix de vente sont plus élevés en bio, ils ne compensent pas forcément des coûts de production assez équivalents avec les systèmes conventionnels et la baisse des rendements**. Ce rapport indique également qu'en lait et grandes cultures, sur l'échantillon étudié, « *les subventions, notamment les primes environnementales, jouent donc un rôle important dans le maintien du revenu des agriculteurs biologiques* » et précise qu'en France, sur cette même période, la part des aides dans le résultat des bio est inférieure à celle enregistrée chez les conventionnels. Globalement, « *les agriculteurs biologiques reçoivent moins d'aides directes* ». La nouvelle programmation FEADER 2014-2020 a recherché à renforcer son soutien aux pratiques agro-écologiques et à la Bio ; il serait ainsi intéressant de pouvoir actualiser ce type d'étude au regard de la situation actuelle.

Néanmoins, d'après le retour de certains interlocuteurs sur le terrain, le maintien de telles pratiques semble encore nécessiter un soutien de la part des politiques publiques, en particulier pour certaines filières (la filière viande par exemple valorise aujourd'hui insuffisamment les productions biologiques, en particulier sur certaines territoires), et se justifie par ailleurs par une approche valorisant les aménités environnementales. Des réflexions allant dans ce sens semblaient être à l'étude pour la prochaine programmation, ce qui nous semble aller dans le bon sens. Ces aides pour la mise en œuvre de pratiques « agro-écologiques » sont souvent des aides importantes pour le maintien du revenu des agriculteurs qui les mettent en pratique, et qui contribuent à l'équilibre économique des exploitations. Lorsque certains acteurs souhaitent un retour du soutien de ces aides par le premier pilier de la PAC, à travers **l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009**, c'est surtout dans l'optique de pouvoir assurer la **pérennisation de ces aides**. Pour rappel aujourd'hui, le premier pilier de la PAC permet de soutenir à travers des soutiens couplés de nombreuses filières (dont lait hors montagne, les semences, le houblon, la tomate d'industrie, etc.), qui correspondent à des secteurs « en difficulté économique » (sans contraintes de production particulière au-delà du respect des Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE) de la conditionnalité des aides du 1^{er} pilier.

➡ Parce qu'il ne semble pas y en avoir à ce jour, il pourrait ainsi être intéressant de réaliser **une étude approfondie pour vérifier dans quelle mesure le marché couvre réellement les surcoûts des pratiques AB ou agro-environnementales**, selon la diversité des filières et territoires ; Ce travail peut se faire via le recours à un prestataire extérieur et/ou en **demandant aux acteurs techniques (réseaux APCA, FNAB, CIVAM, etc...) de faire remonter des données/ leur position sur le sujet si existant**.



Par ailleurs, une autre piste d'action serait d'intégrer de manière plus systématique **les coûts de transaction** (ou coûts « cachés ») dans le mode de calcul des MAEC (et des aides à la Bio). Les coûts de transaction incluent les coûts de recherche de débouchés, les coûts de mise en marché (qui peuvent être accrue dans le cas de circuit coûts par exemple), les coûts de formation et de recherche d'information, ainsi que les coûts de contrôle et d'évaluation des pratiques. De nombreux auteurs considèrent que la prise en compte des coûts de transaction peuvent être étudiés lorsqu'ils sont associés aux politiques publiques (Mac Cann et al., 2005), en particulier lorsqu'elles concernent l'environnement ou plus largement le développement rural.

Ces coûts de transaction peuvent être **pris en charge au titre des MAEC** dans une limite d'un montant équivalent à 20 % du montant total de la MAEC considérée (30% dans le cadre d'engagement pris par des groupements d'agriculteurs), comme il l'est prévu dans le Règlement (CE) n°1305/2013.

⁴⁸ Organic versus conventional farming, which performs better financially ? Farm Economics Brief. n°4. Novembre 2013.

La définition d'un coût de transaction donnée dans le règlement européen est « *un coût supplémentaire lié à l'exécution d'un engagement mais qui n'est pas directement imputable à sa mise en œuvre ou qui n'est pas inclus dans les coûts ou les pertes de revenus compensés directement et qui peut être calculé sur la base de coûts standard* » : cette **définition semble assez large pour permettre d'intégrer un certain nombre de coûts**.

A noter que le champ des coûts de transaction intégrés dans certaines opérations du cadre national pour la programmation 2014-2020 a été élargi au regard de l'ancienne programmation à d'autres surcoûts que ceux liés à des formations et des diagnostics (par exemple, pour la mesure HERBE_11, le temps d'enregistrement des interventions est pris en compte. Néanmoins, ce temps d'enregistrement n'est pas compté dans toutes les mesures (IRRIG_09 par exemple), et de nombreux surcoûts ne sont pas systématiquement considérés. Concernant l'aide à la conversion, le cadre national envisage des coûts de transaction lorsque le montant des aides ne dépasse pas le plafond communautaire (ce qui est le cas pour les catégories "Prairies", "Cultures annuelles" et "PPAM (plantes à parfum)", pour soutenir le temps passé par le producteur pour élaborer et suivre son projet d'un point de vue technique et administratif (page 813 du cadre national 2014-2020, version du 05/06/2015).

Cependant, à noter que l'annexe 2 du règlement européen 1305/2013 **autorise un dépassement de ces plafonds** : « *Ces montants peuvent être augmentés dans des cas dûment motivés compte tenu de circonstances spécifiques à justifier dans les programmes de développement rural* ». Ceci pourrait peut-être permettre une intégration supérieure des coûts de transaction pour certaines mesures identifiées comme importantes dans la mise en œuvre du PAE.

Maîtrise d'ouvrage : MAA

Maîtrise d'œuvre : MAA en concertation avec les représentants professionnels et la Commission Européenne

7.2.5.2 Renforcer la territorialisation et l'impact des MAEC (mesure 10)

Les améliorations proposées dans cette partie sont de deux ordres :

- Améliorer l'adéquation entre les cahiers des charges des MAEC et les contextes locaux (contexte pédoclimatique essentiellement) ;
- Renforcer les dispositifs à obligation de résultats ;
- Proposer l'engagement dans plusieurs dispositifs pour « traduire » une approche systémique

✓ Enjeux

A la suite de cette étude, il nous semble important d'apporter certains aménagements au mécanisme des MAEC, notamment au niveau du cadre national et des cahiers des charges (ces derniers sont parfois estimés comme pas assez adaptés aux contextes locaux, trop focalisés sur certaines pratiques sans encourager de vision systémique – en dehors des MAEC système), et ce malgré la possibilité offerte par le cadre national de la programmation 2015-2020, qui prévoit la fixation de seuils/objectifs à atteindre au niveau régional ou local. Pour l'IFT, les objectifs à atteindre sont comparés à un IFT de référence (et non basé sur une réduction de l'IFT de l'exploitant), calibré en fonction des assolements de chaque territoire. Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des mesures au niveau local ont la possibilité de faire valider des références locales en lien avec le ministère, mais doivent respecter les modalités de calcul du cadre national (et le recours à un IFT de référence par territoire).

Au-delà du cadre national MAEC, il y a également un enjeu de **bonne appropriation du cadre** de mise en œuvre par les acteurs locaux afin d'en mobiliser toutes les possibilités.

Par ailleurs, dans la mesure où la mise en place de pratiques agro-écologiques impliquent la mise en place par les agriculteurs d'une **démarche expérimentale**, pour tester des pratiques, vérifier leur impact spécifique au regard du contexte de l'exploitation, et éventuellement revenir sur de nouvelles combinaisons, il semble nécessaire de travailler la flexibilité des engagements agro-environnementaux et climatiques.

✓ **Leviers pour l'action publique**

1. **Renforcer l'élaboration de MAEC dont les cahiers de charges ou à minima les seuils seraient définis au niveau régional voire infrarégional.** L'objectif de cette amélioration est de renforcer la prise en compte de contraintes, spécificités ou volontés locales dans l'élaboration des cahiers des charges des MAEC. L'utilisation **d'approches ascendantes** pour améliorer l'adéquation des cahiers des charges avec les contraintes auxquels sont confrontés les agriculteurs doit continuer à être privilégiée dans ce cadre pour favoriser l'appropriation des dispositifs et des enjeux par les acteurs locaux et donc l'acceptabilité des mesures. Cette élaboration doit se faire en associant l'ensemble des parties prenantes, pour fixer des MAEC ambitieuses mais acceptables par les agriculteurs. Ce travail a été conduit dans certaines régions, où des dispositifs d'aide ont été développés à la demande de certaines AG afin de répondre aux enjeux spécifiques d'une région donnée (MAEC bocage en Bretagne par exemple). Néanmoins, ce travail impliquant une plus grande territorialisation du dispositif pourrait **ne pas aller dans le sens d'une simplification** des dispositifs de soutien du FEADER, souhaitée à l'échelle communautaire et des Etats membres.

Le cadre national devrait permettre de maintenir **une ambition nationale et veiller à assurer une cohérence entre mesures** : certains représentants des Agences de l'eau regrettent par exemple que la MAEC « Conversion au semis direct sous couvert » ne soit pas plus restrictive au sujet de la gestion des produits phytosanitaires, puisque pour la destruction des couverts végétaux, les pratiques mécaniques ne sont pas favorisées et qu'en dehors des zones à enjeux eau, les **agriculteurs n'ont pas à s'engager dans une diminution de leur IFT** (ce qui est le cas dans les MAEC PHYTO).

A noter également qu'il n'y a à priori aucune mesure du second pilier visant la **réduction de l'emploi d'antibiotiques dans les élevages**, alors que la réduction des antibiotiques est un **objectif du PAE et plus précisément du Plan Ecoantibio 2, reconnu comme un défi majeur et mondial de santé publique**. Pour rester en accord avec l'article 28 du règlement UE 1305/2013, une étude approfondie de la mise en œuvre d'un telle mesure devra être réalisée. Une piste pourrait peut-être de voir la faisabilité d'intégrer cet objectif dans les cahiers des charges des MAEC de type système SHP ou SPE (en tant que critère d'éligibilité de l'exploitation).

2. **Au-delà d'une obligation de moyens, proposer des dispositifs avec obligation de résultats pour permettre un contrôle et une évaluation des mesures**

La majorité des MAEC sont basées sur des obligations de moyens, c'est-à-dire imposant des changements de pratiques agricoles aux agriculteurs. L'impact de ces mesures n'est pas quantifié.

L'instauration de mesures incitatives basées sur une **obligation de résultats**, c'est-à-dire fixant un objectif de gestion quantitative à l'agriculteur en lui laissant le choix des pratiques à mettre en œuvre pour atteindre ces résultats pourraient être envisagées pour certaines mesures. Cela permettrait de laisser plus de flexibilité aux agriculteurs pour mettre en œuvre les pratiques de leur choix favorisant un ou plusieurs objectifs agro-écologiques en fonction de leurs contraintes propres et leurs connaissances, ce qui encouragerait les agriculteurs à innover dans leurs pratiques.

La **cadre national dispose déjà de MAEC à obligation de résultat**, comme pour l'« opération individuelle systèmes herbagers et pastoraux – maintien », pour laquelle des indicateurs de résultats doivent être observés en termes de diversité floristique et d'estimation du niveau de pâturage, ou comme les MAEC PHYTO, qui impose un certain effort de réduction de l'IFT. La pertinence de certaines autres mesures gagnerait à fonctionner sur la base d'obligation de résultats, comme les **MAEC de la famille IRRIG**.



Il existe dans l'UE et en France des dispositifs à obligation de résultats, qui pourraient faire l'objet d'une **analyse plus poussée**. En particulier, la CE propose un guide pour concevoir de telles approches

ainsi qu'un inventaire des dispositifs existants⁴⁹. Les initiatives renseignées dans cette base de données sont financées par des sources publiques et privées et concernent la préservation de la biodiversité. Une réflexion sur le **choix de l'indicateur utilisé comme objectif de résultat devra cependant être menée, en veillant à leur pertinence et à leur appréciation réelle.**

3. Proposer des engagements sur des combinaisons de pratiques « MAEC »

Afin de pouvoir laisser aux agriculteurs le choix de mettre en place des combinaisons de pratiques agro-écologiques adaptées de leurs contraintes propres et afin de leur laisser une marge de manœuvre possible dans la démarche d'expérimentation qu'ils devront forcément mettre en place dans la reconception de leur système, il nous semble pertinent de **repenser l'engagement dans des MAEC avec plus de flexibilité, sans néanmoins abaisser le niveau d'exigence.**

 Comme proposé dans l'étude conduite par Oréade-Brèche pour les Ministères de l'Agriculture et de l'Alimentation et de la Transition Ecologique et Solidaire sur les économies d'eau dans l'irrigation (*étude en cours*), ce type d'approche pourrait s'inspirer des MAE anglaises : Les agriculteurs souhaitant souscrire des engagements se voient attribuer une cible, en nombre de points par hectare, dont le niveau est fonction de la localisation et des caractéristiques de l'exploitation agricole. Puis, les agriculteurs choisissent les opérations qu'ils souhaitent mettre en œuvre, sur l'ensemble de l'exploitation, parmi un catalogue d'options pour atteindre leur cible définie selon un zonage. A chaque opération correspond un nombre de points, le cumul des points permettant d'atteindre la cible. Les options sont des engagements d'entrée de gamme, cartographiées afin d'identifier les zones d'action prioritaire. L'agriculteur peut également souscrire des engagements plus ambitieux et mieux rémunérés, après avoir souscrit aux options de base. Il choisit alors parmi un autre catalogue de mesures, sans obligation cette fois ni d'engager l'ensemble de l'exploitation, ni d'atteindre un certain nombre de points.

Une autre approche pourrait être également envisagée, sur le même principe que la délivrance **des Eco-prêt à taux zéro (Eco-PTZ)** proposés par le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire : L'éco-prêt permet de financer des travaux d'économie d'énergie et d'éventuels frais induits par ces travaux afin de rendre le logement plus économe en énergie, plus confortable et moins émetteur de gaz à effet de serre. Pour en bénéficier, les propriétaires doivent notamment mettre en œuvre un « **bouquet de travaux** » ou s'engager sur un niveau de « performance énergétique globale » minimal du logement.

La transposition de ce système à la mesure 10 pourrait s'envisager :

- En regroupant les MAEC par objectifs agro-écologiques (voir § 5.1.2) au sein d'un catalogue de pratiques (les MAEC unitaires actuelles, localisées ou génétiques). Cette catégorisation pose également en soi le problème d'approche systémique puisque des pratiques peuvent contribuer à plusieurs objectifs. Le cadre proposé sera forcément réducteur (faire rentrer les pratiques dans des « cases »), même s'il essaie de contribuer au final à une plus grande flexibilité.
- En proposant l'adhésion à un nombre minimum d'objectifs pour **définir un « bouquet agro-écologique »**

Le contrôle de l'engagement des agriculteurs pourrait se faire sur la vérification que les pratiques correspondent bien au bouquet « agro-écologique » choisis initialement, tout en laissant la possibilité aux agriculteurs de changer de pratiques au sein du même objectif. Ce nouveau dispositif permettrait de favoriser une approche systémique de pratiques agro-écologiques et de laisser place à plus de flexibilité pour les agriculteurs.

Maîtrise d'ouvrage : MAA

Maitrise d'œuvre : MAA en concertation avec les représentants professionnels et les acteurs régionaux (Régions) pour valider un tel dispositif (et sensibiliser)

⁴⁹ <http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/>

État des lieux de la mobilisation des PDRR en faveur de la politique agro-écologique
Oréade-Brèche – décembre 2017

Tableau 23 : Entrée possible de catégories de MAEC en fonction de leur impact principal

	Intitulé de l'opération	"entrée" possible des MAEC
HERBE_04	Ajustement de la pression de pâturage sur certaines périodes (chargement à la parcelle sur milieu remarquable)	accroître l'autonomie des troupeaux
HERBE_09	Amélioration de la gestion pastorale	
HERBE_10	Gestion de pelouses et landes en sous bois	
IRRIG_03	Maintien de l'irrigation gravitaire traditionnelle	
MILIEU_02	Remise en état des surfaces prairiales après inondation dans les zones d'expansion des crues	
OUVERT_01	Ouverture d'un milieu en déprise	
OUVERT_02	Maintien de l'ouverture par élimination mécanique ou manuelle des rejets ligneux et autres végétaux indésirables	
OUVERT_03	Maintien de l'ouverture par brûlage ou écobuage dirigé	
COUVER_11	Entretien des couverts naturels efficaces sur les inter-rangs de vigne	
IRRIG_06	Faux-semis assurant une destruction des adventices dans les rizières	
IRRIG_07	Semis à sec des rizières pour une gestion de l'eau défavorable aux adventices	réduction des produits phytosanitaires
IRRIG_08	Maintien de cultures irriguées par submersion favorables à la biodiversité (niveau 1)	
IRRIG_09	Maintien de cultures irriguées par submersion favorables à la biodiversité (niveau 2)	
PHYTO_01	Bilan de la stratégie de protection des cultures	
PHYTO_02	Absence de traitement herbicide	
PHYTO_03	Absence de traitement phytosanitaire de synthèse	
PHYTO_04	Réduction progressive du nombre de doses homologuées de traitements herbicides	
PHYTO_05	Réduction progressive du nombre de doses homologuées de traitements phytosanitaires hors herbicides	
PHYTO_06	Réduction progressive du nombre de doses homologuées de traitements phytosanitaires hors herbicides sur grandes cultures avec une part importante de maïs, tournesol, prairies temporaires et gel sans production intégrés dans des rotation	
PHYTO_07	Mise en place de la lutte biologique	
PHYTO_08	Mise en place d'un paillage végétal ou biodégradable sur cultures maraichères	Biodiversité fonctionnelle
PHYTO_10	Absence de traitement herbicide sur l'inter-rang en cultures pérennes	
PHYTO_14	Réduction progressive du nombre de doses homologuées de traitements herbicides	
PHYTO_15	Réduction progressive du nombre de doses homologuées de traitements phytosanitaires hors herbicide	
PHYTO_16	éduction progressive du nombre de doses homologuées de traitements phytosanitaires hors herbicides sur grandes cultures avec une part importante de maïs, tournesol, prairies temporaires et gel sans production intégrée dans des rotations	
HERBE_03	Absence totale de fertilisation minérale et organique azotée sur prairies et habitats remarquables	
COUVER_15	Maintien de surfaces refuge de céréales d'hiver en faveur du hamster commun (<i>Cricetus cricetus</i>)	
HAMSTER_01	Gestion collective des assolements en faveur du hamster commun (<i>Cricetus cricetus</i>)	
API	Amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles	
COUVER_05	Création et entretien d'un maillage de zones de régulation écologique sur les parcelles en grandes cultures et en cultures légumières	
COUVER_07	Création et entretien d'un couvert d'intérêt floristique ou faunistique	
COUVER_12	Rotation à base de luzerne en faveur du hamster commun (<i>Cricetus cricetus</i>)	
COUVER_13	Rotation à base de céréales en faveur du hamster commun (<i>Cricetus cricetus</i>)	
COUVER_14	Maintien de surfaces refuge de luzerne en faveur du hamster commun (<i>Cricetus cricetus</i>)	
HERBE_05	Retard de fauche sur prairies et habitats remarquables	sol et eau
HERBE_07	Maintien de la richesse floristique d'une prairie permanente	
HERBE_08	Entretien des prairies remarquables par fauche à pied	
HERBE_11	Absence de pâturage et de fauche en période hivernale sur prairies et habitats remarquables humides	
HERBE_12	Maintien en eau des zones basses de prairies	
HERBE_13	Gestion des milieux humides	
IRRIG_01	Surfaçage annuel assurant une lame d'eau constante dans les rizières	
LINEA_01	Entretien de haies localisées de manière pertinente	
LINEA_02	Entretien d'arbres isolés ou en alignements	
LINEA_03	Entretien des ripisylves	sol et eau - diversification
LINEA_04	Entretien de bosquets	
LINEA_05	Entretien mécanique de talus enherbés au sein de parcelles cultivées	
LINEA_06	Entretien des fosses et rigoles de drainage et d'irrigation, des fossés et canaux en marais, et des bealières	
LINEA_07	Restauration et/ou entretien de mares et plans d'eau	
LINEA_08	Entretien de bandes refuge	
LINEA_09	Entretien de haies arborescentes	
MILIEU_01	Mise en défens temporaire de milieux remarquables	
MILIEU_03	Entretien des vergers hautes tiges et prés vergers	
MILIEU_04	Exploitation des roselières favorables à la biodiversité	sol et eau - diversification
MILIEU_10 & 11	Gestion des marais salants pour favoriser la biodiversité (Milieu_10: Ile de Ré; Milieu_11: Guérande)	
COUVER_08	Amélioration des jachères	diversité génétique
PRM	Protection des races menacées de disparition	
PRV	Préservation des ressources végétales menacées d'érosion	sol et eau
COUVER_03	Enherbement pérenne sous cultures ligneuses pérennes	
COUVER_04	Couverture des inter-rangs de vigne par épandage d'écorces	sol et eau - diversification
COUVER_06	Création et maintien d'un couvert herbacé pérenne (bandes ou parcelles enherbées)	
COUVER_16	Broyage et enfouissement des pailles de riz	sol et eau - diversification
PHYTO_09	Diversité de la succession culturale en cultures spécialisées	
IRRIG_04 & 05	Développement des cultures de légumineuses dans les systèmes irrigués	sol et eau - diversification

7.2.5.3 Evaluer le dispositif d'animation des PAEC et diffuser les bonnes pratiques en la matière

✓ Enjeu

Pour le déploiement des PAEC, des opérateurs de territoires (Chambres d'agriculture, Parc naturel Régional, etc.) proposent ensuite des projets territorialisés, qui détaillent les MAEC proposées aux agriculteurs et l'animation prévue pour aider les agriculteurs à y souscrire et à réussir leurs engagements. L'ensemble des PAEC proposés et sélectionnés ne semblent néanmoins pas satisfaire l'ensemble des acteurs locaux. Dans certains cas, des zones orphelines, comportant pourtant des enjeux reconnus dans les PDRR, perdurent et empêchent le soutien à des pratiques AE.

✓ Leviers pour l'action publique

Une évaluation des PAEC actuels permettrait de déterminer dans quelle mesure les préconisations du guide FEADER sont suivies et identifier les bonnes pratiques en termes d'animation qui pourraient être diffusées pour améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des PAEC mais aussi de tous les dispositifs incitatifs au changement de pratiques.

Maîtrise d'ouvrage : MAA

Maîtrise d'œuvre : DRAAF ou prestataire extérieur

7.2.6 Soutenir l'accompagnement des agriculteurs dans les territoires

Au-delà de recommandations en lien directs avec la mise en œuvre du PAE ou des PDRR, les études de cas ont permis de faire ressortir quelques recommandations plus globales sur le développement de l'AE dans les territoires. Sans apporter d'éléments réellement nouveaux, ces retours confirment les orientations des leviers identifiés dans l'avis du CESE présenté par Cécile Claveirole⁵⁰ en novembre 2016, sur les défis et enjeux de la transition agro-écologique.

7.2.6.1 Soutenir l'implication et la structuration des filières en faveur du PAE

✓ Enjeu

Pour réussir la transition agro-écologique, l'implication des filières et leur mobilisation en faveur de l'AE est nécessaire en tant que moteur économique. Il s'agit alors de favoriser la structuration des filières et la coordination entre les acteurs. Les orientations des filières impactent l'ensemble des stades de la production :

- production agricole en amont, en appuyant le choix des itinéraires techniques et des variétés et en diffusant les informations technico-économiques sur les pratiques ;
- transformation des produits agricoles ;
- commercialisation, notamment le choix des circuits de distribution.

Aujourd'hui, à l'exception des filières biologiques dans certaines régions, dans lesquelles on observe une très forte demande de l'aval, le marché n'encourage globalement pas la transition agro-écologique, dont les pratiques ne sont pas spécifiquement valorisées par le marché.

✓ Leviers pour l'action publique

1. **Identifier les filières ou les entreprises de l'aval engagées** dans une valorisation de l'agro-écologie (ou de pratiques agro-écologiques) et comprendre les modalités de valorisation des produits. Il serait

⁵⁰ http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2016/2016_13_agroecologie.pdf

en effet intéressant de comprendre et valoriser les choix qui ont poussé ces acteurs à s'orienter sur l'agroécologie, et voir dans quelles mesures ces produits percent sur le marché et sont différenciés. Ce travail pourrait également permettre de faire un **bilan sur les démarches de labellisation spécifique** engagées à ce jour (agriculture durable, vergers éco-responsables...) ;

2. **Communiquer** sur ces expériences et les retombées économiques sur ces filières ou entreprises : en effet, en particulier dans les régions les plus industrielles, où l'agro-écologie est peu développée et souvent perçue comme une contrainte, il est d'autant plus important de s'appuyer sur des **opérateurs « pilotes »** pour diffuser cette forme d'innovation ;
3. **Soutenir les entreprises de transformation et industries agroalimentaires engagées dans une filière agro-écologique**, à la fois à travers de l'animation spécifique ou du soutien à l'investissement ;
4. Maintenir l'action publique pour **soutenir les actions collectives visant la structuration de filières territorialisées, orientées sur des pratiques agro-écologiques**. Les collectivités locales peuvent jouer un rôle dans le financement de tels projets. Par exemple, la région Midi-Pyrénées a ouvert en juin 2016 un appel à projets dont l'objectif est le développement de filières territorialisées pour la « valorisation agricole, alimentaire et non-alimentaire sous l'angle de la durabilité (triple performance écologique, économique et sociale) appuyés sur des méthodes vertueuses au plan de la gestion quantitative ou qualitative de l'eau, de la protection des sols et d'économies d'intrants et sur la biodiversité des territoires ». Il serait intéressant de capitaliser ces expériences et d'en tirer les bonnes pratiques, transposables dans d'autres contextes et à plus grande échelle. Les appels à projet des **Projets Alimentaires Territoriaux (PAT)** pourraient cibler les projets de transition agroécologique. A une échelle plus nationale, les fonds FranceAgriMer pourraient devenir un outil de financement du PAE (sélection des projets à travers une grille agro-écologique).
5. Il serait par ailleurs assez intéressant, en particulier dans les régions « industrielles », de voir les différentes possibilités de collaboration avec les entreprises privées ou coopératives, afin **d'envisager une adaptation des cahiers des charges de production imposés**. En effet, les études de cas ont montré que ces cahiers de charge contribuent à verrouiller la transition agro-écologique sur de tels territoires. IL est néanmoins difficile de voir de premier abord les moyens dont dispose l'action publique pour influencer l'action privée (en dehors du partenariat et de la concertation) ; aussi nous préconisons de **lancer un groupe de travail spécifique**, tant à l'échelle nationale qu'en région, avec les représentants de l'aval ou des entreprises individuelles ayant un fort poids sur l'économie agricole du territoire pour identifier concrètement des leviers d'action ;
6. De la même manière, afin d'éviter la création de nouveaux labels ou certifications, une **révision des cahiers des charges des SIQO** pourraient être envisagée en concertation avec les ODG, en passant ces cahiers des charges à travers une grille de lecture « agro-écologie » : certains signes d'identification, déjà reconnus du grand public comme apportant un « plus » dans la qualité de leur produit, n'encouragent en effet pas spécialement de pratiques ou modes de production agricole agro-écologiques (ou seulement de manière partielle). Renforcer cette contribution au PAE permettrait de valoriser des filières agro-écologiques sans perdre le consommateur. En contrepartie, des soutiens financiers sont mobilisables pour ces filières (mesure 3 pour la promotion, mais aussi mesure 4 pour l'investissement...).

De manière générale, l'accompagnement des filières et leur mobilisation en faveur du PAE doit s'envisager en développant la **contractualisation**. La contractualisation garantit aux agriculteurs un accompagnement technique et des débouchés, tandis qu'il assure aux transformateurs un approvisionnement sur le long terme. Si l'action publique doit intervenir à un moment pour accompagner cette structuration, son action, ses

modalités et les plans d'actions de la filière à la fin du soutien public pourraient également être inscrit dans des contrats tripartites (production/aval filière/aides et action publiques).

Maîtrise d'ouvrage : MAA

Maitrise d'œuvre : DRAAF / Régions

7.2.6.2 Produire et capitaliser des connaissances et des références sur les systèmes agro-écologiques

✓ Enjeu

Pour améliorer la connaissance technico-économique des systèmes agro-écologiques des agriculteurs et de leurs conseillers, une capitalisation des connaissances existantes est nécessaire. Les références existantes incluent rarement les différentes dimensions nécessaires pour appréhender les performances de systèmes dans leur ensemble (économique, environnementale et sociale), or, la disponibilité de telles références pourrait permettre à des agriculteurs de mieux se projeter dans un système agro-écologique et de mieux soupeser les risques et avantage d'un telle conversion sur leur exploitation. Ce travail à conduire sur le long-terme pourrait permettre de réduire la perception du risque pour les agriculteurs, aujourd'hui élevée lorsqu'on aborde l'agroécologie.

✓ Leviers pour l'action publique

Dans le cadre du projet agro-écologique, Guillou et al. (2013) suggèrent d'améliorer la **capitalisation des données** et la « coordination dans l'acquisition, le partage, la gestion et la valorisation des données et références » en mobilisant les principaux « fournisseurs ». Les préconisations sont dans ce cadre d'améliorer le contenu des statistiques publiques, de co-construire, fixer et partager une méthodologie de collecte de références homogènes, en s'inspirant des différents travaux menés, sur lesquels il serait pertinent de capitaliser (financements CASDAR, Convention Massif Central...), mais aussi d'imposer la fourniture des données issues des travaux financés par les fonds publics (CASDAR, FNADT, etc.) et de faciliter la mise en commun des données.

Maîtrise d'ouvrage : MAA

Maitrise d'œuvre : MAA/DRAAF

7.2.6.3 Accompagner le partage d'expériences et l'expérimentation collective

✓ Enjeux

L'action collective permet généralement de susciter une meilleure adhésion des agriculteurs au changement de pratiques ainsi qu'aux enjeux environnementaux et réduire les phénomènes de dépendance au sentier. Par ailleurs, tous les acteurs rencontrés lors de cette étude pensent que l'échelle de collectifs de type GIEE est très bien adaptée pour diffuser les changements de pratiques.

✓ Leviers pour l'action publique

Il semble ainsi adéquat de **consolider le soutien financier à l'animation de telles groupes d'agriculteurs** opérationnels ; prêts mettre en œuvre ou expérimenter des pratiques agro-écologiques. Les changements de pratiques agricoles nécessitant du temps, il serait important de pouvoir inscrire ce type de soutien dans la durée, et de permettre une certaine visibilité dont les GIEE ne disposeraient pas aujourd'hui. Plusieurs fonds sont mobilisables (CASDAR, Agence de l'Eau, collectivités), dont le FEADER. Différents types de groupements existent aujourd'hui, soutenues sous différentes formes par des structures associatives ou de techniques. IL

serait ainsi opportun de recenser par territoire l'ensemble des groupes existants et d'identifier les thématiques travaillées. Si les Chambres Régionales d'Agriculture ont été missionnée, sans avoir pu forcément débiter ce travail à ce jour, pour capitaliser sur les expériences des GIEE, il pourrait être intéressant de vérifier l'existence de groupes non labélisés GIEE, qui pourraient porter des projets intéressants, et de disposer d'une connaissance globale sur ces dynamiques ou projets d'agriculteurs. Les échanges d'expérience entre groupes ou la capitalisation de références technico-économiques pourraient aussi en être facilités, par thématique.

Cette connaissance par région pourrait permettre de mieux calibrer les besoins financiers pour assurer l'animation de ces groupes, et d'en optimiser le partage entre financeurs.

Maîtrise d'ouvrage : MAA

Maîtrise d'œuvre : MAA/DRAAF en mobilisant l'ensemble des structures d'accompagnement des groupes d'agriculteurs en régions.

7.2.6.4 Faciliter l'acquisition et le transfert de connaissances et compétences pour les changements de pratiques

✓ Enjeux

Après avoir assuré le soutien aux agriculteurs portant l'innovation en matière d'agroécologie, et produisant des références technico-économiques pouvant servir de références pour les agriculteurs plus conventionnels, le transfert de ces connaissances et leurs larges diffusions sont requis.

✓ Leviers pour l'action publique

Une **révision des modes de conseil agricole** est à envisager, peut-être vers une approche globale et systémique, favorisant le partage d'expériences et les échanges entre agriculteurs – démarche ascendante, déjà pratiquée par les réseaux FNAB et CIVAM). Une attention particulière devra être portée pour limiter un transfert « marchand » de connaissances issues du volontarisme de certains agriculteurs engagés dans des démarches agro-écologiques.

Le soutien à **l'animation des groupes est fondamental, tout comme l'engagement des différents niveaux de formation en faveur du PAE** (formations pas seulement techniques, mais aussi supérieures, il s'agira de renforcer l'enseignement de l'AE dans les écoles supérieures agronomiques et vétérinaires, mais aussi lors de la formation continue des agriculteurs et des prescripteurs.

Maîtrise d'ouvrage : MAA

Maîtrise d'œuvre : MAA/DRAAF/ Régions (en associant les acteurs de la formation et du conseil)

7.3 Conclusions

La présente étude visait à évaluer la manière dont les Régions, nouvelles autorités de gestion des programmes financés par le FEADER, ont intégré au moment de l'élaboration des PDRR les orientations promues par la politique agro-écologique du MAAF.

La première phase de l'étude, phase d'analyse bibliographique des documents disponibles relatifs à la nouvelle programmation, a permis d'identifier et de caractériser les dispositifs et les modalités de prise en compte de l'agro-écologie dans les PDRR métropolitains, en utilisant notamment une grille de lecture conçue en synthétisant le contenu du guide méthodologique pour la mobilisation du FEADER en faveur du Projet Agro-Ecologique (MAAF, 2014). Si cette analyse a permis de reconstituer une logique d'intervention par PDRR, en mettant en exergue les leviers du PAE activés ou manquants, elle ne permet pas de comprendre les facteurs qui ont incité les AG à faire le choix d'une stratégie « équilibrée » (visant à la fois le changement de pratiques, le soutien à l'investissement, l'accompagnement des filières ou l'accompagnement technique à travers la diffusion des connaissances et le développement des innovations) ou privilégiant à l'inverse un levier spécifique, dans un engagement plus ou moins fort en faveur de l'AE.

La seconde phase de l'étude confirme à travers la conduite et l'analyse de sept études de cas que **la compréhension des stratégies des AG ne peut pas être déconnectée de la compréhension du contexte régional** dans lequel le PDRR s'inscrit, et qu'une déclinaison plus opérationnelle du PAE en région est nécessaire, notamment pour adapter les objectifs nationaux aux réalités du terrain et aux besoins locaux. Les stratégies de certains PDRR ont pu être relativisées dans ce contexte. Pour certaines régions peu enclines à la transition agro-écologiques, c'est bien les outils du PAE et le travail des DRAAF qui ont permis l'intégration de l'AE dans les PDRR, souvent sur la base de critères *a minima*, sans sélection assumée des projets soutenus. A l'inverse dans d'autres régions déjà plus engagées dans la transition, le PDRR apparaît comme **un outil parmi d'autres** permettant de soutenir l'AE : certains PDRR ont pu être identifiés en phase 1 comme ayant des dispositifs manquant, alors que l'AG avait pu faire le choix de les soutenir via des politiques locales, ce qui n'est pas visible dans les PDRR. C'est souvent le cas pour les mesures de soutien à l'agroforesterie, à la méthanisation et au conseil.

Trois catégories de leviers de développement ont pu être identifiées pour favoriser une meilleure prise en compte du PAE dans les PDRR, pour rendre les PDRR plus favorables à la transition agro-écologique et de manière plus large pour accompagner la transition dans les territoires, à travers une approche systémique intégrée de l'exploitation. Ces leviers identifiés par les acteurs interrogés portent à la fois sur la mise en œuvre du PDRR par les AG et sur la mise en œuvre du PAE par l'autorité nationale.

Néanmoins, il est essentiel de garder à l'esprit que le PAE est un projet issu de l'autorité nationale, alors que les PDRR sont mis en œuvre et pilotés par des autorités de gestion indépendantes : une meilleure concertation entre des deux types d'acteurs est donc essentielle pour permettre une meilleure acceptation du PAE et la construction d'un partenariat avec les régions, sur la base d'objectifs clairs et partagés.

Pour accroître la mobilisation des PDRR en faveur du PAE, Il s'agirait notamment de remédier ou trouver des compromis à :

- une volonté politique régionale parfois peu encline à soutenir l'AE, notamment à travers les PDRR,
- une sélection insuffisante des projets contribuant au PAE dans la plupart des PDRR,
- des dispositifs pas systématiquement mis en cohérence les uns par rapport aux autres, des dispositifs complexes et peu adaptés aux contraintes locales,
- des dispositifs d'aide qui ne favorisent pas une approche intégrée de l'agroécologie au niveau des systèmes de production.

Concernant plus spécifiquement la mise en œuvre du PAE, il ressort de l'analyse que l'objectif de transition agro-écologique doit être mieux quantifié et partagé entre parties prenantes ; le PAE n'est pas assez opérationnel, et ses (trop) multiples plans pas assez coordonnés les uns aux autres ; par ailleurs, le mode de gouvernance actuel du PAE, trop complexe, et ne favorise pas le suivi et l'implication des différentes parties prenantes.

Partant de ce constat, nous formulons des recommandations, **destinées principalement à l'autorité nationale**, ayant trait d'une part à l'amélioration de la mise en œuvre du Projet Agro-écologique pour la France et à une meilleure articulation **entre l'autorité nationale et les autorités de gestion des PDRR**, d'autre part au renforcement des dispositifs du PDRR en faveur du PAE, que nous pouvons différencier en fonction de leur caractère de court ou long terme. Certaines des propositions peuvent nécessiter de modifier des dispositifs proposés par le cadre national.

Ces recommandations sont regroupées selon quatre axes structurants visant les PDRR et le PAE. Un cinquième axe stratégique est proposé au regard des retours des acteurs de terrain, même s'il concerne de manière très large la mise en œuvre de la transition agro-écologique dans les territoires :

1. Renforcer les objectifs et la stratégie incitative du PAE
2. Revoir la gouvernance du PAE en renforçant sa coordination avec les régions, les plans régionaux et le PDRR
3. Renforcer la prise en compte du PAE dans les dispositifs du PDRR
4. Faire évoluer le mécanisme des MAEC : vers un dispositif plus souple, adaptable et adapté aux contextes locaux
5. *Soutenir l'accompagnement des agriculteurs dans les territoires*

La mise en œuvre du PAE induit enfin la nécessité d'élaborer un plan d'actions et des pratiques agricoles à une **échelle collective**, dépassant le cadre de l'exploitation agricole individuelle : certaines problématiques ne pourront être solutionnées dans un engagement des exploitations à l'échelle d'un territoire.

Ces recommandations, rassemblées ci-dessous au sein d'un cadre stratégique précisant le niveau décisionnel impliqué (autorité nationale, DRAAF – en blanc, ou Régions/AG -en orange) et détaillant pour chacune des actions leur horizon temporel ainsi que les moyens mobilisables pour leur mise en œuvre, vont dans le sens de la récente communication de la Commission Européenne pour la future programmation PAC⁵¹, qui compte garder sa vocation de soutien aux revenus des agriculteurs de l'Union, tout en cherchant à en simplifier l'accès (réduction de la lourdeur administrative). L'approche de la nouvelle PAC se veut moins prescriptive et avec une subsidiarité accrue au niveau des États membres et des Régions, fin de rendre la **politique agricole commune plus proche des personnes qui la mettent en œuvre sur le terrain** : la déclinaison régionale des plans du PAE et une meilleure prise en compte des spécificités territoriales contribueront directement à cette orientation.

Le PAE rentre directement dans les priorités de la prochaine PAC, qui doit promouvoir et soutenir une agriculture respectueuse de l'environnement et du climat, en plaçant la durabilité au centre de ses priorités et de ses mesures. Chaque pays de l'UE devra élaborer son propre plan stratégique - qui sera approuvé par la Commission - dans lequel il indiquera comment il envisage d'atteindre les objectifs qu'il se sera fixé. Afin d'anticiper cette réforme à venir, la France devrait dès à présent travailler à clarifier son ambition et ses objectifs en termes de transition agri-écologique, tout en associant au plutôt les Régions, dont le rôle pourrait s'accroître dans la PAC à horizon 2021, ainsi que l'ensemble des parties prenantes pour privilégier la co-construction.

⁵¹ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/future-of-cap/future_of_food_and_farming_communication_fr.pdf

État des lieux de la mobilisation des PDRR en faveur de la politique agro-écologique
Oréade-Brèche – décembre 2017

Axes stratégiques	Catégories d'action	Horizon temporel	Intégration PAE/PDRR	Actions à entreprendre	Moyens à mettre en oeuvre
1. Renforcer les objectifs de la stratégie incitative du PAE	1.1 Fixer des objectifs quantitatifs au PAE et proposer des déclinaisons régionales opérationnelles	Court à moyen terme	indirect	. Clarifier le niveau de priorisation du PAE dans la politique agricole du MAA (mention dans la directive nationale d'orientation, convention Etat/région...) . Clarifier, illustrer la définition de l'agro-écologie en se basant sur des exemples concrets : impulser la définition d'un cadre plus strict pour définir l'agroécologie, en veillant à mettre réellement en avant la <i>reconception</i> des systèmes de production . Etudier la possibilité d'un engagement commun et partagé Etat/Régions (échelle nationale)	Maîtrise d'ouvrage (MO) et coordination de la mission : MAA Maîtrise d'œuvre (MOE) : MAA en relation avec les représentants nationaux de l'ensemble des parties prenantes, avec en partenaire privilégié le <u>représentant national des Régions</u>
				- Sensibiliser les différentes AG sur le PAE - Décliner le PAE en région autour d'objectifs clairs (<i>état des lieux</i>, identification des potentiels et contraintes pour le développement de l'AE (des conditions agronomiques aux dynamiques de filières), construction d'un plan d'actions, tenant compte des spécificités de l'AE et objectifs en Région) : <u>adapter le PAE selon les caractéristiques régionales</u> (<i>cette action est mentionné dans les missions du CAE</i>) - Capitaliser sur les soutiens existant sur le terrain, identifier, organiser et renforcer les moyens financiers et humains mobilisables - Mettre en place une procédure de suivi/évaluation du PAE en région	MO/coordination : MAA MOE : DRAAF, en partenariat avec les Régions et en relation avec les partenaires techniques et institutionnels locaux (dont co-financeurs). Partage d'outils et de méthodes entre régions, coordonné par l'échelle nationale. Moyens financiers : (CASDAR, Convention Massif Central, stratégies d'intervention des Agences de l'eau, de l'ADEME..)
	1.2 Définir des outils partagés	Court à moyen terme		- Faire un état des lieux et capitaliser les connaissances sur des grilles de lecture « systémiques » - Elaboration et diffusion d'outils d'aide à la décision : définir un critère « reconception » - Proposer des grilles de lecture ou de questionnement pour identifier les projets « agro-écologiques » que l'on souhaite privilégier à travers le PDRR notamment.	MO/coordination : MAA MOE : services du MAA en co-construction avec les Régions et DRAAF. Mobilisation du Réseau Rural et/ou des DRAAF pour faire remonter les participations des acteurs régionaux Outils : Guide FEADER, grilles de Développement Durable ou outils certification HVE, M20
	1.3 Actualiser et diffuser le guide FEADER	Court à moyen terme		. Diffuser les données produites dans le cadre des chantiers du PAE . Diffuser les outils (grilles de lecture, de sélection) développés en région ou au niveau national	MO/coordination : MAA MOE : services du MAA en en capitalisant les retours des DRAAF/Région/Réseau Rural Outils : Guide FEADER

État des lieux de la mobilisation des PDRR en faveur de la politique agro-écologique
Oréade-Brèche – décembre 2017

	1.4 Communiquer sur l'AE et le PAE			. Développer une plateforme de <u>centralisation</u> et de diffusion des connaissances (pour faire le liens vers les sources existantes, du national au plus local ; aujourd'hui fortement dispersées) . Communiquer sur le PAE auprès des partenaires professionnels, techniques et institutionnels . Communiquer auprès du grand public	MO/coordination : MAA MOE : MAA pour les actions d'envergures nationale (plateforme et campagne de communication) ; DRAAF pour assurer la diffusion aux acteurs locaux.
2. Revoir la gouvernance du PAE en renforçant sa coordination avec les plans régionaux et nationaux	2.1 Revoir la gouvernance du PAE en renforçant sa coordination avec les régions, les plans régionaux et nationaux	Court terme	indirect	. Travail de sensibilisation /concertation avec les autorités de gestion sur la thématique de l'AE . Renforcer le rôle du CAE commue pilote global du PAE, envisagez une fusion potentielle CRAEC/CAE ? (cas en Bretagne depuis le 13/12/16) . Veiller à équilibrer et assurer la représentativité des acteurs de l'AE sur les territoires	MO/coordination : MAA MOE : MAA pour les incitations à destination des établissements publics « sous tutelle » du MAA ou des structures en charge de missions d'intérêt général ; DRAAF et Régions pour l'organisation de la gouvernance régionale. Mobilisation des partenaires techniques et institutionnels
	2.2 Renforcer la coordination entre les plans régionaux et nationaux	Court à moyen terme		. Réorganiser les comités techniques des plans du PAE . Renforcer l'intégration des objectifs du PAE dans les missions des établissements publics « sous tutelle » du MAA ou des structures en charge de missions d'intérêt général (INAO, SAFER, CDOA...)	
3. Renforcer la prise en compte du PAE dans les dispositifs du PDRR	3.1 Clarifier le niveau d'engagement des PDRR en faveur du PAE	Moyen terme	indirect	. Fixer les objectifs de contribution des PDRR à la mise en œuvre du PAE (cf <i>déclinaison régionale du PAE</i>)	MO : MAA et représentant national des Régions de France MOE : DRAAF et AG , avec la mobilisation des partenaires techniques et institutionnels
	3.2 Renforcer les dispositifs d'aide en faveur du PAE	Court à moyen terme	+++	. Introduire un critère supplémentaire pour la <i>reconception</i> des systèmes, . Renforcer très fortement des critères de sélection en faveur de l'agroécologie pour les mesures : M3(soutien aux SIQO), M4 (investissement), . Dédier spécifiquement à l'agroécologie les mesures M1 (formation, appui technique), M2 (Conseil), M9 (soutien aux groupements de producteurs) et M16 (Coopération), . Majorer le taux du soutien à l'investissement lorsque conjoint à la mise en œuvre d'une MAEC . Renforcer le rôle du Réseau Rural en faveur du PAE et encourager un copilotage Etat/région	MO : AG en partenariat avec les DRAAF MOE : AG avec appui des DRAAF et en lien étroit avec les autres co-financeurs (Agence de l'Eau, Conseils Départementaux, ADEME...) Outils PDRR : M03, M04 M01, M02, M09, M16 ; M20

État des lieux de la mobilisation des PDRR en faveur de la politique agro-écologique
Oréade-Brèche – décembre 2017

	3.3 inciter à la réalisation de diagnostic AE	Court à moyen terme	++	. Capitaliser sur les outils de diagnostic AE existants, identifier les plus pertinents pour le PAE . Conditionner certaines aides (M4, M7.6, M8.2) à la réalisation de diagnostics agro-écologiques (par exemple pour les plus gros investissements...)	MOE : AG en partenariat avec les DRAAF Outils : méthodes de diagnostics AE existant Leviers PDRR : M04, M7.6, M8.2 Moyens financiers : Soutien possible via M4 ou M2 + politiques locales
4. Ajuster le mécanisme des MAEC	4.1 Soutenir l'agroécologie dans la durée	Moyen terme	+++	. Réaliser une étude approfondie pour vérifier dans quelle mesure le marché couvre réellement les surcoûts des pratiques AB ou agro-environnementales, selon la diversité des filières et territoires . Financer des dispositifs incitatifs (ex. Agriculture Biologique/ MAEC), en intégrant plus systématiquement les coûts de transaction . Travailler à la reconnaissance des services éco-systémiques des MAEC et de la Bio, à un dépassement éventuel des plafonds communautaires . Chiffrer pour connaître le coût du soutien à la Bio par Région, en simulant les objectifs quantifiés du PAE (par exemple, prévoir le coût d'un soutien à la bio pour atteindre par exemple 20% de SAU en Bio en 2020 (objectif GRENELLE) : comme aide à la décision pour l'attribution des enveloppes FEADER et co-financeurs	MO : MAA MOE : MAA en concertation avec les représentants professionnels et la Commission Européenne Outils : Réglementation, M10 du FEADER, évolution du cadre juridique des MAEC au niveau national et/ou européen
	4.2 Améliorer la conception des MAEC	Moyen terme	+++	. Améliorer l'adéquation entre les cahiers des charges des MAEC et les contextes locaux ou permettre la définition de mesures au niveau local, respectant un engagement national ambitieux . Elargir les mesures à obligation de résultats (MAEC IRRIG) : . Capitaliser les expériences de dispositifs à obligation de résultat . Définir l'indicateur approprié et le mode de suivi de la consommation . Engagements sur des MAEC à « options » ou à « combinaisons » . Capitaliser les expériences de dispositifs à option (pour soutenir une approche systémique) . Définir le dispositif approprié et son mode de suivi/évaluation	MO : MAA MOE : MAA en concertation avec les AG/Région, les représentants professionnels et les acteurs régionaux pour valider un tel dispositif (et sensibiliser)
	4.3 Evaluer le dispositif PAEC	Court terme	Indirect	. Evaluation des PAEC . Elaboration d'un guide des bonnes pratiques pour le guide FEADER, et des exemples de grilles de sélection PAEC	MO : MAA MOE : DRAAF ou prestataire extérieur Outil : Guide FEADER

État des lieux de la mobilisation des PDRR en faveur de la politique agro-écologique
Oréade-Brèche – décembre 2017

5. Soutenir l'accompagnement des agriculteurs dans les territoires	5.1 Soutenir l'implication et la structuration des filières en faveur du PAE	Long terme	+ à +++	. Soutien aux actions pilotes des entreprises, . Capitalisation et diffusion des bonnes pratiques, communication sur les retombées d'un projet AE pour les filières, . Soutien aux investissements (production, transformation, stockage, conditionnement et distribution) et à l'animation pour les filières engagées dans une filière AE . Soutien aux actions collectives visant la structuration de filières territorialisées (type PAT) et orientées sur des pratiques agro-écologiques . Soutien à la révision des cahiers des charges de certaines IAA et des systèmes de qualité (SIQO) par les ODG . Soutien à la contractualisation pluriannuelle	MO/coordination : MAA MOE : DRAAF / Régions Outils : guide FEADER, M16 du FEADER et Appels à projets des Agences de l'eau, M04 du FEADER et P3A de FranceAgrimer, M03 du FEADER, Appels à projets PAT, Réglementation
	5.2 Capitaliser les connaissances sur les systèmes AE	Court à moyen terme	++	. Faire un état des lieux et capitaliser les connaissances . Améliorer l'accès aux données produites sur fonds publics . Partager une méthode d'analyse systémique pour produire des références . Coordonner l'acquisition de références technico-économiques . Coordonner la mise en commun des données issues de soutiens publics . Mettre en réseau les producteurs de références technico-économiques	MO : MAA MOE : MAA/DRAAF Supports : Programmes de recherche, méthodes existantes (dont projet Pôle Bio Massif Central) . M16 du FEADER
	5.3 Accompagner le partage d'expériences et l'expérimentation collective	Moyen terme	Indirect	. Consolider le soutien financier aux GIEE ou aux groupes d'échange et expérimentation de producteurs existants (réseaux CIVAM, FNAB, etc.) . Mettre en réseau les producteurs de références technico-économiques . Assurer un suivi/évaluation du travail de capitalisation des GIEE par les Chambres régionales d'Agriculture	MO : MAA MOE : MAA/DRAAF/Régions Moyens financiers : M16, M9 du FEADER, soutiens des collectivités et des Agences de l'eau, des PNR, etc., fonds CASDAR, FNADT
	5.4 Faciliter l'acquisition de connaissances et compétences pour les changements de pratiques	Court à moyen terme	Selon les pratiques	. Soutien à l'animation, au conseil et à la formation (formations supérieures, l'enseignement supérieur agronomique et vétérinaire, formation continue des agriculteurs et des prescripteurs, révision des modes de conseil agricole, vers une approche globale et systémique, favorisant le partage d'expérience et les échanges entre agriculteurs – <u>démarche ascendante</u>, déjà pratiquée par le réseau FNAB et CIVAM).	MO : MAA MOE : MAA/DRAAF/Régions Supports : M01, M02, M16 du FEADER, politiques locales

BIBLIOGRAPHIE

- Bernoux P., Bion J-Y., Cohen J-C, 2001. *L'analyse des systèmes d'acteurs - Diagnostics de territoires*. Cahier n°1. <http://www.certu.fr>.
- CESE, *La transition agro-écologique : défis en enjeux, rapport et avis* présenté par Claveirole C., au nom de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, novembre 2016
- Chevalier Jacques M., Buckles Daniel J. et Bourassa M., 2013. *Guide de la recherche-action, la planification et l'évaluation participatives*, SAS2 Dialogue, Ottawa, Canada. Disponible sur le site : <http://www.sas2dialogue.com/joyshops>.
- Crozier M., Friedberg E, 1977. *L'acteur et le système*. Edition du Seuil.
- De Rosnay Joël - *Le Macroscopie* - éditions du Seuil, 1977.
- EPICES, ADE (2017). *Evaluation ex-post du Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH)*. Rapport final. Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt
- Gliessman S.R., 2016. *Transforming food systems with agroecology. Agroecology and sustainable food systems*, pp. 187-189.
- Gramond F., 2016. *Perception de l'agro-écologie par les agriculteurs français. Evolution depuis un an*. Enquête BVA, Ministère de l'Agriculture.
- Godet M., *Manuel de prospective stratégique*, Dunod, Paris, 2007.
- Guillou M., 2013. *Le projet agro-écologique: Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement*. Agreenium.
- Hill et MacRae, 1995. *Conceptual framework for the transition from conventional to sustainable agriculture. Journal of sustainable agriculture*, pp. 81-87.
- Kuhfuss L. (2013). *Contrats agro-environnementaux : évaluation et dispositifs innovants en France*. Thèse soutenue le 20 décembre 2013, Collège doctoral Languedoc-Roussillon, Université Montpellier 1. 245 p.
- MAA (2016). *Guide méthodologique Indicateur de Fréquence de traitements phytopharmaceutiques*, version 2.
- MAA (2014). *Guide méthodologique pour la mobilisation des mesures du FEADER en faveur du projet agro-écologique*.
- MAC CANN L., COLBY K.W., EASTER A., KASTERMINE A., KUPERAN K., 2005. *Transaction Cost Measurement for evaluating environmental policies*. Ecological Economies, 52, p 527-542.
- Meny Yves et Thoenig JC, 1989. *Politiques publiques*. Paris PUF Collection Thémis.

- Meynard, M. C. (2014). *La diversification des cultures : lever les obstacles agronomiques et économiques*. Editions Quae.
- Oréade-Brèche (2005). *Evaluation des mesures agro-environnementales*. DG-Agri, Commission Européenne.
- Oréade-Brèche (2012). Case study France. Dans IEEP, *Delivering environmental benefits through entry level agri-environment schemes in the EU*. Commission Européenne.
- Oréade-Brèche (2016). *Paielements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique Enseignements pour les mesures agroenvironnementales de la politique agricole commune*. MAA.
- Partoune C., Piveteau V., 2010. *Un exemple d'exploitation d'un jeu de rôle : l'analyse du jeu des acteurs*. Lettre du Graine n°19.
- Solagro, Oréade-Brèche et Cereg ingénierie. (En cours). *Etude pour le renforcement des actions d'économies d'eau en irrigation dans le bassin Adour-Garonne*. Agence de l'eau Adour-Garonne.
- Tertrais Auxane, Caillaud Thomas. *Agro-écologie : où en sommes-nous ?* Décembre 2015. Les Cahiers de L'IRD2 N°1.
- Webdocumentaire : *Le Vautour malgré lui, analyse d'entretiens*. Expertise scientifique : Aurélie Javelle et Claire Herrgott (SupAgro Florac), Agnès Jahier et Mourad Hakmi (Association Ethnoart). Réalisé par Alain Prudhomme et Giliane Granjean. Production SupAgroFlorac 2013. Lien : http://webdocs.cdrflorac.fr/logique_d_acteurs/#Methodologie

Annexe A Les outils pour analyser la mobilisation de la programmation FEADER 2014-2020 pour le projet agro-écologique

Annexe A 1 : Définition et concepts de l'agro-écologie

Pour permettre le travail d'analyse des PDRR, une « grille de lecture » des systèmes de production, des itinéraires techniques et des pratiques agricoles en faveur du projet agro-écologique pouvant être promues par les PDRR a été élaborée lors de cette phase, afin de stabiliser les concepts et les principes de l'agro-écologie et faciliter la lecture et l'analyse des PDRR. En effet, comme il n'existe pas de normalisation de l'agro-écologie au sens strict, et que pour une exploitation donnée les pratiques et combinaisons de pratiques sont à concevoir au cas par cas, il s'agissait dans cette étude de définir les concepts et pratiques relevant de la démarche agro-écologique afin de faire une analyse éclairée du contenu des PDRR. Les principes de cette grille ont été validés au premier comité de pilotage de l'étude.

Ce travail s'est fortement basé sur les préconisations du « Guide FEADER » élaboré par le MAAF en 2014, du rapport Guillou pour le Ministre (Guillou et al., 2013)⁵² et a été adapté au cours de l'analyse individuelle des PDRR.

1. Niveau de transition des systèmes agricoles – grille ESR

La classification « Efficience, Substitution et Reconception » (ESR), développée initialement par Hill et MacRae (1995)⁵³ est utilisée largement dans la littérature scientifique et dans la littérature grise traitant du changement de pratiques et de l'amélioration des performances de l'agriculture. Cette classification met en évidence trois catégories de stratégies de changements à partir d'un système « conventionnel » initial. Ces catégories sont les suivantes :

4. **Raisonner et optimiser ses interventions** dans un système de production conventionnel, en recherchant l'efficacité de ses pratiques, sans opérer de changements d'itinéraires techniques ou de pratiques ou de rupture dans les systèmes de production. Il s'agit principalement de limiter le gaspillage des ressources, en limitant l'ampleur du changement ;
5. **Substituer certaines de ses interventions** par l'adoption de pratiques alternatives, sans changement en profondeur des systèmes de production. Il s'agit de changer des composantes du système par d'autres, par exemple le remplacement d'une culture par une autre, la substitution du désherbage chimique par du désherbage mécanique, etc. A noter que l'efficacité environnementale ou économique des substitutions peut parfois être limitée en absence de reconception des systèmes de production (ex. : la substitution du désherbage chimique du maïs par du désherbage mécanique peut se révéler peu efficace sans allongement des rotations) ;
6. **Reconcevoir globalement son système de production** pour s'appuyer sur les fonctionnalités offertes par les écosystèmes sans les dégrader et améliorer la résilience du système de production. La reconception du système vise ainsi à diminuer les pressions de celui-ci sur l'environnement et à préserver les ressources naturelles. Il s'agit d'utiliser au maximum la nature comme facteur de production en maintenant ses capacités de renouvellement.

Ces trois catégories de stratégies permettent d'améliorer les performances de l'exploitation agricole, mais se distinguent par « l'ampleur des changements mis en œuvre par l'agriculteur d'une part, et par le niveau de performance atteint d'autre part » (MAAF, 2014). En effet, les deux premières stratégies de changement

⁵² Marion Guillou (Agrremium), Hervé Guyomard / Christian Huyghe / Jean-Louis Peyraud (Inra), mai 2013 « Le projet agro-écologique : Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement - Propositions pour le Ministre »

⁵³ Hill et MacRae, 1995. Conceptual framework for the transition from conventional to sustainable agriculture. Journal of sustainable agriculture, 7 (1), pp. 81-87

relèvent d'une approche d'adoption de « *pratiques multi-performantes* », assez facilement intégrables au sein d'une production car n'intervenant que sur un seul process d'un atelier de production au sein de l'exploitation agricole (Machenaud et al., 2014⁵⁴). Les deux stratégies se distinguent l'une de l'autre par le niveau de rupture qu'elles engendrent dans la conduite de l'exploitation agricole. Dans la stratégie d'efficience, les pratiques conventionnelles sont conservées avec un meilleur raisonnement de leur application et leur optimisation. Dans la stratégie de substitution, il y a une rupture dans une ou plusieurs pratiques par rapport au conventionnel, mais l'exploitation agricole demeure dans le même système de production.

L'agro-écologie correspond plus à la troisième stratégie de changement, c'est-à-dire à la reconception des systèmes de productions, qui ne se réduit pas à l'adoption de pratiques particulières ou à l'amélioration de pratiques individuelles. Le code rural (article 1) définit les systèmes agro-écologiques comme des systèmes privilégiant « *l'autonomie des exploitations agricoles et l'amélioration de leur compétitivité, en maintenant ou en augmentant la rentabilité économique, en améliorant la valeur ajoutée des productions et en réduisant la consommation d'énergie, d'eau, d'engrais, de produits phytopharmaceutiques et de médicaments vétérinaires, en particulier les antibiotiques. Ils sont fondés sur les interactions biologiques et l'utilisation des services écosystémiques et des potentiels offerts par les ressources naturelles, en particulier les ressources en eau, la biodiversité, la photosynthèse, les sols et l'air, en maintenant leur capacité de renouvellement du point de vue qualitatif et quantitatif. Ils contribuent à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique* ». Les pratiques au cœur de la démarche agro-écologique seront donc principalement :

- L'autonomie des exploitations agricoles, grâce notamment :
 - au recyclage des éléments nutritifs et de l'énergie pour limiter l'introduction d'intrants extérieurs de synthèse ;
 - la complémentarité entre productions végétales et élevage, à l'échelle d'une exploitation ou d'un territoire ;
- l'allongement des rotations,
- la diversification des productions,
- l'adoption de combinaisons de pratiques,
- le développement d'infrastructures agro-écologiques, etc.

Ce niveau de changement nécessite un niveau d'effort très important pour l'exploitant agricole comparé aux stratégies d'amélioration d'efficience et de substitution présentées ci-dessus. Les changements s'opèrent sur la globalité de l'exploitation pour améliorer les bilans économique, environnemental et social et sur des laps de temps relativement longs par rapport aux autres catégories de stratégies. Cette approche peut conduire à une rupture et une remise en cause intégrale du système de production et constitue une prise de risque qui peut être jugée élevée par les agriculteurs. En particulier, les niveaux de production et la rentabilité peuvent être affectés durant les premières années de changement pour se rétablir par la suite. Après cette phase d'adaptation, les différentes études tendent à montrer que les résultats économiques des exploitations peuvent être maintenus, voire améliorés, grâce à la réduction des coûts ou par une meilleure valorisation de la production. Par ailleurs, les changements demandent une meilleure maîtrise technique, en replaçant l'agronomie au cœur de la stratégie d'exploitation agricole, et des compétences plus pointues pour les agriculteurs.

⁵⁴ Machenaud G., Klein P., Terrien F. et Pasco E., 2014. Agroéquipements et triple performance. Freins et leviers pour la transition agroécologique. ABSOconseil. CEP, MAAF, SSP 2013-092. Rapport final. Novembre 2014.

Les changements sont souvent progressifs pour limiter les prises de risques à l'agriculteur. Ainsi, le raisonnement des pratiques en termes d'efficacités et de substitution peuvent être des phases de démarrage intéressantes dans la transition agro-écologique. Cependant, les trois types de stratégies présentées plus haut ne sont pas à considérer comme des passages obligés pour l'exploitation agricole. Comme il est précisé dans le guide méthodologique du MAAF (2014) : « *Ces trois niveaux, (...) ne sont que des grilles d'analyses des pratiques mises en place, (et) ne sont cependant pas toujours à considérer comme des étapes linéaires successives par lesquelles il convient forcément de passer. Chaque niveau peut être accessible indépendamment, et quelquefois les investissements faits pour certaines pratiques, notamment de niveau « efficacité », peuvent au contraire bloquer toute évolution vers les niveaux plus aboutis dans la reconception et qui demandent des investissements moindres ou différents* ».

Actuellement, les exploitations pouvant être qualifiées d'agro-écologiques sont encore très peu nombreuses (synthèse BVA⁵⁵). Schaller (2013⁵⁶) souligne que les mouvements agro-écologiques se construisent plutôt en marge d'un courant dominant de modernisation de l'agriculture, en promouvant un développement rural, une souveraineté alimentaire et une agriculture respectueuse de l'environnement. Cependant, les principes et les concepts de l'agro-écologie séduisent de plus en plus d'opérateurs économiques en agriculture.

2. L'agro-écologie du champ à l'assiette

Au-delà de l'échelle de la parcelle et de l'exploitation, les principes et les concepts de l'agro-écologie s'appliquent à l'ensemble des acteurs de la filière et plus largement, au système alimentaire. En effet, d'après Gliessman (2016⁵⁷), un des grands auteurs de l'agro-écologie, celle-ci correspond à la reconception des systèmes alimentaires, de la ferme à l'assiette, pour atteindre une durabilité écologique, économique et sociale. Ainsi, au-delà de l'exploitation agricole, la transition des modes de production requiert des changements au niveau des exploitations agricoles, des territoires, des filières, des acteurs du développement agricole, des transformateurs, des distributeurs et des consommateurs.

Ainsi, les principes de l'agro-écologie supposent de favoriser l'action collective et l'organisation de l'ensemble des acteurs économiques et institutionnels du système alimentaire, afin notamment de :

- accompagner techniquement les agriculteurs dans les changements (formation, conseil, développement et diffusion de pratiques, etc.) ;
- réduire l'aversion aux risques des agriculteurs ;
- obtenir les effets d'échelle nécessaire pour améliorer l'efficacité agronomique et/ou environnementale de certains changements de pratiques ;
- considérer les **enjeux et l'organisation de l'ensemble des filières**. En effet, comme le rappelle le rapport Guillou (Guillou *et al.*, 2013) « *les exploitations agricoles étant en général insérées dans une ou plusieurs filières, les acteurs de ces filières, en aval et en amont des exploitations peuvent en effet influencer grandement, imposer (cahier des charges), mais aussi modifier les pratiques des agriculteurs à qui ils livrent et/ou auprès de qui ils se fournissent* ». Par exemple, pour diversifier son assolement, l'agriculteur s'appuie sur l'existence d'un marché pour les nouvelles cultures introduites, mais également de filières d'approvisionnement pour ses intrants et semences ;
- favoriser l'économie circulaire et le développement de circuits de proximité.

⁵⁵ Synthèse BVA : Perception de l'agro-écologie par les agriculteurs français, 30 janvier 2015.

⁵⁶ Schaller N., 2013. L'agro-écologie : des définitions variées, des principes communs. CEP. Analyse n°59, juillet 2013.

⁵⁷ Gliessman S.R. (2016). Transforming food systems with agroecology. *Agroecology and sustainable food systems*, 10 (3), pp. 187-189.

Annexe A 2 : Grille de lecture des actions et principes en faveur de l'agro-écologie pouvant être promues par les PDRR

Sous levier initial du PAE (guide FEADER)	Sous-leviers de l'analyse OB	Actions	Indicateurs TO analyse OB
LEVIER 1 : PROMOUVOIR DES APPROCHES INSPIRÉES DE L'AGRO-ÉCOLOGIE DANS LES PRATIQUES AGRONOMIQUES ET LA CONDUITE DES PRODUCTIONS SUR L'EXPLOITATION			
<i>Restaurer les capacités de régulation des agrosystèmes et accroître leur autonomie</i>	Développement d'IAE (dont espaces pastoraux et pollinisateurs)	Développement d'infrastructures agro-écologiques ⁵⁸	IAE/ MAEC
		Entretien des milieux par le pastoralisme	Pastoralisme/MAEC
		Soutien aux pollinisateurs	Pollinisateurs
	Développement de l'agroforesterie	Développement de l'agroforesterie et l'agro-sylvo-pastoralisme	Agroforesterie / Agro-sylvo-pastoralisme
	Economies d'eau et préservation des sols	Gestion des sols comme une ressource et un facteur de production : Couverture du sol durant l'inter-culture / semis direct, Réduction du travail du sol et des risques de tassements, amélioration de la fertilité	Préservation des sols/MAEC
	Autonomie alimentaire des élevages	Augmentation de la production des fourrages (autonomie fourragère et/ou protéique)	Autonomie alimentaire
	Diversification des espèces animales et végétales	Diversification des ressources génétiques cultivées et races animales	Diversification des ressources génétiques / MAEC
		Diversification des assolements (et allongement des rotations), en particulier accroissement de la culture de légumineuses en grandes cultures et en prairies mono-spécifiques ou mélangées	Diversification des assolements
	Bien-être animal	Amélioration du bien-être animal	Bien-être animal
	Développement de du mode de production en AB	Développement du mode de production en Agriculture Biologique	Développement AB
<i>Réduire l'usage d'intrants de synthèse et de ressources non renouvelables, les substituer par des agents biologiques et mécaniques et des ressources renouvelables</i>	Réduction de l'usage d'intrants chimiques (phytosanitaires, fertilisants, antibiotiques)	Certification à caractère environnemental	HVE, SIQO ?
		Réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires, développement de la lutte biologique et de la production intégrée	Efficiencesubstitution phyto/ MAEC
		Réduction de la dépendance des élevages vis-à-vis des antibiotiques	Autonomie / antibio
	Performances énergétiques et production d'énergies renouvelables issues de la	Gestion de l'azote à l'échelle des territoires en réduisant l'azote minéral et en valorisant l'azote organique dans le respect de l'équilibre de la fertilisation, gestion et valorisation des effluents d'élevage	Gestion des effluents et de l'azote /MAEC
		Performance énergétique : Economies d'énergie, amélioration de l'efficacité énergétique de la production agricole, production d'énergies renouvelables visant l'autonomie énergétique (méthanisation et bois énergie d'origine agricole)	Economies d'énergie Méthanisation / Bois énergie

⁵⁸ « Les infrastructures agro-écologiques correspondent à des habitats semi-naturels qui ne reçoivent ni fertilisants chimiques, ni pesticides et qui sont gérés de manière extensive. Il s'agit de certaines prairies permanentes, d'estives, de landes, de haies, d'arbres isolés, de lisières de bois, de bandes enherbées le long des cours d'eau ou de bordures de champ, ainsi que des jachères, des terrasses et murets, de mares et de fossés et d'autres particularités. » (CGDD, 2012). Commissariat Général au Développement Durable, 2012. Les infrastructures agro-écologiques : état des lieux dans les communes françaises. Economie et évaluation. « le point sur » n°145, octobre 2012.

Sous levier initial du PAE (guide FEADER)	Sous-leviers de l'analyse OB	Actions	Indicateurs TO analyse OB
	biomasse agricole (, méthanisation)		
Valoriser les co-produits de l'agriculture dans une démarche d'économie circulaire	Valorisation des coproduits en alimentation animale	Complémentarité élevage/cultures pour la production d'aliments pour les animaux à partir des co-produits des filières végétales	Valorisation des coproduits
	Valorisation / gestion des co-produits	Développement, récolte et valorisation des co-produits agricoles en biomatériaux, tout en se conformant aux bonnes pratiques agronomiques (retour au sol de la matière organique)	
Pilier social*	Travail	Conditions de travail	Conditions de travail
LEVIER 2 : STRUCTURER ET REORGANISER LES FILIERES ET LA DISTRIBUTION vers l'AE			
Favoriser la structuration/réorganisation pour les filières des produits issus de pratiques tendant vers l'agro-écologie	Structuration des filières AB/AE par l'organisation des producteurs	Structurer l'amont de la filière Bio/autres démarches agro-écologie (SIQO...)	Structuration amont des filaires AE/AB
	Structuration des filières AB/AE par des outils de collecte/stockage, transformation	Structurer l'aval des filières pour disposer d'unités de collecte, stockage, transformation, adaptées aux productions issues de l'agroécologie et AB	Transformation AE/AB
	Structuration des filières apicoles	Encourager la constitution de groupements d'apiculteurs et soutenir les structures collectives apicoles régionales	Filière apicole
Renforcer les débouchés pour les productions issues de pratiques tendant vers l'agro-écologie	Promotion et développement de débouchés de l'AB ou des produits issus de pratiques tendant vers AE (circuits courts)	Promotion des produits avec une certification environnementale (AB et autre)	Promotion AE/HVE/AB
		Développer les débouchés dans la restauration collective	RC / RC AB
		Développer des plateformes de mise en relation entre producteurs et acheteurs (circuits courts)	Circuits-courts
LEVIER 3 : ORGANISER COLLECTIVEMENT LES AGRICULTEURS (GIEE...) pour l'évolution de pratiques			
Favoriser les démarches collectives des agriculteurs en faveur de l'agro-écologie	Organisation de démarches collectives (dont GIEE) en faveur de l'AE – démarche territoriale	Réflexions collectives sur la gestion des effluents / méthanisation collective ou autre	Projet collectif environnemental
		Animation collective dans le cadre des PAEC	PAEC
Favoriser les GIEE		Donner priorité aux GIEE dans les aides	GIEE
LEVIER 4/5 : Accompagner le conseil et la formation pour l'AE			
Favoriser les installations s'inscrivant dans la transition vers l'agro-écologie – démarches de reconception	Conseil et formation en AE, dont reconception	Accompagner le montage de projets, proposer des formations permettant l'évolution des pratiques vers l'AE	Installation en AE/AB Analyse globale d'exploitation
S'assurer que le conseil aux agriculteurs et l'accompagnement vers plus d'autonomie vise à promouvoir les modes de production en agro-écologie	Formation et organisation des conseillers à l'AE	Former les conseillers et formateurs à l'agro-écologie Organisation du conseil et de la formation pour l'installation dans des modes de production agro-écologie	Formation des conseillers à l'AE/AB

<i>Sous levier initial du PAE (guide FEADER)</i>	Sous-leviers de l'analyse OB	Actions	Indicateurs TO analyse OB
LEVIER 6 : DIFFUSER, TRANSFERER, CAPITALISER ET VALORISER les informations et innovations sur l'AE			
<i>Favoriser la diffusion des démarches innovantes existantes</i>	Expérimentation et diffusion des pratiques et des démarches innovantes vers les professionnels	Expérimentation, valorisation et diffusion des innovations en agro-écologie	Expérimentation AE Innovation AE
<i>Favoriser l'expérimentation et la diffusion des connaissances en matière d'AB</i>			
<i>Favoriser les dynamiques de territoire autour de l'agro-écologie</i>	Appui à la coopération pour l'innovation en agro-écologie	Réseaux multi-acteurs d'innovation en faveur de l'agroécologie, en particulier dans le cadre du PEI	PEI

Source : Oréade-Brèche basé sur le guide méthodologique pour la mobilisation du FEADER en faveur du projet agro-écologique (MAAF, 2014)

* Ce point a été relevé dans l'analyse des TO mais n'a finalement pas été repris dans l'analyse à l'échelle des dispositifs et logique d'intervention

Annexe A 3 : Principales mesures mobilisables dans le cadre des PDRR pour le projet agro-écologique

Mesures et principes	Les 6 leviers de la transition agro-écologique					
	1	2	3	4	5	6
MESURES ET SOUS-MESURES A VISEE ENVIRONNEMENTALE ET CLIMATIQUE						
M10 : Agroenvironnement – climat	X					
M11 : Agriculture biologique	X					
M4 : Investissements physiques						
<i>Sous-mesure 4.4 : investissements non productifs pour la réalisation d'objectifs agroenvironnementaux et climatiques</i>	X		X			
M8 : Sylviculture						
<i>Sous-mesure 8.2 : système agroforestier – coûts de mise en place et de maintenance</i>	X					
M12 : Paiements au titre de Natura 2000 et de la DCE	X					
M14 : Bien-être des animaux	X					
MESURES ET SOUS-MESURES A VISEE ECONOMIQUE, ENVIRONNEMENTALE, ORGANISATIONNELLE OU DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL						
M1 : Transfert de connaissances et actions d'information					X	X
M2 : Services de conseil					X	
M3 : Systèmes de qualité						X
M4 : Investissements physiques						
<i>Sous-mesure 4.1 : investissements matériels et/ou immatériels</i>	X		X			
<i>Sous-mesure 4.2 : transformation, commercialisation et/ou développement de produits agricoles relevant de l'annexe I du traité</i>		X				
<i>Sous-mesure 4.3 : infrastructures liées au développement, à la modernisation ou à l'adaptation du secteur agricole et de la foresterie</i>	X		X			
M16 : Coopération, dont en particulier les sous-mesures suivantes					X	X
<i>Sous-mesure 16.1 : mise en place et fonctionnement des GO du PEI et projets pilotes</i>			X			
<i>Sous-mesure 16.2 : mise au point de nouveaux produits, pratiques, procédés et technologies</i>	X		X			
<i>Sous-mesure 16.4 : coopération horizontale et verticale entre les acteurs pour la mise en place et le développement de circuits courts et de marchés locaux</i>		X				
<i>Sous-mesure 16.5 : actions conjointes de projets environnementaux et climatiques</i>			X			
<i>Sous-mesure 16.6 : coopération horizontale et verticale entre acteurs dans le cadre de la fourniture durable de biomasse</i>		X				
M6 : Développement des exploitations et des entreprises						
<i>Sous-mesure 6.1 : aide au démarrage d'entreprises pour les jeunes agriculteurs</i>				X		
<i>Sous-mesure 6.2 : investissements dans la création et le développement d'activités non agricoles</i>	X					
<i>Sous-mesure 6.3 : aide au démarrage d'entreprises pour les petites exploitations</i>	X					
AUTRES MESURES						
M7 : Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales						
<i>Sous-mesure 7.1 : établissement et mise à jour des plans de développement des communes et des villages dans les zones rurales et de leurs services de base ainsi que des plans de protection et de gestion liés aux sites Natura 2000 et à d'autres zones à haute valeur naturelle</i>			X			
<i>Sous-mesure 7.6 : études et investissements liés à l'entretien, à la restauration et à la réhabilitation du patrimoine culturel et naturel des villages, des paysages ruraux et des sites à haute valeur naturelle</i>			X			
M9 : Mise en place de groupements de producteurs	X					
M20 : Assistance technique et RRN			X	X	X	

Source : Oréade-Brèche, basé sur le guide de la mobilisation du FEADER pour le projet agro-écologique (MAAF, 2014)

Annexe A 4 : Liste des entretiens de cadrage réalisés en phase 0

- Entretien préalable avec Pierre Schwartz le 19/01/2017 du CEP
- Entretien de cadrage avec les structures nationales suivantes :

Structure	Personne indiquée par COFIL	Fonction	Réalisé le	Observations et relances
APCA	Anne Lemaire	Chargée de mission Service Territoires Alimentation et Forêts	24/01/2017	-
Régions de France	Hélène Aussignac	Conseillère Agriculture, Agro-Alimentaire, pêche et forêt	19/01/2017	-
Coop France	Françoise Ledos	Vincent Drevet Responsable d'action « casdar Agro-écologie »	13/02/2017	-
FNAB	Julien Adda (directeur)	Délégué général	09/02/2017	fait avec administrateur Laurent MOINET
FNCIVAM	Goulven Lebahers	Coordinateur National-Tél. 01 44 88 98 61	Non – pas de réponse	RDV fixé au 14/02/2017 à 10h par mail (non honoré par FNCIVAM) puis relances sans suite
FNE	Jean-Claude Bévillard et Marie-Catherine Schultz	Réseau agriculture : Marie-Catherine SCHULZ-VANNAXAY Responsable politique - Jean-Claude BEVILLARD	Non- pas de réponse	Plusieurs relances téléphoniques sans suite
FN CUMA	Marie-Laure Bailly	Chargée de mission Environnement à la FNCUMA Tél : 01 44 17 57 83	10/02/2017	-
MAAF	Eric Demmerle	Chef du bureau Réseau Rural National	Non- pas de réponse	mail resté sans réponse, puis demande auprès d'Arnaud CHATRY, restée sans suite
MAAF	Pascale Riccoboni	Animation nationale PEI. MAAF	Rapide conversation seulement – pas de disponibilité	A CHATRY contacté pour prendre le relai mais demande restée sans suite
MEEM	Cécile FEVRE Jeanne BOUGHABA	Chargées de mission au sein du Ministère de l'Environnement	17/02/2017	-

Annexe A 5 : Synthèse des sollicitations des échanges avec les autorités de gestion concernant la collecte des appels à projets

PDRR	Réponse compléments appels à projets	Exhaustivité informations AAP ⁵⁹
Alsace	non	-
Aquitaine	oui	oui
Auvergne	non	-
Basse-Normandie	oui	oui
Bourgogne	oui	oui
Bretagne	non	-
Centre Val de Loire	oui	non
Champagne-Ardenne	non	-
Corse	oui	non
Franche-Comté	oui	non
Haute-Normandie	oui	non
Île-de-France	non	-
Languedoc-Roussillon	oui	oui
Limousin	non	-
Lorraine	oui	non
Midi-Pyrénées	oui	oui
Nord-Pas-de-Calais	non	-
Pays de la Loire	non	-
Picardie	non	-
Poitou-Charentes	oui	oui
Provence-Alpes-Côte d'Azur	oui	oui
Rhône-Alpes	oui	non

⁵⁹ Selon la date à laquelle l'envoi des AAP a été faite, les AAP ont pu être analysés ou non.

A noter qu'en absence de réponse à la première sollicitation, les Autorités de Gestion ont été relancées régulièrement afin d'obtenir les AAP manquants.

Annexe A 6 : Analyse des contextes ruraux des PDRR sélectionnés dans les études de cas

Nom PDRR	Particularités du contexte agricole et environnemental
Aquitaine	• Grande diversité agricole interrégionale : 1^{ère} région de production de vin (20 % des exploitations), 1^{ère} région de production de maïs et production animale diversifiée (polyculture élevage, bovins viande, ovins-caprins, avicole) • 5^{ème} place nationale en nombre d'exploitations AB (plus de 2 300 exploitations) • Zone ICHN importante (66.1 % de la SAU) • Irrigation importante : 247 320 ha de terres irriguées
Auvergne	• 3^{ème} région française en productions bovines avec supplantation du cheptel laitier par le cheptel viande, 1^{ère} région en production viande bovine avec élevage majoritairement à base herbagère • Première région française en surface subissant des contraintes naturelles : 90.1 % du territoire • Surface en Bio : 4.44 % de la SAU (ORAB 2016, chiffres 2015). • Présence d'eau et de zones humides structurantes, tête de bassin versant
Bretagne	• 1^{ère} région productrice française en matière agricole : une agriculture dominée par la production de bovin lait et l'élevage hors-sol porc/volaille. L'utilisation de la SAU dédiée à 58% à la production d'alimentation animale (herbages, fourrages). • Seulement 8.5 % de la SAU en prairies permanentes et pâturages • 62.2 % de la SAU destinée aux productions à haute intensité (2007) • 0.2 % de surfaces en ICHN • Problématique de l'érosion du maillage bocager et de la qualité de l'eau
Champagne-Ardenne	• Production diversifiée avec large panel cultural : céréales, luzerne, betteraves, légumes et vignoble champagne. Systèmes d'élevage système herbagers et polyculture-élevage présents. • Seuls 0.8 % de la SAU certifiée et en conversion AB • La qualité de l'eau est considérée comme faible pour 23 % des eaux superficielles et 9.8% des eaux souterraines.
Nord-Pas-de-Calais	• Production diversifiée à haute valeur ajoutée : céréales, lait, pomme de terre, légumes • Une région très intensive : 74.8 % de la SAU à haute intensité • 0.7 % de la SAU certifiée ou en conversion AB • Présence de grandes parcelles sans haies, problème d'érosion et coulées de boues • Région classée en quasi-totalité en « zone vulnérable » pour la pollution de l'eau par les nitrates d'origine agricole
PACA	• Production diversifiée : 2/3 des exploitations orientées sur productions viticoles, fruitières maraîchères, Horticoles. Grandes cultures présentes et élevages d'herbivores très majoritairement extensifs. • 1^{ère} région AB : 14 % de la SAU • Part des émissions totales de GES (des émissions nettes) : 0.9 % • Une qualité d'eau relativement bonne : la qualité de l'eau est considérée comme faible pour 1.5 % des eaux superficielles et 11.7% des eaux souterraines.
Rhône-Alpes	• Production agricole très diversifiée, avec 9 OTEX sur 10 ayant un poids économique significatif (>5 % du PBS régional) • 1^{ère} région en nombre d'exploitation AB et 6.1 % de la SAU certifiée et en conversion AB • 1^{ère} région pour le nombre d'exploitations commercialisant en circuits-courts

Annexe A 7 : Analyse de l'implication des acteurs régionaux dans l'élaboration des PDRR sélectionnés

Nom PDRR	Processus d'élaboration des PDRR
Aquitaine	• Très peu de partenaires agricoles impliqués dans les concertations (recherche et acteurs environnementalistes) • Groupes de travail sur des thématiques peu spécifiques • Consultation en ligne
Auvergne	• Large diversité d'acteurs impliqués, dont les représentants de l'AB et associations environnementales, les PNR, les ODG, les représentants des IAA, etc. • Séminaire de lancement puis 6 réunions de travail sur les 6 priorités du développement rural, ouvert de manière large aux acteurs du territoire • Une consultation par internet, ouverte à tous pour recueillir aussi les retours de la société civile et de la population
Bretagne	• Très large représentation des acteurs dont représentants des filières et acteurs spécifiquement AE (Bio, CIVAM) et environnementalistes • Acteurs de la sphère privée (EDF...) • Travaux thématiques pas spécifiques et peu de participation
Champagne-Ardenne	• Bonne représentation des associations environnementales dans les acteurs consultés, mais pas ceux des filières, et pas de consultation publique • Beaucoup de thématiques spécifiques traitées en atelier, en lien avec les leviers du PAE
Nord-Pas-de-Calais	• Large représentation des acteurs agricoles (sauf filières) dont spécifiquement AE (CUMA, groupements bio), • Thématiques traitées assez larges sans lien direct avec AE mais réunions d'information spécifiques MAEC et bonne participation
PACA	• Très large représentation des acteurs agricoles y compris ceux positionnés spécifiquement sur AE (GRAB, CIVAM, groupements bio) et IAA, et bonne représentation des associations environnementales • Thématiques traitées larges et sans lien direct avec AE (sauf MAEC)
Rhône-Alpes	• Acteurs agricoles assez diversifiés mais pas représentation acteurs spécifiques AE et peu représentants environnementalistes • Thématiques traitées spécifiques à AE (stratégie régionale AE) • Atelier de travail et réunions locales organisées pour consultation

Annexe A 8 : Méthode de collecte des données lors des études de cas

Préparation des entretiens

Afin de commencer à identifier des spécificités régionales, une première phase de préparation en amont des entretiens des études de cas a permis de collecter des données bibliographiques complémentaires.

Compréhension des contextes agricoles et des systèmes de production régionaux

Une attention particulière a été portée pour identifier les principaux systèmes de production régionaux, dépendant fortement des contextes pédoclimatiques (zone de montagne, de piémont, de plaines, etc.). Ce travail a reposé sur l'analyse des PDRR (paragraphes contexte et analyse AFOM) et une synthèse bibliographique rapide portant sur les bases de données (recensement agricole, statistiques agricoles annuelles, site internet Agreste⁶⁰ du MAAF) et schémas ou plans régionaux (PRAD, Plan Ambition Bio 2017, etc.). Ces données ont ensuite été complétées avec les entretiens menés dans les études de cas, et synthétisées par région dans l'**Annexe E : Facteurs et représentations**

ayant prévalu dans l'appropriation des principes de l'agroécologie dans les PDRR

- Grille d'analyse par PDRR.

Identification des acteurs à enquêter

Une identification des principaux acteurs économiques et institutionnels régionaux a été réalisée sur la base de recherches Internet et en mobilisant la connaissance des consultants sur ces régions. Lors d'échanges emails ou téléphoniques, les autorités de gestion du FEADER ou les services déconcentrés du MAAF en région ont également été interrogés sur d'éventuels acteurs-ressources spécifiques.

Cette première analyse a permis de préparer les entretiens en sélectionnant les bons interlocuteurs et de préparer aussi le contenu des guides d'entretien. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des principales parties prenantes retenues.

	Nombre d'entretiens
Conseil Régional (service agriculture/service FEADER)	1-2
Acteurs institutionnels et financiers (DRAAF, Agence de l'eau, Conseils Départementaux, etc.)	1-3
Représentants des agriculteurs :	
- Chambre Régionale d'Agriculture	1
- Coopératives	1
- Associations promouvant l'agro-écologie ou des pratiques agricoles vertueuses pour l'environnement (CIVAM, GAB, etc.)	1 - 2
Total	5-9

•A noter qu'au regard de l'objet de l'étude – analyser l'intégration de l'agroécologie au moment de l'élaboration des PDRR, soit à T0 – **l'identification des personnes ressources pertinentes au sein de chaque structure**, détenant la mémoire de l'élaboration des PDRR, a été en soi un travail délicat, dans la mesure où un grand nombre d'entre eux avaient soit changé de structure, soit changé de service : la fusion des Régions et la mise en œuvre de la loi NOTRe⁶¹ ayant en effet **fortement et directement impacté la réorganisation des services** des AG (à la fois au niveau du service FEADER qu'au niveau des autres services plus traditionnels des Conseils Régionaux) et des Conseils Départementaux.

⁶⁰ <http://agreste.agriculture.gouv.fr/>

⁶¹ Loi NOTRe : loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), promulguée le 7 août 2015

• Dans ce contexte, nous avons cherché à rencontrer les personnes ayant été identifiées par les AG ou DRAAF comme **ayant contribué directement à l'élaboration des PDRR, même si ces mêmes personnes n'occupent plus leur poste aujourd'hui**. Nous avons ainsi pu rencontrer des interlocuteurs travaillant au sein d'une même structure, mais plus forcément dans le même service. La seule particularité a été pour le PDR Auvergne, où la chargée de mission de l'AG, pilote du FEADER lors de son élaboration, travaille aujourd'hui à la DRAAF Auvergne.

• Par ailleurs les services au sein d'un même organisme pouvant être relativement cloisonnés, l'information détenue n'est pas forcément similaire d'un service à l'autre. Nous avons donc cherché à **rencontrer systématiquement au moins deux personnes-ressources à la Région et à la DRAAF**, une provenant du service « agriculture » ou suivant la politique globale en faveur de l'agroécologie sur le territoire, et l'autre provenant du service « FEADER » ou du moins impliquée dans l'élaboration et la mise en œuvre du PDRR. Pour ce faire, les organismes ont été contactés en avance pour identifier et mobiliser en interne les personnes-ressources, mais au final, il n'a pas toujours été possible de mobiliser un tel binôme⁶².

Conduite des entretiens

Les échanges ont été conduits selon des **entretiens semi-directifs**, afin d'analyser les éléments de langages. Pour chaque catégorie d'acteurs, les principales informations collectées sont consignées dans le Tableau 1. Source du renvoi introuvable. ci-dessous. Toutes les thématiques sélectionnées ont été abordées avec l'ensemble des acteurs, mais certaines ont pu être plus ou moins approfondies selon les interlocuteurs.

•Thème 1 : Connaissances et perceptions de l'agro-écologie et du projet agro-écologique

- Niveau de connaissance/perception de l'AE de l'acteur/instance : définition, exemples concrets ;
- Point de vue sur l'agro-écologie et le Projet agro-écologique (importance, poids/présence du concept dans les politiques actuelles, etc.) ;
- Freins et leviers de développement.

•Thème 2 : Les acteurs régionaux de l'agro-écologie

- Avancée en termes d'agro-écologie dans la région : actions, appropriation, dynamiques ;
- Acteurs concernés par l'agro-écologie, acteurs impliqués/initiateurs ou réfractaires dans la région ;
- Collaborations entre acteurs autour de l'agro-écologie, partenariats existants.

•Thème 3 : Stratégie du PDRR pour l'agro-écologie

- Implication de l'acteur/institution dans l'élaboration du PDRR ;
- Relations/collaborations avec autres acteurs pour le PDRR ;
- Autres collaborations existantes / mode de gouvernance : qui fait quoi, quels échanges entre acteurs, poids relatif des acteurs, acteurs n'ayant pas été associés, etc.
- Prise en compte de l'AE dans la construction du PDRR (axe directeur ou secondaire) ;
- Mesures qui auraient pu être plus engagées pour l'AE : lesquelles, quelle marge de progression ? ;
- Modalités de mise en œuvre des mesures 10 et 11 ;
- Identification des freins à l'ouverture de mesures identifiées en phase 1 comme pouvant contribuer de façon notable à l'AE ;
- Adaptation du PDRR aux enjeux régionaux en termes d'agro-écologie
- Marges de progrès vers l'AE du PDRR (budget, mesures activées, modalités (critères, etc.), objectifs réalisation, acteurs impliqués, etc.).

•Thème 4 : Cohérence du PAE avec le PDRR et les autres outils disponibles en région

- Connaissance, perception et participation à la déclinaison des plans du Projet agro-écologique en région ;
- Articulation du PDRR avec ces plans et les autres politiques régionales pour soutenir la transition AE (PRAD, SRCE, PRDAR, SDAGE, SAGE, politiques territoriales, etc.).

⁶² Cela a ainsi été le cas pour les régions Aquitaine, Auvergne et Rhône-Alpes

En particulier, et conformément à la commande, un focus spécifique a été conduit afin de pouvoir mesurer l'impact de la déclinaison des plans du PAE en région, ainsi que des différents schémas ou politiques territoriales, dans la prise en compte (ou non) de l'AE dans les PDRR.

a. Déclinaison des plans du PAE en région

L'ensemble des interlocuteurs ont été systématiquement interrogés sur leur connaissance, participation et avis sur les déclinaisons régionales des plans du PAE, avec pour objectif de vérifier l'articulation entre ces différents plans et leur cohérence globale avec les PDRR. Au regard du nombre importants de ces plans, notre choix méthodologie a été **d'approfondir sur les 3 principaux plans du PAE, « Ecophyto », « Ambition Bio 2017 » et « Enseigner à produire autrement »**, qui relèvent par ailleurs de trois angles d'approche très complémentaires.

La démarche a été conduite de manière similaire sur les autres politiques régionales pour soutenir la transition AE (PRAD, SRCE et SRCEA, PRDAR, SDAGE, SAGE et politiques territoriales locales).

Eléments collectés :

- Composition et orientations de comité régional Agro-écologique (gouvernance locale du Projet agri-écologique qui pilote aussi le plan Ecophyto) ;
- Organisation et fonctionnement des déclinaisons régionales des Plans « Produire autrement » du PAE : « Ambition bio », « Ecophyto », « Enseigner à produire autrement » ;

b. GIEE en régions

Un bilan des GIEE reconnus à l'échelle métropolitaine a été lancé en septembre 2016 par le MAAF : leur nombre atteint presque 300. Toutes les productions sont représentées, mais 40% des projets GIEE concernent des systèmes en polyculture-élevage. Les 3 thématiques les plus souvent abordées par ces groupements sont les systèmes d'économies en intrants, l'autonomie alimentaire en élevage et la conservation des sols. Les deux régions accueillant le plus de GIEE sont l'Occitanie avec plus de 80 groupes en mars 2017 et la Nouvelle Aquitaine qui en compte 60. Cette synthèse a été utilisée comme élément bibliographique, et les acteurs ont été **systématiquement interrogés** en complément pour appréhender **leurs perceptions des GIEE et identifier d'éventuels GIEE** considérés comme particulièrement intéressants ou **moteurs** en terme d'AE sur le territoire.

c. Réseau Rural en régions

La commande portant sur l'analyse de l'impact potentiel en terme d'AE des actions menées par les Réseaux Ruraux Régionaux a été de la même manière appréhendée à travers un questionnement systématique des différents interlocuteurs rencontrés portant sur leur **connaissance et perception des actions du Réseau Rural** au regard de l'AE.

Tableau 24 : Objectifs principaux des entretiens avec les acteurs régionaux (entretiens optionnels en italique)

	Structures et Interlocuteurs	Lien entre leur mission et l'étude	Informations à renseigner
Autorité de gestion : nouvelle Région correspondant au PDR	Service FEADER /construction PDRR	Elaboration de la stratégie globale du PDR et relations avec les acteurs ayant participé à sa co-construction Vision technique sur la construction du PDRR et de ce qui est exigé par la CE	Point de vue et influence des acteurs ruraux dans la construction et l'évolution du PDRR. Freins et leviers liés au cadre RDR Priorités de la stratégie et place de l'AE dans ces priorités
	Responsable agro-écologie / élu agricole	Vision politique globale de l'agro-écologie prônée sur le territoire et du projet ministériel, relation avec les acteurs agricoles et ceux du PDRR.	Vision de l'agroécologie, poids de la politique au niveau régional et par rapport à celle du Ministère
DRAAF	Service agro-écologie	Porte le projet agro-écologique du MAAF et coordonne la politique agro-écologique	Cohérence entre PDRR et autres plans étatiques (GIEE, Ecophyto...)

		régionale (Ecophyto, Ambition Bio, Enseigner à produire Autrement, GIEE...)	
	Service opérationnel FEADER	Travaille en synergie avec le service opérationnel de la Région pour rédiger le PDRR (en particulier les mesures 10,11 et le PCEA)	Cohérence du PDRR avec les objectifs nationaux du PAE Gouvernance autour des plans du PAE Collaboration avec l'AG et implication dans le PDRR
Autres établissements de l'Etat	Agence de l'Eau / chargé de mission agriculture	Co-financeur des mesures du PDRR concernant les "enjeux eau" : quantité et qualité ayant rôle de négociation et de co-construction important pour certaines mesures (M04, M10/MAEC, M11...)	Vision d'un acteur centré sur une thématique environnementale précise. Poids dans les négociations relatifs au co-financement de certaines mesures
Développement agricole	Chambre régionale d'agriculture : direction et/ou chargé de mission AE	Participe à l'élaboration du PDRR (plus ou moins sollicité selon les régions). Il est l'intermédiaire entre les services de l'Etat et la profession pour la diffusion de l'information et est un relais important du projet agro-écologique (animation des GIEE notamment, pilotage éventuel de PAEC).	Vision dominante de l'agroécologie dans la profession agricole
	Coop de France	Participe à des réunions de consultation des acteurs sur la question du développement des filières dans le cadre du projet agro-écologique et du PDRR.	Vision des filières et marchés agro-alimentaires sur le territoire
	Interprofession bio	<i>Si elle existe, elle donne une vision du développement des filières à l'échelle régionale, avec analyse de l'interaction entre production, transformation et consommation locales</i>	<i>Vision des filières et marchés agro-alimentaires bio sur le territoire</i>
	CIVAM ⁶³	<i>Sont concernées par l'agroécologie, surtout au niveau de l'accompagnement à l'installation, des formations et de l'animation de démarches collectives mais sont très peu présentes aux réunions concernant les PDR.</i>	<i>Vision de l'AE, de l'AE dans le PDR et de la déclinaison du PAE en région, les freins et leviers</i>
	Groupement régional des producteurs bio (réseau FNAB)	Acteurs de développement en AB, ils sont souvent moins sollicités que la Chambre, dans le cadre du PDRR.	Vision de l'AE, de l'AB dans le PDR, du plan Ambition bio en région, cohérence du PDRR en termes de développement de l'AB
Collectivités locales	Conseils départementaux	<i>Acteurs du développement territorial qui peuvent être opérateurs MAEC.</i>	<i>Vision de l'agroécologie et du PAE, la place de l'AE dans le PDR, freins/leviers</i>

Entretiens avec l'autorité de gestion et les services de l'Etat

Après un premier entretien téléphonique qui visait à introduire et préparer l'organisation des études de cas, les autorités de gestion et les services déconcentrés de l'Etat sont les interlocuteurs que nous avons cherchés à rencontrer en premier dans chaque région. Néanmoins cette organisation n'a pas pu être respectée de manière systématique, au regard des délais restreints pour l'organisation de la phase de terrain et des engagements déjà nombreux des différents interlocuteurs.

Certains points ont été approfondis spécifiquement avec l'autorité de gestion et les services déconcentrés de l'Etat, visant une meilleure compréhension des stratégies d'intervention identifiées en phase 1.

⁶³ Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural

•Stratégie du PDRR pour l'agro-écologie

- Besoins régionaux en termes d'AE, validation/explicitation des enjeux régionaux identifiés dans les PDRR ;
- Conception et gouvernance du PDRR : débats, points de discussion entre acteurs, modalités de concertation, propositions éventuellement écartées ;
- Place de l'agro-écologie dans la phase de construction du PDRR.

•

•Eléments de mise en œuvre, de cohérence et d'ambition

- Connaissance du Guide FEADER du MAAF, utilisation, pertinence du guide, utilité ;
- Discussion sur le choix et l'engagement des différentes mesures, et selon les leviers de l'AE activés ou non (résultats Phase 1) ;
- Mise en œuvre des mesures M10, M11 : MAE systèmes, mode de sélection pour le PAEC, etc.
- Intégration de l'agroécologie dans le PEI ;
- Cohérence : Budgets affectés aux différents dispositifs mobilisés et priorisation ;
- Ambition : Objectifs de cibles et de réalisation.

•

•Evaluation et évolutions

- Marges de progrès vers l'AE du PDRR (budget, mesures activées, modalités, objectifs de réalisation, acteurs impliqués, etc.) ;
- Freins pour favoriser l'AE dans le PDRR : négociations, méthodologie, cadre national, etc. ;
- Evolution depuis version de décembre 2016.

Annexe A 9 : Guide d'entretien pour les DRAAF et Conseils Régionaux

Ce guide a été légèrement adapté pour les autres acteurs du développement rural rencontrés.

Guide d'entretien DRAAF / Région		
Thème 1 : Connaissances et perceptions de l'agro-écologie et du PAE		
Définition de l'AE L'objectif est d'arriver à identifier les connaissances au regard de la grille de lecture AE	1	Qu'est-ce que l'agro-écologie selon vous ? Utilisez-vous un autre terme ? Qu'en pensez-vous ? Si l'interviewé ne parle que de l'exploitation agricole (EA) : Est-ce que vous voyez aussi l'AE comme s'appliquant/existant de façon plus large ? plus large que l'EA ?
	2	REGION Quels sont les objectifs de votre structure en termes d'AE ? Sont-ils prioritaires dans la stratégie globale ? <u>Selon réponse</u> : quelles sont les objectifs ou priorités de votre structure ?
Opinion AE et objectif de la structure en AE	3	Quels moyens humains sont mobilisés sur l'AE au sein de votre structure ? (combien d'ETP d'ingénierie dédiée ?) côté FEADER et côté Agriculture ? DRAAF : Quels sont les moyens humains dédiés à l'animation des plans liés à l'AE (AB 2017, Ecophyto, Enseigner autrement ? Combien de personnes pour combien d'ETP ?
	4	Quels sont les moyens financiers alloués SPECIFIQUEMENT au PAE (ou à l'AE) : <i>aux différents plans nationaux pour la DRAAF et à la politique régionale sur l'AE dans son ensemble pour la Région</i> Que permettent-ils de financer ? (conseil/animation/investissement ?)
	5	Quels freins identifiez-vous pour une meilleure prise en compte de l'AE dans la stratégie globale de votre structure ?
Avancée Région en AE Pour identifier les besoins du territoire (et donc vérifier la pertinence d la politique AE)	6	Où en est l'agro-écologie dans la région ? Quels besoins ? Des freins ? Exemples ? <u>Si l'interviewé parle uniquement des EA</u>: Y a-t-il des avancées en terme d'AE à une échelle plus large que celle des EA?
Zoom PAE	7	Région uniquement : Quelle connaissance avez-vous du projet agro-écologique (PAE) du MAAF ?
		Que pensez-vous du CAE ? qui le pilote ? quelles sont les parties prenantes ? Son fonctionnement est-il satisfaisant ?

Thème 2 : Les acteurs régionaux et l'agro-écologie		
Acteurs de l'AE sur le territoire	8	Quels sont les acteurs de l'agro-écologie sur le territoire?
Jeux d'acteurs autour de l'AE	9	Quels sont les acteurs les plus influen ts ? Pourquoi et comment ?
	10	Parmi ces acteurs dont vous nous parlez, y a-t-il des acteurs plutôt initiateurs ou bien au contraire réfractaires ? Pourquoi? Pensez-vous que le PAE puisse desservir à certains acteurs ? profiter à certains acteurs ? pression ?
	11	Y-a-t-il des collaborations entre plusieurs acteurs autour de l'agro-écologie ? Des partenariats ?
	12	DRAAF : Le Conseil Régional a-t-il une politique forte sur l'AE ? Et par le passé ? Autres collectivités à votre connaissance ? (Département, collectivité territoriale ...)

Thème 3 : Stratégie du PDRR et agro-écologie		
Participation de l'acteur à l'élaboration du PDRR	13	POUR DRAAF uniquement : Avez-vous bien participé à l'élaboration du PDRR ? Quels freins éventuels à votre participation ou à la prise en compte de votre participation/vos propositions sur le PDRR ?
Gouvernance du PDRR	14	Quels sont les autres acteurs impliqués dans l'élaboration du PDRR ? Comment ? Qui a fait quoi exactement ? (Participation à des réunions seulement ou productions de documents/impulsion de projet /)
	15	Y-a-t-il des acteurs ayant plus de poids que d'autres dans la prise de décision ? Vérifier la position éventuelle de la FRCUMA en faveur ou pas de l'AE ? (surtout dans les Régions où le levier investissement a été fortement activé)
	16	La consultation des acteurs de l'AE pour la construction du PDRR était-elle satisfaisante ?
	17	D'autres acteurs auraient-ils dû être associés à la conception du PDRR ?
	18	Dans l'élaboration puis la mise en œuvre du PDRR, qui est en charge du pilotage des mesures ? (délégation de certaines mesures à la DRAAF ou internalisé Région) ?
Zoom PDRR (du général au particulier)	19	L'agro-écologie a-t-elle été une priorité dans l'élaboration du PDRR ou bien intégrée dans un second temps ?
	20	Nous avons relevé dans le PDRR les besoins identifiés en termes d'agro-écologie dans la région ainsi que les mesures FEADER ouvertes en réponse aux objectifs énoncés. Ces besoins sont-ils selon vous fidèles aux besoins réels ? En identifieriez-vous d'autres ? Le PDRR va-t-il assez loin pour l'AE au regard des enjeux régionaux ?
	21	Pourriez-vous nous en dire plus sur la façon dont les indicateurs de suivi et de réalisation du PDRR ont été définis en lien avec l'AE? avec quels moyens ou méthode ? Ces indicateurs se montrent-ils ambitieux ?
	22	Identifiez-vous certaines mesures ayant une contribution importante au PAE ? Par quel biais ? (modalités de mise en œuvre, AAP, budget...) A l'inverse certaines mesures ont-elles une contribution plus faible dans le PDRR ? Pourquoi ?
	23	Les AAP sont-ils bien ouverts ? selon réponse : Pouvez-vous nous en dire plus sur les raisons ayant poussé à inactiver ces

		mesures pour soutenir le PAE ?
	24	Certaines mesures auraient-elles pu être plus engagées pour l'AE ? Y a-t-il selon vous une marge de progression ? Quelles ont été les contraintes budgétaires éventuelles dans l'allocation de la maquette financière ? Quelles contraintes extérieures éventuelles sur la mobilisation /démobilisation de fonds sur la maquette ? impacts sur AE ? Evolution depuis la version du PDRR décembre 2016, notamment pour les Régions fusionnées POUR LES FUSIONS : Quels sont les objectifs en termes d'harmonisation des PDRR ? Quels impacts éventuels effectifs ou à attendre sur la prise en compte de l'AE dans le PDRR (critères de sélection ou majoration + ou – bénéfiques pour l'AE ? globalement ou sur certaines mesures uniquement ?)
	25	Quel a été le mode de sélection des MAE système ? Quelle est la marge de manœuvre laissée aux PAEC ?
	26	Quels critères ont été retenus pour le zonage des PAEC ? Comment ont-ils été choisi (qui a décidé ?) (selon réponse, ces critères vous semblent t'ils pertinents ?)
	27	Comment l'AE a-t-elle été intégrée dans le PEI ? Réseau Rural Régional orienté sur l'agro-écologie par l'animation des réseaux de parties prenantes du PEI
Freins	28	Selon vous, y a-t-il des freins, par exemple méthodologiques, pour favoriser l'AE dans le PDRR ? Y-a-t-il des freins liés au Cadre National ? au cadre UE ?

Thème 4 : Cohérence du PDRR et autres outils régionaux pour l'AE

Guide FEADER MAAF	29	Avez-vous pris en compte le guide FEADER pour l'élaboration du PDRR ? Quelle est votre opinion sur ce guide ? Utilité, critiques...
Autres outils/documents	30	Est-ce que vous voyez d'autres documents/outils ayant été utilisés pour favoriser l'AE dans le PDRR ?
Intégration du PAE dans le PDRR	31	Que pensez-vous de la création de GIEE (demander dès que GIEE est abordé dans l'entretien) ? Les connaissez-vous sur le territoire ? Que représentent-ils ? sont-ils moteur dans le PAE ? Qui en finance l'animation ?
Schémas/Programmes Régionaux et cohérence PDRR	32	Connaissez-vous les différents schémas et programmes régionaux en lien avec l'AE ? (SRCE, SRCEA, SDAGE, SAGE, PRAD...)? Avez-vous participé à leur construction ? Cohérence de ces documents avec le PDRR ? Avis sur la coordination générale de ces instances ou schémas/plans/politiques ?
Plans nationaux Ecophyto, Enseigner autrement, Ambition Bio etc.	33	Quelles instances de pilotage des plans nationaux « Ecophyto », « AB 2017 », « Enseigner à produire autrement »... ? liens et cohérence de ces plans, comment s'articulent-ils avec le PDRR ? (Notamment Enseigner Autrement ?) Liens suffisants pour permettre une cohérence globale satisfaisante ?
	34	DRAAF : Ces plans ont-ils des objectifs de résultat quantifiés ? (Le PLAN Bio oui à priori, mais les autres ?)?

Réseau Rural	35	Suivez-vous les activités du réseau rural ? Qu'en pensez-vous ? L'AE est elle selon vous une priorité du RR ?										
CONCLUSION / Impact AE des schémas, programmes, plans	36	Comment améliorer l'impact des divers schémas et plans régionaux dans le développement de l'AE sur le territoire ? + Bilan PDRR : les marges de progrès ? Quels moyens mobiliser pour améliorer la prise en compte de l'AE dans le PDRR ? (Efficacité, leviers, moyens, freins, acteurs manquants)										
POUVOIR DE L'ACTEUR (auto-noté)	37	<u>Grille à remplir avec l'interlocuteur</u> : <i>Notation</i> : <i>Pouvoir nul (0) /très faible (1)/faible(2)/moyen(3)/fort (4)/très fort (5)</i> <table><tr><th colspan="2">Pouvoir d'acteur dans l'élaboration du PDRR note de 0 à 5</th></tr><tr><td>Pouvoir économique</td><td></td></tr><tr><td>Pouvoir décisionnel</td><td></td></tr><tr><td>Pouvoir d'influence</td><td></td></tr><tr><td>Pouvoir technique (expertise technique)</td><td></td></tr></table>	Pouvoir d'acteur dans l'élaboration du PDRR note de 0 à 5		Pouvoir économique		Pouvoir décisionnel		Pouvoir d'influence		Pouvoir technique (expertise technique)	
Pouvoir d'acteur dans l'élaboration du PDRR note de 0 à 5												
Pouvoir économique												
Pouvoir décisionnel												
Pouvoir d'influence												
Pouvoir technique (expertise technique)												

Annexe A 10 : Personnes rencontrées lors des études de cas par Région

	Structure	Personne rencontrée	Fonction	Réalisé le
Aquitaine	AG	Charlotte NOMME	Chef du service FEADER, ex chef du service agriculture	06/07/2017
	DRAAF	Jean-Rémi PRAT	Adjoint au chef du service régional de l'économie agricole et agroalimentaire	06/07/2017
		Agnès LEBOSSELIER	Chargée de mission Agro-Ecologie et développement agricole	
	CRA	Laure LARRIEU	Chef du service Environnement et Ressources Naturelles	05/07/2017
	AEAG	Nathalie GAUTIER	Chargée d'études à l'agence de l'eau Adour-Garonne.	07/07/2017
	ARBIO Aquitaine	Jérôme CINEL	Directeur	10/07/2017
Auvergne	AG	Tiphaine RENARD	Ex pilote des mesures agricoles du FEADER, chargée de mission modernisation à la DRAAF	28/06/2017
	DRAAF	Boris CALLAND	Chef du service Développement Rural et Territoires	28/06/2017
		Annick JORDAN	Adjointe au chef de service	28/06/2017
		Sabine LUSSERT	Chef de Pole Suivi du PDR Auvergne	
	AEAG	Jérôme SALAUN-LACOSTE	Chargé d'intervention Milieux Aquatiques et ressources en eaux	27/06/2017
		Benoît WIBAUX	Chef de service	27/06/2017
	AE Loire Bretagne	Yannick Bayle	Chargé d'intervention	11/07/2017
	Conseil Départemental du Puy de Dôme	Nicolas PORTAS	Chef du service agriculture	29/06/2017
	CRA	Bertrand VINCENT	Chargé de mission Politiques publiques agricoles	29/06/2017
		Thomas PACAUD	Chargé de mission Recherche & Innovation, Ecophyto	
Bretagne	Coop de France	Maud BOUCHET	Responsable du pôle agroécologie	26/06/2017
	GRAB Auvergne	Anne HAEGELIN	Coordnatrice régionale à la FRAB Auvergne-Rhône-Alpes	30/06/2017
	AG	Pascal Renault	Chargé de mission service agriculture	27/06/2017
		Jean Marie Jacq	Chef du service FEADER	
	DRAAF	Didier MAROY	Chef du service SREFAA	26/06/2017
	AE Loire Bretagne	Yvan Hurvois	Chargé de mission	26/06/2017
	CRA	Mary HENRY	Chargé de mission	27/06/2017
	Coop de France	Thomas Jullien	Chargé de mission, Filières biologiques et RSE	28/06/2017
	Coop de France	Yoann MERY	<u>Chef de Projet</u>	28/06/2017

	AGROBIO Bretagne	Louise LEMOING	Chargée de mission Politiques Publiques	28/06/2017
Champagne Ardenne	AG	Yannick PELLET	Chef du service Agriculture	27/06/2017
		Cyril TIERCELET	Chargé de mission FEADER	
		Stéphanie BAUDELIN	Chargée de mission Bio	
	DRAAF	Raphaël GUILLET	Chef du service SREAA	29/06/2017
		Frédéric LEDUC	Chargé de mission AE	
	AE Seine Normandie	Nicolas DOMANGE	Chef du service Agriculture/milieux aquatiques	28/06/2017
	CRA	Florence CHEVANNE- LENGLET	Ex directrice adjointe de la CA de la Marne,	05/07/2017
	Coop de France	Rachel GROSSIORD	Directrice	27/06/2017
	FRAB	Léo TYBURCE	Directeur	26/06/2017
	CIVAM Bioasis	Charlène KOOB	Animatrice	03/07/2017
Nord-Pas-de- Calais	AG	Bruno DEFIVES	Directeur de l'Agriculture et de la pêche	05/07/2017
		Valentin DAVID-LEGLEYE	Chargé de mission Agriculture	
	DRAAF	Pascal FOUQUART	Adjoint à la CHaf de service	28/06/2017
	AE Artois Picardie	Patrice BIZAIS	Chef de service	03/07/2017
		Nolwenn THEPAUT	Chargée de mission Eau et Agriculture	
	CRA	Allain ROYER	Directeur adjoint	04/07/2017
	Coop de France	Caroline LESUEUR	Chargée de mission agriculture durable	06/07/2017
	GABNOR	Antoine VILAR	Chargé de projets protection de l'eau et AB	04/07/2017
Rhône-Alpes	AG	Armelle BONNET	Service FEADER	04/07/2017
	DRAAF	Hélène HUE	Adjointe au chef de service Développement rural et territoires	06/07/2017
	AE RMC	Elise DUGLEUX	chef de service Isère Drome, en charge des questions liées à l'agriculture	06/07/2017
	CRA	Jean Marie VINATIER	Chef de service "Innovations Agronomiques et Territoriales"	05/07/2017
		Laurent REMILLIEUX	Coordinateur de projets	
	Coop de France	Maud BOUCHET	Responsable du pôle agroécologie	26/06/2017
PACA	AG	Johann CHASSAING	Chef du service Agriculture, ancien chef de service FEADER	22/06/2017
		Maxime BONNAUD- DELAMARE	Chargé de mission FEADER	
	DRAAF	Claude BALMELLE	Chef de Service (SREDDT)	20/06/2017
		Marc AUDIBERT	Responsable du pôle Environnement et Territoires	

		Marie CHIEUSSE	Responsable du pôle Structuration et compétitivité des filières agricoles, agroalimentaire	
	AE RMC	Philippe PIERON	Chef du service Planification, Affaires Régionales, Redevances, Etudes	16/06/2017
	Conseil Départemental des Hautes Alpes	Sébastien BELLUC	Chargé de mission agriculture	16/06/2017
	CRA	François GRUEL	Chargé de mission politiques publiques	23/06/2017
	Coop de France	Didier MARIE	Directeur	23/06/2017
	Bio Provence	Christophe BAUVINEAU	Directeur	21/06/2017

Annexe B

Présentation des principales mesures du FEADER mobilisables en faveur du projet agro-écologique

Ces documents sont intégrés aux annexes – Tome 1

Annexe C

Analyses transversales des mesures mobilisées en faveur du projet agro-écologique

Ces documents sont intégrés aux annexes – Tome 2

Annexe D :

Fiches d'analyses individuelles de la mobilisation des PDRR en faveur du projet agro-écologique

Ces documents sont intégrés aux annexes – Tome 3

Annexe E :

Facteurs et représentations ayant prévalu dans l'appropriation des principes de l'agroécologie dans les PDRR

- Grille d'analyse par PDRR-

Ces documents sont intégrés au rapport provisoire, Tome 4