
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

Synthèse du rapport d'étude
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

0

– <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	Objectifs et méthode	2
1.1	Contexte de l'étude : les perspectives de soutien de la nouvelle programmation FEADER 2014-2020 à la transition agro-écologique.....	2
1.2	Objectifs de l'étude	2
1.3	Approche méthodologique générale et limites.....	3
2	Les mécanismes activés dans les PDRR en faveur de l'agro-écologie.....	5
2.1	Panorama des mesures	5
2.2	Illustration de la diversité de mobilisation de l'AE au sein des 22 PDRR métropolitains	8
3	Comprendre les stratégies déployées pour l'intégration du PAE dans les PDRR.....	9
3.1	Identification et caractérisation des facteurs déterminants pouvant impacter l'intégration de l'agro-écologie dans les PDRR	9
3.2	Principaux freins et facteurs de succès à l'intégration du projet agro-écologique	11
4	Pistes d'amélioration pour mieux mobiliser les PDRR en faveur du PAE	19
4.1	Renforcer la stratégie incitative du PAE.....	19
4.2	Revoir la gouvernance du PAE en renforçant sa coordination avec les régions, les plans régionaux et nationaux.....	21
4.3	Clarifier le niveau d'engagement des PDRR en faveur du PAE	22
4.4	Faire évoluer (encore) le mécanisme des MAEC : vers un dispositif plus souple, pérenne, adaptable et adapté aux contextes locaux	24
4.5	Soutenir l'accompagnement des agriculteurs dans les territoires	27
5	Recommandations.....	30

1 Objectifs et méthode

1.1 Contexte de l'étude : les perspectives de soutien de la nouvelle programmation FEADER 2014-2020 à la transition agro-écologique

Dans l'objectif 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, 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 (PAE), qui vise à mobiliser l'ensemble des outils disponibles (techniques, financiers, politiques, et organisationnels) pour opérer la transition de l'agriculture. Le second pilier de la Politique Agricole Commune (PAC) est amené à jouer un rôle essentiel pour soutenir le PAE, 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.

Le FEADER est encadré par le règlement UE n°1305/2013 qui impose que 30 % du budget FEADER soient consacrés aux mesures identifiées par la Commission Européenne comme contribuant à l'environnement, ainsi qu'à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique (ce taux a été porté à 32 % en France dans le cadre du transfert des aides du 1er au 2nd pilier). Ce nouveau règlement introduit au regard de l'ancienne programmation 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 devraient théoriquement permettre aux autorités de gestion de favoriser des projets et des demandes d'aides en faveur de la transition agro-écologique.

Cette évolution de l'architecture du FEADER et le transfert d'autorité de gestion en France de l'Etat aux Conseils Régionaux 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 en effet l'une des dimensions majeures de l'agro-écologie.**

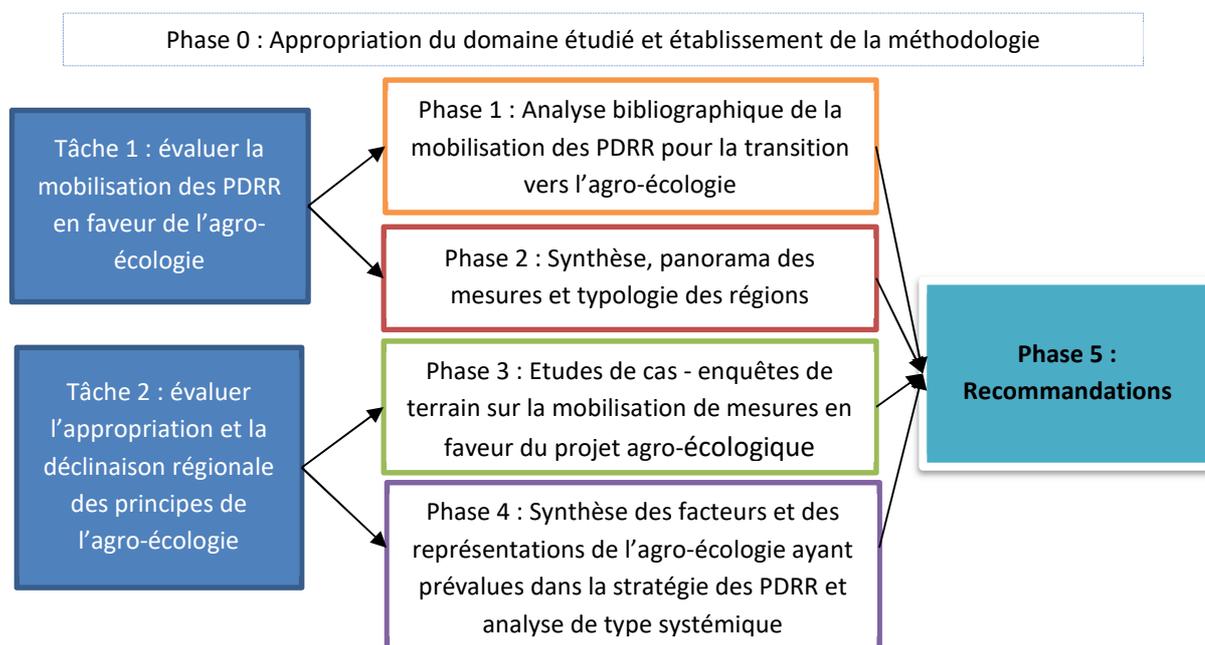
Le financement du PDR français bénéficie d'une dotation de 11.4 milliards d'euros de FEADER pour la période 2014-2020, dont un transfert du 1er vers le 2nd pilier de 1.4 milliard d'euros. Cette dotation est en fait allouée aux 27 PDRR, au PNDR et au RRN.

1.2 Objectifs de l'étude

Dans ce contexte, l'autorité nationale souhaite encourager et faciliter l'intégration des objectifs du PAE dans les PDRR. L'objectif de la présente étude est de réaliser un état des lieux de la mobilisation des PDRR en faveur de la politique agro-écologique **au moment de l'élaboration des PDRR**, de réaliser un bilan de la stratégie des régions en analysant l'appropriation régionale des enjeux du PAE et les jeux d'acteurs ayant pu influencer ces stratégies pour en identifier et comprendre les facteurs déterminants. La finalité de l'étude est de proposer des pistes d'amélioration à destination de l'autorité nationale pour une meilleure prise en compte du projet agro-écologique au sein des PDRR.

Ces résultats pourront être mobilisés dans le cadre des discussions annuelles de révision des PDRR et servir de base commune de dialogue entre les échelles régionale et nationale.

Le cahier des tâches découpe l'étude en 5 phases pour mener à bien ces deux grandes tâches.



1.3 Approche méthodologique générale et limites

L'étude a consisté en une analyse détaillée des modalités de prise en compte de l'agroécologie dans les 22 PDRR métropolitains puis dans la compréhension des facteurs pouvant influencer le choix des autorités de gestion à travers la confrontation de l'analyse des logiques d'intervention avec les réalités du terrain. La méthode se découpe en deux grandes phases :

1. dans une première phase, une analyse puis une synthèse des modalités et mécanismes permettant d'intégrer le PAE dans les PDRR a été réalisée. Celle-ci s'est basée principalement sur **une analyse bibliographique des 22 documents de programmation** (PDRR – versions extraites en décembre 2016, appels à projet régionaux, cadre national – version novembre 2016) et a consisté en :
 - L'identification des mesures (M) des PDRR contribuant au PAE¹, puis l'analyse systématique de l'inscription de l'AE dans les types d'opérations ou sous-mesures (S-M) de ces mesures et types d'opérations (TO) des 22 PDRR considérés comme contributeur au PAE et la reconstitution de la logique d'intervention des PDRR en faveur de l'AE ;
 - L'analyse de la variabilité de cette intégration de l'AE 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 MAA, la
 - Une analyse transversale des mesures FEADER pour qualifier le degré de contribution potentiel de chacune des mesures en faveur du PAE.

¹ Au regard de 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 mesures 10 (MAEC) et 11 (Agriculture Biologique), fortement contributrices au PAE mais cadrées nationalement avec des cahiers des charges peu variables d'une région à l'autre, n'ont pas été étudiées en phase 1. Cependant, les budgets dédiés et les synergies avec les autres mesures ont été relevés.

Pour ces analyses, des outils méthodologiques ont été élaborés :

- une **grille de lecture** des pratiques et des systèmes de production au cœur de l'agro-écologie ;
 - une **pré-identification des mesures et sous-mesures** pouvant être mobilisée en faveur du projet agro-écologique;
 - une **grille d'analyse des types d'opérations**.
2. dans une deuxième phase, des **études de cas** ont été conduites dans sept régions, sur la base d'un travail d'enquêtes auprès des acteurs de la négociation des programmes, pour permettre d'expliquer comment les différents acteurs de projets agro-écologiques se sont appropriés les enjeux et les principes de l'agroécologie et dans quelles conditions ceux-ci ont pu être déclinés dans les PDRR, en lien avec les spécificités et contraintes du territoire. Ce travail a intégré les mesures non développées en phase 1 et permis de faire remonter les freins et facteurs de succès identifiés en région pour l'intégration du PAE dans les PDRR et plus largement dans les territoires. A l'issue de la seconde phase, des conclusions et des pistes d'amélioration ont été proposées à destination des différents niveaux de décision.

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

- L'étude bibliographique des PDRR se base sur une grille de lecture construite pour distinguer et qualifier les actions pouvant se rapporter à l'AE ; ce travail a conduit à décomposer l'AE en actions séparées, alors que les principes de l'AE reposent avant tout sur un équilibre systémique à l'échelle de l'exploitation et même des territoires.
- 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, ce qui est souvent réducteur ;
- Lors de l'analyse bibliographique des PDRR, l'engagement potentiel en faveur du PAE de certaines mesures, comme la mesure 16 (Coopération) et le PEI ou la mesure 4 (soutien aux investissements), ne peut pas être pertinemment analysé sans tenir compte du contenu des appels à projets, du détail des critères d'éligibilité, de sélection ou de majoration, et du poids relatifs de chaque critère dans les grilles de sélection des projets ; or ces données n'étaient pas systématiquement disponibles.
- La question budgétaire n'a pu être que très peu abordée en première phase par manque d'accès à des données pertinentes, à l'échelle des TO, alors qu'elle aurait pu constituer un paramètre clé dans l'analyse de l'élaboration de la stratégie des PDRR.
- 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, 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.

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 ou étayés par des études.

2 Les mécanismes activés dans les PDRR en faveur de l'agro-écologie

2.1 Panorama des mesures

2.1.1 Mesures et sous-mesures activées pour le projet-agro-écologique dans le PDRR

Les mesures pouvant contribuer au projet agro-écologique sont ouvertes de manière variable dans les PDRR, à l'exception de mesures cadrées nationalement (mesures 10 et 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) sont mobilisées pour environ la moitié des PDRR analysés, et seuls un nombre réduit de PDRR sont engagés pour la sous-mesure 6.4 (Méthanisation) et la mesure 9 (Groupements).

Certaines sous-mesures pouvant contribuer au PAE peuvent ne pas être ouvertes dans les PDRR : la sous-mesure 8.2 dédiée à l'agroforesterie n'est par exemple inscrite que dans 11 PDRR, la sous-mesure 6.4 (Méthanisation) est très faiblement souscrite et n'est mobilisée en faveur du PAE que dans 7 PDRR, la mesure 14 (Bien-être animal) n'est activée dans aucun PDRR et la sous-mesure 4.3 (Infrastructures), qui est inscrite dans tous les PDRR, ne contribue au PAE que dans 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.

2.1.2 Une contribution variable de chaque mesure au projet-agro-écologique

Chaque mesure (ou sous-mesure) des PDRR peut contribuer de manière variable au PAE et à ses différents leviers, tels qu'ils sont définis dans le guide FEADER.

Le Tableau 1 permet d'illustrer la contribution au PAE des différentes mesures (hors M10 et M11) 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'AE. Ce tableau précise les catégories dans lesquelles les mesures ont été classées : les dispositifs de catégorie 1 sont fortement reliés au PAE de par leur conception même. Les dispositifs de catégorie 2 ont une contribution variable, selon la mise en œuvre dans les PDRR. Les dispositifs de catégorie 3 ont un large spectre d'intervention contribuant de manière peu détaillée à l'agroécologie.

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

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. 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.

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

Tableau 1 : Synthèse des modalités de mise en œuvre observées en phase 1 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 l'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 une méthode de notation décrite et détaillée dans les Annexes C du rapport d'étude.

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

Tableau 2 : Panorama des contributions des dispositifs analysés contribuant au Projet agro-écologique dans les PDRR (notes sur 15 sauf la contribution globale)

Dispositifs analysés	Catégorie 1				Catégorie 2				Catégorie 3		Synergie avec les M10 et M11 (% de dispositif du PDRR) ²			
	4.4	6.4	7	8.2	3	4.1-4.2	4.3	6.1	9	16		1	2	
PDRR métropolitains ³	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%	

² 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.

³ Les cases en orange indiquent les dispositifs qui comptent parmi les plus engagés à l'échelle nationale, les lignes grises sont les dispositifs les moins engagés. Les cases blanches représentent les dispositifs non engagés en faveur de l'agroécologie.

Certains dispositifs mobilisent des **TO spécifiques** pour l'AE (comme les dispositifs 4.4 (Inv. AE), 4.3 (Infrastructures), 4.1-4.2 (Inv. EA-IAA) et 6.4 (Méthanisation)) sur des thématiques variées, souvent ciblées sur des concepts agro-écologiques du levier 1 : AB, IAE, économies d'eau, réduction des intrants, efficacité énergétique... Quelques **modalités spécifiques** de soutien à l'AE s'observent dans certaines mesures : par exemple dans les sous-mesures 4.4 (Inv. AE) ou 8.2 (agroforesterie), le taux d'aide représente en soi une modalité spécifique car il peut être fixé au maximum de la réglementation européenne pour avoir un effet incitatif dans certains PDRR.

2.2 Illustration de la diversité de mobilisation de l'AE au sein des 22 PDRR métropolitains

Au final, chaque PDRR mobilise des combinaisons variées de mesures au regard de ses objectifs initiaux, définis par les besoins de son territoire. Le Tableau 2 permet d'identifier ces différentes combinaisons observées dans les 22 PDRR métropolitains.

On peut constater deux grandes catégories de PDRR : ceux activant **un large panel de mesures pour l'AE** : il s'agit des PDR Auvergne, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes avec 8 ou 9 mesures activées. En revanche, les PDR Aquitaine, Bretagne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais n'ont activé que 5 à 6 mesures contribuant au PAE : ces PDRR présentent également souvent des outils manquants pour couvrir leurs besoins identifiés.

Afin d'illustrer la diversité des stratégies possibles de mobilisation des PDRR à partir des mesures, 4 groupes ont été identifiés sur la base de l'analyse des TO activés le plus fortement en faveur de l'AE et de **leurs combinaisons au sein des PDRR** (voir Tableau 3).

Tableau 3 : typologie des stratégies construites sur la base des combinaisons de mesures fortement engagées pour le PAE dans les PDRR

Caractéristiques de la stratégie du PDRR pour la transition AE	Mesures fortement mobilisées en faveur de l'AE	PDRR concernés
A – PDRR avec un panel équilibré de mesures activées Large panel de mesures ouvertes en faveur de l'AE. Leviers associés : tous	Combinaison de mesures de catégorie 1 (4.4, 6.4, 7, 8.2) 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
B – PDRR avec un soutien particulier à la production (amont) Fort engagement pour le soutien direct à la mise en place de systèmes et pratiques AE, (l'investissement va sur la modernisation) Leviers associés principalement : 1 et 3	Les mesures de catégories 1 sont particulièrement engagées en faveur de l'AE : Investissements non productifs agroenvironnementaux et climatiques, agroforesterie, PAEC et agropastoralisme, méthanisation	3 PDRR : Lorraine, Ile-de-France, Champagne-Ardenne
C – PDRR soutenant le changement de pratiques par l'investissement physique et l'adaptation des filières Fort engagement par l'investissements agricoles et par une meilleure structuration des filières, panel de mesures AE restreint (sauf Alsace) Leviers associés : 1, 2, 3	<i>Mesures utilisées</i> : 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
D- PDRR soutenant l'accompagnement des compétences et les innovations Fort engagement par l'accompagnement technique, la diffusion des connaissances et le développement des innovations Leviers associés : 4/5 et 6	1. Transfert de connaissances et actions d'information 2. Services de conseil 16. Coopération	5 PDRR : Auvergne, Picardie, Pays-de-la-Loire, PACA, Centre

Cette typologie ne permet pas de vérifier si les PDRR activant un plus grand panel de mesures en faveur de l'AE sont les plus efficaces, ni de trancher sur la pertinence du choix de ces stratégies au regard des besoins régionaux en termes de développement de l'agro-écologie.

3 Comprendre les stratégies déployées pour l'intégration du PAE dans les PDRR

L'objectif des études de cas conduites dans 7 régions représentatives de la diversité de l'agriculture française était d'affiner la compréhension du contexte dans lequel ont été mis en œuvre les PDRR afin de déterminer dans quelle mesure et sous quelles conditions ces programmes ont été plus ou moins mobilisés en faveur du PAE : Les PDRR s'inscrivent plus largement dans des politiques régionales : les mesures non ouvertes au sein des PDRR, qui peuvent sembler limitantes pour activer des leviers potentiels de l'AE, peuvent être compensées par des dispositifs financés hors PDRR.

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

Le **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** 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 4: 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, ensoleillement (stations météo)
		« défavorable AE » : climat pluvieux et humide, plutôt froid	Fréquence élevée de maladies, terrain de développement des nuisibles : traitements phytosanitaires plus fréquents	Références techniques culturelles
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 » « défavorable 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

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

	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 favorable 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)
		« 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	Caractérisation des IAA (agreste)
	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
		« 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.	Présence et importance d'une ingénierie dédiée
	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
« défavorable AE »			Plans élaborés trop tardivement au regard du planning des PDRR, sans large concertation	Indicateur qualitatif (retour d'enquêtes) : implication des acteurs locaux
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	

Source : Oréade Brèche, 2017

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 dans la **Figure 2** : Représentation schématique des combinaisons des facteurs déterminants principaux identifiés lors des études de cas, impact sur la prise en compte de l'agro-écologie dans les PDRR et autres facteurs « indirects » ou « secondaires » 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**.

3.2 Principaux freins et facteurs de succès à l'intégration du projet agro-écologique

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. 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**.

Figure 1 : Illustration des principaux freins à l'intégration de l'AE par et dans les PDRR

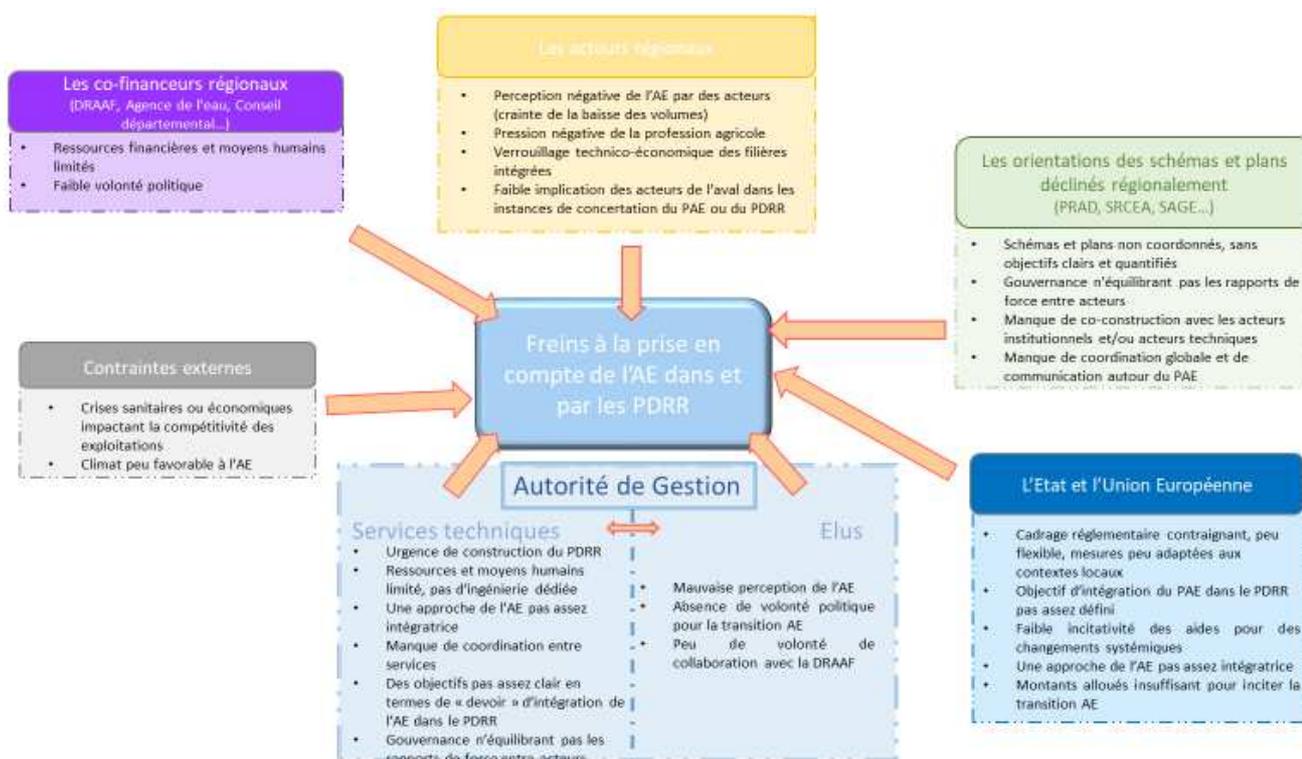
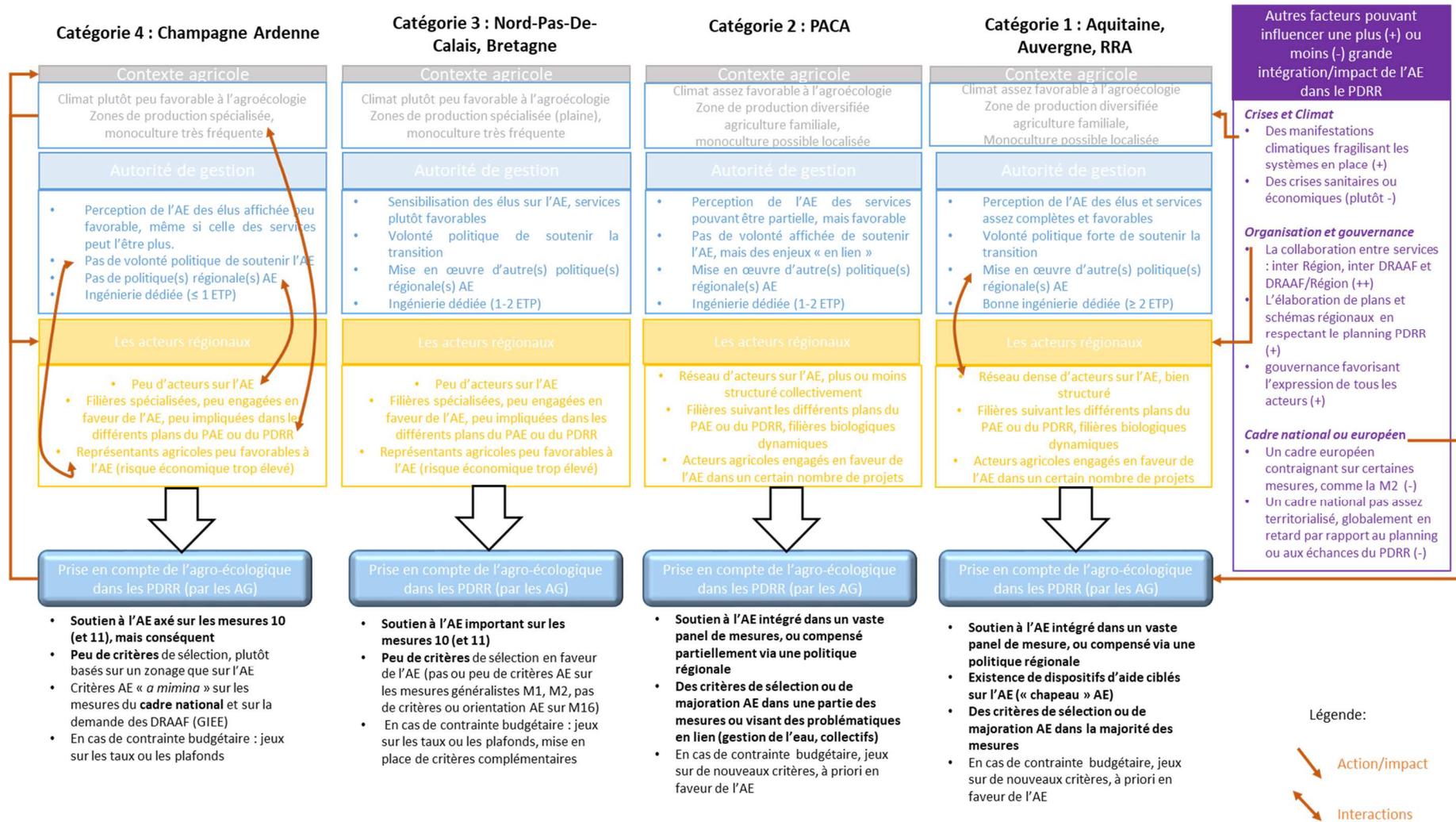


Figure 2 : Représentation schématique des combinaisons des facteurs déterminants principaux identifiés lors des études de cas, impact sur la prise en compte de l'agroécologie dans les PDRR et autres facteurs « indirects » ou « secondaires »



Source : Oréade Brèche 2017

3.2.1 Clarifier le projet de transition AE

L'objectif de transition agroécologie doit être mieux explicité, quantifié et partagé entre parties prenantes

Malgré une définition actée par le code rural, et comme le soulignent le rapport CESE (2016)⁴ 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 ; néanmoins, 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 partagée.

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.).

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 transférées aux services FEADER des AG, aucune AG ne semble avoir pris le temps de construire un tel critère, 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.

Une complémentarité entre agriculture biologique et agro-écologie insuffisamment mise en avant

Dans le guide FEADER, **l'agriculture biologique** (tout comme la certification environnementale des Exploitations) est **une action clés pour la transition agricole** portée par le Projet agro-écologique. Pourtant, les études de cas ont 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 pense que pour développer l'agro-écologie dans les territoires, il est indispensable de **continuer à servir la dynamique de la Bio**, qui est considérée comme un « réservoir de pratiques » dans lequel les systèmes agro-écologiques peuvent s'inspirer. Ainsi, les acteurs préconisent en premier lieu de **mettre en avant la complémentarité entre agriculture biologique et agro-écologie**, en favorisant les échanges entre producteurs biologiques et ceux engagés en agro-écologie (par exemple au sein des réseaux DEPHY ou 30.000).

En second lieu, une partie des acteurs (mais cela ne fait pas l'unanimité dans tous les territoires) pensent que les institutions devraient **continuer à soutenir** la dynamique de conversion⁵ à travers la mesure 11, aujourd'hui facteur limitant dans de nombreuses régions, soit par épuisement des fonds FEADER, soit par limitation du co-financement national.

⁴ 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.

⁵ 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 ».

Un lien MAA/acteurs régionaux à réorganiser autour des objectifs puis de la mise en œuvre du PAE

Une remarque récurrente des acteurs rencontrés sur le PAE concerne **le manque de quantification du projet qui ne dispose ni d'objectifs clairs, ni d'indicateurs de résultats**. S'il existe 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. Un renforcement du travail de **concertation Etat/Région/acteurs locaux** est fondamental pour assurer une déclinaison régionale du PAE **plus opérationnelle**, autour d'actions concrètes, articulées et mieux acceptées.

Une gouvernance du PAE complexe, qui ne favorise pas l'articulation entre les différents plans

Face à un grand nombre de plans ou de schémas régionaux, les acteurs en région semblent avoir du mal à suivre les différentes instances de pilotage et à avoir une vision globale du PAE. Pour faciliter le suivi du PAE, des préconisations vont dans le sens 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 devrait permettre d'apporter cette vision globale du PAE, mais il a été long à être mis en place dans certaines régions, avec un pilotage non homogène (pilotage DRAAF ou co-pilotage Etat/Région). Le CAE s'occupe surtout du plan Ecophyto et de la sélection des GIEE, alors que le Plan Ambition Bio est souvent traité en dehors : le CAE devrait devenir l'instance de pilotage du PAE et **intégrer l'ensemble des programmes ou plans régionaux** du PAE ; le lieu pour fixer les objectifs quantitatifs à atteindre, pour décloisonner les problématiques et définir les moyens humains ou financiers nécessaires.

Améliorer la communication autour du PAE

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.

Le Réseau Rural Régional pourrait être un vecteur de sensibilisation renforcé sur le PAE ; actuellement, le Réseau Rural Régional intervient surtout en accompagnement des territoires autour de l'animation LEADER.

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.

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**. Des moyens spécifiques devraient également assurer l'animation des PAEC et la coordination des différents plans du PAE.

Au-delà de moyens dédiés, 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.

Concernant plus spécifiquement la maquette FEADER, 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. Au regard de la variabilité actuelle, un certain rééquilibrage pourrait être envisagé au regard de la mise en œuvre du PAE.

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.

3.2.2 Améliorer le contenu des dispositifs d'aide du PDRR en faveur du PAE

Des dispositifs pas assez ciblés pour garantir l'efficacité du dispositif au regard des objectifs du PAE

L'efficacité des PDRR au regard des objectifs du PAE est limitée soit parce que les dispositifs visant à développer l'AE n'ont pas été ouverts, soit parce que les modalités d'aide mises en place dans les mesures du PDRR ne permettent pas de réellement sélectionner les projets AE (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**.

La majorité des acteurs rencontrés reconnaissent que le premier levier à activer dans leur PDRR pour « tirer vers le haut » le PAE et conduire un 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**. Par exemple la **sous-mesure 4.1** soutenant les investissements dans les bâtiments agricoles ou la **sous-mesure 4.2** soutenant les investissements dans les entreprises de transformation agro-alimentaires ont également 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.

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), ceci est particulièrement préconisé pour les **mesures 1, 2 et 16**, souvent considérées comme trop génériques, et pourrait l'être pour la mesure 9.

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. Il manque ainsi une **approche transversale des différentes mesures du PDRR, visant la mise en œuvre du PAE 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.

Un cadre national considéré comme pas assez adapté aux contraintes locales, pour une mesure 10 peu incitative et pas assez « flexible » pour permettre l'adaptabilité des systèmes de production

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 encore considéré comme trop figé par les acteurs locaux, qui considèrent avoir trop peu de marges de manœuvre dans l'application des cahiers des charges (seuils, éligibilité, description des mesures, mode de calcul de l'IFT de référence, etc.). Pourtant, le cadre national 2014-2020 offre théoriquement de nombreuses possibilités aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre des mesures au niveau local, d'adapter et de fixer des seuils/objectifs à atteindre au niveau régional ou local, de faire valider par le Ministère des références locales pour certaines mesures voire de proposer la création de nouvelles MAEC. 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 non finalisé, instrumentalisation tardive...) et les AG soumise à des nombreuses urgences concernant la mise en œuvre du second pilier de la PAC.

Une plus grande adaptation des MAEC aux contraintes locales nécessiterait un temps de construction spécifique, qui peut ne pas aller en faveur d'une simplification des dispositifs d'aides souhaitées à l'échelle communautaire et nationale.

Le montant des MAEC est par ailleurs 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 seraient de fait adoptées par des agriculteurs **déjà engagés dans des démarches contribuant à l'agro-écologie**, sans **toucher les systèmes spécialisés très intensifs**, qui sont pourtant les systèmes ayant un impact écologique et social plutôt défavorable.

Le système actuel de mise en œuvre de la mesure 10 semble ainsi un peu propice à l'émergence de projets innovants, ayant besoin d'adaptabilité et de réactivité. Au final, la mécanique même de la mesure 10 fonctionnerait difficilement, y compris dans le paiement des soutiens.

La mise en œuvre de pratiques écologiques nécessite à l'inverse pour l'agriculteur de pouvoir mettre ne 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.

3.2.3 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 PAE 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 peut être portée (ou partagée) 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 peu d'acteurs de l'aval sont engagés sur des filières agro-écologiques 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 mobilisation insuffisante 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 initiatives peuvent être prises en ce sens par des entreprises individuelles.

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. 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. 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**.

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. Dans certaines régions où les représentants de l'aval sont peu engagés sur l'agro-écologie malgré des initiatives individuelles, il pourrait être pertinent de **s'appuyer dans un premier temps sur quelques entreprises « pilotes »** pour instaurer une dynamique au sein de ce réseau et contribuer à la diffusion des pratiques AE.

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.

L'accompagnement des agriculteurs reste un facteur clé de réussite du PAE

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 potentiel à la diffusion du PAE. Dans les territoires, les chambres d'agriculture réalisent leur mission d'accompagnement au montage des dossiers, mais n'engageraient pas suffisamment de réflexions techniques avec les agriculteurs sur les pratiques agricoles réellement propices à l'exploitation, les alternatives qui pourraient envisagées par l'agriculteur pour un meilleur fonctionnement systémique, une approche plus 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 par exemple déjà pratiquée par les réseaux CIVAM ou FNAB).

4 Pistes d'amélioration pour mieux mobiliser les PDRR en faveur du PAE

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 ?

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 formulons des recommandations 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.

4.1 Renforcer 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**.

4.1.1 Fixer des objectifs chiffrés et proposer des déclinaisons régionales opérationnelles du PAE

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 ;
2. **Clarifier la définition de l'agro-écologie**, en se basant notamment sur des exemples concrets d'exploitations pratiquant l'agroécologie, et à travers la diffusion de références technico-économiques. 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. L'objectif est de pouvoir illustrer comment peut se décliner concrètement/opérationnellement l'AE sur le terrain. Ce travail est nécessaire pour clarifier les objectifs du PAE, permettre à toutes les parties prenantes de s'entendre sur une même définition. La capitalisation de tous les travaux et chantiers du PAE conduits sur l'agroécologie devrait permettre aujourd'hui de rendre cette définition plus opérationnelle.
3. **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**.



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**⁶ 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.

4.1.2 Définir de manière concertée des outils complémentaires pour le guide FEADER

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 : 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 critère) **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.
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.



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, tout comme les travaux menés sur la certification environnementale (HVE).

⁶ http://www.environnement-urbanisme.certu.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2009_02_fiches_outils_cle646181.pdf

4.1.3 Actualiser et diffuser largement le guide FEADER

Le contenu du guide FEADER 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 Projet agro-écologique 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...).

4.1.4 Communiquer sur l'AE et le PAE

1. Capitaliser sur les données existantes sur l'AE, 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.

4.2 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 pêchent par des approches trop segmentées, jugées contre-productives.

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 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.
2. **Travailler avec les autorités de gestion la fusion potentielle de la CRAEC avec le CAE, avec un co-pilotage Etat/Région**
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 certains 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 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, 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 pourrait être approfondie.

4.3 Clarifier le niveau d'engagement des PDRR en faveur du PAE

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 semble ainsi pas apparaître dans les projets de convention Région– ASP – État.

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. Leur pertinence dépendra surtout des objectifs de fonds actés en région.

4.3.1 Renforcer les dispositifs d'aide des PDRR en faveur du PAE

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).

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 par territoire : la prise en charge de ces projets par des dispositifs locaux peut être pertinente 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).

4.3.2 En amont de certaines mesures de soutien, soutenir systématiquement un diagnostic AE d'exploitation

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**⁷réalisé par le MAA et l'ACTA (Association de Coordination Technique Agricole) dans le cadre du projet agro-écologique pour la France propose des entrées

⁷ <http://agriculture.gouv.fr/le-diagnostic-agro-ecologique-de-votre-exploitation-en-ligne>

« pratiques » ou « performances », il dispose d'une interface internet, mais semble limité à l'échelle de l'exploitation agricole. **L'outil réalisé en PACA⁸** 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...).

4.3.3 Renforcer le rôle du Réseau Rural en faveur du PAE

Les missions du Réseau rural national, 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), devraient continuer à être mises en œuvre, avec un **filtre systématique « agro-écologie »**. Si aujourd'hui les questions agricoles apparaissent dans l'évaluation à mi-parcours du RRN comme (trop) prégnantes, un équilibre doit être trouvé avec les informations diffusées et animées par les réseaux ruraux régionaux (RRR), qui semblent plus orientés sur le **soutien à l'animation Leader** et plus généralement sur le **soutien aux projets économiques des collectivités**.

Travailler à une meilleure gouvernance Etat/Région 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 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 lisibilité du PAE**.

4.4 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 propres à une thématique unique.

4.4.1 Des mesures MAEC 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 ; c'est un système agro-écologique qui appartient à la catégorie « reconception ».

⁸ <http://www.bio-provence.org/LE-LIVRET-AGRO-ECOLOGIE>

L'évaluation ex-post du PDRH mentionnait d'ailleurs « *qu'à la différence de bien d'autres dispositifs du PDRH, les soutiens à l'agriculture biologique s'inscrivent souvent dans un projet global d'entreprise accompagnent un certain nombre de changements structurels* ». Ainsi, il semble logique de pouvoir soutenir systématiquement **l'Agriculture Biologique de manière incitative**.

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**



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 envisageait 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, en particulier pour certaines filières (la filière viande par exemple valorise aujourd'hui insuffisamment les productions biologiques, en particulier sur certains territoires). Des réflexions allant dans ce sens sembleraient déjà engagées pour la prochaine programmation, ce qui nous semble aller dans le bon sens. Parce qu'il ne semble pas y en avoir à ce jour, il pourrait 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.

Par ailleurs, une autre piste d'action serait d'intégrer de manière plus systématique **les coûts de transaction** dans le mode de calcul des MAEC et des aides à la Bio. Le règlement (CE) n°1305/2013 prévoit que des coûts de transaction puissent être pris en charge 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). 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**.

4.4.2 Renforcer la territorialisation et l'impact des MAEC (mesure 10)

Les améliorations proposées dans cette partie sont de trois ordres :

- Améliorer l'adéquation entre les cahiers des charges des MAEC et les contextes locaux (contexte pédoclimatique essentiellement) ;
- Proposer des dispositifs à obligation de résultats ;
- Proposer l'engagement dans plusieurs dispositifs pour « traduire » une approche systémique

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 ou spécificités 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 tel relai devra être réalisée.

2. Au-delà d'une obligation de moyens, proposer des dispositifs avec obligation de résultats pour permettre un contrôle et une évaluation des mesures

Les MAEC sont des approches 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.

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**, sous réserve d'identifier des indicateurs pertinents et contrôlables.

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**.



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 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.

4.4.3 Evaluer le dispositif d'animation des PAEC et diffuser les bonnes pratiques en la matière

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.

4.5 Soutenir l'accompagnement des agriculteurs dans les territoires

4.5.1 Soutenir l'implication et la structuration des filières en faveur du PAE

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 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. 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. Afin d'éviter la création de nouveaux labels ou certifications, mais pour renforcer la prise en compte de l'AE dans les filières, 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**. 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).

4.5.2 Produire et capitaliser connaissances et références sur les systèmes agro-écologiques

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...), 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.

4.5.3 Accompagner le partage d'expériences et l'expérimentation collective

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. 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.

5 Recommandations

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*

Ces recommandations sont rassemblées page suivante au sein d'un cadre stratégique détaillant pour chacune des actions leur horizon temporel ainsi que les moyens mobilisables pour leur mise en œuvre.

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	<ul style="list-style-type: none"> . 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) 	<p>Maîtrise d'ouvrage (MO) et coordination de la mission : MAA Maitrise d'œuvre (MOE) : MAA en relation avec les représentants nationaux de l'ensemble des parties prenantes, avec en partenaire privilégié le représentant national des Régions</p>
				<ul style="list-style-type: none"> - Sensibiliser les différentes AG sur le PAE - Décliner le PAE en région autour d'objectifs clairs (état des lieux, 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 <p>Valorisation des expériences positives</p>	<p>MO/coordination : MAA MOE : DRAAF, en partenariat avec les Régions et en relation avec les partenaires techniques et institutionnels locaux (dont cofinanceurs). 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..)</p>
	1.2 Définir des outils partagés	Court à moyen terme		<ul style="list-style-type: none"> - 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. 	<p>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</p>

	1.3 Actualiser et diffuser le guide FEADER	Court à moyen terme		<ul style="list-style-type: none"> . 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 	<p>MO/coordination : MAA</p> <p>MOE : services du MAA en en capitalisant les retours des DRAAF/Région/Réseau Rural</p> <p>Outils : Guide FEADER</p>
	1.4 Communiquer sur l'AE et le PAE			<ul style="list-style-type: none"> . 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 	<p>MO/coordination : MAA</p> <p>MOE : MAA pour les actions d'envergures nationale (plateforme et campagne de communication) ;</p> <p>DRAAF pour assurer la diffusion aux acteurs locaux.</p>
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	<ul style="list-style-type: none"> . Travail de sensibilisation /concertation avec les autorités de gestion sur la thématique de l'AE . Renforcer le rôle du CAE comme 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 	<p>MO/coordination : MAA</p> <p>MOE : MAA pour les incitations à destination des établissements publics « sous tutelle » du MAA ou des structures en charge de missions d'intérêt général ;</p> <p>DRAAF et Régions pour l'organisation de la gouvernance régionale. Mobilisation des partenaires techniques et institutionnels</p>
	2.2 Renforcer la coordination entre les plans régionaux et nationaux	Court à moyen terme		<ul style="list-style-type: none"> . 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	3.1 Clarifier le niveau d'engagement des PDRR en faveur du PAE	Moyen terme	indirect	<ul style="list-style-type: none"> . Fixer les objectifs de contribution des PDRR à la mise en œuvre du PAE (cf <i>déclinaison régionale du PAE</i>) 	<p>MO : MAA et représentant national des Régions de France</p> <p>MOE : DRAAF et AG, avec la mobilisation des partenaires techniques et institutionnels</p>

dispositifs du PDRR	3.2 Renforcer les dispositifs d'aide en faveur du PAE	Court à moyen terme	+++	<ul style="list-style-type: none"> . 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 	<p>MO : AG en partenariat avec les DRAAF</p> <p>MOE : AG avec appui des DRAAF et en lien étroit avec les autres co-financiers (Agence de l'Eau, Conseils Départementaux, ADEME...)</p> <p>Outils PDRR : M03, M04 M01, M02, M09, M16 ; M20</p>
	3.3 inciter à la réalisation de diagnostic AE	Court à moyen terme	++	<ul style="list-style-type: none"> . 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...) 	<p>MOE : AG en partenariat avec les DRAAF</p> <p>Outils : méthodes de diagnostics AE existant</p> <p>Leviers PDRR : M04, M7.6, M8.2</p> <p>Moyens financiers : Soutien possible via M4 ou M2 + politiques locales</p>
4. Ajuster le mécanisme des MAEC	4.1 Soutenir l'agroécologie dans la durée	Moyen terme	+++	<ul style="list-style-type: none"> . 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-financiers 	<p>MO : MAA</p> <p>MOE : MAA en concertation avec les représentants professionnels et la Commission Européenne</p> <p>Outils : Réglementation, M10 du FEADER, évolution du cadre juridique des MAEC au niveau national et/ou européen</p>

	4.2 Améliorer la conception des MAEC	Moyen terme	+++	<ul style="list-style-type: none"> . Améliorer dans la mesure du possible 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) : <ul style="list-style-type: none"> . Capitaliser les expériences de dispositifs à obligation de résultat . Définir des indicateurs appropriés et les modes de suivi . Engagements sur des MAEC à « options » ou à « combinaisons » <ul style="list-style-type: none"> . Capitaliser les expériences de dispositifs à option (pour soutenir une approche systémique) . Définir le dispositif approprié et son mode de suivi/évaluation 	<p>MO : MAA MOE : MAA en concertation avec les AG/Région, les représentants professionnels et les acteurs régionaux pour valider un tel dispositif (et sensibiliser)</p>
	4.3 Evaluer le dispositif PAEC	Court terme	Indirect	<ul style="list-style-type: none"> . Evaluation des PAEC . Elaboration d'un guide des bonnes pratiques pour le guide FEADER, et des exemples de grilles de sélection PAEC 	<p>MO : MAA MOE : DRAAF ou prestataire extérieur Outil : Guide FEADER</p>
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 +++	<ul style="list-style-type: none"> . 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 	<p>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</p>
	5.2 Capitaliser les connaissances sur les systèmes AE	Court à moyen terme	++	<ul style="list-style-type: none"> . 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 	<p>MO : MAA MOE : MAA/DRAAF Supports : Programmes de recherche, méthodes existantes (dont projet Pôle Bio Massif Central) . M16 du FEADER</p>

	5.3 Accompagner le partage d'expériences et l'expérimentation collective	Moyen terme	Indirect	<p>. Consolider le soutien financier aux GIEE ou aux groupes d'échange et expérimentation de producteurs existants (réseaux CIVAM, FNAB, etc.)</p> <p>. Mettre en réseau les producteurs de références technico-économiques</p> <p>. Assurer un suivi/évaluation du travail de capitalisation des GIEE par les Chambres régionales d'Agriculture</p>	<p>MO : MAA MOE : MAA/DRAAF/Régions</p> <p>Moyens financiers : M16, M9 du FEADER, soutiens des collectivités et des Agences de l'eau, des PNR, etc., fonds CASDAR, FNADT</p>
	5.4 Faciliter l'acquisition de connaissances et compétences pour les changements de pratiques	Court à moyen terme	Selon les pratiques	<p>. 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 les réseau FNAB et CIVAM).</p>	<p>MO : MAA MOE : MAA/DRAAF/Régions</p> <p>Supports : M01, M02, M16 du FEADER, politiques locales</p>