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

Rapport final – Tome 4 - Annexe E

Facteurs et représentations ayant prévalu dans l'appropriation des principes de l'agro-écologie dans les PDRR

Marché référencé SSP-DGPE-2016-053

Etude financée par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Ce document n'engage que ses auteurs et ne saurait être considéré comme la position du ministère.



64, chemin del Prat - 31320 AUZEVILLE TOLOSANE
Téléphone 33 (0)5.61.73.62.62
Télécopie 33 (0)5.61.73.62.90

– <http://www.oreade-breche.fr> –

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

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

Avec les références de Cerise Contou

Cette étude a été réalisée par Oréade-Brèche et financée par le CEP (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation). Les analyses, les points de vue et les conclusions qui y sont présentés n'engagent que les auteurs.

Nous remercions l'ensemble des experts et les personnes-ressources rencontrées dans les 7 régions étudiées, qui ont permis d'enrichir cette étude.

Table des matières

Annexe B1 – Grille d’analyse PDR Aquitaine	4
Annexe B2 – Grille d’analyse PDR Auvergne	16
Annexe B3 – Grille d’analyse du PDR Bretagne.....	32
Annexe B4 – Grille d’analyse PDR Champagne-Ardenne	43
Annexe B5 – Grille d’analyse PDR Nord-Pas-de-Calais.....	54
Annexe B6 – Grille d’analyse PDR PACA.....	66
Annexe B7 – Grille d’analyse PDR Rhône-Alpes	83
Liste des sigles et abréviations	95

Liste des schémas

Schéma 1 : Liens et collaborations autour de l’agro-écologie	14
Schéma 2 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l’élaboration du PDRR au regard de leur appréhension et engagement en faveur de l’AE	15
Schéma 3 : Jeux d’acteurs et freins politiques et relationnels à l’intégration de l’AE dans le PDRR....	30
Schéma 4 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l’élaboration du PDRR au regard de leur appréhension et engagement en faveur de l’AE	31
Schéma 5 : Jeux d’acteurs et freins politiques et relationnels à l’intégration de l’AE dans le PDRR	42
Schéma 6 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l’élaboration du PDRR au regard de leur appréhension et engagement en faveur de l’AE	42
Schéma 7 : Liens et collaborations autour de l’agro-écologie	52
Schéma 8 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l’élaboration du PDRR au regard de leur perception et engagement en faveur de l’AE	53
Schéma 9 : Liens et collaborations autour de l’agro-écologie	65
Schéma 10 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l’élaboration du PDRR au regard de leur appréhension et engagement en faveur de l’AE.....	65
Schéma 11 : Liens et collaborations autour de l’agro-écologie	80
Schéma 12 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l’élaboration du PDRR au regard de leur appréhension et engagement en faveur de l’AE.....	82
Schéma 13 : Liens et collaborations autour de l’agro-écologie	94

Annexe B1 – Grille d’analyse PDR Aquitaine

1. Données générales

ELEMENTS DE CONTEXTE DE LA REGION (Agreste 2010, PDRR)	
Contexte régional	<ul style="list-style-type: none"> • Une agriculture qui se caractérise par une grande diversité de productions agricoles, avec une prépondérance en valeur des productions végétales (principalement vignes, maïs, fruits et légumes), mais une présence notable de l'élevage traditionnel et de l'aviculture, avec une forte production sous SIQO (IGP, AOC ou label rouge) • Première région européenne maïsicole, malgré un repli du maïs au profit des oléoprotéagineux et un léger recul de l'irrigation (Agreste 2010) • Une diversité des AOC viticoles (Bordeaux, Bergerac, Monbazillac, Côtes de Buzet, etc.) qui concerne 86 % de la production viticole • Emergence de la marque collective « Sud-Ouest » • 40 % des installations hors cadre familial • Tendance à un accroissement de la taille des exploitations, spécialisation • Une économie tertiaire très développée, un secteur industriel en baisse, mais avec une importance haute des industries agro-alimentaires et bois-papier • Secteur de la recherche dynamique (pôles de compétitivité Agri Sud-Ouest innovation, Xylofutur), enseignement supérieur agricole/agronomique, mais peu connecté avec les organismes de développement agricole • CUMA bien développées (868) • Réseau historique et dynamique d'associations et de structures de développement
Disparités infrarégionales et contraintes particulières	<ul style="list-style-type: none"> • Des conditions agro-pédo-climatiques départementales contrastées, avec une tension sur l'eau (quantité) et sur la qualité des sols, surtout en zone de monoculture (Landes et nord des Pyrénées Atlantiques) • Changement climatique : sur le siècle dernier, l'Aquitaine a connu une augmentation de +1,1°C en moyenne soit plus que dans les autres régions françaises. Tempêtes Klaus (2009), périodes de sécheresses/inondations • Grippe aviaire en 2015/2016 • Surface subissant des contraintes naturelles : 66 % du territoire
Budget du PDRR dédié aux mesures 13, 10 et 11	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateur « volume maquette hors ICHN » : 411€/ha de SAU • Part de la maquette FEADER totale dédiée à la mesure 13 (ICHN) : 36,1 % • Part de la maquette FEADER du budget (hors ICHN) dédiée à la mesure 10 : 10,9 % • Part de la maquette FEADER du budget (hors ICHN) dédiée à la mesure 11 : 8,3 %
Avancée en termes de pratique AE, quelques indicateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Surface en Bio (%) : 4,4 % de la SAU (PDRR 2015) • Surface Natura 2000 : 10,5 % du territoire • Surface Haute Valeur Naturelle : 20 % du territoire • Part des exploitations sous SIQO : 42 % des exploitations (agriculture + viticulture) (taux parmi les 5 plus hauts de France) • Part des exploitations en circuits courts : 13,8 %
Agro-écologie et Région	
Actions concrètes, politiques, projets ou acteurs particulièrement engagés sur l'AE	<ul style="list-style-type: none"> • La Région Aquitaine a pris l'initiative d'une politique spécifique en mettant en place une certification environnementale des exploitations agricoles « agriculture respectueuse de l'environnement en Aquitaine » (AREA). AREA est reconnue « certification environnementale de niveau 2 » depuis 2012 par le Ministère de l'Agriculture et concerne aujourd'hui 800 exploitations certifiées en Aquitaine. • Une politique régionale engagée en faveur de l'Agriculture Biologique • Publication en 2013 du rapport « Prévoir pour Agir, les impacts du changement climatique en Aquitaine », commandité par la Région

Les plans nationaux mis en œuvre (Ecophyto, AB2017, Enseigner autrement)																																	
Période d'élaboration/finalisation par rapport au PDRR ?	<ul style="list-style-type: none"> PRAD mis en chantier mais jamais signé par le Président de Région Plan Ambition Bio travaillé en 2015 ; le PACTE BIO du Conseil Régional signé en juillet 2017 intègre en partie le Plan Ambition Bio (mais se veut autonome) 																																
Coordination entre les plans	Les acteurs, dont les chargés de mission du Conseil Régional, suivent peu ces plans, le manque de temps étant la principale cause. Si l'ensemble des acteurs pensent que globalement ces plans ont été bien intégrés au PDRR, certains trouvent qu'il n'y a pas assez de lien et de visibilité entre ces plans (notamment Plan AB et Ecophyto), qui ont des comités de pilotage distincts.																																
Mobilisation des mesures du PDRR pour l'AE, au moment de son élaboration																																	
Identification des mesures qui semblent contribuer le plus à l'AE d'après les acteurs	<ul style="list-style-type: none"> Sous-mesures 4.1A conditionnée au dispositif AREA et 4.1B ciblée pour les producteurs Bio. Globalement la mesure 4.1 est considérée comme contribuant de manière importante à l'AE. 																																
Mesures non ouvertes qui pourraient avantager l'AE (citées par les acteurs ou issues de questions posées)	<ul style="list-style-type: none"> Sous-mesure 4.4 (IAE) : non ouverte car en partie intégrée à la 4.1 (pour les haies par exemple, mais aussi pour les points d'abreuvement) Sous-mesure 7.2 (méthanisation) : non ouverte car intégrée à la 4.1 Sous-mesure 8.2 (agroforesterie) : non ouverte car des fonds régionaux existaient et perdurent aujourd'hui (dossiers encore peu nombreux) Sous-mesure 9 (groupement de producteurs) : non ouverte car pour l'AG la mesure 16, finalement ouverte, permet la même chose 																																
Mesures qui auraient pu être plus engagées en faveur de l'AE	<ul style="list-style-type: none"> Mesure 4 : le taux d'aide peut être estimé peu incitatif, y compris avec les bonus AE (45% max) ; il manquerait des critères de priorisation (sur les enjeux eau notamment) Mesure 16 : mesure ouverte tardivement sous pression de la profession. C'est une mesure ouverte, qui ne cible pas forcément l'AE 																																
Mesure 10 – MAEC																																	
Critères de zonage des PAEC	Zones à enjeu eau (zonage sur les plans d'action territoriaux (PAT) validés, zone de captage loi Grenelle), zones Natura 2000 et zones de pastoralisme : c'est finalement un territoire restreint qui a été sélectionné, qui ne couvre pas la zone de monoculture																																
Exemple(s) de PAEC	Pas de PAEC spécifiques nommés par les interlocuteurs																																
Mesure 11 – Agriculture biologique																																	
Critères de sélection de la mesure	Pas de critère de sélection à ce jour, mais des critères portant notamment sur le seuil d'engagement de l'exploitation en Bio (en % de la SAU) pourraient être mis en place sur le territoire Nouvelle Aquitaine.																																
Plafonds éventuels	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Plafond en €</th> <th>2015</th> <th>2016</th> <th>2017</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CAB</td> <td>30.000</td> <td>25.000</td> <td>18.000</td> </tr> <tr> <td><i>Nouveaux installés</i></td> <td></td> <td></td> <td><i>21.000</i></td> </tr> <tr> <td>MAB (5 ans max) AG</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Exploitation 100% Bio</td> <td>10.000</td> <td>10.000</td> <td>10.000</td> </tr> <tr> <td>Exploitations mixtes</td> <td>1.500</td> <td>1.500</td> <td>1.500</td> </tr> <tr> <td>CAB Agence de l'eau</td> <td>/</td> <td>/</td> <td>20.000</td> </tr> <tr> <td>MAB Agence de l'eau</td> <td>/</td> <td>15.000</td> <td>10.000</td> </tr> </tbody> </table>	Plafond en €	2015	2016	2017	CAB	30.000	25.000	18.000	<i>Nouveaux installés</i>			<i>21.000</i>	MAB (5 ans max) AG				Exploitation 100% Bio	10.000	10.000	10.000	Exploitations mixtes	1.500	1.500	1.500	CAB Agence de l'eau	/	/	20.000	MAB Agence de l'eau	/	15.000	10.000
Plafond en €	2015	2016	2017																														
CAB	30.000	25.000	18.000																														
<i>Nouveaux installés</i>			<i>21.000</i>																														
MAB (5 ans max) AG																																	
Exploitation 100% Bio	10.000	10.000	10.000																														
Exploitations mixtes	1.500	1.500	1.500																														
CAB Agence de l'eau	/	/	20.000																														
MAB Agence de l'eau	/	15.000	10.000																														
Différence de valorisation et attractivité MAEC/BIO	Cette question a surtout été soulevée par quelques agriculteurs au moment de l'élaboration, mais il semblerait que dans les faits cela n'ait pas eu d'impact (très gros taux de conversion en AB).																																
Mesure 16																																	
Intégration de l'AE dans la mesure PEI	Le premier AAP PEI ne met pas de critère de sélection spécifique sur l'AE ; il est prévu pour septembre 2017.																																

2. Le contexte aquitain et l'intégration des principes et concepts de l'agro-écologie dans les orientations du PDRR

La région Aquitaine dispose d'une très grande diversité de conditions pédo-climatiques, allant de bassins côtiers à des zones de très hautes montagnes dans les Pyrénées-Atlantiques. L'agriculture en Aquitaine est donc très diversifiée, avec un large panel de systèmes d'exploitation, mais on peut néanmoins distinguer :

- Des **zones de monoculture** (maïsiculture), destinée principalement aux élevages avicoles de la Région (volailles, dont un nombre important sous SIQO, foie gras). Dans ces secteurs (massif des Landes de Gascogne essentiellement), on retrouve également de la production légumière de plein champs, sur des exploitations de grandes tailles, spécialisées. Ces exploitations sont très sensibles au cours du marché, et les agriculteurs feraient des efforts pour réduire leur dépendance aux intrants (*a minima* par intérêt économique). C'est également dans cette zone que se concentre **l'irrigation** et la **pression sur la qualité des sols** (faible couverture hivernale des sols, rotation courte à monoculture, Indices de Fréquence de Traitement élevés, etc.) ;
- Une **zone de viticulture** à haute valeur ajoutée, avec une **diversité d'AOC viticoles** (Bordeaux, Bergerac, Monbazillac, Côtes de Buzet, etc.) qui concerne **86 % de la production viticole** ;
- **Des zones de polyculture-élevage** : répandue sur à peu près l'ensemble du territoire, avec des stratégies de diversification, d'orientation vers des produits de qualité, et/ou de circuits courts très développées, notamment par souci de répartition des risques ;
- **Des zones de pastoralisme et d'élevage de montagne**, avec des exploitations de petites tailles, orientées sur la production fermière ; ces zones concernent surtout les Pyrénées-Atlantiques, mais également la Dordogne.

Dans ces deux dernières zones, on retrouve plutôt des exploitations de petites tailles en SAU (55% d'exploitations de moins de 20ha, contre 5,9% d'exploitations de + de 100ha en 2010), avec des inconvénients liés au foncier (pression foncière, surcoûts, morcellement des structures foncières hors du massif des Landes de Gascogne). Le maintien de ces exploitations a permis à l'Aquitaine d'assurer sa place de 4ème région française en nombre d'exploitations diversifiées, malgré une perte globale de 40% d'exploitations diversifiées en 10 ans, liée à la concentration et à la spécialisation des exploitations.

Les **CUMA** sont très développées sur le territoire, et leur réseau est fortement engagé dans l'accompagnement collectif des agriculteurs, la FRCUMA s'est ainsi positionnée très tôt dans l'accompagnement des GIEE, et est fortement impliquée dans le PDRR.

Les **coopératives** sont très présentes et représentent un acteur de poids dans l'économie agricole. Elles sont marquées par une grande diversité de type de structures : des coopératives d'envergure internationale (EURALIS, MAISADOUR, etc.) à des structures plus locales. **Néanmoins, leur réseau n'est pas identifié comme un acteur du PDRR.**

La région Aquitaine est **impactée par le changement climatique** : tempêtes, dont la tempête Klaus en 2009, réchauffement climatique plus élevé que sur la moyenne nationale, alternance de périodes de sécheresse ou d'inondation (2016). D'après les acteurs rencontrés, ces éléments ont été ressentis par les agriculteurs, **qui seraient conscients de la fragilité de certains systèmes de production**. Un acteur dit ainsi que « *l'agro-écologie devient une nécessité, ressentie aussi par les agriculteurs qui sont au bout de leur système... mais il faut maintenir des rendements et une performance économique* ». L'agro-écologie est ainsi globalement plus ou moins mise en pratique, notamment en termes de réduction des intrants ou de développement de pratiques alternatives (avec pour objectif principal de

baisser les charges d'exploitation). L'agriculture biologique a par contre très fortement augmenté, avec une **augmentation des surfaces en conversion au bio de 37% entre 2016 et le premier semestre 2017**.

Ces changements ont également été bien **accompagnés par les collectivités locales** et les structures de développement : les agriculteurs sont fortement incités depuis plusieurs années à repenser leurs pratiques et modes de production. Le territoire dispose d'un **réseau dense de structures et d'associations de développement** (notamment en Dordogne et Pyrénées-Atlantiques) et le Conseil Régional a développé depuis 2002 une politique originale, **conditionnant l'éligibilité des agriculteurs à des aides à l'investissement sur leurs exploitations à la réalisation d'un diagnostic global d'exploitation**, et à l'engagement de mesures cohérentes tant côté élevage que culture.

Le dispositif **Agriculture Respectueuse de l'Environnement en Aquitaine (AREA)** a été créé en 2002 dans le but de limiter l'impact de l'activité des exploitations agricoles, d'élevage et de productions végétales sur le milieu naturel. Initialement construit comme un dispositif d'aides aux investissements, AREA a évolué, à la suite du Grenelle de l'environnement, en démarche de **certification environnementale des exploitations agricoles, de niveau 2**. L'impact sur le changement des **pratiques agricoles** de la mise en place de ce dispositif, qui se veut incitatif (**il n'y a pas d'obligation de résultats** pour la certification de niveau 2), n'a à priori pas été évalué à ce jour.

Les **Conseils Départementaux des Landes et du Lot et Garonne** participaient au soutien de la sous-mesure 4.1 du PDRR.

Par ailleurs, le Conseil Régional a développé depuis plusieurs années une politique dédiée à l'agriculture biologique, avec une enveloppe augmentée en 2007, qui s'est finalisée par la signature d'un PACTE BIO le 05/07/2017 visant 10% de la SAU en AB en 2020. Une **ingénierie** conséquente, **dédiée à la Bio ou à des thématiques en lien avec l'agro-écologie**, est mobilisée pour le territoire dans les principales structures régionales (plus de 14 ETP répartis dans le Conseil Régional, la DRAAF, le réseau des Chambres d'agriculture, et des producteurs bio – FRAB et Interprofession).

2.1 La perception de l'agro-écologie par les acteurs, rapports de force et impacts sur le PDRR

Intégration de l'agro-écologie

La définition de l'AE est théoriquement bien connue des différents acteurs (*voir schéma 2, paragraphe 3.2*), qui se réfèrent à la définition du code rural ou du ministère et font dans l'ensemble référence aux leviers 1, 2, 3 et 4/5. C'est par contre surtout la DRAAF qui a beaucoup insisté sur le levier « **transfert de connaissance et la capitalisation** ». Il est notable de remarquer que **les acteurs du territoire semblent tous considérer l'agro-écologie comme une nécessité** face aux limites, notamment environnementales, des systèmes de production « classiques ».

Les agriculteurs même semblent assez bien sensibilisés à l'agro-écologie et à ses pratiques, il n'y a pas ce frein que l'on peut rencontrer dans d'autres régions où il ne faut surtout pas utiliser ce terme ; il semble, d'après les acteurs interrogés, que les agriculteurs ont **pris conscience des limites des systèmes « conventionnels » classiques**, et sont prêts à évoluer, pour maintenir la performance de leur exploitation. **Les aléas climatiques subis** pourraient être un facteur ayant contribué à cette « réaction » plutôt favorable à l'agro-écologie (plus qu'une dynamique de filières particulières).

Le territoire bénéficie en plus d'un réseau historique de structures associatives dynamiques (réseaux FNAB, CIVAM notamment), qui se sont emparées depuis des années de pratiques ou projets contribuant à l'agro-écologie. Le Réseau des Chambres d'Agriculture, qui a eu « *un peu plus de mal à s'y mettre* », semble aujourd'hui également très bien mobilisé en faveur de l'agro-écologie.

Implication des acteurs lors de l'élaboration du PDRR

La plupart des acteurs se disent **satisfaits de leur implication** lors de la construction du PDRR, même si toutes leurs préconisations n'ont pas été retenues. Tous les acteurs interrogés étaient présents lors des comités techniques de consultation, considérés souvent comme de « *grandes messes* », et ont également **travaillé en direct avec les services de la Région** sur les mesures les impliquant plus spécifiquement (la DRAAF a été très impliquée sur les mesures surfaciques, l'Agence de l'eau, InterBio et la Chambre Régionale d'Agriculture (CRA) ont contribué à la mesure 4, la FRAB, la CRA et InterBio sur la mesure 11, etc.).

Il semblerait néanmoins que les **acteurs de l'aval soient peu présents** : coopératives, mais aussi représentants des Industries Agroalimentaires (IAA) et de la GMS. Pourtant, d'après plusieurs acteurs, si ces acteurs s'engageaient dans l'agro-écologie, ils pourraient avoir un poids très important. L'Agence de l'eau attend ainsi les avancées du projet porté par Euralis sur la réduction des intrants, espérant que si le projet prend, la diffusion soit ensuite très importante.

2.2 Approfondissement de la stratégie en faveur de l'AE

La logique d'intervention globale du PDRR

L'analyse AFOM du PDRR a été réalisée avec l'aide d'un prestataire (EPICES), qui a également accompagné la réalisation d'un diagnostic participatif. Le choix du PDRR était initialement de **cibler quelques mesures et de concentrer les moyens** pour avoir un meilleur effet levier en termes de financements.

Néanmoins, **sous pression de la profession agricole**, plusieurs mesures ont été finalement ouvertes ou modifiées après coup, comme la mesure 7.6 ouverte sous la forte pression du réseau des chambres d'agriculture pour les zones de pastoralisme en Pyrénées-Atlantiques et Dordogne, l'intégration de la filière apicole dans la mesure 6.1 ou l'ouverture de la mesure 16.

La logique d'intervention en faveur de l'AE

Lors de l'élaboration du PDRR, l'Autorité de gestion (AG) a fortement intégré sa propre politique régionale, développée depuis plusieurs années à travers son **programme AREA** et sa politique de soutien à l'agriculture biologique. Ainsi des leviers de l'agro-écologie a bien été pris en compte dès l'élaboration du PDRR (sans que le terme « agro-écologie » ne soit encore trop diffusé), puis ont été renforcés avec le soutien de la DRAAF et des acteurs institutionnels ou professionnels.

Au regard des enjeux du territoire et des besoins exprimés dans le PDRR en termes d'agro-écologie, les différents acteurs s'accordent à dire que **l'agro-écologie a bien été prise en compte dans le PDRR, surtout à travers la démarche AREA**, qui est devenu un critère de sélection et non plus d'éligibilité à la fusion des Régions. Néanmoins, **certaines mesures auraient pu être plus poussées en faveur de l'agro-écologie**. Par ailleurs, le PDR Aquitaine a un bémol majeur **puisque'il ne permet pas d'activer de MAEC dans les zones de monoculture des Landes de Gascogne**, alors que ce territoire combine des problématiques d'usure des sols, de concentration de l'irrigation et d'IFT élevée.

Le PDRR Aquitaine identifie 8 besoins en lien avec la transition agro-écologique. Ceux-ci insistent en particulier sur les sous-leviers que sont **la réduction des intrants, les économies d'énergies et les énergies renouvelables ainsi que la structuration des filières AE**. Le besoin 2 du PDRR souligne la nécessité de développer des synergies entre recherche et agriculteurs, afin de favoriser la diffusion des innovations (alors que la mesure 16 n'a été ouverte qu'après coup).

Les thématiques de développement de l'AB, de gestion de l'eau et des sols, de gestion des effluents et de diffusion des innovations et des connaissances sont également citées.

La principale mesure citée contribuant à l'agro-écologie est la **mesure 4** : le dispositif AREA y est directement intégré, et l'agriculture biologique est également favorisée à travers un dispositif spécifique et un bonus. L'Agence de l'eau Adour Garonne aurait aimé que le taux d'intervention de cette mesure soit plus incitatif, et que les zones à enjeu eau ou les matériels spécifiques sur l'eau soit priorités. La **suppression d'une majoration pour les GIEE** est regrettée, devenu finalement un critère de priorisation.

Les mesures relatives à l'agroforesterie (mesure 8.2), aux groupements de producteurs (mesure 9), à l'animation des PAEC (mesure 7.6) n'ont pas été ouvertes, mais à part l'animation des PAEC, ces **mesures ont finalement été compensées par des dispositifs régionaux** (appuyés par la DRAAF, l'Agence de l'eau ou l'ADEME). Le **mesure 2** n'a pas été ouverte car sa **mise en œuvre a été considérée comme trop complexe**. De la même manière, l'application d'un taux fixe dans le PDRR sur les projets de méthanisation rend difficile la gestion du co-financement de l'ADEME (basé sur le taux de rentabilité interne et donc variable selon la nature des projets de méthanisation), l'AG devrait bientôt ainsi sortir ces aides de la mesure 4.1 du PDRR (qui deviendront des aides régionales).

La **mesure 16** a été ouverte sur le tard, sous pression de la profession agricole et pour remédier à un manque de coopération entre les acteurs de la recherche et les structures de développement en Aquitaine. Il est **regretté que l'agro-écologie ne soit pas mieux fléchée** dans ce dispositif qui est très ouvert et vise l'innovation de manière très large.

La mise en œuvre de la **mesure 10** interroge dans la mesure où la MAEC Système Grande Culture n'a pas été ouverte en Aquitaine, et que le zonage sélectionné exclut les Landes de Gascogne : **aucune MAEC n'est donc activable dans les zones de monoculture**. Par contrainte budgétaire, le choix de l'AG a été de cibler le zonage des PAEC aux zones à enjeu eau (captage « Grenelle » et PAT valide), biodiversité et pastoralisme. Aucun PAT n'étant en cours de validité dans les Landes et au nord des Pyrénées Atlantique au moment de l'élaboration du PDRR, **aucun PAEC n'a donc pu être mis en place sur cette zone**, dont les enjeux en termes d'agro-écologie sont pourtant bien identifiés dans le PDRR. Ce territoire serait par contre concerné dans les **futures zones de captage « conférence environnementale »**.

L'explosion des conversions ont conduit l'AG à réduire progressivement et annuellement ses plafonds d'intervention sur la **mesure 11**. L'interprofession Bio et la CRA ont défendu une priorisation des exploitations 100% Bio, qui a été retenue. La CRA avait également proposé un critère sur certaines filières, mais qui n'a pas fait consensus. L'Agence de l'eau est un co-financeur de plus en plus important sur cette mesure, mais qui souhaitait intervenir **sans plafond** en 2015 sur ces zones à enjeux prioritaires ; depuis la campagne 2017, l'Agence a également mis en place des plafonds tant sur l'aide au maintien que sur la conversion. L'Agence de l'eau est par contre opposée au plafond de l'aide au maintien réduit à 1500 euros pour les exploitations pratiquant la mixité et ne l'applique pas sur ces zones.

Conclusion sur l'analyse individuelle de la mobilisation du PDR Aquitaine pour le PAE

En phase 1, l'analyse du PDR Aquitaine avait fait ressortir une logique d'intervention :

- ciblant un nombre relativement limité de mesures en faveur de l'AE (6 dispositifs de l'analyse sur le potentiel de 10 considérés et six sous-mesures inactivées) ;
- couvrant la majorité des sous-leviers du PAE. Tous les sous-leviers exprimés dans les besoins sont couverts, bien que certaines mesures pouvant y contribuer ne soient pas activées.

L'étude de cas permet par ailleurs de constater que la plupart des mesures non activées dans le PDRR sont cependant **compensées par des dispositifs régionaux** (appuyés éventuellement par d'autres co-

financeurs comme la DRAAF, l'Agence de l'eau ou l'ADEME). Il en est ainsi du soutien à l'agroforesterie, à la méthanisation et au conseil à destination des agriculteurs.

Le financement FEADER de la mesure 11 (BIO) va être assuré par un basculement de financements initialement prévus sur d'autres dispositifs d'aide moins utilisés, dont certains vont être fermés (comme le dispositif d'aide méthanisation), mais le financement de ces projets continuera d'être assuré par des dispositifs régionaux ; ainsi, **l'Autorité de gestion estime à 20 millions d'euros la maquette ainsi « basculée » sur la bio**, qui sera au final compensée par des financements du Conseil Régional.

L'Autorité de gestion estime ainsi que l'agro-écologie a bien été intégrée dans le PDRR, qui n'est qu'un « **outil de la grande stratégie de la Région** ». Même sans le cadre national, les services de l'AG pensent qu'ils seraient allés de toute manière aussi loin dans l'intégration de l'AE dans le PDRR, car cela correspond à leur politique globale.

Dans la mesure où la cohérence définit l'intensité de l'engagement et des moyens mis en œuvre, le PDR Aquitaine a ainsi une bonne cohérence globale avec le PAE, à la fois interne et externe. La pertinence du PDRR est également plutôt bonne, même si les zones « orphelines » pour les MAEC dans les zones de production en monoculture montrent une faiblesse du PDRR.

2.3 La place des différents schémas régionaux et plans du PAE dans l'intégration de l'AE dans le PDR Aquitaine

Il ressort des différents entretiens que globalement, les différents schémas régionaux ou plans du PAE ont été **bien intégrés** au PDR Aquitaine.

- Concernant le PRAD, qui n'a jamais été finalisé, différents groupes de travail avaient abordé notamment les thématiques agriculture durable, installation et formation. Ces travaux ont servi lors de l'élaboration du PDRR, les thématiques ont été reprises, même si chaque point (comme la formation) n'a pas été creusé dans les PDRR.
- Le SRCEA a servi au PDRR, la Région Aquitaine avait notamment porté la publication en 2013 du rapport « *Prévoir pour Agir, les impacts du changement climatique en Aquitaine* », initiative originale et pionnière pour une collectivité régionale en France. La région Aquitaine affichait alors son objectif de « mieux connaître les impacts du changement climatique au niveau régional et de déterminer les enjeux auxquels devra répondre la région pour anticiper les besoins d'adaptation du territoire ».
- Le SDAGE a servi pour identifier les enjeux eau, et a fourni la cartographie à la base des zonages à enjeu eau.

On s'aperçoit finalement que ces programmes ou **schémas directeurs correspondaient aux préoccupations et orientations stratégiques que s'étaient donnée la Région Aquitaine depuis plusieurs années** : leur intégration dans le PDRR semble en découler.

Concernant spécifiquement les différents plans du PAE, il apparaît que chaque structure suit les plans correspondant à ses missions : l'Agence de l'eau suit bien le Plan EcoPhyto et Ambition Bio, l'interprofession Bio suit surtout le Plan Ambition Bio, la Région elle-même aurait du mal à suivre l'ensemble des réunions de ces différents plans... Le plan "Enseigner à produire autrement" est très peu suivi par les acteurs rencontrés, même si la formation agricole avait été une thématique soulevée par le PRAD, écrite comme enjeu dans le PDRR, mais finalement pas mise en œuvre de manière opérationnelle.

Les acteurs interrogés pensent que **les plans du PAE sont cohérents**, mais ils trouvent qu'il n'y a **pas assez de liens et de visibilité entre eux** (notamment entre les Plans AB et Ecophyto, manque de visibilité en termes d'actions engagées mais aussi de budgets dédiés).

Le Guide FEADER est peu connu des acteurs interrogés, si ce n'est de l'Autorité de gestion, mais il est arrivé tardivement « même après l'écriture de la DJA » et n'a donc pas beaucoup servi.

Un acteur note que le **PDRR permet, à travers des références de plus en plus nombreuses à ces plans (fermes DEPHY, GIEE, etc.), de mieux faire connaître le PAE.**

GIEE : Globalement les acteurs interrogés pensent que c'est un bon outil de développement agricole du territoire, dans la mesure où les agriculteurs ressentent de plus en plus le besoin d'échanger sur leurs pratiques et se **regroupent en collectifs**. Cette échelle est une **bonne échelle d'intervention, bien adaptée entre le conseil individuel et le conseil collectif** de masse. Les premiers GIEE n'auraient **pas été assez sélectionnés**, avec des projets soutenus parfois pas particulièrement engagés dans l'AE.

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

Le fait de développer les GIEE aurait tout de même poussé les viticulteurs de Gironde, très peu habitués à travailler ensemble, et **remis en question la manière de faire du Conseil des chambres d'agriculture**, finalement peu habituées à soutenir des démarches collectives.

Réseau Rural : Les actions du réseau rural sont peu connues par les acteurs professionnels ou institutionnels « agricoles ». Si le réseau rural national a bien engagé une démarche en faveur du développement de l'AE, le réseau rural régional est orienté depuis l'ancienne programmation sur le **développement rural au sens large, l'animation LEADER et des actions de communication**. C'est la structure Pays et Quartiers d'Aquitaine qui assurait cette mission ; mais la structure va sûrement évoluer suite à la fusion des Régions. Son cahier des charges devrait être revu en intégrant également des missions sur les fonds FSE et FEDER ; **l'AE ne semble toujours pas à l'ordre du jour**.

2.4 Bilan sur les freins et leviers pour le développement de l'AE dans les PDRR

Contraintes et freins

- **Contexte externe** : la **crise aviaire** a montré des problèmes notamment dans les plans de biosécurité et a fait ressortir des besoins en investissements, éligibles au PCAE. Cette filière a été une priorité pour la Région, mais il y a eu un **gros appel de financement sur cette mesure**, sans que l'agro-écologie soit forcément valorisée, même si cela a permis à quelques projets d'agroforesterie d'émerger.
- **Cadre national/européen** : plusieurs acteurs trouvent qu'il y a des freins au niveau de la mesure 10. D'une part, parce que la **mécanisme** même, censée soutenir le risque des **agriculteurs, fonctionne difficilement** : il y a des problèmes de paiements et le mécanisme de suivi des projets PAEC est très lourd, notamment au regard de la mobilisation des financeurs. D'autre part, parce que le **cahier des charges des MAEC n'est pas bien adapté**. Par exemple, la MAEC Phyto n'irait pas assez loin, avec un **IFT du territoire « basique »**, déjà appliqué par la majorité des agriculteurs. De la même manière, certains acteurs regrettent que la future MAEC Sols n'aille pas assez loin en

faveur de l'AE, notamment car elle n'impose pas un mode de désherbage mécanique pour les CIPAN¹. A l'inverse, les MAEC en polyculture-élevage sont considérées comme non adaptées par certains acteurs avec un taux seuil de concentré trop bas pour les systèmes d'élevage de la zone. Par ailleurs, la mise en œuvre de pratiques écologiques induit pour l'agriculteur des phases de tests, d'essais et éventuellement de rectification. Il faudrait donc un **système souple permettant cette démarche de « recherche »** ; le cadre des MAEC est ainsi actuellement considéré par certains acteurs comme trop strict.

- *Cadre national* : l'Agence de l'eau regrette qu'en tant que co-financeurs, ils ne puissent aller plus loin sur certaines mesures en faveur de l'AE : par exemple, l'Autorité de gestion a plafonné la mesure 11 suite à des contraintes budgétaires FEADER, alors que l'Agence de l'eau serait prête à financer sans plafond...
- *Rédaction du PDRR* : Ce même financeur précise que plus le PDRR mentionne de dispositifs d'aide en faveur de la réduction ou suppression des intrants l'agro-écologie, plus l'Agence de l'eau peut facilement **activer ses propres dispositifs, sur la base réglementaire du PDRR**, sans avoir à chercher **d'autre régime d'aides d'Etat**. Les points d'abreuvement n'ont pas été retenus dans le PDRR, et les services auraient du mal à trouver un régime d'aide sur lequel s'appuyer, alors qu'ils souhaitent les soutenir.

L'ICHN a pris une grande part dans la maquette Aquitaine, 36% environ. Par ailleurs, au vu des systèmes de production en zone périphérique, les MAEC ont été construites de sorte à compenser la suppression de la PHAE sur les zones de montagne (Pyrénées-Atlantiques), ce qui a consommé dès le début une grande partie de la maquette. Depuis, la crise aviaire puis le nombre très important de conversion en bio font que l'Autorité de gestion renforce progressivement ses critères de sélection (et abaisse ses plafonds).

Leviers identifiés pour le PDR Aquitaine

Peu de leviers ont été identifiés par les acteurs pour améliorer la prise en compte de l'AE dans le PDRR, qui est déjà **considéré comme prenant bien en compte l'agro-écologie**, surtout à travers la démarche AREA. Deux marges de manœuvre ont néanmoins été identifiées :

- **Renforcer les critères d'éligibilité, de sélection, ou de bonification en faveur de l'agro-écologie** (par exemple le PDR de Poitou Charente semble aller bien plus loin sur la sélection de projets, notamment en faveur de l'agriculture biologique... Mais peut-être trop de l'avis d'un acteur, qui trouve que cette forte sélection en Poitou Charente aurait aussi induit une défiance entre la progression bio et les conventionnels). Néanmoins, les critères doivent rester acceptables : **« si les conditions sont insoutenables, les agriculteurs ne vont pas suivre »**.
- Au-delà de critères ou de majorations, certains acteurs trouvent **plus efficace de concevoir des mesures avec l'agro-écologie « en chapeau »**, c'est-à-dire des mesures **ciblant explicitement le développement de l'AE**. Dans le PDR Aquitaine, la mesure 16, très ouverte, aurait pu ainsi être mieux recentrée sur l'AE.
- Dans le cadre des MAEC, **résoudre ce problème de zones « orphelines »**, sur lesquelles aucune MAEC n'est éligible (par exemple la pollution des eaux de surfaces pas prise en compte...).

Des leviers pour développer l'AE plus globalement sur le territoire

Néanmoins, de manière plus large, il est possible de rassembler différentes recommandations :

¹ CIPAN : Cultures Intermédiaies Pièges à Nitrates.

Au niveau des différents plans du PAE et de leur articulation :

- Prévoir une **communication plus importante autour du PAE**, préciser comment les différents plans s'intègrent les uns aux autres et prévoir la diffusion des connaissances sur le terrain (auprès des structures d'accompagnement, mais aussi des DDT) ;
- Prévoir une **déclinaison plus opérationnelle** des plans du PAE, autour d'actions concrètes ;
- Essayer de **simplifier/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). Il y aurait parfois un **poids trop important de la représentation des différents services de l'Etat**, en comparaison avec les autres acteurs.
- **Déployer des moyens financiers pour soutenir les GIEE**, qui apparaissent à la fois comme un outil attendu des agriculteurs (pour l'échange collectif) et comme l'échelle idéale pour l'échange et la diffusion de pratiques. Certains interlocuteurs se soucient notamment de l'avenir de l'animation des GIEE et des groupes de terrain, alors que de telles démarches collectives demandent du temps et de l'animation.

Au niveau de la mobilisation des acteurs :

- **Essayer de mieux mobiliser l'aval des filières dans les différentes instances de concertation** : plusieurs acteurs s'accordent à dire que les représentants des filières sont peu présents autour des problématiques de l'agro-écologie. La distribution ne serait pas représentée dans le CAE. Concernant plus précisément les coopératives, si leur représentation à travers Coop de France semble peu mobilisée sur l'agro-écologie, certaines coopératives « individuelles », comme Euralis, porteraient néanmoins des projets, par exemple de réduction d'intrants, qui pourraient faire diffusion. Il pourrait peut-être s'agir ainsi de **s'appuyer dans un premier temps sur quelques coopératives « pilotes »** pour instaurer une dynamique au sein de ce réseau.

3. Acteurs et jeux d'acteurs

3.1 Schéma 1 : Liens et collaborations autour de l'agro-écologie

L'objectif de ce schéma est de **montrer les liens et les collaborations** entre 1) les acteurs qui favorisent et mettent en œuvre l'agro-écologie sur le territoire, identifiés spontanément par les acteurs interviewés ; et 2) ceux qui élaborent le PDRR (ces deux catégories d'acteurs étant parfois confondues). Le schéma est construit à partir de la compréhension des entretiens (des incertitudes quant aux liens de collaborations et à l'importance des acteurs peuvent donc subsister, pour ce schéma qui ne se veut **pas exhaustif**).

Les principaux acteurs identifiés de l'agro-écologie sur le territoire sont le réseau des Chambres d'agriculture, les producteurs Bio et plus globalement les structures de développement agricole considérées comme alternatives (réseau CIVAM, ARDEAR, etc.). L'accompagnement des GIEE par le **réseau CIVAM** semble très apprécié, avec des groupes qui fonctionnent bien, depuis un certain nombre d'années (surtout en Dordogne).

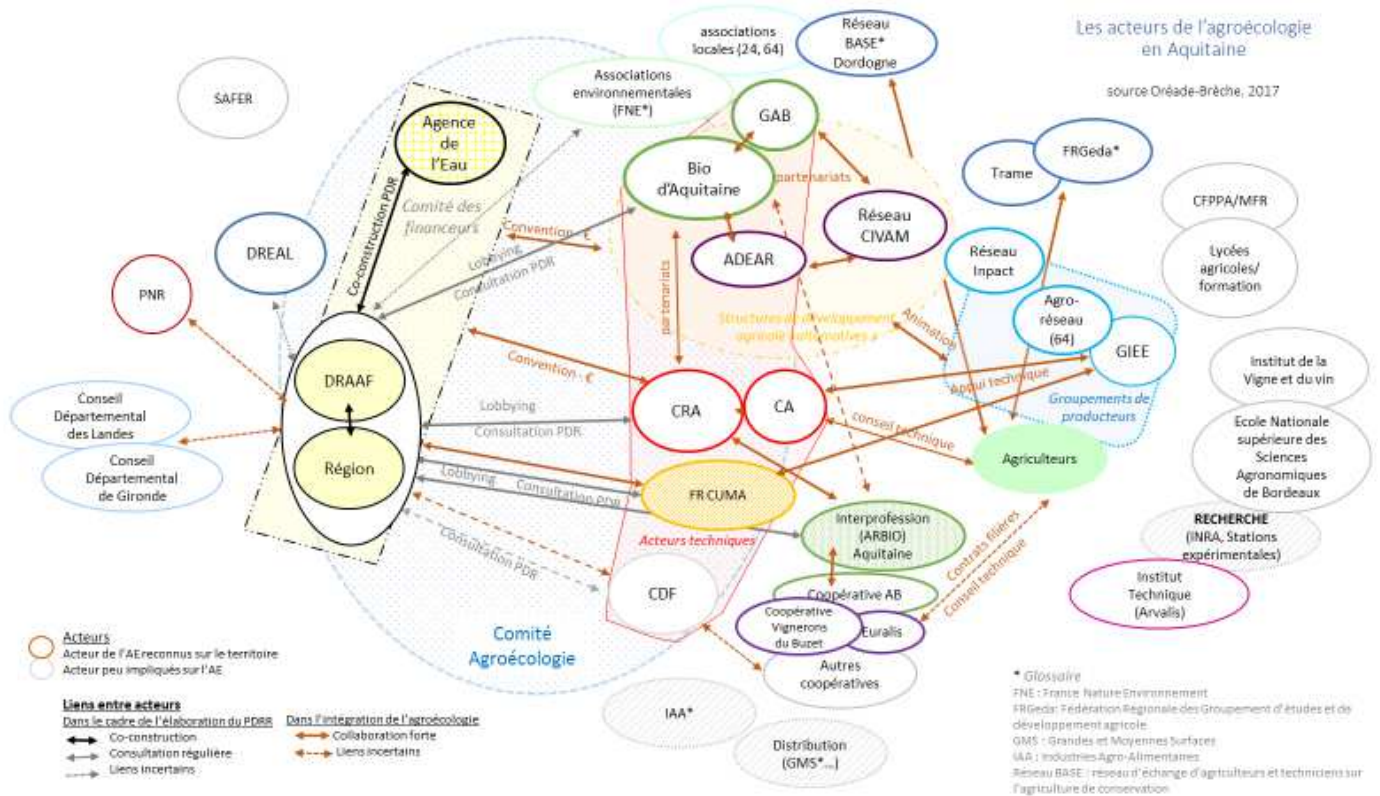


Schéma 1 : Liens et collaborations autour de l'agro-écologie – Source : Oréade Brèche, 2017

Le **réseau des CUMA** est également très bien identifié comme un acteur important de l'agro-écologie ; il semblerait que le réseau se soit en fait assez vite emparé de l'accompagnement de collectifs d'agriculteurs qui se sont donc positionnés pour accompagner les GIEE. Néanmoins, **il ne serait pas moteur** (voire plutôt en retard) au niveau de la **diffusion des agroéquipements**.

L'Aquitaine possède historiquement un **tissu dense d'associations locales** dont une grande partie contribuerait aux différents objectifs du PAE. Ces associations sont surtout situées dans les départements des Pyrénées-Atlantiques (64) et de la Dordogne (24).

Côté collectivités locales, aucune ne sort comme particulièrement engagée sur l'agro-écologie ; néanmoins, les conseils départementaux soutenaient des investissements en lien avec des pratiques agro-écologiques (et AREA) : les Conseils Départementaux des Landes, de Gironde et du Lot-et-Garonne.

Les acteurs en retrait des échanges sur l'agro-écologie

Trois grands types d'acteurs sont peu présents voire absents des échanges et projets en lien avec l'agro-écologie ou le PAE :

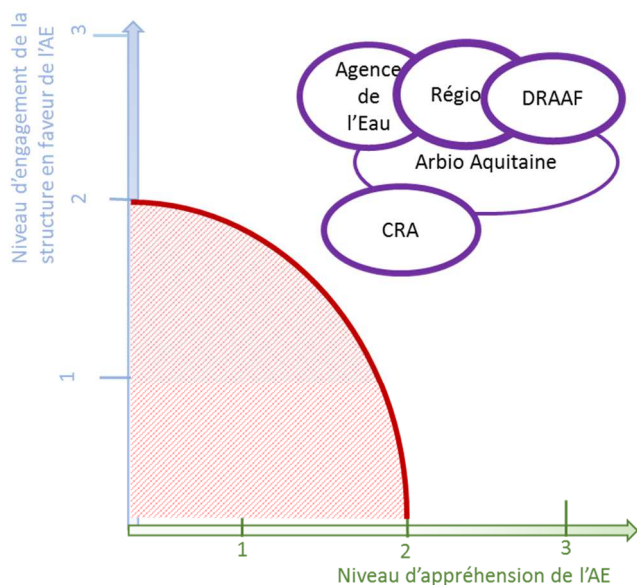
- **Les représentants des filières : le réseau des coopératives est identifié comme un acteur clé** pour le développement de l'agro-écologie, car il dispose d'un réseau de conseillers techniques qui pourraient faire un gros effet levier s'ils étaient plus mobilisés en faveur de l'agro-écologie. Ce réseau, tout comme celui des IAA (qui présente la même diversité en type de structures, de petites entreprises familiales à de grands groupes internationaux), a été identifié comme peu présent et peu impliqué lors de la concertation du PDRR ou du PAE. Néanmoins, **certaines coopératives du territoire s'engagent de manière individuelle** sur des projets de couverture de sols ou de réduction des intrants (EURALIS,

Coopérative des vignerons du Buzet, etc.). A noter que Coop de France n'était pas membre de l'Interprofession Bio (ex Arbio Aquitaine) ; ce sont les coopératives qui y adhèrent individuellement et directement.

- Le PDRR Aquitaine identifie comme faiblesse pour son territoire l'investissement limité dans la Recherche & Développement, et le **manque de synergie entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée en agriculture**, freinant la bonne appréhension des nouveaux défis dans les programmes. Malgré une présence notable de structures de recherche et d'enseignement supérieur, aucune collaboration avec les acteurs du développement agricole n'a émergé à ce jour. Pour remédier à cette faiblesse, un **Réseau Régional pour l'Innovation (RRI)** vient d'être constitué ; il a été créé suite au décret de 2016 obligeant les Chambres d'agriculture à disposer d'un service Recherche, Développement et Innovation. Il réunit comme acteurs principaux les Chambres d'agriculture, la Région, la DRAAF et les acteurs de la Recherche. Le RRI n'est pas dédié aux pratiques agro-écologiques ; 3 axes de travail ont été identifiés : la réduction des produits phytosanitaires en viticulture, la réalisation d'une cartographie pédologique des sols et la construction d'une base de données dynamique sur les projets de recherche/expérimentation en cours. Le RRI sera le comité de sélection du PEI- Partenariat Européen pour l'Innovation (mesure 16 du PDRR).
- La **SAFER** n'est pas identifiée comme acteur de l'agro-écologie, même si d'après certains acteurs rencontrés, il y aurait un certain nombre de chantiers à investir (antagonisme entre petites exploitations autonomes et agrandissement de grandes exploitation spécialisées)

Les instances de gouvernance

Le Comité agro-écologique (CAE) semble avoir un fonctionnement satisfaisant après une période de mise en place plus chaotique. Les acteurs, dont les chargés de mission du Conseil Régional, ont du mal à suivre les différents plans, avec instances de pilotage différents. Il manquerait du lien et de la visibilité entre ces plans (notamment Plans AB et Ecophyto).



L'épaisseur du trait est proportionnel au pouvoir d'influence que se donne l'acteur, au moment de l'élaboration du PDR Aquitaine.

source Oréade-Brèche, 2017

3.2 Schéma 2 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l'élaboration du PDRR au regard de leur appréhension et engagement en faveur de l'AE

Les principaux acteurs du PDR Aquitaine, **dont ceux qui ont le plus de pouvoir pour impacter l'élaboration des PDRR**, se situent tout au-dessus de la ligne médiane : tous les acteurs ont plutôt une bonne compréhension de l'agro-écologie (ils l'envisagent *a minima* comme un changement systémique de l'exploitation, qui doit également impacter l'organisation des filières), et mènent déjà des actions ciblées sur le développement de l'agro-écologie, mobilisant de l'ingénierie à cet effet.

Schéma 2 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l'élaboration du PDRR au regard de leur appréhension et engagement en faveur de l'AE

Annexe B2 – Grille d’analyse PDR Auvergne

1. Données générales

ELEMENTS DE CONTEXTE DE LA REGION (PRAD 2012-2019)	
Contexte régional sur l’agriculture	<ul style="list-style-type: none"> • Une agriculture, source d’emploi importante, qui se caractérise par une prédominance de l’élevage bovin en zone de montagne (l’Auvergne représente la plus grande superficie en herbe de France : 1.2 million ha sous forme de prairies permanentes ou temporaires, mais aussi de landes et de zones humides) et des zones de grandes cultures spécialisées dans la plaine de la Limagne • 3^{ème} région française en productions bovines avec supplantation du cheptel laitier par le cheptel viande, 1^{ère} région en production viande bovine avec élevage majoritairement à base herbagère. Les ¾ de la production bovine laitière sont transformés en fromage (44% en AOP) • Un territoire forestier, avec des surfaces boisées couvrant 28% du territoire • Présence d’eau et de zones humides structurantes : bassin hydrographique de la Loire (80 % de la superficie de la région) décomposé en 3 sous-bassins ; forts enjeux eau en tant que tête de bassin versant (2 SDAGE et 11 SAGE) • 30 à 40 % des transmissions sont hors cadre familial • Potentiel important en matière d’enseignement et de recherche agricole : VetAgro Sup, Agro-Paris-Tech, AgroSup Dijon. La Région bénéficie également de l’intervention des grands établissements de recherche que sont l’INRA et l’IRSTEA (ex. : CEMAGREF)
Disparités infrarégionales et contraintes particulières	<ul style="list-style-type: none"> • Faible densité de population avec une forte disparité entre les zones de montagne (2/3 de la superficie de la Région, qui concerne 7 exploitations sur 10) et le reste du territoire • Zonages agro-pédologiques : 1) andosols en montagne, peu sensibles à l’érosion, bonne capacité de rétention en eau ; 2) terres argilocalcaires de Limagne à forte qualité agronomique mais limitée par le climat : gels tardifs et déficit hydrique estival ; 3) le reste des sols est essentiellement sableux, sur substrat granitique, sensibles à l’érosion et à la sécheresse, faible réserve en eau étant compensée par la pluviométrie habituellement abondante, abondance particulière de sols particulièrement acides et filtrants • Première région française en surface subissant des contraintes naturelles : 90.1 % du territoire
Budget du PDRR dédié aux mesures 13, 10 et 11	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateur « volume maquette hors ICHN » : 395€/ha de SAU • Part de la maquette FEADER totale dédiée à la mesure 13 (ICHN) : 63.2% • Part de la maquette FEADER du budget (hors ICHN) dédiée à la mesure 10 : 13.5% • Part de la maquette FEADER du budget (hors ICHN) dédiée à la mesure 11 : 4.4%
Avancée en termes de pratique AE, quelques indicateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Surface en Bio : 4.44 % de la SAU (ORAB 2016, chiffres 2015) • Part des exploitations sous SIQO (hors secteur viticole) : 55 % des exploitations • Part des exploitations en circuits courts : 9.6 % • Surface Natura 2000 : 14.5 % du territoire
Agro-écologie et Région	
Actions concrètes, projets ou acteurs particulièrement engagés sur l’AE	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle AB MC pour la recherche et le développement en agriculture biologique sur le Massif Central (multi-acteurs : chambres d’agricultures, groupements de producteurs, entreprises ou organisations interprofessionnelles, lycées agricoles, établissements d’enseignement supérieur, l’ITAB, l’INRA, IRSTEA, l’Institut de l’Elevage, ABioDoc - VetAgro Sup, Arvalis, et universités) • LIT grandes cultures Auvergne - plateforme ouverte et collaborative misant sur l’expérimentation en conditions réelles de marché, dédiée à l’innovation en agro-écologie en grandes cultures (Limagrain, pôle de compétitivité Céréales Vallée, Inra et Irstea, ARVALIS-Institut du Végétal, Chambre régionale d’agriculture Auvergne-Rhône-Alpes et VetAgro Sup)

	<ul style="list-style-type: none"> • VIVEA (fonds d'assurance formation) - appel d'offres pour susciter l'émergence d'une offre de formation complémentaire sur la multi-performance pour des systèmes d'exploitation durables dans une perspective agro-écologique • La Cant'ADEAR (GIEE) : Agriculture Durable de Moyenne Montagne : optimisation des agro-ressources des territoires et étude de la relation entre les pratiques des agriculteurs et la qualité des produits en vue de leur valorisation pour une transition agro-écologique du Territoire • L'association Tradition Salers (GIEE) : innover et améliorer la durabilité du système traditionnel Salers pour assurer un avenir à ce modèle d'élevage unique et ancré à son territoire, par la valorisation des ressources naturelles et par la commercialisation de produits de qualité • La SARL AgriBrivaMetha (GIEE) : concrétiser une unité de méthanisation collective sur gisement exclusif d'effluents, de résidus agricoles, de couverts végétaux hivernaux et de cultures intermédiaires en valorisation injection biométhane • L'association de défense des agriculteurs et propriétaires du pays des Couzes (GIEE) veut renforcer le savoir-faire sur les techniques de l'agriculture de conservation des sols et mettre en œuvre le changement de pratiques tout en recherchant la performance économique et environnementale des exploitations (voir la fiche de présentation) • La coopérative Covidio-Bovicoop (GIEE) - Engager une démarche collective pour maîtriser la médecine de troupeau préventive en élevage bovin viande afin de faciliter le développement de l'engraissement • L'association "Avenir Ensemble 63" (GIEE) : développement d'échanges paille+luzerne / fumier entre éleveurs et agriculteurs • La CUMA Rénovation du Livradois-Forez (CUMA) : Développer l'autonomie protéique des exploitations en créant un réseau entre producteurs et éleveurs. "Livradois – Forez Protéines"
Les plans nationaux mis en œuvre (Ecophyto, AB2017, Enseigner autrement)	
Période d'élaboration par rapport au PDRR	<ul style="list-style-type: none"> • Le PRAD a été mis en chantier en 09/2011, validé en mars 2012 • Ecophyto est opérationnel depuis 2010 • Le Plan Ambition Bio 2017 a été validé fin 2014
Coordination entre les plans	<ul style="list-style-type: none"> • PRAD : outil reconnu par les acteurs dans la constitution du diagnostic et les réflexions du PDR Auvergne • SDAGE : délimiteur de zones vulnérables ou à enjeu eau dans les grilles de sélection de certaines mesures du PDRR ; n'aurait pas favorisé l'intégration de l'agro-écologie dans le PDRR • Plans du PAE : mêmes acteurs, services différents avec difficultés de communication et de coordination interservices • Liens entre Ambition Bio et Ecophyto : la bio est incluse dans Ecophyto ; à travers thématique réduction des phytosanitaires • Plan « Enseigner à produire autrement » : véhicule les fiches d'évaluation agro-écologie de la Chambre Régionale mais peu de visibilité de nombreux acteurs ; il manquerait de lien avec le PDRR et la mesure formation
Mobilisation des mesures du PDRR pour l'AE	
Identification des mesures qui semblent contribuer le plus à l'AE d'après les acteurs	<ul style="list-style-type: none"> • M10 (MAEC) et M11 (AB) • M4.1 sur les investissements (aide aux CUMA, à la diversification ; critères AB, MAEC, volet énergie, traitement des effluents) • M7.2 méthanisation • M16 de coopération, notamment avec la sous-mesure 16.5. Cependant des réserves ont été émises sur cette mesure

Mesures ouvertes mais non mises en œuvre faute de moyens humains et financiers	<ul style="list-style-type: none"> • M9 d'accompagnement des groupements de producteurs et M8 pour l'agroforesterie. Ces deux mesures vont être fermées • La sous-mesure 4.1.2 pour les investissements en exploitations agricoles. A été mais n'est actuellement plus opérationnelle • La sous-mesure 4.4 pour les investissements non productifs à visée agroenvironnementale • La sous-mesure 4.3 : en cours de mise en œuvre en faveur de l'irrigation collective 									
Mesures non ouvertes qui pourraient avantager l'AE	<ul style="list-style-type: none"> • M 6.2-6.4 : pas de besoin à priori identifié supérieur à ce qui était couvert via la mesure 7.2 sur la méthanisation • Sous-mesures 1.1, 2.2 et 2.3 : Sur la mesure 2 seule une sous-mesure a été ouverte (la 2.1). En effet, la mise en œuvre de la mesure était trop complexe (appels à candidatures nécessaires). Certaines actions de conseil ont été intégrées à la mesure 7 d'animation des MAE ou à la mesure 16 de coopération 									
Mesures qui auraient pu être plus engagées AE	La mesure 16 éventuellement (qui aurait une entrée plus « <i>écologique</i> » « <i>qu'agro-écologique</i> ») et la mesure 6.1.									
Mesure 10 – MAEC										
Critères de zonage des PAEC	Zonage par enjeu eau, biodiversité et séquestration du carbone. Divergence sur la question de couverture du territoire par les zonages : pour certains la totalité du territoire ; pour d'autres des zones plus restrictives qu'en Rhône-Alpes , où l'intégralité du territoire est couverte ; et avec des régulations budgétaires									
Exemple(s) de PAEC	Pas de PAEC spécifiques nommés par les interlocuteurs									
Mesure 11 – Agriculture biologique										
Critères de sélection de la sous-mesure 11.2 (MAB)	<p>En 2015, l'aide au maintien n'était pas assuré pour les exploitations non engagées en 2014 dans un contrat SAB². En 2016, deux critères sont appliqués, dont un spécifique à la filière bovin viande ; en contrepartie la prorogation annuelle de l'aide devient possible pour tous les agriculteurs éligibles.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Critères de sélection à compter de 2016</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1.</td> <td>Chef d'exploitation individuel installé depuis moins de 5 ans ou forme sociétaire dont au moins la moitié des parts sociales est détenue par un ou plusieurs agriculteurs installés depuis moins de 5 ans</td> </tr> <tr> <td>2.</td> <td>Taux de valorisation des animaux en filière bio ³supérieur ou égal à 50%</td> </tr> </tbody> </table>	Critères de sélection à compter de 2016		1.	Chef d'exploitation individuel installé depuis moins de 5 ans ou forme sociétaire dont au moins la moitié des parts sociales est détenue par un ou plusieurs agriculteurs installés depuis moins de 5 ans	2.	Taux de valorisation des animaux en filière bio ³ supérieur ou égal à 50%			
Critères de sélection à compter de 2016										
1.	Chef d'exploitation individuel installé depuis moins de 5 ans ou forme sociétaire dont au moins la moitié des parts sociales est détenue par un ou plusieurs agriculteurs installés depuis moins de 5 ans									
2.	Taux de valorisation des animaux en filière bio ³ supérieur ou égal à 50%									
Plafonds	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Plafonds en €</th> <th>2015</th> <th>A partir 2016</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CAB</td> <td>12.000</td> <td>12.000</td> </tr> <tr> <td>MAB</td> <td>5 ans max 8.000 €</td> <td>Prorogation possible 8.000 €</td> </tr> </tbody> </table>	Plafonds en €	2015	A partir 2016	CAB	12.000	12.000	MAB	5 ans max 8.000 €	Prorogation possible 8.000 €
Plafonds en €	2015	A partir 2016								
CAB	12.000	12.000								
MAB	5 ans max 8.000 €	Prorogation possible 8.000 €								
Différence de valorisation et attractivité MAEC/BIO	Pas de différence d'attractivité identifiée mais des plafonnements d'aides beaucoup plus limitant sur la bio que sur les MAEC.									
Mesure 16										
Intégration de l'AE dans la mesure PEI	La mesure 16 est citée comme contributrice à la transition agro-écologique. Sur 6 GO sélectionnés en septembre 2017, 2 portent sur la « triple performance » (http://www.reseaurural.fr/files/2017-09-29_tab_go_selectionnees.pdf)									

² SAB : soutien à l'agriculture biologique, aide du premier pilier, programmation 2007-2013

³ Le taux de valorisation est défini par le ratio « nombre d'animaux valorisés en filière Bio, y compris vaches de réforme » ÷ « nombre d'animaux sortis » ; numérateur et dénominateur sont comptés en nombre de têtes.

2. Le contexte auvergnat et l'intégration des principes et concepts de l'agro-écologie dans les orientations du PDRR

Contexte général de la région Auvergne

L'Auvergne a une superficie de 26 000 km², dont une majeure partie est située en zone de montagne. Ce relief affecte significativement le tissu rural dans son ensemble. La densité de population est faible (52 hab/km² contre 114 au niveau français), avec un écart particulièrement fort entre la zone de montagne (32 hab/km²) et le reste du territoire (89 hab/km²).

Le poids du secteur agricole (5,8 % de l'emploi régional) est bien supérieur à la moyenne nationale et est caractérisé par une agriculture de montagne (61% de SAU régionale classés en zone de montagne). L'essentiel (80 %) du territoire agricole de l'Auvergne est voué à l'élevage d'herbivores (31,5% des exploitations en bovins viande et 18,5% en bovins lait). La région est en effet la plus grande prairie de France et l'herbe occupe plus de 1,2 millions d'hectares.

L'Auvergne est victime de la déprise agricole depuis plusieurs décennies. Entre 2000 et 2010, près d'une exploitation sur cinq a disparu de la campagne auvergnate. Cette baisse, qui affecte principalement les petites unités, s'explique par la restructuration et la modernisation des exploitations. L'érosion des fermes génère le renforcement de la spécialisation des exploitations vers certaines productions. Ainsi, les exploitations spécialisées notamment dans la production de bovins viande et de grandes cultures gagnent du terrain par rapport à l'élevage bovin mixte (lait et viande), à la polyculture et au poly-élevage. La production de viande bovine arrive en tête (34 % de la production agricole) suivie de la production laitière (27 %) et des productions céréalières (17 %). Près de la moitié des terres consacrées à la production de céréales est localisée dans les plaines de Limagne. Le blé est la première céréale et est cultivé dans le cadre de filières spécialisées liées à des industries de transformation locales. Organisée autour de la sucrerie Bourdon, la betterave industrielle poursuit son développement avec des surfaces en hausse régulière.

En matière d'enseignement et de recherche agricole, l'Auvergne dispose d'un potentiel important grâce à des écoles prestigieuses : VetAgro Sup, Agro-Paris-Tech, AgroSup Dijon. Elle bénéficie également de l'intervention des grands établissements de recherche que sont l'INRA et l'IRSTEA (ex. : CEMAGREF).

L'Auvergne est reconnue pour ses produits et son environnement de qualité, comme le souligne l'importance des produits à signe d'identification de qualité et de l'origine.

Au niveau territorial et environnemental, l'Auvergne présente des atouts indéniables avec la très forte présence d'herbe sous forme de prairies permanentes ou temporaires, mais aussi de landes et de zones humides qui structurent le territoire et la présence d'eau et de zones humides structurantes avec l'importance de ses têtes de bassins versants, amenant une responsabilité particulière de maintien de la qualité de l'eau vers l'aval.

L'agro-écologie en Auvergne

De par son contexte territorial et environnemental, **l'Auvergne apparaît naturellement comme étant impliquée en agro-écologie**. Des **initiatives précoces** de groupes d'agriculteurs en termes de semi-direct et d'agriculture de conservation ainsi que des investissements plus récents des coopératives en

termes de gestion de troupeau plus systémique (médecine douce et maîtrise sanitaire) montrent **l'intérêt de la région pour l'agro-écologie**. Par ailleurs, l'image de « région verte » de l'Auvergne constitue un atout touristique territorial évident que les pouvoirs publics ont le souci de préserver, par exemple en ce qui concerne la qualité de l'eau et le maintien des forêts.

Cependant, plusieurs freins au développement de l'AE se posent sur le territoire, en lien avec les éléments de contexte évoqués précédemment. Tout d'abord, cette image de « région verte » donne l'illusion d'une marge de manœuvre en termes d'AE moins importante que dans d'autres territoires plus intensifs. **Les systèmes extensifs de la région sont ainsi rarement remis en question** car ce caractère extensif n'est pas associé par la société à une atteinte environnementale.

Par ailleurs, deux cas de figure d'exploitations agricoles se posent comme des freins à la transition vers l'AE. D'une part, on trouve des exploitations ayant une bonne valorisation économique tout en ayant une attitude respectable envers l'environnement, situation qui ne pousse pas les agriculteurs à aller vers la bio ou vers l'AE. C'est le cas des productions AOP, nombreuses sur le territoire auvergnat. D'autre part, des exploitations se situent à l'inverse dans une situation économique difficile qui se pose comme un obstacle à la prise de risque de l'agriculteur pour une transition de ses pratiques.

Ensuite, se présente comme un frein le fait que les réflexions en termes d'AE soient principalement ciblées (enjeux phytosanitaires et fertilisation) et non systémiques, avec l'optimisation de techniques à la parcelle. L'intégration de nouvelles cultures et de rotations longues nécessiterait un travail en aval sur les filières pour assurer les débouchés des productions agricoles, réflexion absente aujourd'hui.

Enfin, d'une façon générale, la **formation des agriculteurs** est perçue comme incomplète en termes d'AE.

Les **acteurs du territoire** (*voir schéma 1 : Liens et collaboration autour de l'agro-écologie*) **semblent se sentir concernés par l'AE** comme le montre l'ouverture de postes ciblant spécifiquement l'AE chez la FRCUMA et Coop de France. Plusieurs projets de recherche mettant en jeu plusieurs acteurs se focalisent sur **l'agriculture biologique** et le **machinisme agricole** (IRSTEA, VetAgroSup et FRCUMA). VetAgroSup et la Plateforme 21⁴ ont lancé en 2016 un projet sur **l'optimisation de la logistique des circuits alimentaires de proximité**, en partenariat avec un réseau d'acteurs professionnels, dont des transporteurs. On peut également citer l'association Pôle Agriculture Biologique Massif Central (Pôle AB MC) pour la recherche et le développement en agriculture biologique sur le Massif Central qui conduit des projets R&D multi-acteurs avec des chambres d'agriculture, des groupements de producteurs, des entreprises ou des organisations interprofessionnelles, des lycées agricoles, des établissements d'enseignement supérieur, l'ITAB, l'INRA, IRSTEA, l'Institut de l'Élevage, ABioDoc - VetAgro Sup, Arvalis, et des universités. Le Laboratoire d'Innovation Territoriale (LIT) pour les grandes cultures en Auvergne porté par la coopérative Limagrain et animé par le pôle de compétitivité Céréales Vallée est une plateforme ouverte et collaborative misant sur l'expérimentation en conditions réelles de marché dédiée à l'innovation en agro-écologie en grandes cultures, co-construit avec les instituts de recherche Inra et Irstea, l'institut technique ARVALIS-Institut du Végétal, la Chambre régionale d'agriculture Auvergne-Rhône-Alpes et VetAgro Sup. Le fond d'assurance formation VIVEA pour les non-salariés du secteur agricole (chefs d'exploitation ou d'entreprise, conjoints collaborateurs et aide-familiaux) en partenariat avec la DRAAF a lancé un appel d'offres pour susciter l'émergence d'une **offre**

⁴ La Plate-forme 21 est un réseau d'acteurs du Massif central ayant la volonté d'améliorer la prise en compte du développement durable dans leurs analyses, leurs stratégies et leurs plans d'actions, en amont de la réalisation des projets.

de formation complémentaire de l'offre déjà existante sur les techniques dites alternatives, fréquemment abordées dans une logique substitutive à des pratiques conventionnelles afin de développer la multi-performance pour des systèmes d'exploitation durables dans une perspective agro-écologique. Un partenariat entre le CRA Auvergne et la DRAAF a permis la réalisation de fiches-témoignages d'agriculteurs engagés dans des pratiques agro-écologiques. Certaines collectivités territoriales portent un intérêt pour l'AE comme le Conseil Départemental du Puy-de-Dôme qui a financé des diagnostics agro-écologiques. La Région Auvergne a par ailleurs développé un programme d'appui spécifique au développement de l'agriculture biologique en 2012, et disposait de politiques de soutien à l'agriculture durable, aux SIQO et souhaitait mettre en place une politique de soutien aux circuits courts et filières locales.

2.1 *La perception de l'agro-écologie par les acteurs, rapports de force et impacts sur le PDRR*

Intégration de l'agro-écologie

La définition de l'AE en termes de triple performance était bien intégrée par les différents acteurs du territoire même si certains considèrent que la question sociale apparaît d'avantage en filigrane. Différentes échelles spatiales ont été évoquées : d'abord la parcelle avec la recherche de consolidation du rendement en raisonnant sur l'écologie et la structuration des sols et sur la biologie des plantes à travers de nouvelles pratiques ; ensuite l'approche systémique de l'exploitation en tant qu'unité dans un milieu. Cette approche systémique a été fortement soulignée par les acteurs. Ils ont évoqué le besoin de s'appuyer sur les potentialités écologiques des milieux pour produire plus et mieux en préservant les ressources (notamment la ressource eau) et l'importance des filières en aval comme levier pour faciliter l'engagement des agriculteurs dans l'allongement de leurs rotations ou l'introduction de nouvelles cultures.

Certains acteurs ont évoqué la bio lors de la définition de l'AE. Selon certains, **l'agriculture biologique est considérée comme partie intégrante de l'AE**, tout comme l'agroforesterie et l'agriculture de conservation, et même parfois être identifiée **comme la démarche la plus aboutie de l'AE**. Néanmoins, la bio est vue par d'autres acteurs comme une démarche distincte de l'AE, bien qu'elle en soit considérée comme très proche du point de vue notamment de l'utilisation des produits de synthèse et de son impact sur la ressource eau.

Plusieurs **regrets sur la définition et le terme AE** ont été énoncés par certains acteurs :

1. Selon certains, la démarche AE existait déjà mais sous d'autres termes. Certains ont parlé d'« agriculture paysanne », d'autre de « développement durable », des notions évoquées depuis les années 80. L'utilisation d'un nouveau terme peut selon eux porter à confusion et le terme AE a même été décrit comme « tabou » par un acteur préférant utiliser le terme de « triple performance » ;
2. La politique portée autour de l'AE dénonce certaines pratiques et encourage l'évolution vers de nouvelles pratiques comme si elle considérait que tout ce qui était fait avant n'était pas une avancée positive. Or, les contraintes naturelles et pédoclimatiques de la région ont amené tôt le recours à des pratiques en accord avec les potentialités du milieu. **Certains acteurs reprochent au gouvernement de ne pas encourager la continuité avec ce qui existait déjà** dans la région en l'améliorant et de vouloir être en rupture totale avec le terrain existant ;

3. Certains acteurs interrogés regrettent que le **concept scientifique robuste d'AE ait été transformé** en grille de correspondance triple performance en réduisant les notions AE en critères administratifs « à cocher ». Ils dénoncent ces critères objectivables très réducteurs qui peuvent être remplis sans pour autant avoir une approche systémique mobilisant les agroécosystèmes ; ainsi qu'une définition de fait dénaturée, entraînant une mauvaise compréhension de l'AE de la part des acteurs (ce qui explique notamment le premier item énoncé). Enfin, la grille administrative AE pousse à une obligation de moyens (critères) et non de résultats en termes d'agro-écologie.

Implication sur le PDRR

L'ensemble des acteurs interrogés a été convié aux différents comités techniques de consultation lors de l'élaboration du PDR Auvergne et aucun n'a évoqué d'acteurs manquants. Les acteurs ont évoqué un « processus participatif » organisé en plénière où chacun pouvait s'exprimer. Cependant, **ce processus a amené de la lourdeur bureaucratique** avec beaucoup de réunions et de nombreuses versions du PDRR. Un regret évoqué par les coopératives et la Chambre Régionale d'Agriculture était que, d'un point de vue institutionnel en tant que représentant de ces membres, ils trouvaient **dommage de ne pas avoir eu plus de poids dans les discussions**, chaque acteur étant considéré comme une voix. L'implication de certains acteurs a paru pour d'autres insuffisante.

Le changement de gouvernance de l'Etat vers la Région a semblé amener quelques tensions ; il n'y a pas eu de transfert d'agent entre la DRAAF et la Région ni de délégation du pilotage de certaines mesures à la DRAAF, mais le travail technique des services DRAAF/Région a permis une bonne collaboration.

2.2 Approfondissement de la stratégie en faveur de l'AE

La logique d'intervention globale du PDRR

Le PDRR a été structuré autour d'une **stratégie en 3 axes** : différenciation qualitative des produits ; accompagnement au changement de pratiques (en lien avec l'innovation, la formation et l'animation) ; compétitivité des exploitations.

La logique d'intervention globale de l'AG a été **d'ouvrir un grand nombre de mesures** dans l'objectif de couvrir un large spectre d'actions finançables par le PDRR. Un des ressentis d'acteur fut également qu'un des objectifs dans la construction du PDRR était de pouvoir consommer via les mesures l'intégralité de l'enveloppe FEADER allouée à la région et donc d'ouvrir les mesures et de les rendre relativement accessibles par leurs grilles de sélection.

La stratégie de l'Autorité de gestion d'ouvrir un grand nombre de mesures eut cependant son pendant négatif : au vu des **difficultés de gestion** des nombreuses mesures ouvertes, en termes de moyens humains comme financiers, **toutes ne furent pas mises en œuvre**. C'est par exemple le cas des mesures 4.1.2, 4.3 et 4.4.

La logique d'intervention en faveur de l'AE

Stratégie en lien avec l'AE

Concernant l'intégration de l'agro-écologie dans le PDR Auvergne, les différents acteurs s'accordent à dire que **l'agro-écologie était l'un des axes de la stratégie initiale lors de son élaboration, mais sans que ce soit pour autant l'axe prioritaire**. Une des raisons de la présence de l'agro-écologie dans les axes du PDRR est le fait que ce soit imposé par le cadre national par le biais des priorités 4 et 5. La politique régionale, favorable à l'agro-écologie lors de l'élaboration du PDRR, aura également joué un rôle positif en ce sens.

Selon les acteurs, l'agro-écologie a pu être **bien intégrée dans les mesures directement fléchées agro-écologie** comme les mesures AB et MAEC, ce malgré des difficultés de paiement et de calendrier. Cependant, quand il a été question d'intégrer l'agro-écologie **dans des mesures de manière plus indirecte, le travail s'est avéré plus complexe**. L'agro-écologie a été intégrée **au mieux dans les grilles de sélection** via les critères et les bonifications mais moins dans le cœur des mesures. Pour la DRAAF, l'objectif était d'intégrer l'agro-écologie via les grilles dans les mesures qui semblaient cohérentes tout en essayant de rester simple et en privilégiant les mesures instruites par l'Etat.

Par ailleurs, face au manque de moyens humains et financiers pour la gestion des mesures, l'Autorité de gestion a été amenée à **prioriser les mesures mises en œuvre**. Les mesures relatives à l'agro-écologie se sont ainsi parfois retrouvées **au second plan** et n'ont **pas été mises en œuvre**.

On peut par exemple citer la mesure 4.1, engagée pour l'AE dans ses grilles, mais dont la sous-mesure 4.1.2, spécifique sur les changements de pratiques vers des modes de production plus durables, n'est aujourd'hui plus opérationnelle à cause d'un souci d'instrumentation ; dans la situation générale d'urgence, la mesure n'est pas prioritaire. Elle s'avère d'autant moins prioritaire que la quantité de crédits lui étant alloué est relativement faible, tout comme le nombre de dossiers déposés à présent, et que la nouvelle politique régionale ne pousse pas dans le sens de cette mesure.

Il y a donc **un manque de moyens humains et financiers pour permettre d'avancer plus sur l'intégration de l'agro-écologie dans le PDRR**.

Une remarque peut être faite concernant **les besoins** énoncés en termes d'agro-écologie dans le PDRR. A en effet été relevé le manque, dans le texte, d'un des besoins du territoire : celui de la **gestion des effluents**. Ce sujet a en effet été l'occasion de nombreux débats, certains acteurs appuyant la nécessité avérée d'agrandir les structures de stockage face aux problématiques de surplus d'effluents, d'autres montrant une forte réticence à financer de telles installations via le PDRR car ne considérant pas cette solution d'agrandissement comme une solution optimale vis-à-vis de l'environnement. Du fait de ce débat, la question de la gestion des effluents n'a pas été inscrite dans les besoins du PDRR.

Intégration de l'AE dans les mesures

Les mesures considérées comme **les plus fortement engagées pour l'agro-écologie** sont les mesures : **M10** MAEC, **M11** AB, **M4.1** sur les investissements (aide aux CUMA, à la diversification ; critères AB, MAEC, volet énergie, traitement des effluents), **M7.2** méthanisation et **M16** coopération (notamment avec la sous-mesure 16.5). Cependant des réserves ont été émises sur la mesure 16 : une entrée plus écologique qu'agro-écologique et une mise en œuvre très complexe et lourde, une « machinerie » qui n'est pas adaptée à la création de partenariats : il faut beaucoup de moyens ! De plus, l'outil d'instrumentation de la mesure, OSIRIS, n'est pas fonctionnel. Concernant les mesures pour l'investissement, le Conseil Départemental du Puy-de-Dôme a par ailleurs relevé le fait que le PDRR ne finance pas les projets inférieurs à 30 000 euros, portés par les exploitations familiales. C'est pour cet

acteur un regret, et le Conseil Départemental a de fait choisi de financer en fonds propres les petits projets.

Ont également été citées comme **orientées vers l'AE** (mais avec une marge de progression) les mesures : **M1.2** de démonstration et information ; **M6.1** DJA avec des critères de bonification AE ; **M7.6** avec les contrats Natura 2000.

Lors de l'analyse des PDRR, la phase 1 de la présente étude avait permis d'identifier comme mesures fortement engagées en Auvergne vers l'AE les mesures 4.1-4.2, 6.1 et 16 (avec notamment la mesure 16.5). Ce constat n'est donc que partiellement partagé par les acteurs régionaux.

En revanche, comme exposé précédemment, **plusieurs mesures favorables à l'agro-écologie, bien qu'ouvertes, n'ont pas été mises en œuvre** faute de moyens humains et financiers. C'est le cas de :

- La **mesure 9** d'accompagnement des groupements de producteurs (ouverte au cas où il y aurait des dossiers, mais il n'y a pas de groupements de producteurs en formation) et la **mesure 8** pour l'agroforesterie. Ces deux mesures vont d'ailleurs être fermées.
- La **sous-mesure 4.1.2** pour les investissements en exploitations agricoles. A été ouverte avec plusieurs AAP pour des financements très spécifiques (désherbage thermique pour les bio par exemple). Elle a ensuite été fermée et doit être ré-ouverte après remodelage et instrumentation du dispositif. Elle n'est actuellement plus opérationnelle.
- La **sous-mesure 4.4** pour les investissements non productifs à visée agroenvironnementale, car non prioritaire.
- La **sous-mesure 4.3** : en cours de mise en œuvre en faveur de l'irrigation collective. Cependant, il existe des problèmes d'expertises sur la manière de rédiger l'AAP. Celui-ci devrait être élaboré en s'appuyant sur l'AAP rédigé en Rhône-Alpes.

D'autres mesures n'ont pas été ouvertes, c'est le cas de la mesure **6.2-6.4** et des sous-mesures **1.1, 2.2** et **2.3**. Concernant la mesure 2, une seule sous-mesure a été ouverte, la sous-mesure 2.1. Cela s'explique par une mise en œuvre trop complexe de la mesure (appels à candidature nécessaires). Une réelle demande existe pourtant sur ces mesures qui permettraient par exemple de financer du conseil individuel aux agriculteurs pour le changement de pratiques. Certaines actions de conseil ont été intégrées à la mesure 7 d'animation des MAE ou à la mesure 16 de coopération, mais la question du succès de cette manœuvre se pose.

Focus mesure 10 MAEC

Concernant la **mise en œuvre de la mesure 10**, des Zones d'Actions Prioritaires (ZAP) ont été définies par filtres successifs sur les enjeux eau, biodiversité (zones Natura 2000) et séquestration du carbone. Par exemple, les ZAP à enjeu carbone correspondent aux zones où il y avait le plus de diminution des surfaces de prairies : particulièrement dans l'Allier. On note également un zonage concernant les systèmes herbagers : ciblage de la MAEC SHP2 sur les estives exploitées en collectifs à une altitude supérieure à 900m.

La vision de la couverture du territoire par ces délimitations diverge, certains acteurs semblent penser qu'une **grande partie du territoire auvergnat est en réalité couverte** par les ZAP tandis que la DRAAF parle de **zones toutefois plus restrictives qu'en Rhône-Alpes**, où l'intégralité du territoire est couverte, et avec des régulations budgétaires.

La réflexion pour le choix des types d'opération (TO) pour les PAEC s'est faite de façon concertée avec un groupe assez large d'acteurs. Parvenir à un consensus semble avoir été délicat et l'Autorité de

gestion dut parfois trancher sur certaines questions. Les TO ont été choisis de manière à répondre aux besoins des territoires. Le mode de création des PAEC était alors le suivant : suite au lancement de l'AAP, un appel au peuple est fait pour les porteurs de projet qui définissent un projet avec : un territoire d'application, des mesures et des financements associés. Le projet est ensuite révisé avec l'aide de la DRAAF puis présenté à la CRAEC qui décide de la validation ou non du projet avant que le comité de financeurs décide de l'enveloppe lui étant allouée. Une fois le dossier validé par la CRAEC, le porteur de projet s'adresse aux Autorités de gestion puis le dossier part en DDT.

En réalité, il n'y a pas eu de réelle sélection des projets, **aucun des projets n'a été refusé**. Certains ont seulement dû être modifiés lorsqu'ils étaient jugés incomplets. Ils étaient alors validés lors de la session suivante.

Néanmoins, dans la **maquette financière correspondant aux projets déposés** (contrairement au cas de Rhône-Alpes), la non-sélection des projets ne pose pas problème et il n'y a pas de souci financier sur cette mesure.

Focus mesure 11

Par contrainte budgétaire, la **mesure 11 pour la bio** a été mise en place avec **des plafonds** considérés par les acteurs de la bio comme drastiques et beaucoup plus contraignants que ceux des MAEC. Ce plafonnement a néanmoins été fait de façon concertée entre la DRAAF, la Région, la Chambre d'Agriculture, Coop de France, l'URIAA (Union Régionale des Industries Agro-Alimentaires) et la FRAB. L'aide au maintien a fait l'objet de longs débats. En 2015 l'aide au maintien n'a été ouverte que dans la continuité d'aide à la conversion ou pour la reprise des anciennes aides SAB-M : les agriculteurs ayant déjà bénéficié de 10 ans d'aides n'ont pas été soutenus. Face à ce choix, la profession bio et les filières se sont fortement mobilisés pour prévenir l'Autorité de gestion du risque de fragilisation des exploitations « historiques » par l'arrêt de l'aide au maintien, et de ce fait la fragilisation des filières organisées. En parallèle, un certain nombre d'exploitations en bovin viande se sont convertis à la bio par « opportunisme », sans valoriser leurs animaux en filière bio (brouards vendus en conventionnel vers l'Italie). La sous-mesure 11.2 a ainsi été modifiée afin de mieux accompagner les exploitations en filière bovin allaitant valorisant leurs produits en filières biologiques (afin de conforter la filière bovin viande bio du territoire) et de mieux soutenir les exploitations engagées historiquement dans la dynamique de développement de la bio sur le territoire.

Les services de l'Etat et de la Région ont fait part des **difficultés de gestion et d'anticipation** qu'ils pouvaient avoir, en raison de la **non disponibilité des outils d'instruction** : la campagne PAC 2015 n'a à ce jour toujours pas pu être instruite.

Evolutions de l'engagement vers l'AE : fusion et changement de politique régionale

Concernant la fusion des régions, il n'y a pas d'objectif annoncé de fusion des PDRR Auvergne et Rhône-Alpes qui resteront donc indépendants jusqu'en 2020, avec un service FEADER gérant les deux PDRR. Il y a cependant une convergence des deux PDRR, une harmonisation. La volonté du nouvel exécutif est celle d'une harmonisation rapide des deux PDRR.

Lorsque de nouvelles mesures ou appels à projets sont ouverts, cela est ainsi fait de façon homogène pour les deux régions. C'est par exemple le cas sur l'irrigation ou les aides aux CUMA. Pour la mesure 4.1.2, il y a un important travail de remodelage des dispositifs qui étaient très différents dans les deux régions (et peu satisfaisant en Auvergne) vers un dispositif commun. Des questions se posent de même sur une potentielle évolution du dispositif 4.1.1.

On notera que certains acteurs montrent une forte réticence vis-à-vis de l'harmonisation des PDRR en soulignant le fait que les PDRR étaient chacun adaptés à l'agriculture et aux contextes pédoclimatique, économique, social, etc., de leur région et qu'harmoniser les PDRR n'a pas de sens au vu de leurs disparités.

L'impact des évolutions du PDRR sur l'AE est considéré comme neutre car l'AE n'est pas la préoccupation principale, les effets sur celle-ci seront donc collatéraux et considérés comme limités. Mais le risque est par exemple que soient supprimées, dans un souci de simplification et d'harmonisation, des mesures n'existant pas côté Rhône-Alpes mais jouant pourtant un rôle pour l'AE. L'harmonisation des grilles et leur simplification peut également avoir pour effet de minimiser la présence de l'AE.

Néanmoins, le changement d'exécutif régional peut, lui, avoir un impact sur l'AE. En effet, la politique de la présidence est bien moins engagée vers l'AE que ne l'était la précédente, ce qui est notamment visible sur la bio. Un acteur parle même aujourd'hui de l'apparition de certaines oppositions à l'AE. La politique régionale est aujourd'hui plutôt orientée sur le développement des filières et le soutien aux investissements. Un acteur marque sa déception de voir les financements orientés vers l'investissement et non plus vers le fonctionnement, élément crucial du développement de l'AE.

Le risque est donc celui d'un retour en arrière concernant l'AE ou tout du moins l'arrêt des dynamiques initiées précédemment pour l'AE.

On note cependant qu'en dépit de ce changement d'orientation politique, il n'y a pour le moment pas de recul important sur la présence de l'AE dans les PDRR.

En termes organisationnels, la fusion est par ailleurs marquée par d'importantes difficultés. La réorganisation des services n'est pas encore achevée et certains acteurs déplorent des difficultés à identifier des référents auxquels s'adresser ainsi qu'un manque de coordination et même de compétences et de connaissances.

Conclusion sur l'analyse individuelle de la mobilisation du PDR Auvergne pour le PAE

En phase 1, l'analyse du PDR Auvergne avait fait ressortir une logique d'intervention contribuant à l'activation d'un nombre modéré de sous leviers du PAE. Certains sous leviers comme le développement de l'AB, les économies d'eau et la préservation des sols étaient néanmoins activés alors qu'ils n'étaient pas mentionnés dans les besoins du PDRR. Par ailleurs, un grand nombre de mesures étaient activées en faveur de l'AE, trois d'entre elles étant considérées comme ayant un engagement fort envers le PAE. Les conclusions concernant l'engagement du PDRR en faveur du PAE étaient ainsi de considérer le PDRR comme relativement fort.

L'étude de cas a permis d'affiner la compréhension de la logique d'intervention, dont la stratégie visait l'ouverture de nombreuses mesures en faveur de l'AE. Néanmoins **la pertinence de cette stratégie est en partie questionnée**, dans la mesure où les moyens financiers et humains limitent leur application. **Plusieurs mesures, apparaissant comme ouvertes dans le PDRR, ne sont en réalité pas mises en œuvre**, au regret de plusieurs acteurs. Cependant, la politique régionale de l'époque, engagée vers l'AE, a tout de même **veillé à introduire au mieux l'AE dans les mesures**. Le bilan semble donc être celui d'un PDRR ayant initialement introduit l'AE de façon relativement marquée, mais qui s'est trouvé contraint par des questions financières, contraintes ayant limité son potentiel de contribution à l'AE à une contribution relativement modérée.

2.3 La place des différents schémas régionaux et plans du PAE dans l'intégration de l'AE dans le PDR Auvergne

Les différents schémas régionaux ou plans du PAE ont été plus ou moins intégrés dans l'élaboration du PDRR.

Le PRAD a été un outil reconnu par les acteurs dans la constitution du diagnostic et les réflexions du PDR Auvergne. Les trois axes stratégiques soulignés dans le PDRR étaient également établis dans le PRAD.

Le SDAGE a été utilisé en tant que délimiteur de zones vulnérables ou à enjeu eau dans les grilles de sélection de certaines mesures du PDRR mais n'étant pas ciblé agro-écologie, il n'a pas favorisé l'intégration de l'agro-écologie dans le PDRR.

Concernant les plans du PAE, ils réunissent globalement les mêmes acteurs mais ne sont pas suivis par les mêmes services, ce qui engendre des difficultés de communication et de coordination interservices. Un effort de liens entre Ambition Bio et Ecophyto a été souligné par certains acteurs, notamment à travers l'initiative d'Ecophyto d'inclure des agriculteurs bio dans leur réseau des fermes des 30.000. De plus, le salon Tech&Bio, qui participe pleinement à la mise en œuvre du programme Ambition Bio 2017, portera cette année sur la thématique de réduction des phytosanitaires.

A noter néanmoins que lors du changement de mandature du Conseil Régional, le nouvel exécutif a tenu à mettre en place son propre plan bio sur la nouvelle grande Région, sans tenir compte des deux Plans Ambition Bio existant. Au niveau des services de l'Etat, le service s'occupant du plan « Enseigner à produire autrement » est en lien avec les services agriculture. Il véhicule également les fiche d'évaluation agro-écologie de la Chambre Régionale. Cependant de nombreux acteurs ont peu de visibilité sur ce plan ; ils soulignent le manque de lien avec le PDRR et la mesure formation qui a fait l'objet d'un seul appel à projets.

Bons nombres d'acteurs n'avaient pas connaissance du guide FEADER qui était supposé faciliter la mise en œuvre du PAE dans les PDRR mais qui est arrivé trop tard (sortie officielle du guide FEADER en mai 2014).

L'engouement pour les GIEE semble s'être ralenti ces dernières années. L'ensemble des acteurs ont prononcé leur déception sur ce dispositif et soulignent le faible nombre de groupement d'intérêt économique et environnemental. Seuls 7 GIEE ont été labellisés en Auvergne contre 21 en Rhône-Alpes. Les raisons invoquées par les acteurs pour expliquer ce manque de dynamisme sont :

- 1) un niveau d'exigences fort,
- 2) une lourdeur des démarches administratives,
- 3) des financements instables.

Des acteurs regrettent le manque de lien entre les dispositifs Ecophyto et les GIEE. Ils s'interrogent sur les raisons pour lesquelles les GIEE tournés vers la réduction de produits phytosanitaires ne sont pas intégrés dans le dispositif Ecophyto amenant ainsi les collectifs à souscrire à la fois à la labélisation Ecophyto et au GIEE.

2.4 Bilan sur les freins et leviers pour le développement de l'AE dans les PDRR

Contraintes et freins pour favoriser l'agro-écologie via le PDRR

- Beaucoup de mesures ont été ouvertes, les rédacteurs ne sont pas parvenus à prioriser ou ne l'ont pas souhaité. Cependant, faute de moyens humains et financiers, de **nombreuses mesures ne**

parent pas être mises en œuvre. L'agro-écologie est ainsi parfois passée au second plan avec des mesures qu'il n'était pas prioritaire de mettre en œuvre.

- Certains acteurs reprochent ainsi **d'avoir « voulu tout faire »** avec le PDRR alors qu'il fallait plutôt prioriser et laisser à d'autres outils ou moyens d'action la mission de compléter les actions du PDRR.
- De plus, les fortes **difficultés en termes d'instrumentation** du PDRR ont conduit à d'importants **retards de paiement des aides**, ce qui a un effet dévastateur, contraire à ce qui était souhaité en cassant des dynamiques pourtant favorables à l'agro-écologie.
- Il existe, selon plusieurs acteurs, une inadéquation forte entre la rigueur du PDRR et l'ouverture, la souplesse, que nécessite la mise en œuvre de l'agro-écologie. Il s'agit ici de faire entrer l'agro-écologie dans des grilles, ce qui est très complexe et reste limité. Il y a un **frein technique et réglementaire** important. Le PDRR est ainsi vu par certains comme ayant très peu de portée réelle étant donné la lenteur de la mise en place du programme, le fort cadrage juridique et la lourdeur des dispositifs.

On peut également ajouter la remarque qui a été faite concernant le coût que représente la mise en œuvre du PDRR : 1 euro de frais administratif pour 1 euro d'aide... ce qui amène à questionner la pertinence du dispositif.

- En lien avec la difficulté d'insertion mécanique de l'agro-écologie dans le PDRR se pose un frein sémantique relatif à la **définition de l'agro-écologie et à sa transcription dans le PDRR**. Le problème qui se pose est celui de la transcription de la définition scientifique robuste de l'agro-écologie en des critères administratifs évaluables et objectivables. Cette transcription est imposée par la réalisation de contrôles de l'application des mesures souscrites et l'impossibilité pour les contrôleurs de réaliser un diagnostic d'exploitation pour l'exploitation contrôlée. Elle est également nécessaire à la bonne compréhension des contrôleurs, qui n'ont pas de compétences en agro-écologie. Elle est cependant très réductrice pour l'agro-écologie qui ne peut se résumer à quelques critères, quelques « cases à cocher » comme AB, HVE. Il y a une perte de la vision systémique inhérente à l'agro-écologie et une trop forte teinte environnementale donnée. De plus, l'agro-écologie n'est pas une obligation de moyens, qu'évaluent les contrôleurs, mais de résultat ; et les moyens doivent être adaptés au cas par cas, ce qui est difficilement formalisable d'un point de vue administratif.
- De plus, en lien avec la remarque précédente, le PDRR est également jugé comme **trop segmenté** pour pouvoir favoriser l'agro-écologie. En effet, il n'y a que peu d'approches systémiques via le PDRR mais des démarches isolées propres à chaque domaine d'action. Il faut ainsi faire un dossier pour les phytosanitaires, un autre pour les bâtiments, un autre pour les rotations, etc. Il faudrait que l'agriculteur puisse déposer un seul dossier pour l'ensemble des démarches dans un cadre systémique. L'exemple du cloisonnement entre la bio et les MAEC a également été cité comme un frein par l'un des acteurs rencontrés. Selon celui-ci, la gestion des deux mesures devrait fonctionner de façon conjointe pour une approche plus intégrative de l'agro-écologie.
- Un frein important est relevé pour ce qui est de la maquette financière du PDRR, avec **des fonds insuffisants** du FEADER mais aussi des dotations de l'Etat.
- Concernant les financements, la question de leur **fluctuation** se pose également comme un frein important. On peut citer les fonds instables alloués au GIEE : financement « au coup par coup » qu'il est difficile d'inscrire dans la durée. Il y a donc une **absence de visibilité financière** défavorable au lancement d'initiatives. On peut également citer la fluctuation importante des fonds CASDAR qui varient en fonction de la conjoncture agricole. Cela contribue encore une fois à un manque de stabilité.

- Un manque a été évoqué sur **l'accompagnement des agriculteurs** dans leur démarche de souscription aux mesures pour permettre une démarche agro-écologique. En effet, les chambres d'agriculture réalisent leur mission d'accompagnement du montage des dossiers, mais il n'y a cependant pas (selon l'un des acteurs rencontrés) de réflexion suffisante avec l'agriculteur sur les mesures réellement propices à l'exploitation, les alternatives à ce qui est envisagé par l'agriculteur pour un meilleur fonctionnement systémique, une approche sociale, etc. C'est le manque de temps des agents des chambres et le coût de ces démarches qui se posent comme des freins.
- Enfin, une **incohérence a été relevée quant au fort niveau d'exigence requis pour être labellisé GIEE** associé à la grande lourdeur des démarches administratives associées, et les financements proposés en contrepartie, faibles et instables. Une incohérence donc si l'on souhaite des GIEE à l'avant-garde de l'agro-écologie sans donner les moyens de les accompagner.

Leviers identifiés en Auvergne pour favoriser l'agro-écologie

Certains leviers ont été proposés pour faciliter la transition agro-écologique :

- Plusieurs acteurs doutent du fait que le PDRR soit l'outil approprié pour favoriser cette transition. Un **autre outil** est cité en Auvergne comme étant potentiellement plus propice : la **Convention Massif Central**. Sont également présentés comme des leviers d'action les **fonds d'animation GIEE** par exemple. Des actions en faveur de l'AE peuvent également être **financées par les collectivités** comme le fait le CD Puy de Dôme via la plateforme *Agrilocal*.
- Un autre acteur souligne la non-efficacité de chercher à systématiquement rechercher le cofinancement FEADER (cela génère de la complexité, de la fragilité juridique, pour des sommes parfois ridicules) et insiste sur l'importance **d'accompagner l'innovation par une stratégie complémentaire via des dispositifs d'Etat**.
- Est également citée l'importance de **remettre en route le dispositif 4.1.2** actuellement en suspens pour permettre l'achat de petit matériel. Il y aurait également un besoin de **repenser le dispositif 4.1.1** de façon plus favorable à l'AE.
- Enfin, il est présenté comme important de **favoriser des approches systémiques**, d'une part en limitant la segmentation des aides et en permettant l'existence d'un guichet unique pour des agriculteurs engagés dans ce type de démarche ; d'autre part en encourageant l'agriculteur à avoir cette approche systémique en appuyant dans les mesures la nécessité de réaliser des diagnostics d'exploitation.

Recommandations

- 1) Les acteurs recommandent une **approche plus systémique et sur le long terme des PDRR** pour améliorer l'intégration de l'agro-écologie. Ils considèrent qu'un travail en amont est nécessaire et permettrait de poursuivre et d'intégrer les dynamiques existantes d'un outil de programmation à un autre.
- 2) L'Agence de l'eau **préconise un diagnostic individuel pour chaque mesure comme ils le demandent pour les MAEC qu'ils financent**. Ils considèrent le diagnostic individuel nécessaire pour pousser les agriculteurs dans la réflexion systémique de leur exploitation.
- 3) Un **besoin d'accompagnement, de formation et de démonstration** est ressorti des entretiens afin d'informer et de former les agriculteurs à de nouvelles pratiques. Une remarque a été faite sur la mesure 4.1.2 qui soutient l'investissement dans de l'équipement, mais aucun suivi

dans l'utilisation de ce matériel n'est proposé aux agriculteurs qui se retrouvent souvent dans l'incapacité d'utiliser leur nouvel équipement.

- 4) Pour soutenir la mise en place de nouvelles pratiques et de diversifications des exploitations, un **travail supplémentaire sur les filières est nécessaire** en aval de la production.

3. Acteurs et jeux d'acteurs

3.1 Schéma 1 : Liens et collaborations autour de l'agro-écologie

L'objectif de ce schéma est de **montrer les liens et les collaborations** entre 1) les acteurs qui favorisent et mettent en œuvre l'agro-écologie sur le territoire identifiés spontanément par les acteurs interviewés ; et 2) ceux qui élaborent le PDRR (ces deux catégories d'acteurs étant parfois confondues). Le schéma est construit à partir de la compréhension des entretiens (des incertitudes quant aux liens de collaboration et à l'importance des acteurs peuvent donc subsister, pour ce schéma qui ne se veut **pas exhaustif**).

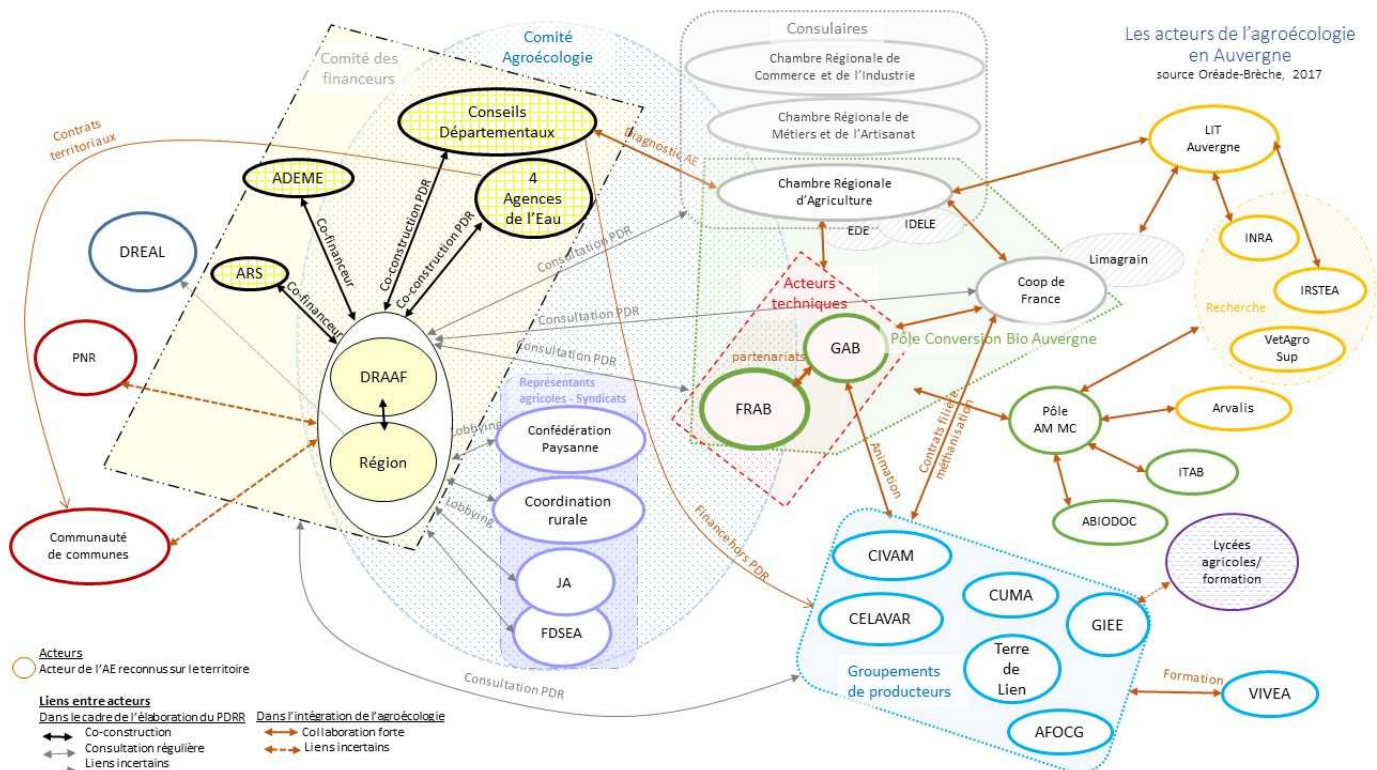
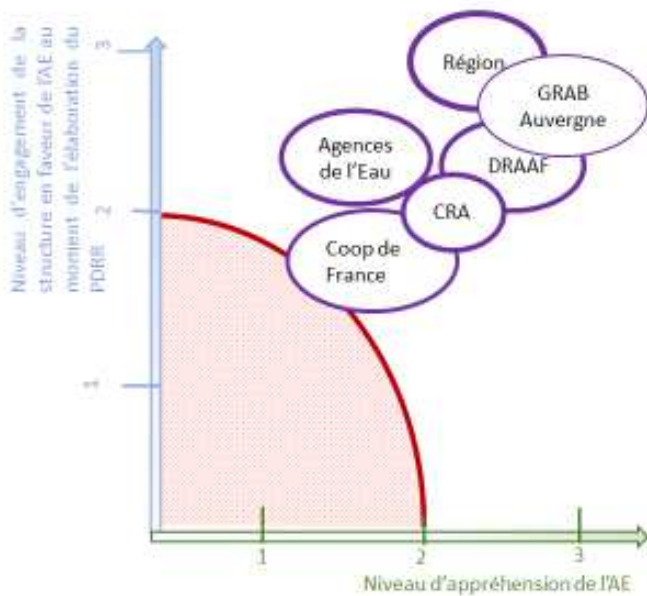


Schéma 3 : Jeux d'acteurs et freins politiques et relationnels à l'intégration de l'AE dans le PDRR – Source : oréade-Brèche, 2017

- Il existait, au moment de l'élaboration du PDRR, un lien fort entre la Région et le Conseil Départemental du Puy-de-Dôme. Tous deux étaient engagés vers l'AE et avaient des orientations politiques proches, ils avaient de fait une collaboration marquée. Ce n'était pas le cas avec les autres Conseils départementaux, aux politiques plus divergentes et moins engagés vers l'AE.
- La Région Auvergne est en phase de développement de l'AE mais subit des lobbys.
- L'ancien président du Conseil Régional, René Souchon, qui a aussi été président de la commission agriculture à l'ARF, avait la forte volonté d'assurer leur nouvelle mission d'AG en

indépendance ; la DRAAF n'a eu qu'une marge de manœuvre très réduite, ce qui a pu engendrer quelques tensions les premières années de transfert de gestion du PDRR.

- L'ancienne mandature du Conseil Régional d'Auvergne avait axé la politique agricole régionale sur le développement de la contractualisation, la qualité des produits, l'agriculture durable et l'innovation, mais la Région misait aussi sur le développement de l'agriculture biologique ; ces éléments ont été introduits dans le PDRR.
- Un acteur a regretté le fait que l'élaboration du PDRR soit toujours portée avec la « casquette FEADER » et non pas celle du service agricole du Conseil Régional d'Auvergne.
- Enfin, un des acteurs a cité comme frein la complexité de la mise en adéquation des objectifs des trois Agences de l'eau et de la Région.
- La FRAB a également insisté sur l'influence de Limagrain en Auvergne. Il s'agit d'un opérateur économique important et d'un leader en termes d'OGM : ce qui est contraire d'après le réseau FNAB au courant de développement de la bio et de l'AE. Limagrain occupe une place importante dans la recherche, dans le paysage institutionnel et dans l'économie locale. Le fait que Limagrain s'exprime sur l'AE est selon la FRAB en contradiction avec leurs actions (il s'agirait de *green-washing*) et risque de discréditer l'AE.



L'épaisseur du trait est proportionnel au pouvoir d'influence que se donne l'acteur, au moment de l'élaboration du PDR Auvergne.

source Oréade-Brèche, 2017

3.2 Schéma 2 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l'élaboration du PDRR au regard de leur appréhension et engagement en faveur de l'AE

Les principaux acteurs du PDR Auvergne, **dont ceux qui ont le plus de pouvoir pour impacter l'élaboration des PDRR**, se situent tout au-dessus de la ligne médiane : tous les acteurs ont plutôt une bonne compréhension de l'agro-écologie (ils l'envisagent à minima comme un changement systémique de l'exploitation, qui doit également impacter l'organisation des filières), et mènent déjà des politiques ou actions ciblées sur le développement de l'agro-écologie, mobilisant de l'ingénierie à cet effet.

Schéma 4 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l'élaboration du PDRR au regard de leur appréhension et engagement en faveur de l'AE

Annexe B3 – Grille d’analyse du PDR Bretagne

1. Données générales

ELEMENTS DE CONTEXTE DE LA REGION (<i>Pacte d’Avenir 2013, Agreste</i>)	
Contexte régional	<ul style="list-style-type: none"> • 1ère région productrice française en matière agricole. Une agriculture dominée par la production de bovin lait, polyculture-élevage et l’élevage hors-sol porc/volaile • Utilisation de la SAU occupant 62 % du territoire breton : 58% à la production d’alimentation animale (herbages, fourrages), 35% à la production de céréales et 3% à la production de légumes frais • La 1ère région française en nombre d’installations de jeunes agriculteurs • Diminution de 26 % du nombre d’exploitations au cours de la dernière décennie (19% en France métropolitaine), avec un agrandissement important de la SAU moyenne par exploitation • Un risque de développement de cultures à vocation énergétique source de pressions foncière • Mauvaise qualité des eaux malgré des efforts récents (qualité de l’eau faible pour 47 % des eaux superficielles), prolifération d’algues vertes • Des exploitations fortement dépendantes des aides (1er pilier de la PAC, restitutions à l’exportation, etc.) et des aliments importés • Une industrie agro-alimentaire insuffisamment structurée avec peu de marges de manœuvre : valeur ajoutée limitée, pas assez positionnée sur les exportations • Un sens confirmé de l’action collective dans le secteur agricole de la production agricole (forte présence des organisations de producteurs) ; mais une certaine difficulté à négocier avec la grande distribution
Disparités infrarégionales et contraintes particulières	<ul style="list-style-type: none"> • Des climats très contrastés en Bretagne avec 5 zones climatiques déterminantes pour la pousse de l’herbe • Surface subissant des contraintes naturelles : 0.2 % du territoire
Budget du PDRR dédié aux mesures 13, 10 et 11	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateur « volume maquette hors ICHN » : 259,2 € /ha SAU • Part de la maquette FEADER totale dédiée à la mesure 13 (ICHN) : 0.001 % • Part de la maquette FEADER du budget (hors ICHN) dédiée à la mesure 10 : 15.4 % • Part de la maquette FEADER du budget (hors ICHN) dédiée à la mesure 11 : 6.8 %
Avancée en termes de pratique AE, quelques indicateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Surface en Bio (%) : 3.9 % de la SAU (2012) • Surface Natura 2000 : 3.6 % du territoire • Part des exploitations sous SIQO : 49 % des exploitations agricoles • Part des exploitations en circuits courts : 11 % (2010)
Agro-écologie et Région	
Actions concrètes, projets ou acteurs particulièrement engagés sur l’AE	<p>Développement de démarches agro-écologiques dans les exploitations agricoles avec l’émergence de projets (40 groupes de 10-15 agriculteurs sur différents thèmes : réduction des antibiotiques, meilleure utilisation du sol, méthanisation). Sur ces 40 groupes (AEP Agriculture Ecologiquement Performante/ GIEE), 20 sont labellisés GIEE. Les groupes GIEE/AEP bénéficient de bonifications dans le cadre FEADER (mesure 4 notamment).</p>
Les plans nationaux mis en œuvre (Ecophyto, AB2017, Enseigner autrement)	
Période d’élaboration du PRAD et Plan AB 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Pacte d’Avenir signé en décembre 2013 • Plan Ambition Bio finalisé en février 2015 • En Bretagne, le plan agricole et agroalimentaire régional élaboré par le préfet de région avec l’appui de la profession agricole fait fonction de PRAD. Il est aujourd’hui remplacé par un Plan Agricole et Agroalimentaire pour l’Avenir de la Bretagne (P3AB)

Coordination entre les plans	Il ressort des différents entretiens que globalement, les différents schémas régionaux ou plans du PAE ont peu été intégrés au PDRR Bretagne même si ces plans participent pour beaucoup au PAE.
Mobilisation des mesures du PDRR pour l'AE	
Identification des mesures qui semblent contribuer le plus à l'AE d'après les acteurs	<ul style="list-style-type: none"> • Sous-mesures 4.1 (type d'opération 4.1.1A), ciblées sur la restauration de la qualité de l'eau, basée sur une liste de matériel permettant de limiter l'usage de phytosanitaires • MAE systèmes herbagers principalement • Breizh Bocage (7.6)
Mesures non ouvertes qui pourraient avantager l'AE (citées par les acteurs ou issues de questions posées)	<ul style="list-style-type: none"> • Sous-mesure 8.2 (agroforesterie) • Sous-mesure 6.4 (méthanisation possible) : pas de demande de la part de la profession agricole, notamment les éleveurs de porcs frein psychologique de développer une activité non agricole ?
Mesures qui auraient pu être plus engagées en faveur de l'AE	La plupart des mesures auraient pu présenter des critères de sélection / majoration plus engagés vers AE (4.1 notamment) : par exemple bonifications pour zone algues vertes, or la plupart des exploitations en baies algues vertes ne sont pas forcément engagées en AE/bio. Seul critère très présent dans la mesure investissement est l'appartenance à un GIEE ou démarche AEP (Agriculture Ecologiquement Performante).
Mesure 10 – MAEC	
Critères de zonage des PAEC	Zonage par enjeu eau, biodiversité, zones humides et phytosanitaires. Toutes MAE sont ouvertes sur le problème baies algues vertes.
Exemple(s) de PAEC	Pas de PAEC spécifiques nommés par les interlocuteurs
Mesure 11 – Agriculture biologique	
Critères de sélection de la mesure	Le PDRR ne prévoit pas de critère de sélection . 60 à 70 % de l'enveloppe FEADER est déjà consommée.
Plafonds éventuels	Pas de plafonds. Enveloppe budgétaire pour la conversion et le maintien BIO satisfaisante.
Différence de valorisation et attractivité MAEC/BIO	Certaines MAEC (en polyculture élevage notamment) restent plus incitatives que la bio, comme la MAEC polyculture élevage la plus contraignante (niveau 3)
Mesure 16	
Intégration de l'AE dans la mesure PEI	3 GO sur les 6 sélectionnés en septembre 2017 et soutenus par le PEI (Mesure 16) affichent un projet AE, tourné sur l'autonomie protéique et alimentaire animale. (http://www.reseaurural.fr/files/2017-09-29_tab_go_selectionnes.pdf)

2. Les orientations du PDR Bretagne et l'intégration des principes et concepts de l'agro-écologie

La Bretagne est une région qui présente deux grands types d'agriculture : une agriculture développée selon un modèle productiviste, avec des systèmes de production très spécialisés qui approvisionnent plutôt des filières industrialisées, et une agriculture diversifiée, plus qualitative (49 % des exploitations sont sous SIQO).

L'agriculture biologique (3.9 % de la SAU) est assez développée, notamment dans la filière lait en réponse aux différentes crises agricoles survenues dans ce secteur, mais connaît un ralentissement ces dernières années. Les productions sous appellations d'origine (AOC/IGP) sont très peu présentes en Bretagne (3 AOC agricoles en Bretagne et 6 IGP agricoles).

Les crises sanitaires et économiques qui touchent de manière récurrente les éleveurs (filiales bovine et porcine en particulier) présentent une menace pour l'avenir agricole breton : sensibilité aux aléas du marché des matières premières, fluctuations des prix du lait / porc, forte concurrence européenne,

etc. Au-delà du PDRR, la Région présente des dispositifs accompagnant les professionnels de ces secteurs, notamment les plans d'aides lancés en 2016 pour les filières en difficulté : le plan pour l'avenir de la filière bovine (lait et viande), doté de 30 M€ en 2016 et 2017, et le plan pour l'avenir de la filière porcine. Ces deux plans visent notamment à soutenir la modernisation des élevages et développer les productions sous label.

Les systèmes d'élevage très spécialisés génèrent des **pressions importantes sur l'environnement** (phénomène historique des algues vertes, surplus d'azote, etc.). Le territoire rencontre en effet une **très grosse problématique sur la qualité de l'eau**, avec une forte pollution aux nitrates, phosphore et pesticides ; selon le Conseil Régional, une amélioration de 60% des masses d'eau par rapport à la programmation SDAGE précédente est toutefois à noter. A l'échelle infrarégionale, toute la région était couverte fin 2010 par des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). On compte aujourd'hui **55 contrats de bassins versants**, outils opérationnels de mise en œuvre des SAGE, soit une couverture de près de 80% du territoire (mobilisant notamment des mesures agroenvironnementales territorialisées) et 8 territoires spécifiques (baies algues vertes).

Aujourd'hui, l'AE apparaît comme une démarche de progrès, à laquelle tous les agriculteurs s'intéressent : la performance économique n'est pas incompatible avec la performance environnementale. **L'ingénierie dédiée à l'AE** sur le territoire au moment de l'élaboration du PDRR paraît plutôt développée : une personne est en charge de l'AE au sein du service agriculture du Conseil Régional, deux postes spécifiques à Breizh bocage et aux MAE. Au service de l'eau de la Région travaillent également plusieurs personnes en lien avec l'AE. Au sein de la DRAAF, une personne travaille sur les GIEE et une autre sur le Plan Ecophyto. Seulement, il n'y a pas de crédits spécifiques dédiés à ces différentes actions donc le développement de projets sans moyens financiers semble difficile. L'Agence de l'eau compte entre 15 et 20 personnes travaillant sur des thématiques en lien avec l'agriculture et l'AE. Au sein de la Chambre Régionale d'Agriculture, une seule personne suit à temps partiel l'agro-écologie. D'autres postes sont en cours de création pour faire le lien sur le terrain. A noter : un seul chargé de mission bio au sein de Coop de France Ouest mais cela ne constitue que 0,2 ETP sur l'agro-écologie. **Le manque de moyens humains reste un frein important au développement de l'AE d'après Coop de France Ouest.**

La Chambre d'agriculture, à travers le budget du **PRDA (Plan Régional de Développement Agricole)**, finance en interne des actions opérationnelles autour de l'autonomie alimentaire, biodiversité, alternatives aux antibiotiques, etc. Elle présente également des financements dédiés aux GIEE et aux groupes AEP (Groupes Agriculture Ecologiquement Performante, équivalent GIEE anciennement créé par la région avant PDRR).

Sous l'ancienne mandature du Conseil Régional, des aides étaient proposées pour soutenir la certification Bio mais celle-ci ont été supprimées. Le Conseil Régional accompagne actuellement les démarches agro-écologiques dans les exploitations agricoles avec **l'émergence de projets (40 groupes de 10-15 agriculteurs** sur différents thèmes : réduction d'antibiotiques, meilleure utilisation du sol, méthanisation). Parmi ces 40 groupes, une vingtaine ont été labellisés GIEE. Cela permet donc de créer une dynamique et du partage entre agriculteurs ; ils peuvent bénéficier d'une bonification GIEE/AEP dans le cadre FEADER (mesures investissements notamment).

2.1 La perception de l'agro-écologie par les acteurs, rapports de force et impacts sur le PDRR

Intégration de l'agro-écologie

La plupart des acteurs s'accordent sur la définition de l'agro-écologie comme moyen pour viser l'objectif de triple performance (économique, environnementale et sociale). La spécificité de la Région

Bretagne repose sur la définition propre au Conseil Régional qui a, quant à lui, lancé le concept **d'Agriculture Ecologiquement Performante (AEP)**, dont les 1^{ers} appels à projets sont parus en 2014. Cette politique a pour objectif de **réconcilier le citoyen avec l'agriculture** et ce terme permet également de se dissocier de la démarche d'Agriculture Ecologiquement Intensive (AEI) pouvant être plus connotée « *greenwashing* » et de se détacher de l'agriculture de précision afin de prendre en compte le système d'exploitation de façon globale. L'AEP regroupe plusieurs techniques de production moins intensives, plus tournées vers des systèmes liés au pâturage et plus autonomes (aliments, intrants, énergie).

D'après certaines personnes interviewées, il est également important de repositionner l'agriculteur en tant que chef d'entreprise, gestionnaire de son exploitation agricole mais surtout en tant que décideur. Les décisions seraient aujourd'hui trop déléguées aux technico-commerciaux, avec une approche « produit » et non agronomique.

Plusieurs acteurs ont soulevé la nécessité d'avoir une **approche territoriale** car les agriculteurs doivent valoriser leurs productions sur le marché. Cela suppose donc la prise en compte de l'agro-écologie dans les stratégies des coopératives.

A noter que l'agro-écologie n'est pas le seul moyen d'atteindre l'objectif de « multi-performance » : l'agro-technologie (ou agriculture de précision) en serait un autre d'après l'interviewé de la Chambre Régionale d'Agriculture. D'après lui, **l'AE ne doit pas nuire à la compétitivité des entreprises ou aux volumes de production.**

Enfin, on remarque une certaine réticence des représentants des producteurs bio par rapport à la définition trop large de l'agro-écologie, sans cahier des charges précis (contrairement à l'Agriculture Biologique) mais englobant l'ensemble des pratiques vertueuses pour l'environnement (allongement des rotations, réduction des phytosanitaires, engrais et azote, bien-être animal, etc.). Il est alors **difficile de quantifier les progrès en agro-écologie.**

Implication sur le PDRR

La plupart des acteurs ont été *a minima* conviés aux différents groupes techniques de consultation lors de l'élaboration du PDRR, et sont satisfaits du mode de gouvernance choisi, mais beaucoup regrettent **d'avoir été plus « informés » que « consultés »**. Le Conseil Régional a soulevé la complexité d'élaborer les différentes mesures : la demande des professionnels a également amplifié la difficulté de la tâche. 80 % des mesures ont été pilotées par le service agriculture (Région) et 20% par le service FEADER (rattaché à la Direction des affaires européennes) pour la mesure LEADER, la trame verte et bleue, etc.

L'**Agence de l'eau**, ne finançant que 20% de la maquette en Bretagne, a souligné son faible pouvoir de négociation ; en effet, l'Agence de l'eau avait une réelle volonté de prendre en compte les enjeux environnementaux mais il a été difficile de les intégrer dans cet outil PDRR et d'autant plus dans un contexte de crise du lait.

La logique d'intervention globale du PDRR

Dans ce contexte, le PDRR tend à équilibrer les mesures environnementales et les mesures de modernisation au sein des exploitations. Le Conseil Régional a en effet insisté sur la double visée du PDR Bretagne : soutenir les investissements agricoles (modernisation des bâtiments, agro-technologies, etc.), et en parallèle favoriser l'évolution des systèmes (mesures surfaciques, M10, M11). Certains acteurs regrettent le manque de cohérence entre les aides environnementales et les aides à

la modernisation des bâtiments d'élevage, qui renvoient pourtant à un objectif de durabilité et pérennité des exploitations.

L'AE a été globalement bien portée par le vice-président de la Région Bretagne, c'est un élément assez important dans la construction du PDRR. Cependant, certains acteurs ont exprimé une réticence quant à l'application de critères de majoration/sélection AE, notamment pour les investissements en bâtiments d'élevage. Selon de multiples structures interviewées (Conseil Régional, DRAAF, Agence de l'eau), il semblerait que **suite à la pression des acteurs de la profession agricole, syndicats, coopératives, l'intégration de l'AE a été freinée**. En effet, d'après le Conseil Régional, certains opérateurs économiques (réseaux coopératifs ou industriels) et syndicats professionnels craignent une perte sur les volumes.

La logique d'intervention globale de l'Autorité de gestion a été **d'ouvrir un large panel de mesures**. Cependant, aujourd'hui ils souhaiteraient simplifier au maximum le PDRR, en n'ouvrant que quelques mesures principales : les investissements, l'installation des jeunes agriculteurs, les MAE, et le BIO (M4, M6, M10, M11). **Les mesures Qualité (M3) et Formation (M1) ont d'ailleurs été fermées et sont désormais financées hors PDRR**.

Le transfert d'Autorité de Région a été très difficile : la construction du PDRR comprenant 18 mois de négociation avec la Commission s'est révélée très compliquée. Le Conseil Régional regrette un décalage complet avec la réalité du terrain. La **discussion avec les professionnels agricoles** a néanmoins été très intéressante.

2.2 Approfondissement de la stratégie en faveur de l'AE

Au regard des enjeux du territoire et des besoins exprimés dans le PDRR en termes d'agro-écologie, les différents acteurs s'accordent à dire que **l'agro-écologie n'a pas été la priorité du PDRR**, même si les enjeux de la **restauration de la qualité de l'eau sont bien connus**.

La DRAAF regrette que le PDRR ne soit pas assez engagé pour le développement de l'AE. La plupart des acteurs s'accordent sur le fait que le PDRR a en effet davantage une entrée « modernisation des bâtiments, rénovation, performance énergétique ».

Les mesures pouvant potentiellement favoriser l'agriculture biologique ou ciblant l'AE sont les suivantes :

- Mesure 4 :

Le type d'opération **4.1.1A** finance des **matériels permettant de limiter l'usage de phytosanitaires**. Des critères d'éligibilité, notamment pour l'équipement de pulvérisateurs, permettent de soutenir davantage des exploitations déjà engagées dans des démarches environnementales. Cependant, l'intégration de l'AE est finalement assez restreinte au vu des montants accordés au soutien des investissements agro-environnementaux par exemple (sous-mesure 4.4), largement inférieurs à ceux accordés à la modernisation des bâtiments (avec très peu de critères de sélection environnementaux) qui sont de 20 millions d'euros.

Par ailleurs, le critère « exploitation engagée **en AB** » **n'est qu'un critère parmi d'autres** au sein des différentes sous-mesures, ce qui ne permet pas de sélectionner ces projets en particulier.

A noter **l'effet pervers des investissements pour la modernisation de bâtiments** : des négociations entre les filières ont lieu pour l'obtention de ces aides, ce qui crée des tensions et une certaine compétition entre les différentes filières (filière porcine, avicole ou légumière par exemple).

- Mesures 10 et 11 :

Les MAEC et BIO sont des **mesures fortement sollicitées**, en particulier les **MAEC systèmes** dont la contractualisation a été importante en 2015. Les MAE systèmes herbagers sont l'outil le plus pertinent pour développer l'agro-écologie d'après les personnes interviewées. Le budget alloué aux mesures 10 et 11 est conséquent : l'année dernière, 12 millions d'euros et **8 millions d'euros en 2017**. Actuellement, 14 % du budget de la Région Bretagne est dédié à la mesure 10. L'Autorité de gestion a fait le choix de laisser ouverte la sous-mesure 11.2 « Maintien en Bio » avec des plafonds attractifs, malgré une enveloppe FEADER consommée à 60-70 %. En effet, **150 millions d'euros** ont été engagés depuis le début de la programmation sur les mesures MAE et BIO ; et l'on compte **3500 exploitations engagées en MAEC et BIO** sur les 36.000 exploitations bretonnes. De plus, 51 PAEC sont portés par les collectivités territoriales (communautés de communes, syndicats mixtes de bassins versants) et un seul par une association - **l'animation des PAEC n'est pas proposée dans les mesures du PDRR**.

Il est important de noter que seules 3.000 exploitations contractualisant des MAEC à enjeu « eau », ce qui **ne permet pas de résoudre le problème de qualité d'eau/nitrate en Bretagne**. De même, la gestion de la biodiversité n'a pas été bien traitée dans le PDRR car les MAE ne sont pas suffisamment exigeantes : par exemple, les MAEC systèmes, s'adressant aux éleveurs bovins pour diminuer la part de maïs et introduire du raygrass, ont un effet limité sur l'amélioration de la biodiversité.

Par ailleurs, environ **2/3 des agriculteurs seraient non pas engagés dans une démarche d'amélioration mais de maintien de pratiques, puisqu'ils étaient déjà engagés dans des MAEC dans la précédente programmation**. Or, si les MAEC permettent d'accompagner la transition avec des contrats de 5 ans, elles ne devraient pas être sollicitées sur plus long terme d'après la DRAAF, qui serait favorable à la mise en place d'aides dégressives pour éviter le maintien de ces subventions à long terme.

Il existe une certaine concurrence entre les aides bio et MAEC. En effet, une partie des **producteurs bio ont préféré des mesures systèmes** pour plusieurs raisons : la gestion des MAEC serait plus facile car elles permettent de contractualiser au niveau du système alors que la bio se fait au niveau de la parcelle ; le crédit d'impôts bio est cumulable avec le maintien ou la conversion en BIO jusqu'à 4.000 euros alors qu'il n'existe pas de limite de cumul avec les MAEC ; et enfin les montants d'aides sont plus élevés pour certaines MAEC.

Certains acteurs trouvent enfin que le cadre national est bloquant pour la mise en œuvre des MAEC : chaque nouveau cahier des charges pour les PAEC doit être validé nationalement, ce qui poserait principalement un problème de calendrier pour la contractualisation des MAEC. De plus, les mesures nationales ne seraient pas adaptées au contexte régional. Par exemple, certains acteurs estiment que la **nouvelle MAEC sol** ne devrait pas être cadrée nationalement car chaque région a son propre contexte pédoclimatique.

- **Breizh Bocage (7.6) :**

Cette sous-mesure présente un budget de 600 000 € en 2017. Elle existait dans la programmation précédente. Des représentants professionnels soulignent la nécessité **de revoir la pertinence du maillage bocager** dans certains cas, notamment lorsque les bocages ont déjà été beaucoup détruits. Cette mesure pourrait également être « combinée » avec des investissements liés aux enjeux de qualité de l'eau (mesure 4). A noter également un problème de **retard de paiement dans le cadre de ces formations Breizh Bocage**, limitant l'engagement des agriculteurs.

Les dispositifs Breizh Bocage et MAE polyculture-élevage sont en partie cofinancés par l'Agence de l'eau. Celle-ci a mis en évidence les différents points de vue des acteurs concernant la **territorialisation des aides**. En effet, alors que l'Agence de l'eau a ciblé ses aides sur des zones à enjeux forts (Bassins versants, Captages Prioritaires), les autres cofinanceurs n'ont pas cette même volonté. Ainsi, l'Agence

de l'eau regrette que le PDRR soit en partie déconnecté des enjeux régionaux environnementaux : les MAE ne sont pas adaptées aux enjeux territoriaux, les PAEC sont identiques dans l'ensemble de la Bretagne. Elle préconise une meilleure prise en compte de la diversité des milieux (enjeux bassins versants algues vertes ; BV eutrophisation, enjeu nitrates). D'autres estiment que le fait d'ouvrir toutes les MAE sur les bassins algues vertes n'est pas pertinent : les exploitations en baies algues vertes ne sont en effet pas forcément engagées en AE/bio.

Enfin, l'enveloppe FEADER est consommée en grande partie pour les mesures 4 et 10 : l'Agence **de l'eau pourra intervenir en top-up**, mais cela ne se fera que pour des investissements en lien avec des enjeux eau.

Conclusion sur l'analyse individuelle de la mobilisation du PDR Bretagne pour le PAE

Au regard des enjeux du territoire et des besoins exprimés dans le PDRR en termes d'AE, les différents acteurs rencontrés s'accordent à dire que **l'AE n'a pas été la priorité du PDRR**, même si les enjeux de la restauration de la qualité de l'eau sont bien connus.

En phase 1, l'analyse de la logique d'intervention du PDR Bretagne avait fait ressortir l'activation de 6 dispositifs sur les 10 possibles et une majorité des sous-leviers du projet agro-écologique était mobilisé sauf les 4 concepts suivants : la formation des conseillers à l'AE, les filières apicoles, l'agroforesterie et le bien-être animal. L'analyse du PDR Bretagne a permis de montrer un large panel de mesures mobilisées. Les mesures fortement engagées vers l'AE sont les dispositifs **4.1-4.2 (investissements) et 6.1 (DJA)**. Le dispositif d'aide 4.1.2 investissements agricoles pour les économies d'énergie, la limitation des gaz à effet de serre et des intrants priorisent en effet les projets liés à l'AB, ou portés par les exploitations engagées en MAEC système ou localisée. De même, la sous-mesure 6.1 (DJA) paraît ambitieuse en matière d'AE car elle présente une modulation de 100% du montant de base pour le critère PAE (installation en AB, MAEC système, appartenance à un GIEE).

D'après la typologie réalisée en phase 1, le PDR Bretagne fait partie du groupe C - **Stratégies pour le changement de pratiques par l'investissement physique et l'adaptation des filières**. Cela semble être en **adéquation avec la maquette budgétaire du PDR Bretagne** : une forte partie de la maquette FEADER est engagée sur l'investissement de matériels pouvant être en lien avec l'AE, d'équipements et d'infrastructures agricoles (mesure 4,180 millions d'euros), et sur la structuration des filières (budget IAA, 10 millions d'euros). Cependant, **l'intégration de l'AE est finalement assez restreinte** au vu des montants accordés au soutien des investissements agro-environnementaux par exemple (sous-mesure 4.4), largement inférieurs à ceux accordés à la modernisation des bâtiments qui sont de 20 millions d'euros. Or le soutien à la modernisation des bâtiments présente peu de critères de sélection environnementaux.

Certaines mesures ciblent spécifiquement des agriculteurs orientés vers le changement de pratiques (critères de sélection AB, MAEC, zones de captages prioritaires, fermes Dephy, etc.) et présentent des bonus pour les agriculteurs engagés dans un type de démarche AEP/GIEE. Seulement, d'après plusieurs acteurs rencontrés, la priorisation de ces critères n'est pas suffisante pour inciter les agriculteurs à s'engager.

Au vu de la logique d'intervention, **l'engagement du PDR Bretagne vers l'AE semblait moyen à faible, ce qui a été confirmé par la conduite de l'étude de cas.**

Le PDRR semble avoir adopté une stratégie pour encourager le changement de pratiques en faveur de l'agro-écologie à travers certaines mesures spécifiques ; mais le gros de la maquette vise à soutenir l'investissement physique et l'adaptation des filières, à travers des mesures qui ne sont pas assez sélectives sur des critères agro-écologiques pour permettre un réel effet levier.

Le PDRR présente donc une **marge de progression pour l'intégration de l'AE**, à travers le renforcement des critères de sélection et le soutien à certains projets (méthanisation). La sous-mesure 16.1 (PEI) pose problème quant à la transmission des résultats de la recherche aux agriculteurs et ne présente pour l'instant pas de thématiques AE.

La **politique régionale permet par ailleurs de soutenir des actions non financées au sein du PDRR**. Par exemple, le conseil est également soutenu hors PDRR : par l'Agence de l'eau, la région, l'Etat, mais aussi par des conseils départementaux. La mesure 2 (conseil) n'a spécifiquement pas été ouverte car les crédits européens sont particulièrement complexes à utiliser.

De la même manière, le PDRR ne finance pas l'animation des PAEC, mais celle-ci se fait par ailleurs par les collectivités territoriales, l'Agence de l'eau ou la Région.

2.3 La place des différents schémas régionaux et plans du PAE dans l'intégration de l'AE dans le PDR Bretagne

Il ressort des différents entretiens que globalement, les différents schémas régionaux ou plans du PAE ont **peu été intégrés au PDR Bretagne** même si ces plans participent pour beaucoup au PAE.

Le Pacte d'Avenir ainsi que le P3AB ont été utilisés notamment pour l'analyse des enjeux et des objectifs du PDRR. La version 2015 du P3AB⁵ fait, elle, directement référence au PDRR via sa Fiche cadre 1 (« Le projet agro-écologique pour la Bretagne ») qui vise le soutien à l'AE via l'innovation, le conseil et la formation, le développement des MAEC et la gestion du foncier agricole.

Le Plan Ecophyto 2 n'a pas pu être intégré dans le PDRR puisqu'il est paru 2 ans après. Ce serait plutôt au plan Ecophyto 2 de mieux prendre en compte le PDRR, ce qui n'est pas vraiment le cas puisque des appels d'offres sont lancés de manière indépendante par chaque programme.

Certaines complémentarités ont tout de même été identifiées entre les 2 programmes : (1) l'accompagnement et le conseil aux agriculteurs dans le cadre du réseau 30.000 fermes (en continuité du réseau Dephy) ; (2) le transfert possible de fonds non consommés dans le cadre d'Ecophyto2 pour le financement d'investissements de la mesure 4.

Le Plan Ambition Bio est aussi cohérent avec le PAE puisqu'il permet de financer le maintien et la conversion en agriculture biologique.

Il y a globalement peu de lien entre le SDAGE, les SAGE et le PDRR. Le seul lien identifié par l'Agence de l'eau vient de son financement des investissements ciblés sur les bassins versants à enjeux. Hors PDRR, le soutien ciblé des agriculteurs du réseau des « 30.000 fermes » dans les zones à enjeu eau a aussi été mentionné comme une mesure faisant plus largement le lien entre SAGE et AE.

Globalement, il a été souligné que le **PDRR est un outil parmi d'autres mais il ne doit pas constituer une fin en soi**. Par exemple, une mesure trop complexe à financer via le PDRR (ex. la mesure conseil ou pour le financement de PAEC) gagnera à être financée via d'autres plans et des financements hors FEADER.

GIEE :

Les GIEE sont de manière unanime considérés comme des outils positifs pour l'AE. Ils permettent aux agriculteurs d'être reconnus pour leurs pratiques, de se regrouper afin d'échanger et afin d'identifier des pratiques qui peuvent *in fine* servir d'exemple à d'autres agriculteurs. 32 groupes sont reconnus en Bretagne. La liste des GIEE de Bretagne est disponible sur le site de la DRAAF :

⁵ http://draaf.bretagne.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Plan_d_actions_P3AB_cle8514b7.pdf

<http://draaf.bretagne.agriculture.gouv.fr/Liste-des-GIEE-au-20-decembre-2016>. De même, la liste des critères de sélection des projets est disponible dans l'annexe 1 du document ci-contre : http://draaf.bretagne.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/6_AAP_reco_financ_GIEE_2017_cle0bbf95.pdf

Ces groupes sont en partie financés par la Région et la Chambre d'Agriculture en accompagne un certain nombre. A ces groupes s'ajoutent 35 groupes d'agriculteurs AEP (« agriculture écologiquement performante ») accompagnés par la Région dans le cadre d'un programme précédant le PDRR dont l'objectif est d'accompagner les groupes d'agriculteurs visant une triple performance écologique, économique et sociale⁶.

Réseau Rural :

Le Réseau Rural n'est pas bien connu des acteurs interrogés. D'après les acteurs, il ne fait rien sur le volet agricole au sens strict. Il participe principalement au programme Leader de développement rural des pays de Bretagne. Il ne traite pas d'AE.

Le guide MAAF est arrivé trop tard lors de la construction des PDRR et n'a pas été utilisé. Cependant, le Conseil Régional estime avoir été « dans les clous » *a posteriori* au niveau de l'intégration des différents concepts de double et triple performance au sein de leur PDRR.

2.4 Bilan sur les freins et leviers pour le développement de l'AE dans les PDRR

Contraintes et freins

- Bien que la **stratégie du vice-président du Conseil Régional** soit teintée d'AE, ce n'est pas la priorité : la gestion des différentes crises agricoles et la vision productiviste est très présente également.
- Il n'y a pas eu trop de contraintes budgétaires en Bretagne : alors que le montant total de l'ancienne programmation était de 170 millions d'euros, il a atteint **370 millions d'euros pour le programme 2014-2020**. La répartition de ce budget s'est fait entre les mesures environnementales et les mesures d'investissements liées à la modernisation des exploitations. Seulement, le principal frein a été la gestion financière de certaines mesures : le co-financement Etat-FEADER s'est révélé compliqué et suite à la consommation d'une grande partie de l'enveloppe FEADER sur certaines mesures, la Région a dû intervenir **en top-up**, tout comme l'Agence de l'eau qui cible son soutien aux investissements (mesure 4) sur les zones à enjeu eau.
La maquette financière du PDRR est critiquée par certains acteurs car elle semble plus axée sur l'aspect **modernisation** (180 millions y sont dédiés) et sur les **Industries Agro-Alimentaires** (10 millions d'euros) que sur les mesures de formation par exemple. Certains acteurs soulignent également la **non-attractivité de certaines mesures** en raison des rémunérations trop basses et des contraintes trop importantes.
- La prise de risque pour changer de pratiques serait trop élevée pour l'équilibre économique de certaines exploitations : certaines MAEC sont de fait adoptées par des agriculteurs déjà engagés dans des démarches contribuant à l'agro-écologie, mais les MAEC ne touchent pas vraiment les systèmes spécialisés très intensifs, qui sont pourtant les systèmes qui ont un impact économique et social plutôt défavorable.

⁶ http://www.bretagne.bzh/jcms/prod_380249/fr/35-projets-pour-une-agriculture-ecologiquement-performante

- **La scission entre la direction environnementale/eau et la direction agriculture en Région** est également un problème pour l'intégration de l'AE dans le PDR Bretagne : les deux services mèneraient des politiques parallèles, sans réelle cohérence.
- On note également un problème de mise en œuvre du PAE : ce document est jugé par certains acteurs comme trop « politique » et pas assez centré sur les enjeux environnementaux régionaux.

Leviers identifiés pour le PDR Bretagne

Peu de leviers ont été identifiés par les acteurs pour améliorer la prise en compte de l'AE dans le PDRR. Le PDR Bretagne pourrait être plus ambitieux au niveau des critères de sélection et d'éligibilité. Par exemple, pour les aides à la modernisation des bâtiments d'élevage, si l'agriculteur se situe dans une zone de captages prioritaires, il serait judicieux de proposer un diagnostic préalable aux investissements : un diagnostic de parcelles à risque ou sur les bâtiments pour identifier la bonne ou mauvaise utilisation d'un pulvérisateur par exemple. Or actuellement, il n'y a pas de critère de sélection ou de priorité accordée aux agriculteurs en zones captages prioritaires et globalement peu de critères spécifiques en faveur de l'agro-écologie.

L'Autorité de gestion explique ce choix en évoquant la nécessité d'évoluer « **étape par étape** » pour **faire accepter par la profession agricole le principe de sélection des projets par le PDRR**.

Il serait également nécessaire que les pouvoirs publics exigent un retour sur investissement en termes d'environnement (**obligation de résultats**).

Certains acteurs préconisent de simplifier le PDRR afin de ne garder que quelques mesures importantes pouvant bénéficier de financements plus élevés : **modernisation, installation, MAE, BIO**. A noter enfin l'importance de **rééquilibrer les jeux d'acteurs** au sein des négociations notamment : certains acteurs souhaiteraient se tourner vers l'agro-écologie mais seraient peu écoutés par les pouvoirs publics et n'auraient que peu de moyens financiers pour défendre leurs visions.

Des leviers pour développer l'AE plus globalement sur le territoire

Néanmoins de manière plus large, il est possible de rassembler différentes recommandations :

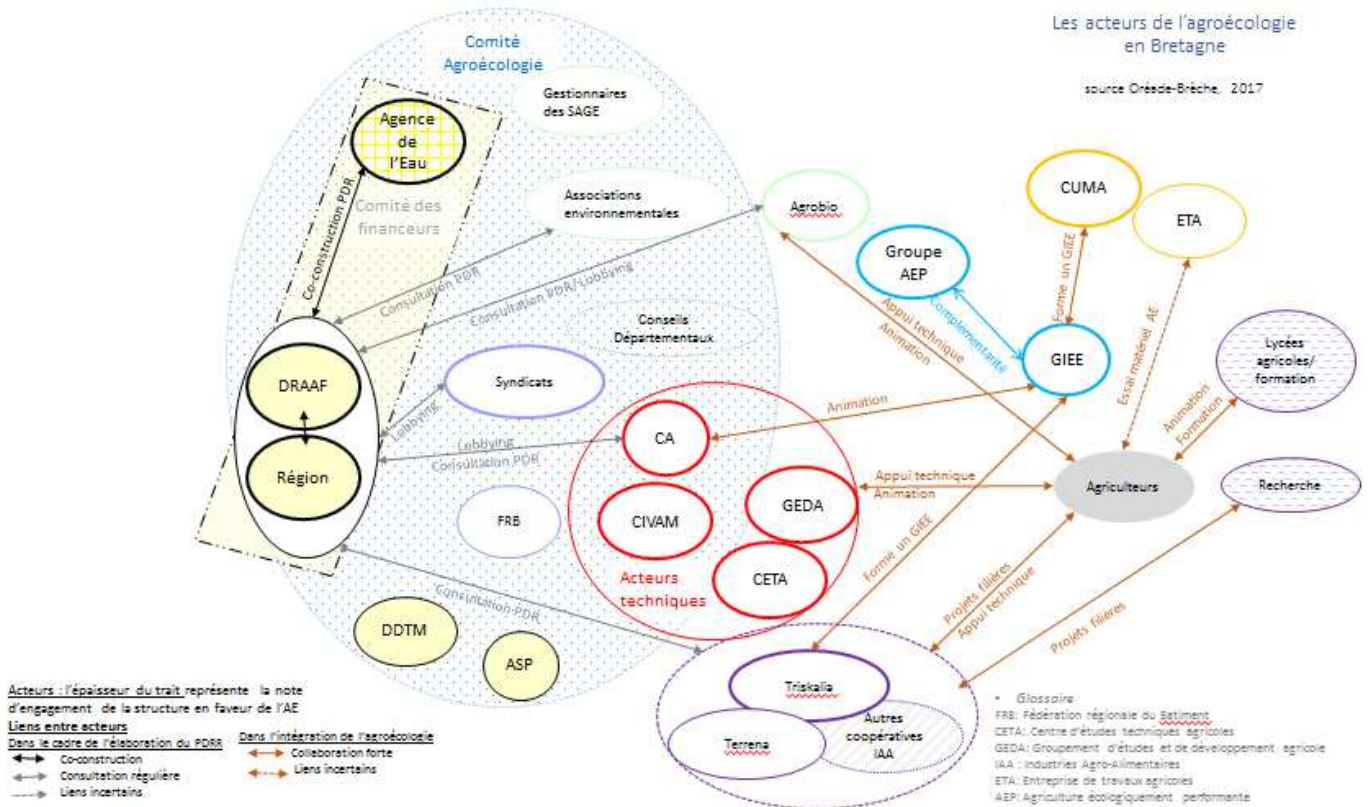
- Travailler sur une évolution des mentalités des agriculteurs : l'agro-écologie est associée à la diminution des rendements et du chiffre d'affaires, ce qui est difficile à accepter (même à marge fixe).
- Travailler sur une meilleure implication des coopératives, car leurs actions sont des leviers potentiels importants pour développer l'AE : l'autonomie protéique à l'échelle du territoire breton par exemple révèle une réelle dynamique de la part des acteurs, seulement les moyens de collecte, de transformation, de mise sur marché ne sont pas encore suffisamment développés.

3. Acteurs et jeux d'acteurs

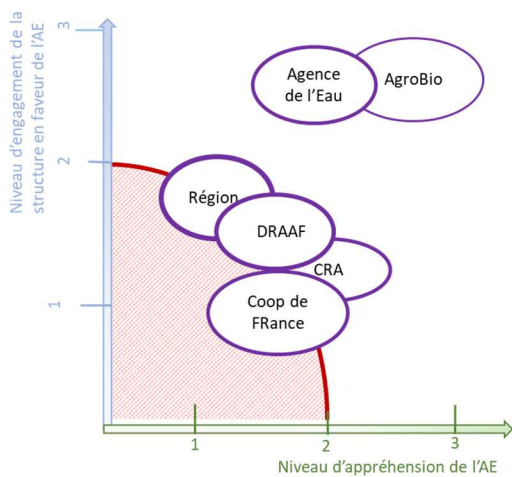
3.1 Schéma 1 : Liens et collaborations autour de l'agro-écologie

L'objectif de ce schéma est de **montrer les liens et les collaborations** entre 1) les acteurs qui favorisent et mettent en œuvre l'agro-écologie sur le territoire identifiés spontanément par les acteurs interviewés ; et 2) ceux qui élaborent le PDRR (ces deux catégories d'acteurs étant parfois confondues). Le schéma est construit à partir de la compréhension des entretiens (des incertitudes quant aux liens de collaboration et à l'importance des acteurs peuvent donc subsister, pour ce schéma qui ne se veut **pas exhaustif**).

Schéma 5 : Jeux d'acteurs et freins politiques et relationnels à l'intégration de l'AE dans le PDRR
Source : Oréade-Brèche, 2017



3.2 Schéma 2 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l'élaboration du PDRR au regard de leur appréhension et engagement en faveur de l'AE



L'épaisseur du trait est proportionnel au pouvoir d'influence que se donne l'acteur, au moment de l'élaboration du PDR PACA.

source Oréade-Brèche, 2017

Les acteurs du PDR Bretagne, qui ont le plus de pouvoir pour impacter l'élaboration des PDRR, partagent une approche de l'agro-écologie très centrée sur l'agriculture de précision (et l'agriculture écologiquement intensive) ; l'approche systémique des exploitations et la révision des pratiques de manière globale ne sont pas évoquées. Sur les grandes filières destinées à l'export, il y a un verrouillage qui freine la transition agro-écologique. Ces marchés ne se tournant pas vers l'agro-écologie, les filières ne réagissent que très peu, malgré un besoin réel du territoire de faire face aux enjeux environnementaux. Les acteurs les plus engagés sur des démarches agro-écologiques, comme les représentants des producteurs bio, ne sont pas bien représentés dans les différentes instances de gouvernance, du PDRR ou du PAE dans son ensemble.

Schéma 6 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l'élaboration du PDRR au regard de leur appréhension et engagement en faveur de l'AE

Annexe B4 – Grille d’analyse PDR Champagne-Ardenne

1. Données générales

ELEMENTS DE CONTEXTE DE LA REGION (PRAD 2015, Agreste)	
Contexte régional	<ul style="list-style-type: none"> • Une agriculture majoritairement orientée vers des productions de masse (céréales, légumes pleins champs, betterave, luzerne) sur des filières longues, avec des rendements supérieurs à la moyenne nationale, et un IFT parmi les plus hauts de France • Un vignoble AOC Champagne, représentant 50 % du chiffre d’affaire agricole • Forte spécialisation des systèmes d’élevage, mais secteur en baisse • Un renouvellement des générations essentiellement dans le cadre familial • Coût du foncier agricole et viticole élevé, forte concurrence • Rupture des continuités écologiques • Des outils industriels de première transformation performants, une agro-industrie exportatrice et une spécificité : la valorisation non-alimentaire des agro-ressources (chimie verte, agro matériaux, bois énergie, méthanisation, biocarburants, etc.) • Secteur de la seconde et troisième transformation peu développé • Poids important du tissu coopératif en production végétale, très spécialisé
Disparités infrarégionales et contraintes particulières	<ul style="list-style-type: none"> • 4 grandes zones pédo-climatiques, qui représentent autant de systèmes de production : la Champagne crayeuse avec des exploitations de grandes cultures de masse, et une viticulture AOC très riche ; des systèmes d’élevage en Champagne Humide, Ardennes et Haute Marne, avec des exploitations spécialisées et intensives (avec une problématique de retournement de prairies) C’est également dans ces zones que l’on trouve le plus d’exploitations Bio
Budget du PDRR dédié aux mesures 13, 10 et 11	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateur « volume maquette hors ICHN » : 160€/ha de SAU • Surface subissant des contraintes naturelles : 11.7 % du territoire • Part de la maquette FEADER totale dédiée à la mesure 13 (ICHN) : 14,5 % • Part de la maquette FEADER du budget (hors ICHN) dédiée à la mesure 10 : 21,9 % • Part de la maquette FEADER du budget (hors ICHN) dédiée à la mesure 11 : 8,2 %
Avancée en termes de pratique AE, quelques indicateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Surface en Bio (%) : 1,8 % de la SAU (ORAB 2015) • Surface Natura 2000 : 12,08 % du territoire • Part des exploitations sous SIQO (hors secteur viticole) : 8 % des exploitations hors secteur viticole (taux parmi les plus faibles de France), 16 % des exploitations (agriculture + viticulture) • Part des exploitations en circuits courts : moins de 5 % (hors viticulture), dernière place nationale
Agro-écologie et Région	
Actions concrètes, projets ou acteurs particulièrement engagés sur l’AE	<p>Peu de projets orientés en faveur de l’AE, dispersés sur le territoire.</p> <ul style="list-style-type: none"> • CIVAM Bioasis (GIEE labellisé en décembre 2014) : projets regroupant 20 agriculteurs, autour d’aménagements en faveur de la biodiversité (trame verte), de la réduction des produits phytosanitaires et de la mesure d’impact sur le long terme des changements de pratiques • APAB « pour une Agriculture Porteuse d’Avenir dans le Barrois » : GIEE labellisé en décembre 2014 qui travaille surtout sur la réduction des coûts, sur des méthodes agronomiques globales et sur le développement d’une CUMA • Projet Symbiose (initié par Hervé Lapie) : travaille depuis 2008 sur la mise en place d’aménagements simples afin de favoriser la biodiversité ordinaire. Son comité technique opérationnel rassemble notamment la Chambre d’agriculture de la Marne, la FDSEA, le Conseil Départemental de la Marne, la Fédération des

	chasseurs, etc. Pas de lien avec le CIVAM Bioasis : positions politiques divergentes, notamment au sujet de la réglementation												
Les plans nationaux mis en œuvre (Ecophyto, AB2017, Enseigner autrement)													
Période d'élaboration du PRAD et Plan AB 2017	<ul style="list-style-type: none"> • PRAD mis en chantier fin 2012, validé en 12/2015, après le PDRR • Plan Ambition Bio finalisé le 30/10/2015 												
Coordination entre les plans ?	Ces plans, qui réunissent globalement les mêmes acteurs, ne sont pas suivis par les mêmes services et sont peu coordonnés. D'après les acteurs interrogés, ils ont été faiblement intégrés au PDR Champagne-Ardenne.												
Mobilisation des mesures du PDRR pour l'AE													
Identification des mesures qui semblent contribuer le plus à l'AE d'après les acteurs	<ul style="list-style-type: none"> • Sous-mesures 4.1 et 4.3, ciblées sur la préservation de l'eau, basées sur une liste de matériel (substitution) partagée avec l'Agence de l'eau 												
Mesures non ouvertes qui pourraient avantager l'AE (citées par les acteurs ou issues de questions posées)	<ul style="list-style-type: none"> • Sous-mesure 8.2 (agroforesterie) : non ouverte car des fonds régionaux existaient à l'époque + petits dossiers • La mesure 16 n'avait pas été ouverte au début ; finalement ouverte sous pression des acteurs agricoles. Regret de certains acteurs ne pas y voir plus de critères en faveur de la Bio ou de l'AE 												
Mesures qui auraient pu être plus engagées en faveur de l'AE	La plupart des mesures, à travers la mise en place de critères de sélection ou de majoration en faveur de l'AE												
Mesure 10 – MAEC													
Critères de zonage des PAEC	Pas de zonage , tout le territoire est couvert, soit par zone à enjeu biodiversité, soit pas zone à enjeu eau												
Exemple(s) de PAEC particulièrement intéressant(s) sur le territoire ?	Quelques PAEC issus de petits territoires , très précis, sur des zones de captage prioritaires												
Mesure 11 – Agriculture biologique													
Critères de sélection de la mesure	Le PDRR ne prévoyait pas de critère de sélection lors de la première campagne. Les arrêtés des campagnes PAC 2015, 2016 et 2017 ne sont pas encore sortis ; au regard de la maquette FEADER quasiment épuisée, l'AG prévoirait de mettre en place des critères rétroactifs, favorisant les JA, les GIEE et prenant en compte le pourcentage de SAU engagé en Bio par exploitation. Mais les modalités de mise en œuvre de ces critères ne sont pas détaillées à ce jour.												
Plafonds éventuels	Plafonds rétroactifs envisagés par exploitation par l'AG (sauf si intervention actée de l'Agence de l'eau en <i>top-up</i> pur à compter de 2017 : plus de plafond) <table border="1" data-bbox="603 1384 1372 1485"> <thead> <tr> <th>Plafond en €</th> <th>2015</th> <th>2016</th> <th>2017</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CAB</td> <td>45.000</td> <td>30.000</td> <td>10.000</td> </tr> <tr> <td>MAB (5 ans max)</td> <td>10.000</td> <td>10.000</td> <td>5.000</td> </tr> </tbody> </table>	Plafond en €	2015	2016	2017	CAB	45.000	30.000	10.000	MAB (5 ans max)	10.000	10.000	5.000
Plafond en €	2015	2016	2017										
CAB	45.000	30.000	10.000										
MAB (5 ans max)	10.000	10.000	5.000										
Différence de valorisation et attractivité MAEC/BIO	Les MAEC ne sont pas plafonnées (contrairement à ce qui est proposé aujourd'hui par l'AG pour la mesure 11) et restent plus incitatives pour les exploitations d'élevage.												
Mesure 16													
Intégration de l'AE dans la mesure PEI	Le premier AAP PEI ne met pas de critère de sélection spécifique sur l'AE ; il est prévu pour septembre 2017.												

2. Les orientations du PDR Champagne-Ardenne et l'intégration des principes et concepts de l'agro-écologie

L'agriculture en Champagne-Ardenne s'est orientée depuis 50 ans sur des systèmes de production très intensifs et spécialisés, très organisés et mobilisant un capital important. Les exploitations en grandes cultures se retrouvent surtout en Champagne crayeuse et dans l'Aube, caractérisées par des sols très spécifiques, des **rendements** mais aussi des **Indices de Fréquence de Traitement Phytosanitaire (IFT)** parmi les plus hauts de France, des **rotations globalement courtes** (avec un assolement majoritaire blé/orge-escourgeon), sauf pour les exploitations ayant introduit de la betterave, de la pomme de terre ou de la luzerne, allongeant ainsi la rotation. Le Vignoble AOC Champagne concentre dans la Marne près de la moitié du chiffre d'affaires de l'agriculture ; il y a très peu d'exploitations viticoles Bio. L'agriculture biologique se retrouve plutôt dans le Sud des Ardennes et le nord de la Haute Marne, en zone de polyculture élevage, avec quelques exploitations d'élevage laitier également très intensives. Les filières grandes cultures sont destinées à l'export, tout comme la production laitière ; les circuits courts, la transformation secondaire ou tertiaire et les SIQO sont très peu développés. La filière bovin viande est la plus en difficulté, avec des prix tirés vers le bas et des éleveurs qui tendent à intensifier leur pratique, avec un retournement important de prairies. Le territoire rencontre une **très grosse problématique sur l'eau**, avec une forte pollution aux nitrates et surtout aux pesticides ; l'état écologique n'atteint pas les objectifs de la DCE fixés à 66% en bon état en 2015.

Le réseau coopératif est très développé dans le secteur végétal, presque inexistant dans le secteur animal (abattoirs appartenant au groupe Bigard). Ces coopératives sont très équipées et brassent de très gros volumes (certaines vont s'engager dans l'entretien de lignes du réseau SNCF desservant leurs silos pour fournir des clients visant de gros volumes, équipés pour décharger des trains entiers).

Le secteur agricole est très important dans l'économie du territoire, notamment en termes d'emploi ; beaucoup d'acteurs **redoutent une désertification** du territoire.

Plusieurs acteurs expliquent la faible avancée de l'AE dans la région par un **verrouillage politico-économique très fort**, et des systèmes de production très bloqués, qui peinent à évoluer sur un **marché et des filières n'encourageant globalement pas ce type de transition**, malgré une demande tout de même croissante sur la Bio. Les MAEC système sont très peu appliquées, même sur des zones de captage où du temps d'animation des réseaux CA ou FRAB est spécifiquement mobilisé. Les acteurs du territoire ne sont pas engagés sur l'agro-écologie dans des projets de grande ampleur ; on rencontre plutôt quelques rares projets **dispersés**, portés surtout **par des personnes-ressources plus que par des réseaux d'acteurs** avec néanmoins quelques projets collectifs (SYMBIOSE, GIEE CIVAM Bioasis, GIEE APAB).

L'**ingénierie dédiée à l'AE** sur le territoire était au moment de l'élaboration du PDRR, et est encore, **très peu nombreuse** : il n'y a personne spécifiquement en charge de l'AE au sein des services du Conseil Régional, des Conseils Départementaux, ou de Coop de France. Au sein de la Chambre Régionale d'Agriculture, une seule personne suivait à temps partiel la Bio et Ecophyto, en sus de missions sur les circuits courts et la diversification.

Les collectivités territoriales ne portent par ailleurs pas de soutiens financiers ou de programme spécifique dédié au développement de l'AE ; sous l'ancienne mandature du Conseil Régional, des aides étaient proposées pour soutenir l'agroforesterie, la méthanisation, la certification Bio, l'apiculture ; mais ces aides ont été arrêtées suite à la fusion des Régions.

2.1 La perception de l'agro-écologie par les acteurs, et leur implication sur le PDRR

Intégration de l'agro-écologie

Si la définition de l'AE est théoriquement bien connue des différents acteurs (*voir schéma 2, paragraphe 3.2*) - surtout concernant le changement de pratiques ou de systèmes de production au sein des exploitations, l'intégration des concepts de filières/territoire étant encore peu réalisée -, elle n'est pas perçue de manière équivalente. Les représentants majoritaires de la profession agricole n'emploieraient pas ce terme, mais parleraient de « **multi-performance de l'agriculture dont l'économie** », et certains acteurs préfèrent employer les termes d'agriculture durable ou raisonnée. Plusieurs acteurs ont donné comme définition « *un retour vers le futur* », ou la mise en pratique d'un **bon sens agronomique** qui revient sur des pratiques abandonnées depuis les années 50.

Pour beaucoup, l'AE est plus un **terme médiatique et politique**, malgré une base scientifique, qui n'a concrètement pas changé les choses car « *ici, tout le monde fait de l'agriculture raisonnée par intérêt économique* ».

La FRAB évoque également un **aspect sociétal**, que la Bio développe dans un **lien très fort avec la société civile et les territoires**, « *ce que ne permet pas l'AE aujourd'hui* ».

De manière caricaturale, les acteurs du PDR en Champagne-Ardenne peuvent se répartir en deux grandes catégories, selon leur perception de l'agro-écologie :

- Ceux qui voit l'AE comme une opportunité pour faire évoluer l'agriculture à travers une approche systémique de l'exploitation (approche plutôt **agriculture de conservation**) : il s'agit des réseaux FRAB, GIEE CIVAM Bioasis, représentants professionnels non majoritaires, Agence de l'eau, services techniques de la Région, etc. Pour ces acteurs, l'Agriculture Biologique est globalement considérée « *à la pointe de l'AE* », même s'il existe des paradoxes (exploitations bio intensives et exploitants conventionnels avec des pratiques très poussées, en circuits courts, etc.), et est encouragée.
- Ceux qui voit l'AE plutôt comme un élément à prendre en compte (tant que cela ne nuit pas à la compétitivité des entreprises ou aux volumes de production) surtout à travers l'innovation technologique (approche plutôt **agriculture de haute précision**) : il s'agit du réseau des Chambres d'Agriculture, projet de ferme expérimentale BA 112, représentants professionnels majoritaires, élus régionaux, etc. Pour ces acteurs, l'agriculture biologique n'est pas spécifiquement encouragée, elle représente néanmoins une opportunité économique dans certaines filières.

Implication sur le PDRR

La plupart des acteurs ont été *a minima* conviés aux différents comités techniques de consultation lors de l'élaboration du PDRR, et sont satisfaits du mode de gouvernance choisi, mais beaucoup regrettent **d'avoir été plus « informés » que « consultés »**. Néanmoins, sur certains sujets sensibles, les acteurs concernés ont su se mobiliser et défendre activement leur position.

2.2 Approfondissement de la stratégie en faveur de l'AE

La logique d'intervention globale du PDRR

Dans ce contexte, le PDRR a pris le parti de défendre en premier lieu des **objectifs économiques**, visant à augmenter la compétitivité des entreprises et de l'ensemble de la chaîne alimentaire, le développement du marché, l'innovation et l'installation des jeunes en agriculture.

Suite à une ancienne programmation qui n'avait pas donné de priorité au développement rural, le choix de l'Autorité de gestion, en concertation avec les collectivités territoriales, a été clairement fait de réserver une **part de maquette conséquente pour LEADER** (9,5% de la maquette FEADER totale).

La logique d'intervention globale de l'AG a été de **cibler quelques mesures et de concentrer les moyens** pour avoir un meilleur effet levier en termes de financements, avec des lignes conséquentes (« pas moins de 1 million d'euros par mesure), l'AG ne souhaitant pas « gérer des dossiers de moins de 10.000 € ». Ils souhaitaient au départ cibler **uniquement l'investissement et les mesures du cadre national**. Suite à la pression des professionnels, ils ont ensuite ouvert le conseil, la formation, et la méthanisation, puis par choix le soutien à la forêt. Ils ont enfin ouvert la mesure 16, pour soutenir des groupes d'agriculteurs, dont le premier AAP sortira en septembre 2017.

De plus, le Conseil Régional a hérité d'un « passif » de l'ancienne programmation, sous l'Autorité de gestion de la DRAAF, qui avait été beaucoup plus sélective ; au bilan, l'enveloppe avait été très peu consommée, surtout concernant l'investissement. Souhaitant « réussir » le transfert d'AG (ce qui signifie notamment consommer l'enveloppe FEADER), les élus ont choisi de mettre en œuvre un **dispositif très incitatif**, avec « des grilles de sélection qui n'en sont pas ».

La logique d'intervention en faveur de l'AE

Au regard des enjeux du territoire et des besoins exprimés dans le PDRR en termes d'agro-écologie, les différents acteurs s'accordent à dire que **l'agro-écologie n'est absolument pas une priorité du PDRR**, même si les enjeux de la **restauration de la qualité de l'eau sont bien connus**.

Le développement de pratiques durables, dont l'agriculture biologique et le développement de filières courtes, fait partie des besoins exprimés dans le PDR Champagne-Ardenne qui identifie 8 besoins en lien avec la transition agro-écologique qui encouragent un **nombre relativement restreint de leviers** de l'agro-écologie. Ils insistent en particulier sur les sous-leviers que sont les IAE, le changement de pratiques avec **la réduction des intrants**, et le **développement de l'AB**. Néanmoins, le PDR Champagne-Ardenne n'a activé qu'un **nombre relativement réduit de mesures en faveur de l'AE** : 5 dispositifs de l'analyse en faveur du PAE sur un potentiel de 10 considérés lors de la phase 1 de l'étude.

Il n'y a pas de mesures, en dehors du cadre national, favorisant l'agriculture biologique ou ciblée sur l'AE ; à part la **mesure 4 (4.1, 4.3 et 4.4)**, qui appuie notamment les investissements permettant aux exploitants de diminuer la pression environnementale afin de préserver la qualité des ressources en eau, très **influencée par l'Agence de l'eau Seine Normandie** qui en est le co-financeur. **L'enveloppe FEADER de cette mesure est consommée intégralement**.

Les mesures relatives aux soutiens à la certification AB/SIQQO (mesure 3), à l'agroforesterie (mesure 8.2), aux groupements de producteurs (mesure 9) ou à l'animation des PAEC (mesure 7.6) n'ont pas été ouvertes. Les mesures 1 et 2.1 ont été ouvertes sur le tard, sans aucun critère sur l'AE ; malgré un affichage sur l'AE dans la mesure 1, il ne semble pas que le contenu des actions couvertes vise cet objectif. Le premier AAP de la **sous-mesure 16.1** sera ouvert en septembre 2017, et devrait être surtout orienté sur les filières courtes, la préservation des ressources naturelles étant envisagée par le biais de **l'innovation technologique** (numérique et robotique), au **service de la productivité**, et par le développement d'une **agriculture de précision**. Dans la grille de sélection des dossiers, il n'y a aucun critère de sélection ou de majoration relatif à l'AE (un critère « adéquation avec les priorités régionales », d'une valeur de 1, permet de choisir entre « compétitivité des entreprises », « durabilité des systèmes » ou « emploi en milieu rural »).

Concernant plus spécifiquement la mise en œuvre de la mesure 10, les PAEC sont ouverts sur les zones à enjeu eau et les zones biodiversité, mais finalement **tout le territoire est couvert**. Il n'y a pas eu réellement de sélection des PAEC. En Haute Marne, l'ensemble du département a été intégré dans un PAEC porté par la Chambre d'agriculture, ce qui est regretté par l'Agence de l'eau qui préfère intervenir sur des zones ciblées. Les MAEC systèmes sont très peu utilisées, y compris autour des zones de captage, malgré une animation des Chambres d'agriculture et des GAB soutenus par l'Agence de l'eau (**l'animation des PAEC ou des GIEE n'est pas proposée dans les mesures du PDRR**).

Cette ouverture large a induit une **consommation de l'intégralité de la maquette FEADER** au bout de deux ans. A compter de 2017, seule l'Agence de l'eau va pouvoir intervenir en top-up pur en appliquant ses propres modalités : soutien uniquement des MAEC à enjeu eau (maintien de l'herbe, fauche tardive, diminution de l'IFT, etc.).

Enfin, la mesure 11 a été mise en place avec des plafonds élevés (30 à 40.000€), sans critères de sélection. Au final, **l'enveloppe FEADER a quasiment été intégralement consommée en 2 ans** ; les décrets d'application n'ayant pas été signés à ce jour, des critères et un abaissement des plafonds vont être appliqués de manière rétroactive à la campagne 2015 (non encore instruite). A compter de 2017, l'Agence de l'eau devrait prendre le relais en **top-up pur pour soutenir la CAB et la MAB** (limitée à 5 ans), sur l'intégralité du territoire, et **sous condition de ne plus appliquer de plafonds**, car au regard du type d'exploitations, la mise en place de plafonds n'encouragerait pas des conversions souvent « opportunistes » (la spécificité des exploitations de Champagne-Ardenne est de pratiquer la mixité : des parcelles de luzerne peuvent être converties en Bio dans une exploitation conventionnelle, puis remises en culture en conventionnel au bout de 5 ans, avec un assolement tournant).

Conclusion sur l'analyse individuelle de la mobilisation du PDR Champagne-Ardenne pour le projet agro-écologique

En phase 1, l'analyse du PDR de Champagne-Ardenne avait fait ressortir une logique d'intervention ne couvrant que très peu de sous-leviers du PAE, les plus directs. Le sous-levier développement de l'AB et le levier 2 de structuration de filières AE, pourtant ciblés par l'expression des besoins, ne sont pas activés par les mesures du PDRR.

Au vu de la logique d'intervention, **l'engagement du PDR Champagne-Ardenne vers l'AE semblait très limité, ce qui a été confirmé par la conduite de l'étude de cas**, qui montre que le PDRR a été plutôt orienté en privilégiant un accès aux financements pour le plus grand nombre d'agriculteurs, sans ciblage spécifique, et en privilégiant une approche centrée essentiellement sur le développement économique des exploitations. Il n'y a pas d'autres politiques territoriales spécifiques pour intervenir sur le développement de l'AE ; **les sous-leviers non couverts par le PDRR ne le sont pas par une autre politique**.

2.3 La place des différents schémas régionaux et plans du PAE dans l'intégration de l'AE dans le PDR Champagne-Ardenne

Il ressort des différents entretiens que, globalement, les différents schémas régionaux ou plans du PAE ont été faiblement intégrés au PDR Champagne-Ardenne. A cela, plusieurs raisons :

- Un **problème de temporalité** : certains schémas ont été élaborés en parallèle, voire après le PDRR. Si une première version du PRAD, mis en chantier fin 2012, a effectivement servi pour le diagnostic du PDRR, il a finalement été revu avec le PDRR pour sa version finale validée en

décembre 2015. LE SDAGE a servi pour identifier les enjeux eau, et a fourni la cartographie à la base des zonages à enjeu eau. La cohérence de ces schémas avec le PDRR est surtout assurée par des éléments d'écriture du PDRR, pas forcément dans des objectifs opérationnels partagés. De la même manière, les outils facilitant la mise en œuvre du PAE sont arrivés trop tard (sortie officielle du guide FEADER en mai 2014).

- Une **multiplicité de schémas ou plans**, gérés par des structures ou services différents, **pas forcément coordonnés**, même si globalement l'ensemble des acteurs peut les suivre (de plus ou moins loin).

Concernant spécifiquement les différents plans du PAE, les acteurs regrettent qu'il y ait « *autant de comitologie que de plans* ». Ces plans, qui réunissent globalement les mêmes acteurs, ne sont pas suivis par les mêmes services et sont peu coordonnés. Par exemple, le Plan Ambition Bio et Ecophyto ne sont pas mis en lien, les actions de développement de la Bio sont consignées exclusivement dans le Plan Bio, à part de la feuille de route Ecophyto et à priori sans lien avec la section « agro-écologie » du COREAMR (Commission Agricole de l'Economie et du Monde rural).

Le plan "Enseigner à produire autrement" est très peu suivi par les acteurs rencontrés, car mis en œuvre par les services "formation" tant de la DRAAF que du Conseil Régional, qui ont peu de contact avec les services agricoles de ces mêmes structures. Autour du projet « Enseigner à produire autrement », des acteurs agricoles (GIEE, associations, etc.) sont en lien au niveau du terrain avec les lycées agricoles, CFPPA, etc., sans que ces liens ne soient connus ou coordonnés par des structures d'échelle plus régionale.

Les acteurs regrettent ainsi qu'il y ait **trop de stratégies dissociées, trop déconnectées** les unes des autres, sans réel plan d'actions opérationnel. Ces différents plans et schémas manqueraient donc de cohérence entre eux, et *in fine* avec le PDRR.

GIEE :

En juillet 2017, 14 GIEE ont été labellisés en Champagne-Ardenne. Les avis des acteurs sont assez partagés sur les GIEE. Certains trouvent que les projets portés par les GIEE ne sont pas spécialement exemplaires, notamment en termes d'actions en faveur du développement de l'agro-écologie, et qu'il n'y **pas assez de sélection sur les projets labellisés** (en termes de méthode, certains GIEE auraient des plans d'actions peu développés, pas forcément basés sur un diagnostic initial). 2 projets de GIEE font néanmoins consensus auprès de tous les acteurs, comme étant moteurs sur l'agro-écologie : le projet du CIVAM Bioasis et de l'APAB (voir tableau données générales).

A l'inverse, certains acteurs pensent que les GIEE offrent aux agriculteurs la possibilité et un cadre pour développer des projets collectifs ainsi qu'une certaine reconnaissance de leurs actions. Selon un acteur, **les GIEE sont l'avenir de l'agriculture** en Champagne-Ardenne : au regard du contexte particulier de la région, il lui semble peu probable de revenir en arrière sur les structures d'exploitations (avec un retour vers des systèmes de polyculture-élevage de plus petite taille) ; aussi en visant le développement de l'agro-écologie, **le rééquilibrage production/protection des ressources naturelles/filières devra se faire d'après lui à l'échelle du territoire et non au sein de chaque structure de production**, à travers le regroupement d'exploitations agricoles (tout comme l'installation des nouveaux agriculteurs, qui passera d'après lui par le collectif).

Globalement, les acteurs interrogés regrettent qu'il n'y ait **pas eu à ce jour de coordination générale des actions des GIEE** sur le territoire : certains GIEE travaillent sur les mêmes thématiques, mais il n'y a pas encore eu **d'échanges entre eux, ni de capitalisation**. La **Chambre Régionale d'Agriculture** commence juste à organiser ce travail d'échanges d'expériences.

Le soutien financier à l'animation des GIEE est également considéré comme insuffisant ; il est essentiellement assuré par la DRAAF (fonds CASDAR), mais l'Agence de l'eau peut intervenir au grès d'appels à projets sur les enjeux eau. Le Conseil Régional n'a pas de soutien systématique pour les GIEE, seuls les deux premiers ont été soutenus à leur début.

Réseau Rural :

Le Réseau Rural n'est pas bien connu des acteurs interrogés, y compris du service agriculture du Conseil Régional ; l'AE ne semble pas ressortir comme une de ses priorités, ni l'agriculture de manière générale, le réseau rural serait en effet plutôt orienté sur le développement rural au sens large.

2.4 Bilan sur les freins et leviers pour le développement de l'AE dans les PDRR

Contraintes et freins

- Le principal frein à l'intégration de l'AE dans le PDRR est que **l'AE n'est pas une priorité des élus régionaux, ni de la majorité des représentants de la profession agricole.**

Il n'y a pas eu trop de contraintes budgétaires en début de programmation, si ce n'est les 15% de la maquette dédiés au LEADER. C'est par contre aujourd'hui que se pose le problème de contrainte budgétaire, avec les mesures 4, 10 et bientôt 11, qui ne disposent plus d'enveloppe FEADER, surconsommées en raison d'une absence de sélection. A noter que malgré cette contrainte notable, l'Autorité de gestion ne va pas faire le choix de sélectionner des dossiers (par exemple en renforçant les critères sur l'AE), mais en baissant les taux d'intervention ou les plafonds d'aide, pour que **les mesures puissent continuer de bénéficier au plus grand nombre d'agriculteurs.**

- **La maquette globale du PDRR est estimée comme insuffisante**, notamment pour répondre aux objectifs du Plan Ambition Bio ; selon les acteurs, elle n'aurait pas été suffisamment négociée dès l'origine du programme.
- **Sortir les mesures 10 et 11 du PDRR** (mesures qui devraient être sur le 1^{er} pilier).

Leviers identifiés en Champagne-Ardenne

Peu de leviers ont été identifiés par les acteurs pour améliorer la prise en compte de l'AE dans le PDRR, notamment en citant ce « verrouillage » politique et économique.

Le principal levier identifié pour « tirer vers le haut » et pour conduire une politique publique orientée sur des objectifs clairs, serait de **fixer des critères de sélection et d'éligibilité ambitieux** ; le risque serait par contre d'exclure des bénéficiaires et de sous-consommer l'enveloppe. « *Sinon on fait une politique qui répond au plus grand nombre mais qui n'est absolument pas ciblée* ». Mais ce principe de sélection ne peut être intégré dans le PDRR sans une **ambition politique forte** des élus (de territoire et professionnels).

2.5 Des leviers pour développer l'AE plus globalement sur le territoire

Néanmoins, de manière plus large, il est possible de rassembler différentes recommandations :

- Pour éviter à l'AE de perdre son sens initial, **proposer un cahier des charges pour définir l'AE.**
- **Continuer à servir la dynamique de la Bio**, qui peut être considérée comme assez exemplaire en tant que pratiques agro-écologiques (« *ne pas financer un producteur Bio en conversion puis arrêter d'un coup* ») : "On ne peut pas parler d'AE si pour les plus exemplaires on ne va pas au bout des choses".

Au niveau des différents plans du PAE et de leur articulation :

- Il y aurait trop de stratégies dissociées, trop déconnectées les unes des autres, trop d'instances de pilotage et pas assez de continuité politique : il manquerait l'échelle **d'un plan d'actions plus opérationnel pour décliner territorialement la mise en œuvre du PAE** ; il manquerait également la conduite d'évaluations sur les plans menées sur le territoire par le passé (loi d'avenir 2010 par exemple). Ce besoin de déclinaison plus « concrète » est partagé par plusieurs acteurs, qui trouvent que le PAE n'est pas facilement adaptable à une région comme Champagne-Ardenne, avec les systèmes de production en place.

Pour décliner un PAE adapté sur le territoire, un acteur propose de se baser sur 4 principes : **pragmatisme, diagnostic, objectif de progrès et valorisation des expériences positives** ; en insistant sur une conduite en mode projet, partant du terrain et du diagnostic, car il ne peut pas y avoir les mêmes leviers de progression dans toutes les régions, avec des contextes très variables. Cet acteur propose de partir sur une **obligation de progrès**, sur la base d'un diagnostic initial. On ne peut appliquer d'après lui les mêmes directives/pratiques/normes sur des sols de craie ou de limon : cela n'a pas les mêmes conséquences pour les exploitations agricoles. Cette analyse des freins et de leviers à la mise en place de pratiques AE devrait être au niveau de petits territoires (échelle infrarégionale) homogènes.

- **Déployer des moyens financiers pour ces plans nationaux** : « *comment lancer une politique nationale sans moyens ?* », pour soutenir directement **des groupes locaux de projets** (par exemple sur des filières particulières, des petites filières territoriales, etc.), tels l'idée des GIEE... sans trop formaliser au début ces groupes, car trop de formalisation (le poids administratif lié à la structuration) peut nuire aux initiatives ; la formalisation de ces groupes ne devrait venir qu'après le lancement des projets.

- La DRAAF pense que le **PRDAR (Programme Régional de Développement Agricole et Rural) porté par la Chambre Régionale d'Agriculture** (~ 3,15 millions d'euros sur le Grand Est), **sera un bon outil, mais pour la prochaine programmation**. L'agro-écologie aurait déjà été intégrée dans ce programme, notamment grâce à l'obligation réglementaire de prévoir le **Projet Pilote Régional (PPR) qui doit promouvoir l'AE**.

Au niveau des procédures

- **L'harmonisation des procédures et règlements financiers** entre les différents programmes financiers d'un même cofinancier, mais aussi entre les programmes des différents cofinanciers, est souhaitée tant par des acteurs administratifs (eux-mêmes perdus dans cet ensemble de mode de gestion de fonds divers) que des acteurs professionnels, qui manquent de visibilité sur les soutiens financiers mobilisables. Une gestion cohérente, des documents de cadrage clair.

3. Acteurs et jeux d'acteurs

3.1 Schéma 1 : Liens et collaborations autour de l'agro-écologie

L'objectif de ce schéma est de **montrer les liens et les collaborations** entre 1) les acteurs qui favorisent et mettent en œuvre l'agro-écologie sur le territoire identifiés spontanément par les acteurs interviewés et 2) ceux qui élaborent le PDRR (ces deux catégories d'acteurs étant parfois confondues).

Le schéma est construit à partir de la compréhension des entretiens (des incertitudes quant aux liens de collaboration et à l'importance des acteurs peuvent donc subsister, pour ce schéma qui ne se veut

pas exhaustif).

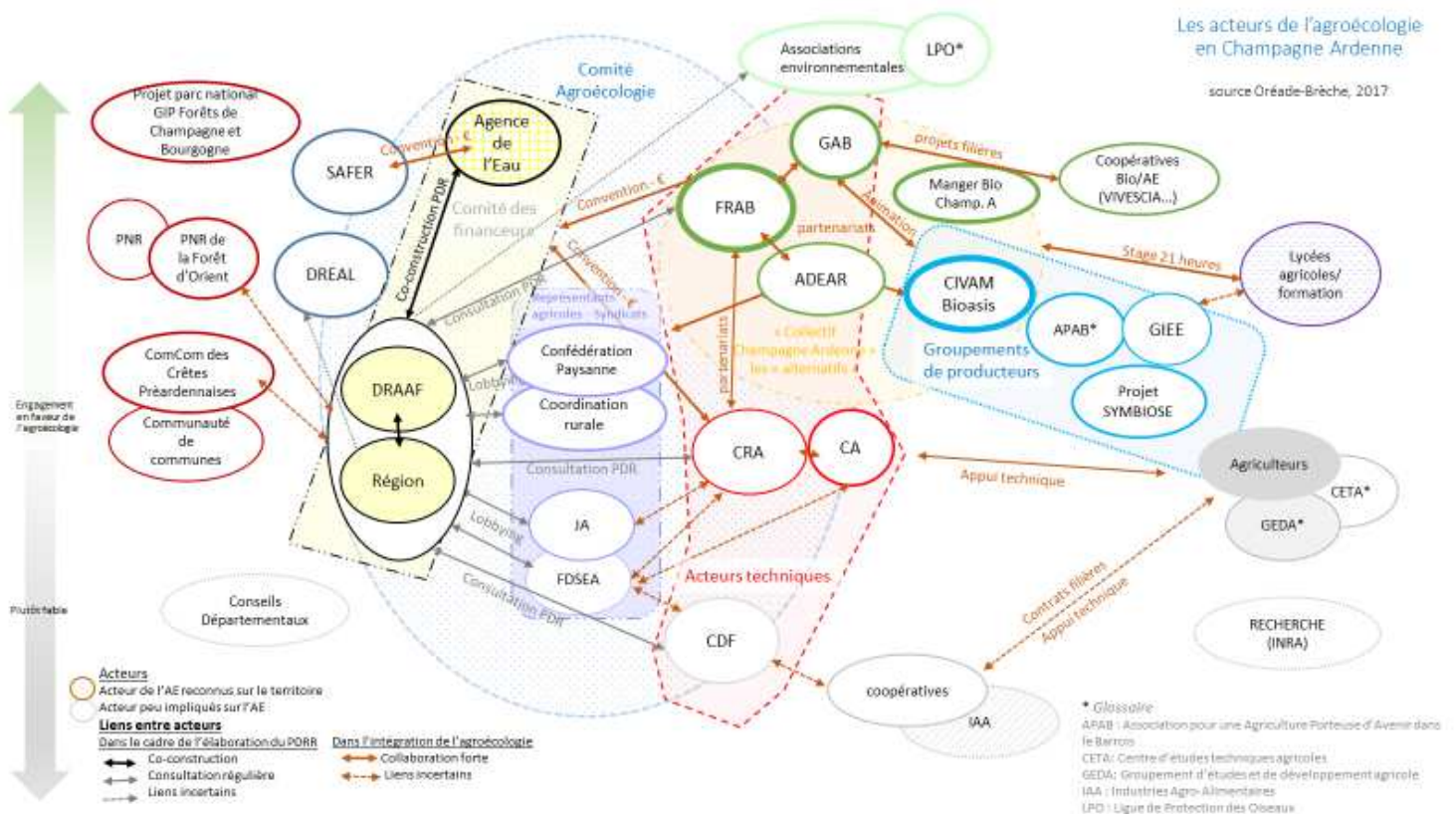


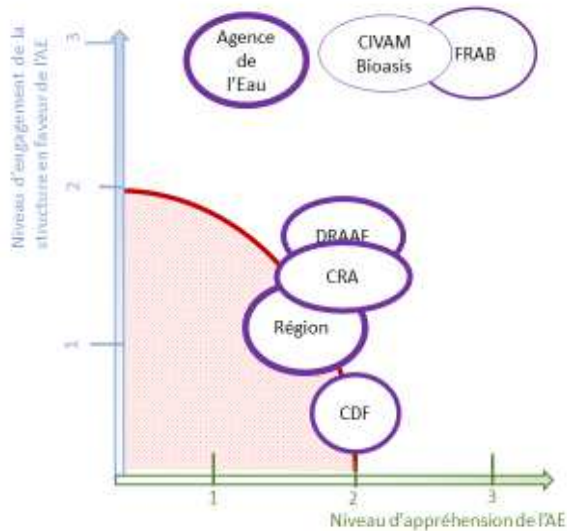
Schéma 7 : Liens et collaborations autour de l'agro-écologie – Source : Oréade Brèche, 2017

La gouvernance du Projet agro-écologique (PAE) est assurée par le comité agro-écologique (CAE), piloté par la DRAAF en Champagne-Ardenne, avec participation de la DREAL. Ce comité correspond à une section de la COREAMR, dont la composition est définie par arrêté préfectoral. Le CAE regroupe les financeurs et des acteurs agricoles régionaux ; mais des structures plus locales, pouvant être très actives sur le territoire en termes d'agro-écologie, ne sont pas invitées. Globalement, **les acteurs ont un retour plutôt négatif sur le fonctionnement du CAE**, qui semble surtout impliqué sur Ecophyto (sélection des GIEE, feuille de route Ecophyto).

Le **Plan Ambition Bio**, qui a son propre mode de gouvernance, mais non reconnu par arrêté préfectoral, est exclu des échanges de la CAE. A noter que **Coop de France n'est pas co-pilote du plan**.

Le plan « Enseigner à produire autrement » dispose également de son propre mode de gouvernance.

3.2 Schéma 2 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l'élaboration du PDRR au regard de leur perception et engagement en faveur de l'AE



L'épaisseur du trait est proportionnelle au pouvoir d'influence que se donne l'acteur, au moment de l'élaboration du PDR Champagne Ardennes.

source Oréade-Brèche, 2017

A l'exception de l'Agence de l'eau, qui estime avoir un pouvoir économique fort pour influencer l'élaboration du PDRR, les principaux acteurs du PDR Champagne-Ardenne, **qui ont le plus de poids pour impacter l'élaboration des PDRR**, ont plutôt un engagement peu développé en faveur de l'agro-écologie. Les acteurs qui ont le niveau d'appréhension le plus poussé de l'agro-écologie (dimension systémique et territoriale) sont également des acteurs très engagés en faveur de l'agro-écologie mais qui ont eu un poids d'influence sur le PDRR très limité.

Schéma 8 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l'élaboration du PDRR au regard de leur perception et engagement en faveur de l'AE

Annexe B5 – Grille d'analyse PDR Nord-Pas-de-Calais

1. Données générales

ELEMENTS DE CONTEXTE DE LA REGION (PRAD 2013, Agreste)	
Contexte régional	<ul style="list-style-type: none"> • Une production diversifiée à haute valeur ajoutée : céréales, lait, pomme de terre, légumes. Production de cultures industrielles (betteraves et oléoprotéagineux), viande (bovine et porcine). Représentation significative de systèmes mixtes (polyculture-élevage, poly-élevages) • Un élevage diversifié, dominé par le laitier • Tendance à la simplification des systèmes de production. Régression des prairies permanentes et peu de signes de qualité (20% des exploitations en 2010) • Un secteur agricole important pour l'emploi (maintien de la main d'œuvre salariée permanente, amélioration des statuts de la main d'œuvre familiale) • Coût du foncier agricole élevé, forte concurrence ; importance du fermage • Diminution de 2000 ha de SAU par an en moyenne entre 2000 et 2010 dont ¾ concernent les prairies • Des filières agricoles performantes : un important tissu agroalimentaire avec des Groupes leaders présents en région (l'industrie agroalimentaire se situe au 3ème rang national pour son chiffre d'affaires), un important réseau d'infrastructures facilitant le transport de marchandises • Dépendance des intrants, notamment engrais, amendements et énergie : fluctuations des prix importantes, liées aux coûts de l'énergie
Disparités infrarégionales et contraintes particulières	<ul style="list-style-type: none"> • Des conditions pédoclimatiques très favorables à une agriculture productive (climat favorable à de hauts rendements, sols globalement très fertiles, bonnes disponibilités en eau) • Le plus faible taux national de couverture forestière avec environ 9 % du territoire qui se concentre essentiellement dans le Boulonnais et l'Avesnois, zones de bocages. Ces deux territoires sont moteurs en termes de surface biologique (10% SAU bio en Avesnois) • Surface subissant des contraintes naturelles : 0 % de la SAU
Budget du PDRR dédié aux mesures 13, 10 et 11	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateur « volume maquette hors ICHN » : 95.8 €/ha de SAU • Part de la maquette FEADER totale dédiée à la mesure 13 (ICHN) : 0 % • Part de la maquette FEADER du budget (hors ICHN) dédiée à la mesure 10 : 20.6 % • Part de la maquette FEADER du budget (hors ICHN) dédiée à la mesure 11 : 7.6 %
Avancée en termes de pratique AE, quelques indicateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Surface en Bio (%) : 1,1 % de la SAU (ORAB 2015) • Surface Natura 2000 : 2,7 % du territoire • Part des exploitations sous signe de qualité (AB AOC AOP Label Rouge, etc.) : 20 % des exploitations • Part des exploitations en circuits courts : 17.9 % des exploitations
Agro-écologie et Région	
Actions concrètes, projets ou acteurs particulièrement engagés sur l'AE	<p>Peu de projets orientés en faveur de l'AE, dispersés sur le territoire.</p> <ul style="list-style-type: none"> • CIVAM Lomme : projets regroupant 52 adhérents, valorisant les produits locaux • APAD (Association de promotion de l'agriculture durable), labellisée GIEE comprenant une trentaine d'agriculteurs, travail sur la conservation du sol, semis sous couvert végétal • FREDON (Défense contre les Organismes Nuisibles, projets de lutte biologique intégrée) • Réseau InPPACT Nord-Pas-de-Calais (Initiatives Paysannes Pour une Agriculture Citoyenne et Territoriale) regroupant 12 associations membres, accompagnant la conversion bio notamment CIVAM, GABNOR, Terre de Liens, Confédération Paysanne, etc.

	<ul style="list-style-type: none"> • Montée en puissance des collectifs d'agriculteurs avec une vingtaine de GIEE en Région
Les plans nationaux mis en œuvre (Ecophyto, AB2017, Enseigner autrement)	
Période d'élaboration/finalisation par rapport au PDRR	<ul style="list-style-type: none"> • Le PRAD a été élaboré fin 2012 • Le Plan Ambition Bio a été décliné et adopté fin 2014 ; il est en cours d'actualisation dans le cadre de l'élaboration du Plan Bio Hauts de France (co-pilotage Région-DRAAF) • Le programme régional de développement agricole et rural (PRDAR), élaboré par la Chambre Régionale d'Agriculture pour la période 2009 – 2013 dans le cadre du Plan national de développement agricole et rural (PNDAR) a également été utilisé
Coordination entre les plans ?	Il ressort des différents entretiens que, globalement, les différents schémas régionaux ou plans du PAE ont été faiblement intégrés au PDR NPDC. Certains SAGE porteurs de PAEC ont été mentionnés pour illustrer cette coordination.
Mobilisation des mesures du PDRR pour l'AE	
Identification des mesures qui semblent contribuer le plus à l'AE d'après les acteurs	<ul style="list-style-type: none"> • Sous-mesure 4.1, ciblée sur la préservation de l'eau, basée sur une liste de matériel (bineuse, semi-rotative, etc.) Et la construction de bâtiments financés par l'Agence de l'eau (pour les économies d'énergie, énergies renouvelables) se trouvant en territoire à enjeu eau • Mesure 6 DJA Installation : modulation pour les démarches de certification bio, 4000 € si PAE • Mesure 3 (certification SIQO dont la plupart est destinée au bio)
Mesures non ouvertes qui pourraient avantager l'AE (citées par les acteurs ou issues de questions posées)	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures 7.2, 6.4 sur la méthanisation (peu de demande de la part des agriculteurs et grosses unités de méthanisation éligibles au FEDER) • Sous-mesure 16.1 (la Région n'a pas vu d'intérêt à ouvrir le PEI, mais sous-mesure coopération ouverte, qui n'intègre pas de critère AE pour l'instant)
Mesures qui auraient pu être plus engagées en faveur de l'AE	<p>La plupart des mesures, à travers la mise en place de critères de sélection ou de majoration en faveur de l'AE</p> <p>L'agroforesterie (8.2), mesure ouverte par la Région, mais a été très peu contractualisée par les agriculteurs, non adaptée au contexte régional (terres en fermage)</p> <p>Travail avec Conseil régional pour l'ouverture prochaine de la mesure 16 : soutenir les collectifs d'agriculteurs qui s'engagent dans des changements de pratiques, valoriser les partenariats avec résultats de la recherche qui peuvent être transmis à un grand nombre de producteurs (sous-mesure 16.2 ouverte)</p>
Mesure 10 – MAEC	
Critères de zonage des PAEC	Quatre zonages d'éligibilité des PAEC valant ZAP : zone à enjeu eau potable, enjeu biodiversité, zones humides et érosion. Couvre presque la totalité du territoire.
Exemple(s) de PAEC particulièrement intéressant(s) sur le territoire ?	Les PAEC témoignent d'un maintien de pratiques et non d'un changement de pratiques, ils s'inscrivent dans la continuité de l'ancienne programmation. Très peu d'engagements sur la réduction des phytosanitaires, trop contraignant
Mesure 11 – Agriculture biologique	
Critères de sélection de la mesure	Le PDRR ne prévoyait pas de critère de sélection lors de la première campagne. Il n'y a pas de plafonnement des aides bio pour essayer d'encourager au maximum l'AB.
Plafonds éventuels	Intervention de l'Agence de l'eau en top-up pour mesure BIO avec 3,5 millions cette année
Différence de valorisation et attractivité MAEC/BIO	Les MAEC restent plus incitatives que les aides bio. De plus, dans certains cas, il est possible de cumuler des aides bio et MAE (notamment dans l'Avesnois)
Mesure 16	
Intégration de l'AE dans le PEI	Au moment de l'élaboration du PDRR, l'AG n'a pas vu d'intérêt à ouvrir le PEI. Cette mesure a été ouverte dans un second temps.

2. Les orientations du PDR Nord-Pas-de-Calais et l'intégration des principes et concepts de l'agro-écologie

L'agriculture en Nord-Pas-de-Calais est fondée sur une diversité de systèmes de production à très hauts rendements. On distingue :

- Des zones plutôt consacrées à la **grande culture, en particulier le plateau d'Artois**, gardant un maillage parcellaire intégrant légumes et cultures industrielles ;
- Des **plaines basses** marquées par la densité du réseau hydraulique. Les Flandres sont une région de diversité de cultures (céréales, pommes de terre, lin, chicorée, betteraves à sucre, etc. avec présence de zones maraîchères en périphérie des zones urbaines et d'élevages hors sol) ;
- Les **zones de bocage Avesnois et Boulonnais** sont vouées à l'élevage, notamment laitier.

Les exploitations en grandes cultures, cultures de pomme de terre et légumes industriels présentent des **rendements élevés** mais aussi des **Indices de Fréquence de Traitement Phytosanitaire (IFT)** très élevés (IFT de 15 voire 23 en 2017 pour la pomme de terre par exemple).

L'agriculture biologique se retrouve plutôt dans les parcs naturels régionaux de l'Avesnois (au Sud) (zone de bocage, territoire à vocation herbagère et laitière (Maroilles), et produits du verger) et du Boulonnais (au Nord) (forêt de Desvres et de Boulogne, et bocage prairial humide du Bas Boulonnais).

Les filières grandes cultures sont en grande partie destinées à l'export (Maghreb, pays de l'Est) ; les circuits courts, la transformation secondaire ou tertiaire et les SIQO sont peu développés.

Le réseau coopératif est très développé dans le secteur végétal. Les collecteurs et coopératives sont **très concentrés sur le territoire** : les agriculteurs y contractualisent leurs productions sur des volumes importants.

La faible avancée de l'agriculture biologique s'explique en partie par l'absence de débouchés, notamment en betteraves bio. **Le frein des filières et des opérateurs économiques est important** (Mc Cain pour la pomme de terre, Bonduelle pour les légumes) : le marché n'encourage pas la transition agro-écologique. Les cahiers des charges dans ces industries sont très rigoureux et il est alors difficile d'avoir des cultures de pois acceptables par les coopératives sans traitement. Certains contrats imposent parfois jusqu'aux produits phytosanitaires devant être utilisés. Bien que l'agriculture biologique connaisse une certaine dynamique depuis deux ans (hausse de la demande, dynamique de conversions), le passage en AB reste difficile et peut entraîner un manque à gagner important pour les agriculteurs, en particulier sur les cultures à hauts rendements. Le frein psychologique est également évoqué : la profession agricole paraît encore assez réticente au changement de pratiques (notamment perçue lors du lancement du plan agro-environnement de la Région NPDC).

L'ingénierie dédiée à l'AE sur le territoire varie d'une structure à l'autre : au sein du service agriculture du Conseil Régional, on compte 1,5 personne en charge d'agro-environnement ; 1 chargé de mission AE au sein de la DRAAF ; 2,5 personnes au sein de l'Agence de l'eau, ainsi qu'un service dédié à l'agro-écologie à la Chambre Régionale d'Agriculture. Ont été évoqués à plusieurs reprises des **problèmes de moyens humains et financiers**. Par exemple, l'opération de reconquête de la qualité de l'eau, encouragée par l'Agence de l'eau, manque de moyens humains. A noter l'inexistence de Coop de France NPDC avant la fusion des Régions : la Fédération de Picardie a en effet été étendue en NPDC suite à la fusion mais la personne en charge de l'environnement n'a que peu de recul sur les problématiques environnementales en NPDC.

Les collectivités territoriales financent plusieurs actions au sein de différentes structures : le Conseil Régional apporte par exemple des financements d'actions à l'APAD (semis directs sous couvert végétal), Fermes d'Avenir, FREDON (lutte biologique intégrée), AgroTransfert, GABNOR, FRCUMA mais aussi à la Chambre d'agriculture pour son programme d'expérimentation Ecophyto. Sous l'ancienne mandature, le Conseil Régional avait porté **un plan agro-environnement spécifique**, avec un projet par exemple d'« Agro-écologie du système alimentaire » : mais aujourd'hui la majorité est plutôt orientée vers la rentabilité et la viabilité des exploitations agricoles avec le lancement du **Plan de soutien à l'agriculture, avec des mesures d'urgence sur l'élevage, lancé en juillet 2015**, visant près de 2 500 exploitations d'élevage en situation difficile de la région et potentiellement éligibles à des aides spécifiques (dispositif fiscal, bancaire, fonds d'allègement des charges et fonds d'action sanitaire et sociale). Ce plan de soutien ne vise pas la transition agro-écologique.

2.1 La perception de l'agro-écologie par les acteurs, rapports de force et impacts sur le PDRR

Intégration de l'agro-écologie

La définition de l'AE est théoriquement bien connue des différents acteurs, notamment sur la recherche de double performance avec l'optimisation des systèmes de productions peu résilients avec la recherche d'une autonomie et un retour à l'agronomie. L'aspect d'intégration des filières/territoires paraît moins évident ; de même pour la question sociale qui n'est pas traitée par l'ensemble des acteurs.

De nombreux acteurs perçoivent l'agro-écologie comme un **outil politique permettant de créer des dialogues** et rassemblant des acteurs très variés (profession agricole, institutions, etc.).

Ce **n'est pas une démarche nouvelle** pour la plupart des acteurs : l'approche système est en revanche une nouveauté, d'après la Chambre d'Agriculture et rompt avec l'approche fondée sur la spécialisation des systèmes de productions en NPDC. A été citée l'importance de la complémentarité éleveurs-céréaliers par exemple.

Les acteurs du PDR Nord-Pas-de-Calais peuvent se répartir en plusieurs grandes catégories, selon leur perception de l'agro-écologie :

- **Agence de l'eau** : l'AE est surtout considérée à travers une approche « protection des ressources en eau » et son appréhension est limitée aux mesures qui concourent à améliorer la performance environnementale des exploitations agricoles
 - ⇒ Réduction des phytosanitaires (notation « efficience-substitution » de la grille ESR)
- Ceux qui voient l'AE comme une opportunité pour faire évoluer l'agriculture à travers une approche systémique de l'exploitation, afin d'obtenir une meilleure résilience des systèmes de production et autonomie en intrants : il s'agit des réseaux GABNOR, CIVAM, GIEE, etc. Pour ces acteurs, **l'Agriculture Biologique** est globalement considérée comme la forme la plus aboutie de l'agro-écologie.
- Ceux qui voient l'AE plutôt comme un élément à prendre en compte mais ne doit pas nuire à l'économie des exploitations agricoles et aux volumes de production. Il s'agit notamment du réseau des Chambres d'Agriculture et du Conseil Régional, qui voit l'AE à travers l'innovation technologique. La recherche de performance économique est une priorité : chaque changement de pratique doit avant toute chose « faire ses preuves économiquement ». Pour ces acteurs, l'AB n'est pas spécifiquement encouragée, d'autant plus que le contexte pédoclimatique et la prise de risque restent des freins très importants.

Implication sur le PDRR

Le Conseil Régional a créé un groupe spécifique FEADER pour élaborer le PDRR. Suite à un travail en amont avec la DRAAF pour réaliser le diagnostic de la Région, tous les acteurs ont été invités en mai 2013 et des groupes de travail ont été créés pour les différentes mesures. A noter la bonne implication du GABNOR, de la Chambre ou encore de FREDON. Un travail sur l'ancienne programmation a également été réalisé pour en faire le bilan et présenter les points à améliorer.

Les groupes d'échanges sur les mesures ont bien fonctionné : la Chambre Régionale d'Agriculture a par exemple pu participer à l'ensemble des groupes de mesures. Ainsi, le PDRR semble avoir été conçu avec l'ensemble des acteurs d'après la Région.

La plupart des acteurs sont satisfaits du mode de gouvernance choisi, mais beaucoup regrettent **de ne pas avoir été entendus sur certains points (choix des critères de sélection notamment)**. Suite à la première négociation entre le Conseil Régional et la Commission, il y aurait eu moins d'échanges.

L'Agence de l'eau regrette de ne pas avoir été mieux associée à la construction de la maquette financière alors qu'elle est un cofinancier important. Elle aurait été mal impliquée en 2015 et aujourd'hui le PDRR fait face à des soucis de gestion financière, si bien que l'Autorité de gestion demande désormais à l'Agence de l'eau d'intervenir en *top-up* sans contrepartie financière FEADER, pour la mesure 11 et la sous-mesure 4.1 en particulier, dont l'enveloppe a été surconsommée au regard du maquetage prévu. L'Agence de l'eau a surtout participé à la mesure 10, **pour le choix des zonages des PAEC**, qui ont été construits sur la base des zonages des programmes de l'Agence (enjeu eau, zone humide notamment).

La logique d'intervention globale du PDRR

Dans ce contexte, d'après le Conseil Régional, le PDRR a pris le parti de défendre la double, voire la triple performance des exploitations agricoles. L'ancienne majorité disposait d'un vice-président engagé en faveur de l'écologie, qui poussait le projet agro-écologique. La notion de collectif (GIEE) est également présente dans le PDRR. La performance environnementale des entreprises ne doit cependant pas se faire au détriment de la compétitivité des exploitations ; l'accent est également mis sur le maintien et la modernisation des exploitations, notamment à travers la mesure 4.

L'Autorité de gestion a fait le choix d'axer la **maquette financière sur les mesures environnementales** : 20.6 % est en effet dédié à la mesure 10 (MAEC) et 7.6 % à la mesure 11 (AB). Les représentants de la profession agricole ont présenté leur non satisfaction à l'égard de cette maquette, jugée trop portée sur l'environnement.

La logique d'intervention globale de l'AG a été d'ouvrir un panel assez large de **mesures, ce qui a pu poser problème** en termes de financements, pouvant être jugés trop légers sur certaines mesures, et n'apportant pas un effet levier suffisant pour leur mise en œuvre (mesures 8 et 3 notamment).

L'enveloppe FEADER a été largement consommée durant les deux premières années du programme donc la révision présente des **taux d'aides plus faibles**, pour la mesure 4 notamment, à l'exception de la sous-mesure 4.1.1 (suite à la décision de l'Agence de l'eau qui finance en globalité cette mesure).

Suite à la pression de certains acteurs, l'Autorité de gestion a finalement ouvert la mesure 3 concernant la certification des signes de qualité. La mesure 2 sur le conseil n'a pas été ouverte à cause de problèmes budgétaires mais aussi d'instruction (commande publique compliquée très contraignante).

Les mesures 16 et 20 (Réseau Rural) n'ont pas été ouvertes : ces deux mesures vont finalement être activées d'ici la fin de l'année.

Les élus ont choisi de mettre en œuvre des **grilles de sélection** priorisant les projets liés à l'environnement (critères de sélection AB, GIEE, MAEC, etc.) : la sélection des projets sur les différentes mesures a été mal acceptée par la profession agricole.

2.2 Approfondissement de la stratégie en faveur de l'AE

Au regard des enjeux du territoire et des besoins exprimés dans le PDRR en termes d'agro-écologie, les différents acteurs s'accordent à dire que l'agro-écologie **n'a pas été un concept fédérateur pour le PDRR ; le PDRR a été construit « par petites briques », sans réelle cohérence.**

Les mesures les plus importantes en termes d'environnement sont les MAE, le BIO et les investissements. A noter que l'agroforesterie a été très peu sollicitée.

- **Mesure 11** : Le **taux de base est maximum** et la mesure ne présente pas de critère de sélection donc la mesure semble incitatrice pour les agriculteurs voulant se convertir. Mais d'après GABNOR, les montants ne sont pas assez élevés pour couvrir le manque à gagner (ils estiment que le manque à gagner serait de 503 €/ha lors de la conversion pour des exploitations en polyculture, alors que le soutien est d'aujourd'hui de l'ordre de 200 à 300 €/ha).

Le GABNOR avait également fait une proposition en 2012 (au sein du groupe de travail réunissant GABNOR, CRA, DRAAF, Région, Agence de l'eau) pour la programmation 2014-2020 : il s'agissait **d'une aide bio à destination des agriculteurs en polyculture intégrant des légumes dans leur rotation**. L'aide consistait à distinguer **6 niveaux différents**, la conversion et le maintien en agriculture biologique étant les deux derniers niveaux. Il s'agissait donc d'aides progressives pour aider le changement de pratiques afin d'arriver à la bio et obtenir de gros niveaux de compensation couvrant bien les manques à gagner. Cela n'a pas abouti.

Concernant la maquette budgétaire, les financements FEADER ont été en partie consommés : auparavant, la DRAAF et l'Agence de l'eau intervenaient en cofinancement sur la mesure 11 avec des contreparties FEADER, mais désormais l'Agence de l'eau intervient en *top-up* uniquement. Ainsi, parmi les 12,6 millions de budget total en prévisionnel de l'Agence de l'eau, 10 millions sont destinés aux financements des mesures du PDRR, avec notamment **3.5 millions d'euros sur la mesure 11**.

On note les mêmes types de freins financiers pour la mesure 1 « Formation ». Cette mesure n'est soutenue que par des financements DRAAF (*top-up*), qui souhaiterait pourtant un engagement financier du Conseil Régional. Cependant, l'enveloppe prévisionnelle de la DRAAF pour la formation dépend des crédits du MAA, qui sont actuellement à la baisse. La DRAAF n'a donc que peu de pouvoir économique.

- **Mesure 10** : Les MAEC surfaciques sont globalement peu souscrites ; en particulier, les MAEC visant la réduction des produits phytosanitaires et des intrants sur les grandes cultures n'ont pas attiré les agriculteurs.

D'après certains acteurs, les MAEC ne seraient pas adaptées au contexte régional, pas assez incitatives face aux rendements économiques des cultures conventionnelles ; on compte seulement une trentaine d'exploitations contractualisant des MAEC systèmes en trois ans, soit 15 000 agriculteurs au total. Celles-ci seraient de plus trop « *contraignantes* » au regard du contexte régional. Par exemple, les MAEC « Systèmes Herbagers et Pastoraux » (SHP) auraient une exigence de **chargement par**

hectare (1,4 UGB/ha) difficilement atteignable pour les systèmes de la région. De même, la contrainte au niveau du seuil défini pour la **quantité maximale de concentrés dans la ration** bloque au niveau de certains élevages. Globalement, les MAEC se révèlent principalement être un outil pour le maintien de pratiques et non pour des changements de pratiques ; peu de nouvelles contractualisations ont lieu. Les MAEC polyculture/élevage auraient pu être contractualisées plus facilement, seulement, l'animation à l'émergence de projets aurait posé problème.

Ainsi, l'une des spécificités de la région NPDC est de financer des investissements de **type linéaire (haies, mares, arbres) pour 50 % du budget**, tandis que les autres Régions auraient plus axé leur budget sur les mesures surfaciques.

A noter que l'Agence de l'eau a été impliquée dans la co-construction des MAEC pour le choix des zonages : le zonage des ZAP à enjeu eau correspond au zonage eau de l'agence. Il en est de même pour le zonage des zones humides. Globalement, les zonages couvrent une grande partie du territoire.

Il est important de noter qu'auparavant, l'Agence de l'eau avait mis en place un **Programme Eau Agriculture (PEA 2010-2014 avec DRAAF, DREAL)**. Il s'agissait d'un engagement sur une culture et non sur une parcelle, ce qui permettait de palier le problème de rotation complexe en Nord-Pas-de-Calais et d'échanges de parcelles. Les souscriptions à ces aides à la culture (170 €/hectare pour désherbage mécanique par exemple) ont été nombreuses, comptabilisant 20 000 ha dans le bassin (sur 2,5 millions ha du bassin) et 650 agriculteurs. Mais ce programme aurait été peu ambitieux (basé sur un non-dépassement de seuil, et non pas sur un objectif de réduction de phytosanitaires). La Chambre d'Agriculture a par ailleurs essayé de porter une nouvelle MAEC auprès du ministère, qui n'a pas abouti : il s'agissait d'une nouvelle MAEC, avec des exigences abaissées pour donner droit à des pratiques plus intensives ; cette proposition n'a pas été acceptée par la Commission. Néanmoins une **dérogation est tout de même possible** : il s'agit d'une MAEC spécifique, appelée communément « **MAEC système Nord-Pas-de-Calais** », qui prend en compte **l'échange de parcelles**. L'engagement sur une culture et non sur une surface permet de palier le problème de rotation complexe (et souvent informel) adaptée aux systèmes de production actuels dans les zones à forte proportion de cultures légumières et industrielles : les bénéficiaires présentant une part de cultures industrielles et légumières dans la SAU supérieure ou égale à 25 % peuvent bénéficier de cet ajustement.

Le GABNOR avait également fait une proposition pour simplifier le PAEC en n'ouvrant que des MAEC cumulables avec bio, pour que ce soit un véritable levier. Mais cela n'a pas abouti.

- **Mesure 4** (PCAE) a été fortement mobilisée, notamment la sous-mesure concernant l'élevage (4.1.2), avec la construction de bâtiments financés par l'Agence de l'eau, pour leur mise aux normes. L'Agence de l'eau Artois Picardie a financé au total 5 millions d'euros d'investissements pour les exploitations se trouvant en territoire à enjeu eau. Une réunion de travail a eu lieu pour la co-construction de la mesure 4 : la grille de sélection présente un seuil minimal de points qui correspond à l'appartenance au zonage eau de l'Agence de l'eau. Ainsi, un agriculteur dont l'exploitation se situe sur une zone à enjeu eau peut bénéficier automatiquement des financements, quel que soit son système de production, y compris si ces pratiques ne relèvent pas de l'agro-écologie : **au final la mesure ne priorise pas particulièrement les projets liés à l'agro-écologie.**

L'Agence de l'eau étant seul cofinancier de la **sous-mesure 4.1**, elle a décidé de ne pas diminuer le taux d'aide lors de la révision, tandis que les autres sous-mesures ont vu leurs taux d'aides baisser (décision de l'Autorité de gestion au vu de l'épuisement de la maquette FEADER).

- **Mesure 6** concernant l'installation des jeunes agriculteurs présente une majoration pour les démarches de certification bio et une bonification d'aide de 4000 € si le projet est lié à l'agro-écologie.

D'après la DRAAF, 18% des DJA accordées ont bénéficié des majorations : donc la mesure semble incitative en matière d'AE. La DRAAF voudrait augmenter l'aide à 6.000€ dès l'été 2017.

Les mesures relatives aux soutiens à la certification AB/SIQO (mesure 3) ont été ouvertes à la demande des acteurs de la bio surtout et priorisent donc les certifications bios.

La **mesure 1** présente également des critères environnementaux pour les formations mais ce n'est pas forcément la priorité ; les GIEE pourront répondre aux AAP de la sous-mesure 1.2 en fin d'année 2017. Les mesures relatives aux groupements de producteurs (mesure 9) ou à l'animation des PAEC (mesure 7.6) n'ont pas été ouvertes.

Enfin, concernant la **mesure 16**, le premier AAP de coopération (16.2) prévu pour septembre 2017 ne présente pas de critère de sélection spécifique sur l'AE.

Conclusion sur l'analyse individuelle de la mobilisation du PDR Nord-Pas-de-Calais pour le PAE

En phase 1, l'analyse du PDR de Nord-Pas-de-Calais avait fait ressortir une logique d'intervention **couvrant l'ensemble des sous-leviers PAE, sauf la filière apicole et la formation des conseillers**. La stratégie adoptée par le Conseil Régional paraît équilibrée au vu des multiples mesures ouvertes (formation, investissements, agroforesterie).

Au vu de la logique d'intervention, **l'engagement du PDR Nord-Pas-de-Calais en faveur du projet agro-écologique semblait moyen, ce qui a été confirmé par la conduite de l'étude de cas**, qui montre que le PDRR a été orienté en ciblant des critères de sélection/majoration (dont le principe n'a pas été bien accepté par la profession agricole), mais qui ne permettent pas de réellement sélectionner les projets agro-écologiques (mesure 4). L'Autorité de gestion a surtout cherché à soutenir l'agro-écologie à travers une dotation très forte des mesures surfaciques spécifiques 10 et 11.

Néanmoins, les MAEC, cadrées nationalement, sont difficilement applicables dans le contexte régional, qui n'est pas des plus favorables à la mise en œuvre d'une transition agro-écologique : les MAEC sont considérées comme trop exigeantes pour les agriculteurs, et les contrats sur 5 ans les empêchent de faire des échanges de parcelles, très pratiqués en Nord-Pas-de-Calais. Ainsi, les MAEC sont très peu incitatives et très peu contractualisées.

2.3 La place des différents schémas régionaux et plans du PAE dans l'intégration de l'AE dans le PDR Nord-Pas-de-Calais

Il ressort des différents entretiens que, globalement, les différents schémas régionaux ou plans du PAE ont été faiblement intégrés au PDR NPDC. On peut tout d'abord évoquer un **problème de temporalité** : le PDRR était écrit en partie avant les schémas régionaux donc il n'y a que peu de cohérence entre eux, notamment pour le SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires ; l'agriculture y est peu intégrée).

En revanche, le PRAD, construit principalement par la Chambre Régionale d'Agriculture, a effectivement servi pour le diagnostic du PDRR. Il fut une base de travail pour négocier le PDRR et pour construire le PRDAR (Programme régional de développement agricole et rural). Ce dernier programme est une convention, dotation CASDAR qui est donnée aux Chambres d'agriculture notamment via l'APCA. Dans la programmation 2014-2020, l'AE est un fort objectif : en effet, l'AE et l'innovation sont deux éléments transversaux que l'on retrouve au sein de chaque mesure, par exemple concernant le soutien aux systèmes de production végétal et animal, à l'économie d'énergie, à la biodiversité, à l'optimisation des systèmes polycultures-élevages, etc.

A noter que globalement la cartographie des PAEC est calquée sur les différents schémas (le SDAGE pour les enjeux eau ; le 10ème programme de l'Agence de l'eau pour les zones humides ; la

cartographie érosion de la DREAL pour l'enjeu érosion). La cohérence de ces schémas avec le PDRR est surtout assurée par des éléments d'écriture du PDRR, pas forcément dans des objectifs opérationnels partagés. **Chaque programme a ses spécificités et favorise indirectement l'AE mais n'est pas affiché dans les conventions/termes.**

De la même manière, les outils facilitant la mise en œuvre du PAE sont arrivés trop tard (sortie officielle du guide FEADER en mai 2014).

Enfin, les acteurs font état d'une **multiplicité de schémas ou plans**, gérés par des structures ou services différents, qui ne sont **pas forcément coordonnés, ni à l'échelle locale, ni à l'échelle régionale**. Seule une « structure » en Somme nous a été présentée pour illustrer la coordination SDAGE/PAEC ; cette structure porte le SDAGE mais également le PAEC : il s'agit d'une animatrice SDAGE financée par l'Agence de l'eau et la DRAAF.

Concernant spécifiquement les différents plans du PAE

- **Le Plan Bio** a été décliné et adopté fin 2014, il est assez ambitieux au niveau des objectifs et est partagé par l'ensemble des acteurs. Il est actuellement en cours d'actualisation pour écrire un plan BIO Hauts-de-France (co-pilotage région DRAAF). Ce plan est primordial pour le développement de l'AE d'après la majorité des acteurs : au niveau de l'animation surtout et pour le développement des filières. Suite à la fusion des Régions, les deux GRAB, Interpros bio et les Chambres feront partie du pôle AB de conversion Hauts-de France.
- Le **plan "Enseigner à produire autrement"** est très peu suivi par les acteurs rencontrés, car mis en œuvre par les services "formation" tant de la DRAAF que du Conseil Régional, qui ont peu de contact avec les services agricoles de ces mêmes structures. Le service régional de la formation et du développement au sein de la DRAAF serait tout de même un peu impliqué dans le suivi des autres plans du projet agro-écologique, notamment grâce à l'animation d'une chargée de mission spécifique agro-écologie, qui assure le lien.
- La feuille de route du **plan Ecophyto** a été validée en avril 2017. L'Agence de l'eau par exemple porte depuis deux ans un AAP spécifique Ecophyto : il s'agit surtout d'animation, via les GIEE. Il est ressorti des différents entretiens qu'il n'y avait que très peu de financements à travers Ecophyto. La cohérence avec le PDRR est faible : aucun critère de sélection lié à Ecophyto ou aux futures fermes 30 000 n'apparaît.

Ces différents plans et schéma manquent donc de cohérence entre eux, et *in fine* avec le PDRR.

GIEE :

A ce jour et après trois d'ans d'AAP, on compte une vingtaine de GIEE labellisés en NPDC. Il n'y a pas un engouement générant un afflux de candidatures. Les avis des acteurs sont assez partagés sur les GIEE.

Le Conseil Régional apprécie la **démarche très ascendante des GIEE**, leur dynamisme et les initiatives qu'ils portent. Ils sont intégrés au PDRR avec des critères de majoration +10 % très souvent. Ce serait donc un levier non négligeable pour le développement de l'AE. Ces collectifs d'agriculteurs permettent surtout d'échanger sur les pratiques, sur les différentes expériences mais créent aussi un soutien moral non négligeable entre agriculteurs. Des partenariats intéressants peuvent naître : partenariat éleveurs-céréaliers, projets de méthanisation, échanges de machinisme, recherche de débouchés locaux pour luzerne, développement de la biodynamie.

Réseau Rural :

Le Réseau Rural n'est aujourd'hui pas bien connu des acteurs interrogés, à l'exception de la Région et de la DRAAF. Le nouvel exécutif n'a pas encore défini de ligne d'actions pour l'agriculture ; le réseau

rural Nord-Pas-de-Calais serait plutôt orienté sur des thématiques liées au développement rural hors agriculture, sur les mesures LEADER et coopération.

Par contre, le réseau mis en œuvre lors de l'ancienne programmation a bien mobilisé les acteurs autour des **circuits alimentaires de proximité**, au sein d'un plan d'actions complet : réalisation et diffusion d'outils et guides méthodologiques, recensement des projets de circuits alimentaires, formations et création d'un site internet spécifique pour trouver des producteurs locaux et faire le lien avec les consommateurs (<http://www.ouacheterlocal.fr/>).

2.4 Bilan sur les freins et leviers pour le développement de l'AE dans les PDRR

Contraintes et freins

- Le principal frein à l'intégration de l'AE dans le PDRR est que **l'AE n'est pas une priorité de la majorité des représentants de la profession agricole ni celle des nouveaux élus régionaux**. La viabilité des exploitations et la compétitivité sur les marchés sont en effet les enjeux prioritaires en NPDC. Les freins psychologiques restent importants au sein de la profession agricole, assez réticente au changement, depuis le projet « Agro-écologie du système alimentaire » lancé par l'ancienne majorité du Conseil Régional.
- La surconsommation de la maquette FEADER pour les mesures 4, 10 et 11 se pose aujourd'hui : plus de la moitié de l'enveloppe FEADER a été consommée en deux ans, notamment car le choix a été fait de ne pas sélectionner les projets (pression de la profession agricole).
- Le cadre national a été présenté comme un frein financier à cause des mesures à ouvrir obligatoirement avec des crédits Etat et contreparties FEADER (BIO, MAE, Natura 2000, installation) ; l'AG considère que finalement **60-70 % de leur maquette FEADER était imposée par les crédits Etat**. L'AG aurait eu une marge de manœuvre plus importante sur les mesures du PCAE et de soutien aux industries agroalimentaires, car le Conseil Régional en est le financeur (et donc décideur) majoritaire.

A noter que malgré la contrainte budgétaire, l'Autorité de gestion ne va pas faire le choix de sélectionner davantage de dossiers (par exemple en renforçant les critères sur l'AE), mais va baisser les taux d'intervention ou les plafonds d'aide, pour que **les mesures puissent continuer de bénéficier au plus grand nombre d'agriculteurs**. Finalement, au vu de la maquette largement consommée, les critères de sélection présents n'ont pas permis de prioriser suffisamment les projets liés à l'environnement.

Concernant l'évolution de la mesure 10, des points de vue divergents selon les acteurs ont été soulevés : l'Agence de l'eau parle de « Revoir le contenu des mesures, notamment la mesure 10, afin qu'elles soient plus exigeantes et qu'elles aient une rémunération plus grande donc plus attractive » ; tandis que la Chambre d'Agriculture souhaite, pour les MAEC, travailler sur le critère d'entrée en **abaissant l'exigence**.

Leviers identifiés en NPDC

- Peu de leviers ont été identifiés par les acteurs pour améliorer la prise en compte de l'AE dans le PDRR, notamment en raison du « **verrouillage technico-économique** au niveau des filières ». Les structures d'accompagnement (réseau des Chambres d'agriculture, techniciens de coopératives, responsables agronomes des industries, etc.) doivent faire part d'une plus grande volonté pour aller sans le sens de l'agro-écologie, car cela n'est pas le cas aujourd'hui. C'est un objectif plus politique à promouvoir.

A noter un réel **manque de réseaux moteurs autour de l'AE**. En effet, les réseaux alternatifs sont peu présents, peut-être par une trop grande influence de la Chambre ou par une très faible sensibilité du monde agricole envers l'AE...

Des leviers pour développer l'AE plus globalement sur le territoire

Néanmoins, de manière plus large, il est possible de rassembler différentes recommandations issues des entretiens de l'étude de cas :

- La **communication ainsi que la formation des acteurs** est nécessaire. En effet, d'après les personnes rencontrées, les acteurs ont pour beaucoup des difficultés à s'approprier le concept d'agro-écologie. L'AE est pour beaucoup perçue uniquement sous l'angle **agriculture de précision**. Une meilleure information serait nécessaire pour promouvoir l'agro-écologie, notamment afin de mieux **expliquer l'approche système** requise pour le développement des pratiques agro-écologiques. Une meilleure communication autour des MAEC pourrait augmenter leur acceptation par les agriculteurs, qui auraient à priori reçu un discours plutôt décourageant de la part des organisations professionnelles. Le conseil dans la région est plus orienté sur de l'optimisation des systèmes existants que sur de la reconception nécessaire à la compréhension de l'approche agro-écologique dans son ensemble ; il y aurait un besoin à revoir le type de conseil proposé aux agriculteurs.
- Le contexte local avec des systèmes spécialisés et des productions légumières « industrielles » limite l'attrait d'approches alternatives via les MAEC ou la BIO (souvent perçues trop risquées d'un point de vue économique). Une **augmentation des montants alloués aux MAEC et aux aides à la conversion ou au maintien** de la Bio est proposée par les acteurs locaux. A noter que la DRAAF et la Région proposent également de **diminuer le niveau de contrainte associée** à ces mesures pour en favoriser la diffusion.
- Il semble nécessaire de davantage travailler avec les filières afin de valoriser au mieux les produits de moindre qualité (ou moins normés) issus des pratiques AE.
- D'un point de vue du financement, une **plus grande collaboration entre les financeurs** (notamment avec l'Agence de l'eau) aurait permis une meilleure anticipation des besoins et des contraintes budgétaires.

L'objectif suite à la fusion avec la Picardie est de tirer parti des bonnes expériences de chacun sans fusionner les PDRR. Les PDRR vont sans doute se rejoindre sur les mesures investissements mais ce sera sûrement plus difficile sur les mesures plus environnementales. D'après la Chambre d'agriculture, la Picardie a une approche plus économique dans ses critères de sélection pour l'accès aux mesures. Cette approche est jugée plus juste pour les agriculteurs (en comparaison d'une approche basée sur des critères plus environnementaux) par cette structure qui espère que la convergence ira dans ce sens.

Le PDRR est la seule politique cogérée donc difficile à mettre en œuvre, dans un cadre européen qui est perçu comme très lourd et très administratif.

3. Acteurs et jeux d'acteurs

3.1 Schéma 1 : Liens et collaborations autour de l'agro-écologie

L'objectif de ce schéma est de **montrer les liens et les collaborations** entre 1) les acteurs qui favorisent et mettent en œuvre l'agro-écologie sur le territoire identifiés spontanément par les acteurs interviewés ; et 2) ceux qui élaborent le PDRR (ces deux catégories d'acteurs étant parfois confondues). Le schéma est construit à partir de la compréhension des entretiens (des incertitudes quant aux liens de collaboration et à l'importance des acteurs peuvent donc subsister, pour ce schéma qui ne se veut **pas exhaustif**).

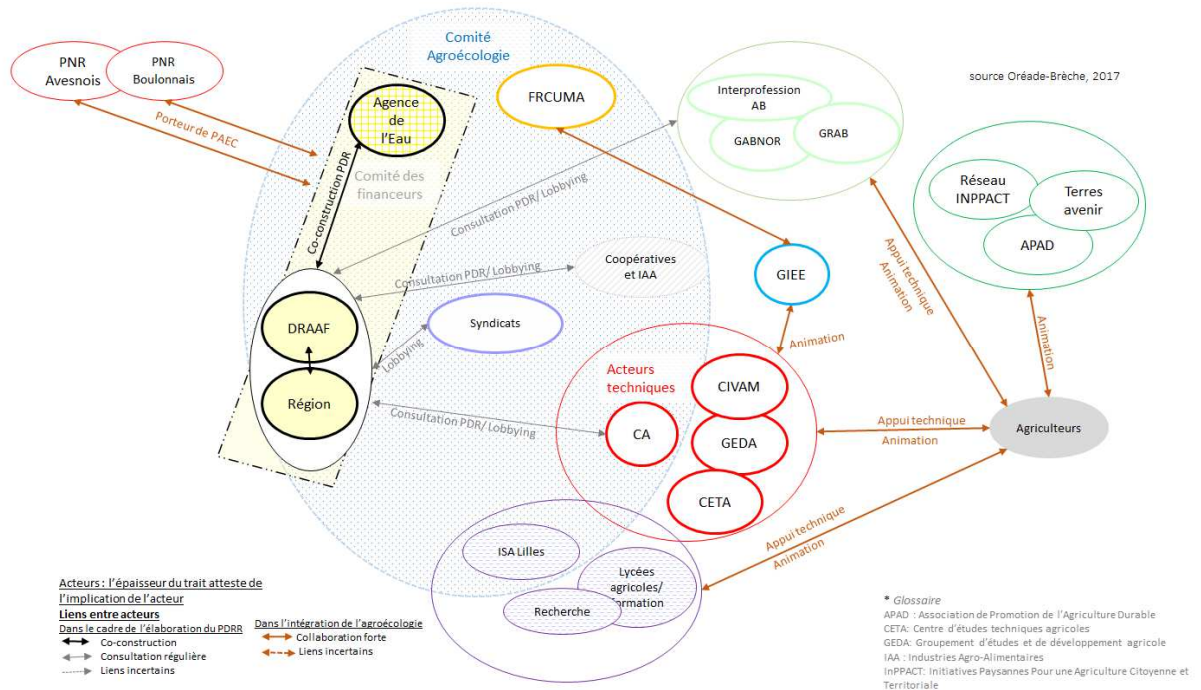
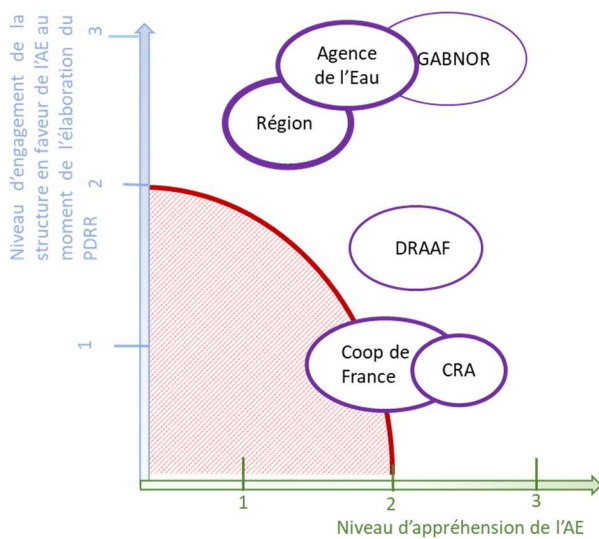


Schéma 9 : Liens et collaborations autour de l'agro-écologie – source Oréade Brèche, 2017

3.2 Schéma 2 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l'élaboration du PDRR au regard de leur perception et engagement en faveur de l'AE



L'épaisseur du trait est proportionnel au pouvoir d'influence que se donne l'acteur, au moment de l'élaboration du PDRR PACA.

source Oréade-Brèche, 2017

Les acteurs impliqués en Nord-Pas-de-Calais, **qui ont eu le plus de pouvoir pour impacter l'élaboration des PDRR**, semblent se répartir en deux catégories : des institutions avec des politiques assez engagées en faveur de l'AE, mais ayant une appréhension très environnementale de l'agro-écologie, au niveau du changement de pratiques agricoles, et des acteurs professionnels qui connaissent la définition de l'agro-écologie, avec sa dimension territoriale, mais peu engagés, plutôt tournés sur des problématiques de compétitivité de l'agriculture et l'amélioration des pratiques via l'agriculture de précision. Ce qui laisse envisager un probable **consensus** dans le PDRR, qui semble s'être traduit d'un côté par une dotation forte de mesures spécifiques (mesures 10, 11), mais par une sélection peu développée sur les autres mesures. La DRAAF semble limitée par un manque de moyens tant humains que financiers, et se donne un pouvoir d'action sur le PDRR finalement très faible.

Schéma 10 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l'élaboration du PDRR au regard de leur appréhension et engagement en faveur de l'AE

Annexe B6 – Grille d’analyse PDR PACA

1. Données générales

ELEMENTS DE CONTEXTE DE LA REGION (PDRR, Agreste mémento 2015, PACA, enquêtes)	
Contexte régional	<ul style="list-style-type: none"> • Une agriculture diversifiée, majoritairement orientée vers la viticulture (40% des exploitations), notamment dans le Var et le Vaucluse, et l’arboriculture (39 %). L’élevage est prédominant dans les départements de montagne (Hautes-Alpes et Alpes-de-Haute-Provence). L’élevage ovin représente 9 % des exploitations et les exploitations bovines sont très peu représentées (1,5 %) • Les productions végétales à forte valeur ajoutée (fruits, légumes, vins AOP et fleurs) représentent les 2/3 du revenu agricole régional • Une production viticole orientée vers les AOP : 66% de la production. Des vins également en IGP : 25% de la production. Un vignoble qui se tourne de plus en plus vers les productions biologiques (11% en 2010) • Une très forte pression foncière dans les zones littorales et de plaines, avec des prix très élevés, en lien avec l’urbanisation • 2/3 des installations hors cadre familial • Commercialisation en circuits courts très développée (38 % des exploitations). Et à l’inverse des filières très peu organisées (malgré un réseau dense d’IAA). Il y a également très peu de groupements d’agriculteurs, l’organisation en collectifs est peu développée en agriculture (peu de CUMA également)
Disparités infrarégionales et contraintes particulières	<ul style="list-style-type: none"> • Une dualité de la géographie régionale : alpine et méditerranéenne • La montagne couvre 50% de la région tandis que 10 % seulement du territoire accueille les trois quarts de la population, principalement dans les départements littoraux. L’agriculture n’utilise que 1/4 de la surface régionale, la forêt et les bois couvrent 48 % du territoire • Deux climats cohabitent sur la région : méditerranéen et montagnard, plutôt secs, chauds et ensoleillés, favorables aux cultures • Très grosse pression quantitative sur l’eau : près de la moitié des surfaces agricoles nécessite d’être irriguée. Le réseau hydraulique est historique et patrimonial, mais nécessite des investissements pour son entretien et sa modernisation. Des conflits d’usages sont déjà effectifs • Surface subissant des contraintes naturelles : 63,5 % du territoire • Le territoire PACA doit être couvert par la sous-mesure 7.6 (protection des troupeaux contre la prédation du loup), qui consomme 30 M€ (4.3 % maquette FEADER)
Budget du PDRR dédié aux mesures 13, 10 et 11	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateur « volume maquette hors ICHN » : 513 €/ha de SAU • Part de la maquette FEADER totale dédiée à la mesure 13 (ICHN) : 40,8 %. • Part de la maquette FEADER du budget (hors ICHN/loup) dédiée à la mesure 10 : 26,3 % • Part de la maquette FEADER du budget (hors ICHN/loup) dédiée à la mesure 11 : 6.5 %
Avancée en termes de pratique AE, quelques indicateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Surface en Bio (%) : 18 % → 1ère région française - données 2015 • Surface Natura 2000 : 30,6 % du territoire • 43 % des exploitations commercialisent sous SIQO • Part des exploitations en circuits courts : 38 %.
Agro-écologie et Région	
Actions concrètes, projets ou acteurs particulièrement engagés sur l’AE	<p>Une très bonne dynamique des stations expérimentales sur l’AE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le CERPAM (Centre d’Etudes et de Réalisations Pastorales Alpes Méditerranée), créé en 1982, est une association qui constitue le service spécialisé en pastoralisme pour la région Provence-Alpes-Côte d’Azur, dont il couvre les six départements. Afin d’améliorer la gestion des milieux pastoraux, le CERPAM met au point des références techniques et des diagnostics spécifiques, teste des équipements pastoraux innovants et participe à l’émergence et à la conduite de projets. Il est porteur d’un PAEC.

	<ul style="list-style-type: none"> Le GRAB (Groupe de recherche en Agriculture Biologique) développe des expérimentations bio (maraîchage, arboriculture, PPAM, viticulture) et des projets de recherche pour et avec les agriculteurs des trois régions du Sud-Est de la France métropolitaine (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes). Les essais sont mis en place chez les producteurs biologiques, sur une station à Avignon ou à l'INRA de Gotheron. Le réseau Recherche Expérimentation Développement (RED) PACA a été initié en 2010 par l'INRA PACA et la Chambre Régionale d'Agriculture, il réunit les acteurs régionaux de l'innovation en agriculture, avec un secteur prioritaire, celui des fruits et légumes. L'agro-écologie fait partie des problématiques abordées en séminaire par le réseau. Afin de se démarquer dans la filière pommes de table, des agriculteurs ont adhéré à la démarche « vergers éco-responsables » (Hautes-Alpes, Vaucluse) ; ce label est le premier de la filière Fruits & Légumes à avoir obtenu la Certification environnementale des exploitations agricoles (niveau 2) en 2013. Le Programme AGIR lancé en 2006 a permis de rassembler 100 exploitations partenaires ; il visait à encourager des agriculteurs conventionnels à mettre en place de nouvelles pratiques au sein de leurs exploitations, grâce à la réalisation de conseils individuels personnalisés basés sur un diagnostic global d'exploitation.
Les plans nationaux mis en œuvre (Écophyto, AB2017, Enseigner autrement)	
Période d'élaboration du PRAD et Plan AB 2017	<ul style="list-style-type: none"> PRAD : élaboré en parallèle du PDRR, il n'était pas achevé en 2014 Plan Ambition Bio 2017 : ce plan ne semble pas avoir abouti, à part la constitution du comité de pilotage. Les ateliers de concertation ont débuté fin 2015, assez en retard au niveau national Enseigner à produire à autrement : il n'y a pas d'instance formelle de pilotage
Coordination entre les plans	Ces plans, qui réunissent globalement les mêmes structures mais pas forcément les mêmes services ou personnes, n'ont pas été réalisés dans les mêmes temps et sont peu coordonnés.
Mobilisation des mesures du PDRR pour l'AE	
Identification des mesures qui semblent contribuer le plus à l'AE d'après les acteurs	<ul style="list-style-type: none"> Mesure 10 (MAEC), mesure 11 (AB), bien qu'un agriculteur souligne la faible marge de manœuvre de cette mesure. A noter que, concernant les MAEC, il n'y a pas d'IFT sur le riz et les plantes à parfum, productions importantes en PACA. Mesure 16 avec la sous-mesure 16.1 PEI orientée sur l'adaptation au changement climatique et l'innovation ; la 16.2 sur les liens amont-aval et l'innovation de produits ; la 16.4 sur des projets de circuits courts innovants (drive par exemple), et enfin la 16.5 sur l'organisation de projets d'ingénierie en irrigation. <p>Un des acteurs a également souligné une orientation vers l'AE, via des bonifications, des mesures M4 (investissements), M6.1 (DJA), et M1 (formation).</p>
Mesures non ouvertes qui pourraient avantager l'AE (citées par les acteurs ou issues de questions posées)	<ul style="list-style-type: none"> Mesure 2 (conseil) : petits dossiers, difficulté d'instruction... Des financements sont mobilisés en dehors du PDRR. Mesure 8.2 (agroforesterie) : l'agroforesterie serait encore au stade expérimental, pas assez développée pour aboutir à des projets. La Région a un dispositif qui pourrait soutenir de tels projets si certains venaient à émerger.
Mesures qui auraient pu être plus engagées en faveur de l'AE	<ul style="list-style-type: none"> Mesure 4.1.2 : il n'y aurait pas de liste de matériels éligibles ; certains agriculteurs ne sauraient donc pas si leur projet correspond au soutien de la mesure Mesure 1.2 : même si la mesure vise des formations en lien avec le développement durable ou le changement climatique, l'agro-écologie n'est pas explicitement visée et des formations très diverses peuvent être financées.
Mesure 10 – MAEC	
Critères de zonage des PAEC	Zones à enjeu biodiversité (Natura 2000), les trames vertes et bleues, les zones à enjeu eau (mais peu de MAE souscrites sur ces zones), les zones à enjeu herbe (maintien des surfaces en herbe et surfaces pastorales), les zones DFCI (Défense de la forêt contre les Incendies)
Exemple(s) de PAEC	Le PAEC « Réserve de Biosphère du PNR Lubéron Lure » serait très engagé vers l'AE. Le PNR du Luberon a développé un travail partenarial de longue haleine pour encourager le développement de pratiques agro-écologiques dans les exploitations viticoles, en mettant en place des MAEC (contractualisation sur 5 ans), en lien avec la cave coopérative : l'idée

	était de permettre à terme aux agriculteurs de pérenniser leurs pratiques à travers une valorisation à terme de leurs produits par la cave coopérative.						
Mesure 11 – Agriculture biologique							
Critères de sélection de l'aide au maintien	Projets localisés dans les aires d'alimentation des captages prioritaires et exploitations bénéficiant de 5 ans d'aide maximum après une aide à la conversion						
Plafonds éventuels	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2"><i>Plafonds en €</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CAB</td> <td>15.000</td> </tr> <tr> <td>MAB (5 ans max)</td> <td>10.000</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Plafonds en €</i>		CAB	15.000	MAB (5 ans max)	10.000
<i>Plafonds en €</i>							
CAB	15.000						
MAB (5 ans max)	10.000						
Différence de valorisation et attractivité MAEC/BIO	Les acteurs de la bio ont souligné une attractivité plus forte des MAE dans certains territoires (élevage surtout) au détriment des mesures bio. A noter que l'aide au maintien n'est activée que sur les zones de captages prioritaires.						
Mesure 16							
Intégration de l'AE dans la mesure PEI	La dimension AE serait introduite « indirectement » dans la mesure PEI, très axée sur l'adaptation au changement climatique , sans utiliser le terme agro-écologie. Néanmoins, les 4 Go sélectionnés en septembre 2017 portent tous sur la triple performance ou l'AE : deux projets sur l'agriculture biologique, deux projets sur l'agroforesterie et un projet sur le système de production du vin rosé. (http://www.reseaurural.fr/files/2017-09-29_tab_go_selectionnees.pdf)						

2. Le contexte en PACA et l'intégration des principes et concepts de l'agro-écologie dans les orientations du PDRR

L'agriculture en PACA est **diversifiée**, et s'organise selon trois grandes zones pédoclimatiques : une agriculture extensive, d'élevage, principalement ovin, pour partie transhumant qui gère les vastes territoires de montagne et haute montagne. Dans les plaines, le long des réseaux d'irrigation et sur le littoral, les structures agricoles se concentrent sur des productions peu utilisatrices d'espace mais à forte valeur ajoutée (fruits et légumes, viticultures, etc.). En outre, les plantes à parfum, aromatiques, médicinales et le blé dur s'insèrent dans des espaces intermédiaires, et le riz dans le delta du Rhône. **La Région PACA est leader national** sur les productions de lavande et lavandin, de riz, d'olive mais aussi de certains fruits (cerise, poire, pomme, figue) et légumes (laitue, chicorée, courgette, potiron) ; et 2^{ème} région productrice de vin IGP, d'AOP vin doux et d'autres fruits et légumes (fraise, nectarine, tomate, aubergine, etc.).

L'agriculture biologique est particulièrement développée, et représente 18% de la SAU en 2015 ; ce qui fait de PACA la première région de France en part de SAU Bio. L'aval (entreprises de transformations et de distribution) est très représenté en PACA dans les filières biologiques. Ce développement particulier est expliqué par les acteurs par un **climat favorable, sain** (cultures **moins soumises aux attaques des ravageurs et aux maladies** ; de fait les cultures « conventionnelles » sont également moins traitées).

Les exploitations sont **plutôt de petite taille**, et **historiquement les producteurs se sont tournés vers la vente directe**, encouragés par la présence de zones urbaines denses. Les circuits courts concernent ainsi 38 % des exploitations ; les exploitations de polyculture-polyélevage ou de maraîchage-horticulture pratiquent le plus ce type de commercialisation (62 et 56 % d'entre elles). Néanmoins, certaines exploitations spécialisées de plus grande taille requièrent des **investissements lourds** : construction/rénovation de serres en horticulture et maraîchage ; acquisition/plantation en arboriculture et viticulture, etc.

Une organisation finalement très « *individuelle* » de la commercialisation prévaut, et **les regroupements en collectifs, CUMA ou coopératives sont très peu répandus** (en dehors des ASA –

associations syndicales autorisées - et des coopératives viticoles, qui assurent également des expérimentations, la commercialisation et le négoce). **Le statut d'exploitant individuel** reste encore largement majoritaire (80%) mais les formes sociétaires se développent. Selon certains acteurs, seule l'organisation collective permettra aux agriculteurs de PACA de s'adapter au mieux aux mutations qui peuvent affecter le territoire.

Les installations se font aujourd'hui aux **2/3 hors cadre familial**, dont 1/3 par des exploitants de plus de 40 ans (ne pouvant bénéficier de la DJA).

L'agriculture est confrontée à une **pression foncière très forte** dans les plaines et zones côtières (la SAU a **chuté de 12 %** entre 2000 et 2010, rythme 4 fois supérieur à la moyenne nationale ; la perte de SAU atteint 31 % en Alpes-Maritimes et 20 % dans le Var durant cette même période) avec un prix très élevé du foncier ; à l'inverse, les zones de montagne sont plutôt soumises à la déprise agricole, avec une problématique de retournement de prairies ; la part de la superficie agricole occupée par les prairies, très différente d'un département à l'autre, dépasse les 90 % dans les Hautes-Alpes ou les Alpes-Maritimes.

La ressource en eau est l'enjeu majeur de la Région. La moitié de la SAU est irriguée, avec un réseau ancien nécessitant des investissements conséquents pour son entretien et sa modernisation. **Des situations de tension sur la ressource** menacent à terme ce modèle : d'un point de vue de la **gestion quantitative de la ressource en eau**, la situation est fragile et appelle à des efforts certains d'économie et de gestion durable, dans un contexte de développement démographique rapide et de changement climatique. En effet, compte tenu de l'évolution du climat, la disponibilité en eau, traditionnellement critique en zone méditerranéenne, va le devenir encore plus. A ce sujet, l'Agence de l'eau indique que **la région n'est globalement pas encore engagée pour mener des expérimentations sur des cultures moins consommatrices**, impliquant une réflexion sur les systèmes de production. Aujourd'hui, les besoins de la région se limitent à un **besoin de régulation et de réhabilitation de canaux gravitaires** qui ont plusieurs siècles et de **renforcer les capacités des ASA**⁷ à mieux gérer la réhabilitation et la gestion des infrastructures.

Côté qualité des eaux, par rapport à d'autres régions françaises et au regard de l'importance de sa population, **la qualité des eaux superficielles en Provence-Alpes-Côte d'Azur est globalement satisfaisante**, notamment vis à vis des nitrates.

L'ingénierie dédiée à l'AE sur le territoire n'est pas très développée ; au moment de l'élaboration du PDRR, il n'y avait qu'un seul chargé de mission Bio au sein du service agriculture du Conseil Régional, poste qui ne serait pas occupé aujourd'hui. Coop de France disposerait par contre de deux ETP sur l'agro-écologie, la RSE (responsabilité sociale des entreprises), la Bio, les SIQO et les circuits courts. Le territoire dispose par contre d'un **réseau dense de structures de recherche et de stations expérimentales**, qui sont bien **impliquées sur l'agro-écologie** : Michel Barriteau, le président de l'INRA, est considéré comme très engagé sur l'agro-écologie.

Les **collectivités territoriales semblent porter des soutiens financiers ou des programmes spécifiques** dédiés au développement de l'agriculture biologique surtout, et de manière plus large en faveur de l'AE.

Trois des six conseils départementaux de PACA (ceux du littoral) ont des moyens conséquents ; ils accompagnaient beaucoup les **mesures de l'Etat lors de l'ancienne programmation** (ils saturaient le montant de la DJA, intervenaient dans le PVE (Plan végétal pour l'Environnement) en soutien à des

⁷ ASA : Associations Syndicales Autorisées

investissements compatibles avec des pratiques agro-écologiques). Le Conseil Départemental du Var semblait avoir la politique la plus aboutie. Le Conseil Départemental des Alpes-de-Haute-Provence était très investi sur le soutien à l'agriculture biologique (animation et soutien à l'investissement), au développement de l'agroforesterie ou des filières courtes. Mais il y a eu un **coup d'arrêt avec la loi NOTRe⁸ et suite aux changements de mandature** : dans le Var par exemple, cela a conduit à la réduction forte des actions du service agricole. Dans les Alpes-de-Haute-Provence, le budget agricole a fondu de 1,5 à 0.5 million d'euros annuels et a été recentré sur le reterritorialisation de l'agriculture.

Au niveau de la Région, il y a eu également une **modification de la politique d'intervention en lien avec le changement de majorité**. Sous l'ancienne mandature, le Conseil Régional avait par exemple une politique assez poussée sur la Bio, qui est aujourd'hui plus limitée, avec une baisse globale annuelle de financements aux structures de développement de l'ordre de 10% en 2015 et 2016. Des changements importants ont été enregistrés globalement sur l'ensemble des actions de la Région, réorientées vers **un objectif plus économique** : le Conseil régional vise le redressement de l'économie de la Région, en essayant néanmoins de préserver le développement durable. Les nouveaux élus seraient **moins opposés à une agriculture intensive traditionnelle**.

Le dynamisme autour de l'agro-écologie semble plutôt provenir en PACA du dynamisme des acteurs locaux et du fourmillement de projets en lien avec l'agro-écologie.

2.1 La perception de l'agro-écologie par les acteurs, rapports de force et impacts sur le PDRR

Conception et appréhension du concept d'agro-écologie

En PACA, les acteurs connaissent majoritairement la définition de l'AE et l'associent à la **triple performance**. La définition qui ressort globalement est celle d'une évolution des systèmes agricoles vers des systèmes respectueux des ressources (eau, sol, biodiversité ; plus rarement qualité de l'air), qui doit néanmoins maintenir le « *moteur économique* » qui permet **d'assurer la rentabilité d'une exploitation agricole**. Pour la DRAAF, le volet social vise surtout le maintien d'exploitations de taille humaine, permettant un renouvellement des générations et des territoires ruraux peuplés.

Les acteurs techniques Chambre Régionale d'Agriculture et Bio Provence ont une appréhension générale assez complète du concept d'agro-écologie, en faisant le lien aux filières et au territoire.

Coop de France associe l'agro-écologie à **l'agriculture écologiquement intensive** et l'acteur rencontré au sein de la Chambre Régionale d'Agriculture considère que **toute l'agriculture de PACA est agro-écologique**, avec un « *accès plus ou moins pointu sur le volet environnemental* ». Il argumente son propos par le fait que les **agriculteurs sont depuis longtemps très proches des consommateurs** à travers la vente directe et ainsi bien intégrés/considérés dans la société. Pour cet acteur, le terme d'agro-écologie est un « *effet de verbiage* », équivalent à ce qui existe depuis 1993 avec l'agroenvironnement puis le développement durable.

D'après lui, ce terme serait sensible pour les agriculteurs, avec lesquels il vaudrait mieux utiliser le terme de « **bonnes pratiques** ». Ce terme d'agro-écologie ramènerait en effet à **un ensemble socio-politique historiquement mal perçu par les agriculteurs** (« *celui de Dominique Voynet puis de Nicolas Hulot* ») qui restent sur la défensive. Le réseau des Chambres d'agriculture ferait donc aujourd'hui de l'agro-écologie « *sans le dire* ».

⁸ Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), promulguée le 7 août 2015

Les services du Conseil Régional envisagent surtout la dimension environnementale et économique de l'agro-écologie, tout en nuanciant sur le fait que les pratiques de l'agro-écologie « **ne viennent pas non plus trop contraindre l'agriculture** ». L'Agence de l'eau semble rester sur une définition plus restreinte, limitée à la réduction des intrants et produits phytosanitaires.

Un des acteurs propose sa lecture : si aucun acteur de PACA ne s'affiche comme réfractaire au développement de l'agro-écologie, on observe néanmoins deux groupes :

- La Chambre régionale d'agriculture, Coop de France, l'Institut de l'élevage qui accompagnent l'agro-écologie « **sans pousser trop fort** » ;
- Et d'un autre côté, les réseaux plus alternatifs (ADAE, CIVAM, Bio Provence, etc.) et les centres de recherche et d'expérimentation (GRAB, ITAB, INRA, chambres départementales d'agriculture, etc.) qui sont beaucoup plus investis à travers des projets variés (Réseau RED, programme AGIR « Territoires Durables PACA » lancé en 2006 et financé par le Conseil Régional et l'ADEME).

Implication des acteurs lors de l'élaboration du PDRR

La plupart des acteurs **se sont bien impliqués** dans l'élaboration du PDRR, et ont été *a minima* conviés aux différents comités techniques de consultation organisés par l'Autorité de gestion.

Bio Provence regrette de ne pas avoir été convié aux réunions de travail sur le PDRR, alors qu'ils en avaient fait la demande en amont, et de n'avoir été convié qu'à des **réunions d'information pour lesquelles les grands arbitrages étaient déjà actés**. Le seul travail de co-construction auquel ils ont participé est lorsque le sous-dimensionnement des aides au développement de l'agriculture biologique a nécessité de définir des critères de sélection et de plafonnement ; il y a eu un travail de concertation avec l'ensemble des acteurs agricoles.

Ainsi, si tous les acteurs sont **satisfaits du mode de gouvernance choisi, beaucoup regrettent d'avoir été plus « informés » que « consultés »**. Néanmoins, sur certains sujets sensibles, les acteurs concernés ont su se mobiliser et défendre activement leur position.

Coop de France indique avoir eu une forte implication, **soit en lien avec leurs partenaires Chambres d'agriculture, FRSEA et JA**, soit seuls sur des sujets spécifiques. Ils se sont surtout impliqués sur les mesures en lien avec les investissements des Industries Agroalimentaires (IAA), les circuits courts et la mise en avant des produits locaux en Grandes et Moyennes Surfaces (GMS) à travers la **sous-mesure 16.2**.

La **Chambre Régionale d'Agriculture regrette** de ne pas avoir été associée à l'élaboration du PDRR **de manière privilégiée**, alors que c'est la structure qui « *représente les agriculteurs à travers une élection démocratique* ». La nouvelle mandature du Conseil Régional aurait néanmoins une meilleure écoute à l'égard du réseau, certains élus régionaux venant du monde agricole (et du réseau « Chambres »).

Malgré un enjeu foncier très fort, une **sous-mesure 16.5 dédiée à la protection du foncier agricole** et une mission mentionnée dans la loi d'avenir sur la protection de foncier de l'agriculture biologique en particulier, la SAFER est considérée comme plutôt absente sur l'agro-écologie. Présente dans les différentes réunions de concertation du PDRR, la SAFER n'aurait pas porté de propositions particulières ; elle reste un acteur à mieux impliquer, notamment dans les groupes de travail du PEI.

2.2 Approfondissement de la stratégie en faveur de l'AE

La logique d'intervention globale du PDRR

Le choix stratégique fait par l'Autorité de gestion du PDR PACA a été de **cibler certaines mesures**. Ce choix s'explique à la fois par des **recommandations de la Commission européenne** (cibler peu de mesures mais avec des moyens plus conséquents pour un meilleur effet levier) et par des **contraintes budgétaires importantes**, dues avant tout à une maquette financière qui semble avoir été « *mal négociée en amont* ». Un acteur précise que la maquette FEADER 2014-2020 serait en PACA 1,4 fois supérieure à la maquette de l'ancienne programmation, alors qu'elle serait 2,7 fois supérieure à la maquette antérieure en Bretagne...

Par ailleurs, le contexte régional de PACA a induit une allocation importante du budget à la **mesure 13 (ICHN)** : 280 millions d'euros, soit 40,8 % de la maquette FEADER. La DRAAF et le Conseil Régional ont également noté que 30 millions d'euros ont dû de plus être réservés à la **mesure 7.6.1**, pour la lutte contre la prédation du loup. Cette **contrainte budgétaire** aurait limité leur marge de manœuvre.

Si l'on compare l'indicateur maquette (euros/ha de SAU disponible hors mesures ICHN et loup), on s'aperçoit que ce dernier est parmi les plus élevés des régions étudiées pendant l'étude de cas : malgré le ressenti des acteurs, ce ne serait a priori pourtant pas la Région la plus contrainte en termes de financement FEADER sur le PDRR à cause de ces deux mesures. Par contre, **la région PACA est celle qui a mobilisé le plus de financement sur la mesure 10 (MAEC), très activée dans la région** : 26,3 % des financements FEADER (hors mesures ICHN et loup) contre 17,2 % sur l'ensemble des régions de l'étude de cas.

Outre ces contraintes intrinsèques au PDRR, la logique d'intervention de l'Autorité de gestion vis-à-vis du PDRR a surtout été de cibler **deux priorités majeures identifiées sur la Région**, par forcément directement connectées à l'agro-écologie :

- La **gestion quantitative de l'eau** : la **sous-mesure 4.1.2** est spécialement dédiée à cette problématique, défendue et financée par l'Agence de l'eau, tout comme les deux dispositifs de la **sous-mesure 4.3** sur la modernisation des infrastructures hydrauliques agricoles et retenues de substitution et les aires de lavage. La gestion de l'eau est également un objectif de la **sous-mesure 7.4** qui vise à moderniser les infrastructures hydrauliques pour économiser la ressource en eau et améliorer le service de distribution, et de la **sous-mesure 16.5** qui vise à soutenir des projets collectifs d'amélioration de l'utilisation de la ressource en eau et des modes de gouvernance (pour renforcer l'organisation et la gestion des ASA).
- La **gestion, la préservation du foncier agricole et l'installation** : la **sous-mesure 6.3** vise à soutenir spécifiquement les petites exploitations qui ne bénéficient pas d'aide à l'installation. La préservation du foncier agricole est envisagée à travers des critères de sélection sur la sous-mesure 7.4, mais surtout à travers la **sous-mesure 16.7** qui vise spécifiquement à accompagner les initiatives en faveur de la préservation et la valorisation des espaces agricoles et naturels.

Par ailleurs, le Conseil Régional avait orienté depuis quelques années son discours politique et développé des soutiens financiers pour encourager la création et l'animation de groupes de producteurs. Dans le cadre de l'élaboration du PDRR, l'Autorité de gestion a donc acté de **privilegier les acteurs organisés et les regroupements**, notamment pour la filière fruits et légumes.

Au regard de ces trois problématiques, le PDRR apparaît comme très cohérent.

La logique d'intervention en faveur de l'AE

Les différents acteurs enquêtés s'accordent à dire que **l'agro-écologie ne leur semble pas avoir été une priorité dans l'élaboration du PDRR**, même si des critères de sélection favorables à l'AE (comme les critères AB et les GIEE) ont été introduits dans les mesures. La priorité 4, relative à l'environnement, représente néanmoins, selon l'un des acteurs, une part importante du budget (73% de la maquette FEADER).

Peu de mesures ont été identifiées par les acteurs comme particulièrement engagées vers l'agro-écologie. En dehors des MAEC, plusieurs acteurs ont cité l'engagement de la **mesure 16** avec : la **sous-mesure 16.1** orientée sur l'adaptation au changement climatique et l'innovation ; la sous-mesure 16.2 sur les liens amont-aval et l'innovation de produits ; la sous-mesure 16.4 sur des projets de circuits courts innovants (drive par exemple), et enfin la sous-mesure 16.5 dédiée à une meilleure gestion quantitative de l'eau.

Un des acteurs a également souligné le soutien à l'agro-écologie fait à travers les critères de majoration ou de sélection dans les mesures **M4** (investissements), **M6.1** (DJA), et **M1** (formation).

Les mesures relatives au **conseil (M2)**, aux soutiens à la **certification AB/SIQO (M3)**, à l'**agroforesterie (M8.2)**, aux **groupements de producteurs (mesure 9)**, au **bien-être animal (M14)**, aux **investissements agroenvironnementaux (M4.4)** et aux **infrastructures énergétiques (mesure 7.6)** n'ont pas été ouvertes.

Concernant la mesure 2 (conseil), la volonté initiale était de l'ouvrir mais plusieurs freins s'y sont opposés : d'une part la **complexité de la mise en œuvre de la mesure** (via des appels d'offres) et la **difficulté de trouver un service instructeur des dossiers** ; d'autre part la contrainte budgétaire qui imposerait un plafonnement de l'aide et donc d'accepter peu de dossiers et d'en refuser un grand nombre. Néanmoins, on notera que des **actions de conseil peuvent être financées en dehors du FEADER** par des financements CASDAR, le programme InterReg, ou encore la convention globale avec la Région.

Concernant la mesure 8.2 (agroforesterie), celle-ci n'a pas été activée car il ne s'agissait pas d'une thématique considérée prioritaire dans la région. Des acteurs ajoutent également que l'avancée limitée de la région dans ce domaine ne permettrait pas la sélection de projets, qu'on est encore au stade de l'expérimentation en agroforesterie avec des projets de recherche et peu de moyens mobilisés pour le moment. Par ailleurs, des fonds régionaux permettraient éventuellement de financer certains projets, bien qu'il n'y ait pas de fonds pré-fléchés sur cette thématique.

Pour la mesure 9, le problème serait avant tout budgétaire. **D'autres modalités semblent permettre le soutien aux groupements de producteurs** : ont été cités l'animation des GIEE via le fonds CASDAR et le PEI.

Concernant plus spécifiquement la mise en œuvre de la mesure 10, on notera tout d'abord que les MAE sont historiquement très consommées sur le territoire PACA. Pour ce qui est de la sélection des MAE, le choix a été fait d'ouvrir **uniquement les MAE systèmes herbagers** : la SHP2 sur tout le territoire et la SHP1 en plaine. Ce choix repose d'une part sur des contraintes budgétaires et d'autre part sur l'idée d'une continuité de la SHP avec la PHAE. La SHP2 a été jugée intéressante dans sa capacité à favoriser le collectif : plus de résistance face à la prédation, plus de sécurisation sur le volet sanitaire, mise en œuvre de travaux collectifs, etc.

Concernant les zonages, le choix a été fait de cibler la SHP1 (individuelle) sur des zones de plaine, hors ICHN (l'ICHN ayant été revalorisée par rapport à l'ancienne programmation), afin de compenser la disparition de la prime à l'herbe pour les systèmes d'élevage.

Les « MAE système » surfaciques pour la polyculture élevage et pour les grandes cultures n'ont pas été ouvertes car moins adaptées aux territoires et jugées moins prioritaires.

Parmi les MAE non surfaciques, la **MAE relative à l'apiculture** a été ouverte car il s'agit d'un besoin fort du territoire.

Le zonage a en grande partie repris les délimitations **existant sur l'ancienne programmation** (en particuliers des Parcs naturels et les sites Natura 2000) et couvre 80% du territoire. Quelques nouveaux territoires ont également été « colonisés », notamment des sites Natura 2000 nouvellement animés. Par ailleurs, il y a également un « PAEC interstitiel », là où les territoires ne sont pas établis, par

exemple pour le pastoralisme. L'Agence de l'eau (mais aussi d'autres partenaires) a participé aux délimitations concernant les zones à enjeu eau (comprenant les zones concernées par les pesticides dans les eaux superficielles) et Natura 2000.

Plusieurs institutions en charge du cofinancement interviennent sur la mesure. L'Etat est cofinancier sur les zones Natura 2000 pour les mesures systèmes et surfaciques. Le Conseil régional et les Conseils départementaux interviennent sur les mesures surfaciques en dehors des zones Natura 2000 et sur les enjeux DFCI.

L'Agence de l'eau intervient sur les zones à enjeu eau des PAEC, les captages prioritaires, sur lesquels elle cofinance à hauteur de 40% (alors que la région cofinance à 20% sur les zones Natura 2000).

Il y a cependant **très peu de MAE à enjeu eau** en PACA et le cofinancement s'élève seulement à 1 million d'euros. En effet, les MAE visant la réduction d'intrants sur 5 ans semblent avoir une très faible acceptabilité par les agriculteurs, qui en considèrent les modalités comme trop exigeantes : **réduire des IFT** (indice de fréquence d'utilisation) **considérés comme déjà très faibles sur la région** impliquerait de réaliser moins d'un traitement par an, ce qui représente un risque considéré comme trop important.

En 2014, 22 candidatures ont été reçues et validées après quelques ajustements, mais comme l'enveloppe était déjà dépassée, le choix de l'Autorité de gestion (AG) a été de les retenir tous (**pas de sélection**), mais avec des montants d'aide réduits de 10%. En 2015, les PAEC ont également été nombreux mais cette fois, des projets ont dû être refusés ; comme le projet des PNR Alpilles et Lubéron qui étaient intéressés par la thématique de la confusion sexuelle sur les cultures fruitières.

Pour finir, la mesure 11, dont l'enveloppe budgétaire était insuffisante pour répondre à la dynamique de la bio sur le territoire, a été mise en place avec un plafond à 15 000€ par an et par exploitation pour la conversion à l'AB et à 10 000 € pour le maintien en AB. La mesure de maintien a été **uniquement ouverte sur les zones de captage prioritaire** (financée par l'Agence de l'eau). Cette décision a été très mal accueillie par la profession ; un certain nombre d'agriculteurs bio ont ainsi basculé sur des dispositifs de la mesure 10.

Dans ce contexte de budget limité, l'AG avait envisagé la suppression de l'aide au maintien, mais face à la mobilisation des producteurs bio, la mesure a finalement été ouverte, limitée aux zones de captages prioritaires. Bio Provence avait souhaité initialement que l'aide au maintien soit plutôt **ciblée sur certaines filières, notamment sur l'arboriculture**, filière pour laquelle le développement de la bio est difficile et en retard en comparaison des autres productions de PACA. Mais cette proposition n'était apparemment pas acceptable politiquement pour la profession agricole qui l'a vivement rejetée.

L'Agence de l'eau joue un rôle majeur en finançant en *top-up* sur une partie du territoire l'aide au maintien (sur les zones à enjeu eau) et une partie de l'aide à la conversion, pour un budget annuel de 7-8 millions d'euros.

Conclusion sur l'analyse individuelle de la mobilisation du PDR PACA pour le projet agro-écologique

Le PDR PACA identifie 4 besoins encourageant la mise en œuvre de pratiques agroenvironnementales et pouvant participer à la transition agro-écologique. Cependant, ces besoins sont définis de manière assez globale, couvrant de nombreuses thématiques (biodiversité, gestion de l'eau et des sols, performance énergétique).

En phase 1, l'analyse du PDR PACA avait fait ressortir une logique d'intervention :

- ciblant un nombre relativement limité de mesures en faveur de l'AE (6 dispositifs de l'analyse sur le potentiel de 10 considérés et dix sous-mesures inactivées) ;
- couvrant la plupart des sous-leviers du PAE sauf la notion de formation des conseillers.

Les contributions des mesures 1 et 16 au PAE ont été identifiées en phase 1 comme les plus élevées des PDRR métropolitains ; à l'inverse, la première phase de l'étude avait identifié le levier 2, relatif aux filières, comme peu mobilisé.

L'étude de cas permet de constater que certaines mesures non activées dans le PDRR sont cependant **compensées par des dispositifs régionaux** (appuyés éventuellement par d'autres cofinanceurs). Il en est ainsi du soutien au conseil à l'agroforesterie, et à l'animation de groupes de producteurs.

De la même manière, le levier 2 du PAE relatif aux filières est bien pris en compte à travers le développement des circuits courts et la valorisation des produits locaux en GMS ; ces types de projets ont été soutenus par la profession agricole et le réseau des coopératives.

L'Autorité de gestion estime ainsi que **l'agro-écologie n'a pas été clairement une priorité** lors de l'élaboration du PDRR, même si elle a été néanmoins petit à petit intégrée à travers des majorations ou critères de sélection dans une majorité de dispositifs, à mesure que les « *règles du jeu* » et le cadre national s'affinaient. Certains acteurs disent ne jamais avoir entendu le mot « agro-écologie » lors des différentes réunions de consultation.

2.3 La place des différents schémas régionaux et plans du PAE dans l'intégration de l'AE dans le PDR PACA

Il ressort des différents entretiens que, globalement, les différents schémas régionaux ou plans du PAE semblent ne pas avoir été un facteur fort de l'intégration de l'AE dans le PDRR. A cela, plusieurs raisons :

- Un **problème de temporalité** : certains schémas ont été élaborés en parallèle, voire après le PDRR. Le PRAD ne semble pas avoir été très intégré au PDRR, par contre le SRCE et le SDAGE ont servi pour élaborer le zonage de l'appel à projets PAEC.
- Une **multiplicité de schémas ou plans et d'instances de pilotage**, gérés par des structures ou services différents, **pas forcément coordonnés**, et auxquels participent les mêmes structures mais pas forcément les mêmes services. Le constat est partagé : **il manque une personne qui fasse du lien**.

De la même manière, les outils facilitant la mise en œuvre du PAE sont arrivés trop tard, après la validation du PDRR. Lorsqu'il est connu (services de la DRAAF, de la Région et du réseau des Chambres d'agriculture), **le contenu du guide FEADER a été apprécié**, trouvé intéressant bien qu'un peu « banal ». Certains aspects du guide sont considérés comme résistant mal à la réalité des choses (par exemple sur la mesure conseil). En conclusion, un **guide bien fait et pétri de bonnes intentions, mais un peu éloigné de la réalité des structures en région**.

Conçu de manière plus spécifique, **le Guide « MAEC " Systèmes herbagers et pastoraux " individuelle »⁹ du réseau des Parcs Naturels Régionaux a également été utilisé et apprécié par certains acteurs**.

Concernant plus spécifiquement les différents plans du PAE, il semble que **les acteurs techniques aient une vision plus positive que les acteurs institutionnels**. Ils reconnaissent l'avantage de ces plans qui **poussent les agriculteurs à réfléchir à leurs pratiques et incitent le monde agricole à se positionner**.

- Le **PRAD** piloté par la DRAAF ne semble pas avoir abouti.
- Le **Plan Ecophyto** est bien suivi par les acteurs interrogés ; Bio Provence aurait eu des difficultés à être intégré au CAE, mais a pu défendre d'intégrer les agriculteurs bio dans la feuille de route ECOPHYTO (ce qui n'est pas le cas dans toutes les régions). Deux actions auraient été intégrées afin notamment d'organiser annuellement un temps de rencontre autour des problématiques

⁹ http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/sites/federationpnr/files/document/centre_de_ressources/guideparcsmaec_shpv2.pdf

d'accompagnement des filières biologiques et mettre en place un dispositif régional pour accompagner la conversion des agriculteurs en bio, qui serait animé par le réseau bio et le réseau des Chambres d'agriculture, en associant d'autres acteurs, comme l'enseignement agricole, les centres de gestion et la SAFER.

- Le **Plan Ambition Bio** est également surtout porté par la DRAAF, moins par les élus régionaux. Les services de l'Autorité de gestion reconnaissent qu'il n'y a pas eu de lien entre le Plan Ambition Bio et le PDRR. Il n'y aurait pas de plans d'actions, ni de gouvernance opérationnelle ; seul le comité de pilotage aurait été constitué. Les acteurs de la bio (dont Coop de France) se seraient pourtant mobilisés fortement lors de l'atelier de concertation fin 2015, mais sans que rien n'aboutisse.
- « **Enseigner à produire autrement** » n'a pas non plus été pris en compte dans le PDRR, ce plan étant le moins connu par les acteurs rencontrés. Néanmoins, la Chambre régionale d'agriculture et Bio Provence semblent suivre ce programme à travers le **comité de pilotage PREPA** (Programme Régional Enseigner et produire autrement). Les enseignants seraient de plus en plus présents aux formations et animations (forum développement durable, journées techniques, etc.) organisées.

A noter que le PDRR a été rédigé par les services des Affaires Européennes, indépendant et à priori peu en lien avec le service agriculture. Il y a donc eu des problèmes de concertation interne, ce qui n'a pas facilité l'intégration des différents plans dans le PDRR. Le Conseil Régional serait en train de revoir son organisation interne.

GIEE :

A ce jour, **23 GIEE ont été labellisés** en PACA, dont **9 portés par des coopératives**.

Les avis des acteurs sont assez partagés sur les GIEE. Certains trouvent que les projets portés par les GIEE sont surtout centrés sur des problèmes économiques, l'intérêt étant surtout de **mettre en avant le fait collectif**, qui ferait défaut en PACA, et de permettre une reconnaissance officielle des bonnes pratiques, en viticulture surtout (protection sol contre érosion, amendements organiques, etc.). D'autres estiment que c'est un très bon **moyen pour mobiliser, capitaliser et identifier l'innovation**. Certains GIEE ont été identifiés comme originaux et assez poussés en termes de réflexion sur l'agro-écologie, sur le Safran et les plantes à parfum (essentiellement portés par des producteurs bio). Des projets ont également émergé sur l'autonomie alimentaire, le remplacement d'oléagineux par des protéagineux ou la recherche de semences adaptées aux terroirs de la région ; mais **il semblerait que ces projets soient portés par des agriculteurs qui étaient déjà fortement engagés** (pas d'émergence de nouveaux projets).

La sélection des GIEE aurait été insuffisante en début de programmation, mais **renforcée avec les 10 critères cadrés nationalement** et appliqués en PACA début 2016.

Un autre bémol sur ce dispositif est qu'il n'y a **pas beaucoup de financements** en dehors des crédits d'animation, insuffisants, donc très peu de dossiers émergent.

Réseau Rural :

Le Réseau Rural n'est pas bien connu des acteurs interrogés, depuis la nouvelle programmation FEADER. Par contre, tous les acteurs techniques ont suivi et apprécié les groupes de travail sur les circuits courts et la restauration collective mis en place lors de l'ancienne programmation. Aujourd'hui, le réseau semble plutôt orienté sur des projets économiques aux collectivités.

2.4 Bilan sur les freins et levier pour le développement de l'AE dans les PDRR

Contraintes et freins cités par les acteurs

Perception et positionnement des acteurs

- L'un des principaux freins à l'intégration de l'AE dans le PDRR est lié à l'appréhension de l'agro-écologie en lien avec les besoins du territoire : dans le département des Hautes-Alpes, certains acteurs ne perçoivent pas l'agro-écologie comme un enjeu du territoire, mais plutôt la question de la

relocalisation des filières. Un autre acteur met en garde de **ne pas réduire l'agro-écologie à la diminution des intrants.**

- **L'AE n'était pas une priorité affichée des élus régionaux, ni de la majorité des représentants de la profession agricole** (qui visaient prioritairement la gestion de l'eau). De plus, les élus régionaux souhaitent que le PDRR bénéficie au **plus grand nombre d'agriculteurs.**

Cadre national

- **La maquette globale du PDRR est estimée comme insuffisante** au regard des besoins, notamment pour répondre à la demande sur les MAEC et l'Agriculture Biologique ; selon les acteurs, elle n'aurait pas été suffisamment négociée dès l'origine du programme, d'autant plus que PACA a des contraintes en termes de paiement des mesures cadrées nationalement (ICHN, mesure loup ; des MAEC déjà très développées et une grande dynamique sur l'agriculture biologique, déjà très développée).
- Les modalités de financement des structures de développement, à travers les appels à projets notamment, ne permettraient pas de rémunérer justement les structures (notamment avec le problème des charges fixes non éligibles à la hauteur de leur montant réel). Ceci, ainsi que la lourdeur administrative pour le montage des projets, découragerait certaines structures.
- **La définition des MAEC peut être jugée comme inadaptée au territoire :** certains acteurs dénoncent le fait que les MAEC issues et déclinées du cadre national ne sont pas toutes adaptées au territoire : les IFT sur la riziculture et les plantes à parfum n'existent pas dans le cadre national, pour d'autres cultures l'IFT régional aurait été fixé trop bas, impliquant un effort trop conséquent pour les agriculteurs, qui seraient découragés de s'engager dans de telles mesures. Les MAEC sont également considérées comme des **mesures trop rigides, qui se prêteraient mal à l'émergence de projets innovants, ayant besoin d'adaptabilité et de réactivité.**
- Certains acteurs regrettent qu'il n'y ait pas une **définition plus opérationnelle de l'agro-écologie :** l'agro-écologie semble alors difficile à mettre en œuvre.

Organisation et gestion du PDRR et du PAE

- **La mise en œuvre de certaines mesures** est considérée comme trop **complexe**, notamment les MAEC pour lesquelles un acteur rencontré a dénombré **l'intervention de 40 structures** (en comptant l'ASP, les cofinanceurs, les opérateurs, les DDT, etc.), hors bénéficiaires et hors partenaires techniques, impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre de la mesure 10. Cette mesure est considérée comme un « *dispositif trop lourd* », et cela « *arrive à un point où les agriculteurs peuvent se détourner de l'agro-écologie* ».
- De la même manière, **certaines modalités de mise en œuvre de mesures manquent de visibilité** pour les agriculteurs. Dans la sous-mesure 4.1.2 par exemple, un acteur regrette qu'il n'y ait pas de liste de matériel éligible clairement définie et partagée par les cofinanceurs : chaque financeur aurait en effet ses propres listes et règles.
- Les **retards pris par l'instruction des mesures 10 et 11** sont tels que vu les complications, les **risques pour l'exploitant**, les modifications des cahiers des charges avec un risque de pénalités plus lourdes, des agriculteurs affirmeraient ne plus vouloir se lancer dans de telles mesures. Une certaine défiance s'installerait.
- Concernant l'articulation entre le PAE et le PDRR, **deux comités de pilotage** ont été mis en place en lien avec l'agro-écologie : la CRAEC (Commission Régionale Agro-Environnementale et Climatique), qui statue sur les PAEC et est pilotée par l'Autorité de gestion, et la CAE (Commission Agro-écologique), qui pilote le PAE. C'est en partie un problème réglementaire, le DRAAF n'est pas identifiée comme co-pilote de la CRAEC, et c'est bien le Conseil Régional qui établit la stratégie. Ceci peut contribuer à des difficultés de cohérence entre ces deux instances, et surtout, cela **complexifie la gouvernance générale autour des questions de l'agro-écologie** et multiplie les comités de pilotage, ce qui est **regretté par l'ensemble des acteurs.**

- Enfin, un grand nombre d'acteurs regrette le **peu de soutien dédié à l'animation**, que ce soit l'animation des PAEC, des GIEE, ou bien une animation plus générale, qui fasse du lien entre les différents plans du PAE et travaille à l'émergence de projets.

Leviers identifiés en PACA pour le PDRR

Peu de leviers ont été identifiés par les acteurs pour améliorer la prise en compte de l'AE dans le PDRR.

- Le principal levier identifié pour améliorer l'intégration de l'AE passerait dans un premier temps par la **généralisation de l'activation de plus de critères de sélection ou de majoration**.
- Les acteurs de l'Autorité de gestion et de la DRAAF pensent qu'il faut essayer d'**anticiper au mieux les orientations et les objectifs de la prochaine programmation**, notamment en terme d'orientation sur l'agro-écologie, pour pouvoir concevoir des mesures conçues en intégrant le PAE : pour eux c'est un problème pour l'actuel PDRR d'avoir été construit dans l'urgence, avec des outils d'instruction qui n'étaient pas prêts ; les équipes ont dû se consacrer à **sécuriser les mesures plutôt que de travailler le fonds et la pertinence** des dispositifs.
- Pour certains acteurs, les **aides Bio devraient être plus incitatives que d'autres aides** (MAEC, autres mesures surfaciques), pour réellement faire un effet levier sur la bio.

Des leviers pour développer l'AE plus globalement sur le territoire

Néanmoins, de manière plus large, il est possible de rassembler différentes pistes de travail :

- Pour éviter à l'AE de perdre son sens initial, **proposer un cahier des charges pour définir l'AE**.
- **Continuer à servir la dynamique de la Bio**, qui peut être considérée comme assez exemplaire en tant que système agro-écologique, même s'il est certain que des améliorations sont possibles, notamment avec une meilleure prise en compte des haies, du sol, etc.
- **Mettre en avant la complémentarité entre l'agriculture biologique et l'agro-écologie** : plus de liens et d'échanges doivent être faits entre producteurs biologiques et producteurs engagés en agro-écologie (par exemple sur les réseaux DEPHY ou 30.000) ; pour cela plusieurs voies possibles : les groupements de producteurs accompagnés par des structures de développement, les GIEE, mais aussi les lieux d'échanges tels le concours prairies fleuries des PNR, etc.
- **Mettre plus à contribution les filières** : « *ce n'est pas qu'aux producteurs d'évoluer* » ; si l'on vise un impact sur les changements des pratiques des agriculteurs, il faut que les filières puissent répondre à ce besoin, car **les agriculteurs répondent à un marché**. Certains acteurs souhaitent justement inscrire ces pratiques dans un cahier des charges avec les opérateurs aval, comme ce qui est expérimenté dans le PAEC du Lubéron, pour traduire l'effort demandé aux viticulteurs de réduire de 30% leur IFT dans le prix d'achat du raisin.
- **Valoriser les produits issus de l'agro-écologie** : à ce sujet, les **opinions sont un peu partagées sur l'intérêt d'une labellisation spécifique**. D'après les acteurs agricoles, il y a tellement de signes de qualité en PACA, qui ont leurs propres marchés (dont l'agriculture biologique) qu'il n'est pas pertinent d'aller sur un label supplémentaire. Mieux vaudrait **renforcer les cahiers des charges dans le sens de l'agro-écologie**. En illustration, ils rappellent que les labels « agriculture durable » et « agriculture raisonnée » n'ont pas duré plus de 6 ou 7 ans ; d'après eux, il vaut mieux « *travailler sur le fond que sur la forme* ». Les services de la Région partagent ce constat du **manque de valorisation de l'agro-écologie**, qui n'est pas identifiable comme la bio à travers son label. Mais ils ne sont pas certains non plus que le grand public adhère à un tel label. D'après eux, le grand public ne connaît pas bien l'agro-écologie.

- **Communiquer sur l'agro-écologie** : plusieurs axes de communication possibles : commencer par faire de la **pédagogie** à destination de l'aval (au niveau des filières dans un premier temps) pour que l'agro-écologie soit mieux identifiée déjà politiquement, et mieux communiquer sur ce que sont l'agro-écologie et le PAE (les différents plans et leurs objectifs) auprès des consommateurs et du public.
- **Diffuser l'agro-écologie et le PAE sur le terrain** : tous les acteurs constatent qu'il manque un **relais sur le terrain** (à destination des agriculteurs, mais également des DDT, des structures d'accompagnement, etc.). Il semblerait que beaucoup d'agriculteurs n'aient pas de visibilité sur ce que peut apporter l'agro-écologie au quotidien et sur le long terme (externalités positives, impact sur les pratiques, mais aussi sur la santé, image de l'exploitation, etc.).
- **Promouvoir la formation des conseillers** (notamment ceux du réseau coopératif, moins impliqués à ce jour).

Au niveau des différents plans du PAE et de leur articulation :

- **Simplifier le mode de gouvernance** du PAE
- **Prendre garde dans le Plan Ecophyto** à ne pas associer réduction des produits phytosanitaires et agro-écologie ; il faut à l'inverse bien envisager l'AE dans sa dimension systémique.
- **Renforcer l'animation** et le **soutien financier à l'animation des GIEE**, des PAEC et à la coordination des plans du PAE : il manque fondamentalement des moyens humains pour assurer la cohérence et optimiser les synergies entre les plans du PAE. L'intérêt du PAE pour les acteurs est justement la relation qui est établie entre eux, qui pousse à la réflexion. Mais pour **avancer dans la révision des systèmes de production français, il faut de la patience, du temps, de l'animation et du suivi**. Les services de l'Etat déconcentré ne peuvent assurer aujourd'hui cette fonction, par manque de moyens (humains en interne, financiers sinon pour externaliser cette mission).
- **Réorganiser le lien MAA/acteurs régionaux et anticiper** dès à présent la prochaine programmation : il y a en région une pression forte du MAA pour respecter des délais sur le PDRR, alors que le MAA est en retard ; les formulaires et les différents outils, comme le guide FEADER, « arrivent après coup ».

3. Acteurs et jeux d'acteurs

3.1 Schéma 1 : Liens et collaborations autour de l'agro-écologie

L'objectif de ce schéma est de **montrer les liens et les collaborations** entre (1) les acteurs qui favorisent et mettent en œuvre l'agro-écologie sur le territoire identifiés spontanément par les acteurs enquêtés et (2) ceux qui élaborent le PDRR (ces deux catégories d'acteurs étant parfois confondues). Le schéma est construit à partir de la compréhension des entretiens (des incertitudes quant aux liens de collaboration et à l'importance des acteurs peuvent donc subsister, pour ce schéma qui ne se veut **pas exhaustif**).

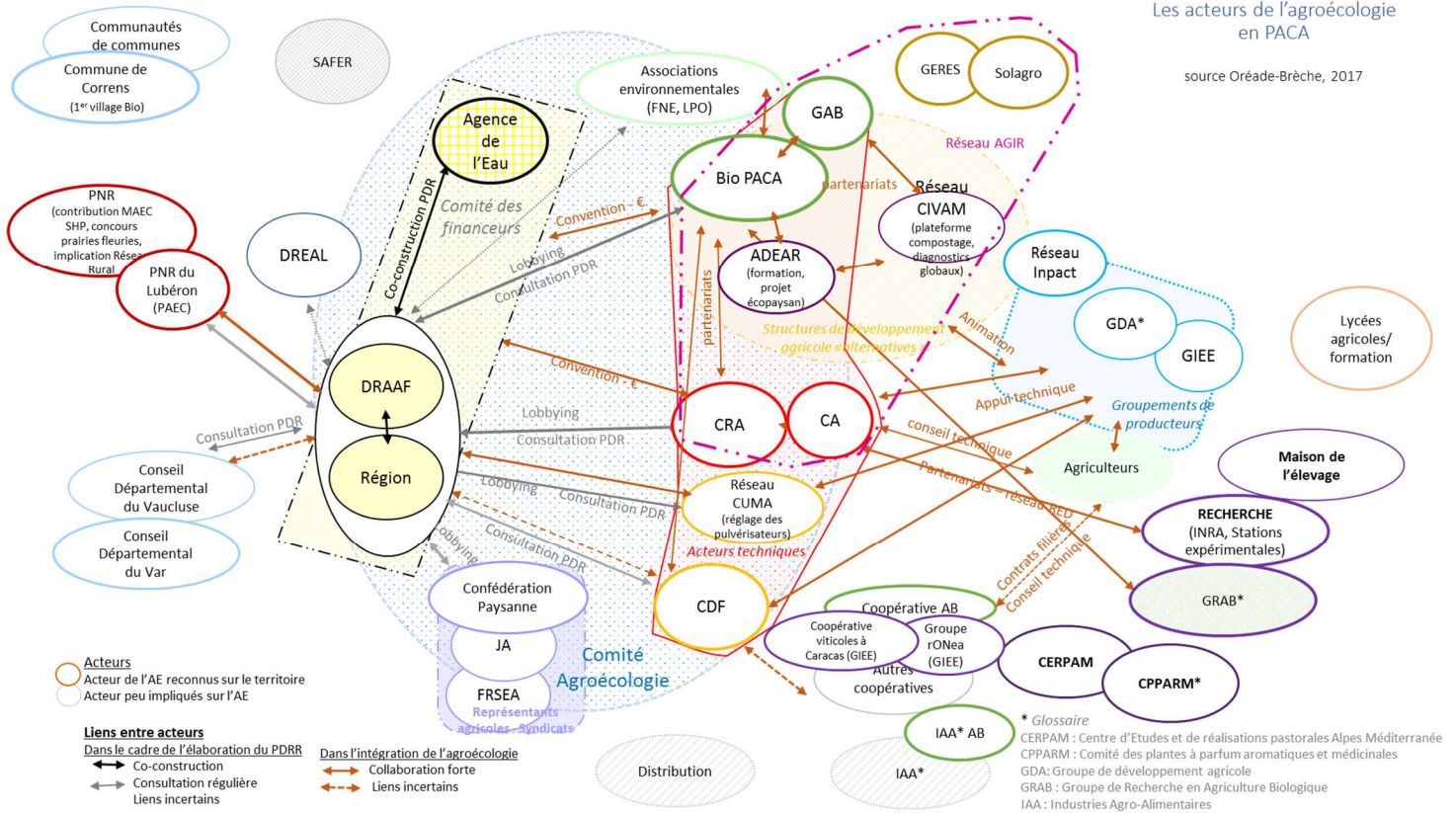


Schéma 11 : Liens et collaborations autour de l'agro-écologie – Source : Oréade Brèche, 2017

Le dynamisme autour de l'agro-écologie semble plutôt provenir en PACA du dynamisme des acteurs locaux et du fourmillement de projets en lien avec l'agro-écologie.

Concernant l'implication des premiers concernés, les agriculteurs, il existe une dynamique que les acteurs estiment difficile à quantifier. Il y aurait une **prise de conscience effective** liée à l'évolution du contexte ; les agriculteurs seraient en particulier attentifs, ne serait-ce que par intérêt économique, à la réduction des intrants et des produits phytosanitaires (en lien également avec les évolutions incertaines de la réglementation).

Les principaux acteurs de l'agro-écologie identifiés sur le territoire sont **historiquement les structures de développement agricoles considérées comme alternatives** (réseau CIVAM, ARDEAR, Bio Provence, etc.), ainsi que plus récemment le réseau des Chambres d'agriculture. Ce dernier se serait bien emparé du sujet. Le PRDAR (Programme régional de développement agricole et rural) aurait aidé les Chambres d'agriculture à passer le cap, avec une action régionale clairement identifiée en faveur AE. Des élus sont aujourd'hui acquis à l'agro-écologie, même si certaines **réticences sont encore palpables au niveau de quelques élus et techniciens** au niveau départemental.

Bio Provence travaille depuis 1998 à la réalisation de diagnostics agro-environnementaux (DAE) dans l'optique d'accompagner les agriculteurs vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement grâce à l'outil Dialecte® développé par SOLAGRO. A travers le programme AGIR financé par l'ADEME et le Conseil Régional, la structure a fait évoluer son approche en 2007 en mettant au point avec d'autres partenaires, dont le Groupe Régional des CIVAM et des bureaux d'étude comme SOLAGRO ou le GERES (Groupe Energies Renouvelables, Environnement et Solidarités, basé à Aubagne), 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).

Un guide, « **le livret Agro-écologie** », édité par Bio Provence en 2013 puis réédité en 2015, présente plusieurs exemples de DAE effectués dans la région et des comparaisons de diagnostics dans le temps et entre les modes de production (bio et conventionnels). Une partie du livret présente l'intérêt de la biodiversité pour la valorisation des produits de l'exploitation, la réduction des intrants ou l'obtention des aides PAC.

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

Le développement de la Bio en PACA est historique, et **la région dispose d'un réseau dense** (et ancien, de plus de 35 ans) de structures de développement ainsi que d'un centre de recherche dédié, le GRAB.

De manière plus large, le territoire dispose d'un **réseau dense de structures de recherche et de station expérimentales**, qui sont bien **impliquées sur l'agro-écologie** : Michel Barriteau, le président de l'INRA PACA, est considéré comme très engagé sur l'agro-écologie.

Le **réseau des CUMA** est par contre très peu développé, même s'il est investi sur le suivi du PDRR et sur quelques mesures en faveur de l'environnement (réglage des pulvérisateurs, etc.).

Coop de France est relativement bien impliqué sur l'agro-écologie, avec du temps d'ingénierie dédié, et a participé activement à l'élaboration du PDRR, en lien étroit avec la Chambre Régionale d'Agriculture et les syndicats agricoles de la FRSEA et des JA (si bien qu'ils s'appellent entre eux « *le groupe du G4* »).

Les **collectivités territoriales sont également globalement bien impliquées** sur le développement de l'agriculture biologique et de l'agro-écologie, même si les derniers changements de mandature et révisions budgétaires ont notablement ralenti cette dynamique, tant au sein des Conseils Départementaux que du Conseil Régional. Les **PNR ont été spécialement impliqués** dans l'élaboration du PDRR (le réseau des PNR a constitué un outil d'aide à l'élaboration de la mesure 10 (MAEC SHP individuelle)). Ils portent par ailleurs le concours des prairies fleuries, qui semble motiver les agriculteurs du territoire.

Les instances de gouvernance

Le Comité Agro-écologie (CAE) a été long à mettre en place. La COREAM s'occupe des thématiques équipements, SIQO et emploi agricole. Une section spécifique, le CAE, est en charge des plans ECOPHYTO, du suivi du PRDAR et du PAE, mais cette dernière activité est ciblée sur la sélection des GIEE surtout. Ce comité semble avoir un poids politique, car il est acté par le préfet.

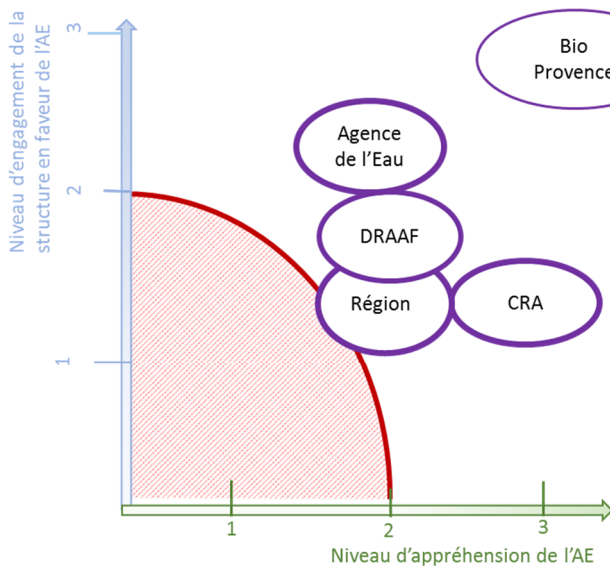
Le Plan Ambition Bio n'est pas connecté au CAE, et dispose de sa propre instance de gouvernance, cadrée nationalement, mais son comité de pilotage n'est pas un outil officiel (pas de reconnaissance préfectorale).

Le Plan « Enseigner à produire autrement » dispose de son propre comité de pilotage.

Il **manquerait du lien et de la visibilité** entre ces plans, même si les acteurs agricoles auraient fait converger sur quelques actions les Plans Ambition Bio et Ecophyto.

Les acteurs du territoire ont ensuite l'occasion de se rencontrer et d'échanger au sein des **nombreuses instances de pilotage des projets plus opérationnels** qu'ils peuvent accompagner ou porter (réseau AGIR, réseau RED, etc.).

3.2 Schéma 2 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l'élaboration du PDRR au regard de leur appréhension et engagement en faveur de l'AE



L'épaisseur du trait est proportionnel au pouvoir d'influence que se donne l'acteur, au moment de l'élaboration du PDR PACA.

source Oréade-Brèche, 2017

Les principaux acteurs du PDRR PACA se situent au-dessus de la ligne médiane : ils ont **plutôt une bonne compréhension de l'agro-écologie** (ils l'envisagent à minima comme un changement systémique de l'exploitation, qui doit également impacter l'organisation des filières), et mènent déjà des actions ciblées sur le développement de l'agro-écologie, mobilisant de l'ingénierie à cet effet.

Bio Provence, qui est à la fois la **structure la plus engagée** parmi les acteurs enquêtés en faveur de l'agro-écologie (au travers des actions et de ses projets), et celle qui a une vision complète de l'agro-écologie, intégrant la dimension territoriale, est cependant l'acteur qui a eu le **moins de pouvoir** lors de la construction du PDRR.

Schéma 12 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l'élaboration du PDRR au regard de leur appréhension et engagement en faveur de l'AE

Annexe B7 – Grille d’analyse PDR Rhône-Alpes

1. Données générales

ELEMENTS DE CONTEXTE DE LA REGION (PRAD 2012-2019), (programme Ecophyto)	
Contexte régional	<ul style="list-style-type: none"> • Une situation géostratégique avantageuse entre le nord et le sud de l’Europe • Une urbanisation majeure et grandissante, liée à son dynamisme économique et démographique • Très grande diversité de ses productions agricoles. L’élevage laitier domine, suivi par la viticulture et les élevages hors-sol. Les productions agricoles sont réparties sur le territoire selon les reliefs (élevage dans les zones de montagne, viticulture sur les coteaux, grandes cultures dans les plaines et les vallées) • Leader pour plusieurs productions fruitières (abricot, cerise, framboise, myrtille et fruits à coque) et l’élevage ovin-caprin Leader au plan national pour sa production apicole • Recul des superficies de prairies, entre 2000 et 2010, de 28%, l’élevage enregistre un recul de 10% en UGB (diminution effective de vaches laitières) • Pression importante du secteur agricole sur la qualité de l’eau (phytosanitaires essentiellement)
Disparités infrarégionales et contraintes particulières	<ul style="list-style-type: none"> • Une forte emprise de territoires de montagnes (64% de la superficie totale) • Climatologie hétérogène : influence de trois climats : continental, méditerranéen et montagnard selon les zones • Des risques naturels multiples et importants (inondations, avalanches, mouvements de terrain, etc.) • La difficulté de l’accès aux zones de montagne qui engendre : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Des surcoûts (bâtiments, matériel agricole, outils de transformation, de collecte, de transport et de commercialisation) ; ✓ Un risque élevé de déprise, d’abandon des terres et de fermeture du paysage dans certaines zones enclavées de la région • Pression importante sur le foncier agricole : première région consommatrice de terres agricoles en France, en pourcentage en raison d’une forte croissance de sa population • Surface subissant des contraintes naturelles : 70,7 % du territoire
Budget du PDRR dédié aux mesures 13, 10 et 11	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateur « volume maquette hors ICHN » = 510 €/ha de SAU • Part de la maquette FEADER totale dédiée à la mesure 13 (ICHN) : 14,5 % • Part de la maquette FEADER du budget (hors ICHN) dédiée à la mesure 10 : 11,7 % • Part de la maquette FEADER du budget (hors ICHN) dédiée à la mesure 11 : 10 %
Avancée en termes de pratique AE, quelques indicateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Première région française en nombre d’exploitations bio et troisième en superficie. Surface en Bio : 6,1 % de la SAU • Première région française en nombre de SIQO, hors signes viticoles. Une exploitation sur trois produit sous SIQO • Première région en termes de commercialisation en circuits courts (qui se développe, profitant du bassin de consommation très important) : une exploitation sur trois commercialise en circuits courts • Surface Natura 2000 : 11 % du territoire
Agro-écologie et Région	
Actions concrètes, projets ou acteurs particulièrement engagés sur l’AE	<p>Pas de projets orientés spécifiquement sur l’AE mais des partenariats se structurent progressivement depuis 2011 (rassemblement des acteurs de la R&D régionale) pour faire émerger des projets (veille sur les soutiens financiers, besoins du territoire, notamment sur la valorisation des bioressources). La DRAAF avait la volonté de mettre en place un groupe régional sur l’AE mais il semblerait que cela n’ait pas eu lieu.</p> <p><u>Exemple d’acteur engagé</u> : la Région a cité le Conseil Départemental de la Drôme comme moteur sur l’agriculture biologique.</p>

Les plans nationaux mis en œuvre (Ecophyto, AB2017, Enseigner autrement)	
Période d'élaboration/finalisation par rapport au PDRR ?	<ul style="list-style-type: none"> Le PRAD a été validé en décembre 2011 par la COREAM, approuvé par arrêté préfectoral en février 2012 Plan d'action régional <i>Ecophyto</i> validé en mai 2010 Programme AB¹⁰ : une « Stratégie de développement de l'AB en Rhône-Alpes » avait ainsi été validée fin 2010 Enseigner à produire autrement : Programme 2014-2018 opérationnel depuis octobre 2013
Coordination entre les plans ?	Utilisation principalement du PRAD (document approuvé avant le PDRR) pour réaliser l'écriture de l'analyse SWOT du PDRR.
Mobilisation des mesures du PDRR pour l'AE	
Identification des mesures qui semblent contribuer le plus à l'AE d'après les acteurs	<p>De nombreuses mesures sont engagées vers l'agro-écologie :</p> <ul style="list-style-type: none"> Mesure 1 : 1.1 avec thématiques AE, importante par la M1.2 sur l'AB Mesure 3 : soutien uniquement le bio aujourd'hui donc orienté AE Mesure 4 : avec 4.11, 4.13 (la mesure investissement AE) investissement bio et pratiques agro-écologie : bio hors bâtiment + matériel de travail du sol en remplacement intrants chimiques DJA : modulation agro-écologique Mesure 5.1: contribution à l'agro-écologie car mesure qui limite les risques sanitaires Mesure 6.43 Méthanisation. APP qui est en train d'être lancé Mesure Natura 2000 et soutien aux investissements pour les espaces pastoraux Mesure 10 (« <i>une des mesures principales sur l'agr-oécologie</i> ») et mesure 11 Mesure 16 : l'agro-écologie est l'une des orientations (mais ce n'est pas la seule). Ex : 16.10 sur l'innovation, avec 4 orientations thématiques dont la valorisation des bioressources Projet sur les collectifs agricoles comme outil d'innovation autour de l'AE M19 LEADER : fléchage thématique de l'enjeu de préservation des ressources. <p>Les mesures principales selon l'ensemble des acteurs sont : M1, M4 (en particulier 4.13), M10 et M16 (mais avec des questionnements sur la réalité de sa capacité à permettre l'innovation).</p>
Mesures non ouvertes qui pourraient avantager l'AE (citées par les acteurs ou issues de questions posées)	<ul style="list-style-type: none"> Mesure 2 : pas ouverte car outils de gestion déficients et trop de complexité à la mettre en œuvre Mesure 9 : thématique jugée déjà couverte par l'OCM Mesure 14 : ne fait pas partie des priorités pour le territoire Sous-mesure 7.2 : soutient à des projets publics de méthanisation alors que le souhait est de soutenir des projets privés, portés par les agriculteurs Sous-mesure 4.40 : va être ouverte, en faveur de l'implantation de haies, de mares Sous-mesure 4.16 de soutien aux stations expérimentales : n'est pas encore ouverte.
Mesures qui auraient pu être plus engagées en faveur de l'AE	La mesure 16 éventuellement : elle comprend des thématiques AE mais a en réalité un spectre bien plus large.
Mesure 10 – MAEC	
Critères de zonage des PAEC	Un zonage par zones à enjeu eau ou biodiversité, mais un zonage couvrant une grande partie du territoire
Exemple(s) de PAEC	Pas de PAEC spécifiques nommés par les interlocuteurs
Mesure 11 – Agriculture biologique	
Critères de sélection de la mesure	<p>Pas de seuil minimal de surface à engager</p> <p>Pas de critère de sélection</p>

¹⁰ La Région Rhône-Alpes a fait appel, en juin 2012, à un cabinet d'étude extérieur afin d'évaluer, d'une part, son dispositif d'accompagnement au développement de l'agriculture biologique (au regard des évolutions de ce secteur d'activité) et, d'autre part, de faire des nouvelles propositions d'accompagnement des acteurs de l'AB pour le Conseil Régional.

Plafonds éventuels	Initialement, pas de plafond En juin 2017, annonce de la généralisation du plafonnement à 12 000 € des aides « Conversion bio » et à 8 000 € pour les aides « Maintien bio » ¹¹
Différence de valorisation et attractivité MAEC/BIO	Pas de différence d'attractivité identifiée.
Mesure 16	
Intégration de l'AE dans la mesure PEI	Le premier AAP PEI intégrait cette thématique AE. L'AE fait ainsi partie des thématiques mais ne concerne pas la majorité des projets (8 projets sur 18 GO sélectionnés en septembre 2017) http://www.reseaurural.fr/files/2017-09-29_tab_go_selectionnees.pdf

2. Les orientations du PDR Rhône-Alpes et l'intégration des principes et concepts de l'agro-écologie

La Région Rhône-Alpes se caractérise par une diversité importante : mosaïque paysagère, gradient climatique, pôles urbains importants contrastant avec des zones rurales menacées de désertification, forte emprise des territoires de montagne, urbanisation grandissante qui induit des tensions sur le foncier agricole mais offre également un bassin local de consommation importante. Ainsi, ces caractéristiques, ainsi que la position géostratégique avantageuse de la Région entre le nord et le sud de l'Europe, entraînent une très large diversité de productions agricoles, **sans qu'aucune production ne domine**. Neuf orientations technico-économiques ont un poids économique significatif en Rhône-Alpes : l'élevage bovin lait, la viticulture, les élevages hors-sols, la polyculture-polyélevage, les cultures fruitières et permanentes, les grandes cultures, le maraichage et l'horticulture, les élevages ovins et caprins et l'élevage bovin viande.

Les bassins de consommation urbaine et touristique importants poussent à développer des productions sous qualité. Rhône-Alpes est ainsi une région dynamique sur la question des signes d'identification de la qualité et de l'origine. Elle est aussi la première région française en termes de nombre d'exploitations en agriculture biologique et la troisième en superficie.

Les principaux enjeux agricoles de la région sont les suivants (source plan Ecophyto 2015 et entretiens) :

- Produire durablement en valorisation les productions alimentaires de proximité et les produits régionaux sous signe de qualité ;
- La Région étant composée principalement de petites exploitations dans des systèmes de production très diversifiés, avec une faible viabilité économique, l'enjeu est de permettre une meilleure productivité tout en répondant aux demandes sociétales envers l'agriculture ;
- Préserver les ressources en eau contre les pollutions par les produits phytosanitaires et limiter les conflits d'usages sur les prélèvements.

2.1 La perception de l'agro-écologie par les acteurs, rapports de force et impacts sur le PDRR

Intégration de l'agro-écologie

¹¹http://www.corabio.org/docs/presse/COM%201703_Soutien%20C3%A0%20I/%27AB_RDV%20sur%20les%20fermes%20en%20juillet.pdf

La plupart des acteurs rencontrés ont une vision assez précise de ce qu'englobe le terme AE. Ils estiment que ce terme peut être appréhendé d'une manière plus ou moins stricte. Dans une compréhension assez large du terme, les acteurs parlent ainsi de triple performance économique, environnementale et sociale (voire même de multi-performance de l'agriculture). C'est sans grande surprise la terminologie utilisée par Coop de France ou la Chambre d'agriculture car c'est une définition plus opérationnelle et mieux comprise par les agriculteurs, acteurs cibles de ces structures. Le développement durable est également cité comme un terme voisin de celui d'AE, qui est lui plus propre au Ministère de l'agriculture.

Une part importante des acteurs précise la définition de l'agro-écologie en parlant d'une agriculture respectueuse du milieu naturel et qui exploite ses ressources.

Selon l'un des acteurs, au lancement du PAE, ce terme d'AE était vu par les agriculteurs et les syndicats agricoles comme un discours politique connoté dont l'objectif était de « faire passer de l'environnement dans la production agricole ». Cette interprétation de la notion a quelque peu évolué depuis avec la prise de conscience du fait que nombre de leurs pratiques et activités sont en accord avec les principes de l'AE. En effet, dans les zones de montagne de faible altitude, de nombreux agriculteurs ont depuis une vingtaine d'années une stratégie d'amélioration de l'autonomie alimentaire en fourrage, stratégie très en lien avec l'AE. Le risque est cependant aujourd'hui pour ces acteurs **d'identifier l'AE uniquement à certaines actions et pratiques et de ne pas avoir de vision de l'aspect systémique qui est pourtant le cœur de l'agro-écologie.**

Un des acteurs rencontrés avait ainsi une vision très critique de l'AE, la considérant comme un « fourre-tout » de pratiques existant déjà avant la création de l'agro-écologie (par exemple l'AB, les MAEC, etc.) et qui n'apporterait finalement rien de nouveau.

Cette vision est nuancée par une représentante des services du Conseil Régional Auvergne-Rhône-Alpes (CR), qui estime que la transcription de la définition scientifique de l'AE dans des textes règlementaires a nécessité des critères objectifs et évaluables, ce qui entraîne **une perte de « l'essence » de l'AE** (et notamment de son aspect systémique novateur) et **la remplace par une liste non exhaustive de pratiques dont la plupart étaient préexistantes à l'agro-écologie.**

Dans le cadre du PDRR, l'Autorité de gestion a choisi **d'utiliser, en parallèle du terme AE, le terme de « valorisation des bioressources »**, qui selon eux est un terme qui élargit l'AE au domaine de la forêt. La notion de « circuits courts » revient également souvent comme un élément faisant partie intégrante de l'AE. De plus, **la question de savoir si l'agriculture biologique devrait être incluse ou non dans l'AE a fait débat.**

- **L'agriculture biologique peut être considérée comme de l'agro-écologie poussée** (zéro intrants chimiques, etc.) et nécessiter justement un affichage (et une politique) spécifique, à part des autres pratiques AE ;
- **Certains acteurs estiment à l'inverse que l'agriculture biologique ne doit pas être distinguée des autres pratiques AE**, dans la mesure où la bio serait uniquement un type de production associé à un **marché spécifique.**

La question des MAEC est également source de questionnements. Un des acteurs s'interroge, comme évoqué précédemment, sur la pertinence de les considérer comme faisant partie de l'AE alors qu'elles lui préexistaient. D'autres acteurs sont relativement critiques sur la capacité des MAE à avoir un impact durable (au-delà de la période de financement) et ainsi à contribuer réellement à l'AE.

Ainsi, lorsque l'on demande quelles sont les mesures qui contribuent au PAE, la plupart des acteurs citent majoritairement deux mesures (la mesure 4 et la mesure 16). Les services de l'AG sont par contre

en mesure de citer, eux, plus précisément les types d'opération et les sous-mesures qui contribuent à l'AE, au travers des thématiques retenues, mais aussi des critères de sélection, du type de matériel soutenu, et de la modulation (voir détails dans le chapitre « Approfondissement de la stratégie en faveur de l'AE »).

Implication des acteurs lors de l'élaboration du PDRR

L'écriture du PDR Rhône-Alpes a été réalisée de concert entre la Région et la DRAAF. Cette dernière a participé à l'ensemble de l'élaboration du PDRR : AFOM, stratégie, mesures. Ainsi, des réunions hebdomadaires avaient lieu entre la Région et la DRAAF. Dans la continuité de ce travail bipartite important, la Région a fait le **choix de déléguer à la DRAAF le pilotage de certaines mesures** : M10 (animation PAEC), M12, PAEC, M7 et M6. La DRAAF aurait été également très impliquée au moment de l'élaboration du PDRR sur la mesure 4. Au total, environ une quinzaine de personnes de la DRAAF étaient impliquées dans l'élaboration du PDRR. La collaboration Région/DRAAF s'est également traduite par le transfert de certains agents à la Région.

Pour cette écriture du PDRR, une concertation assez large a été faite auprès des parties prenantes dont une bonne partie fait aujourd'hui partie du comité de suivi¹² :

- Cofinanceurs : DRAAF, DREAL, Agence de l'eau, départements, Région
- Organismes professionnels : Chambre Régionale d'Agriculture, Fédération des coopératives
- Représentants de la filière agricole : Interprofession, réseau bio, FRCIVAM
- Autres acteurs comme les associations environnementales

Lors de l'élaboration du PDRR, les échanges entre les acteurs ont été répartis par thématiques, en incluant les acteurs les plus pertinents. Par exemple, des discussions privilégiées ont eu lieu entre l'Autorité de gestion et les acteurs de la filière bio sur la M11. Certaines mesures ont fait, plus que d'autres, l'objet de discussion et de concertation entre les différents acteurs, comme par exemple la PCAE, les aides à la transformation des produits agricoles (IAA ou transformation à la ferme). La plupart des acteurs rencontrés (Région, DRAAF, Chambre Régionale d'Agriculture et Agence de l'eau) estiment que **la concertation a été satisfaisante**. Coop de France a quant à elle été peu sollicitée et a peu contribué à l'élaboration du PDRR.

Afin de répondre à un souhait de la Commission européenne de favoriser le financement multi-fonds, les différents financeurs ont été associés aux discussions afin de favoriser au maximum une instruction unique des dossiers avec des règles uniques, définies à l'avance.

2.2 Approfondissement de la stratégie en faveur de l'AE

La logique d'intervention globale du PDRR

Si le PDRR est le fruit d'une concertation entre les différents acteurs précédemment cités, il faut tout de même rappeler que d'autres facteurs ont également joué un rôle majeur dans l'écriture du PDRR : équilibre budgétaire à trouver, le cadre national à respecter, etc. Ainsi, avec 5% de la maquette budgétaire alloué à la mesure 19 LEADER et 55% alloué à la mesure ICHN, le cadre budgétaire du PDR Rhône-Alpes a été estimé comme contraignant pour l'Autorité de gestion lors de la construction du PDRR (avec pourtant un **indicateur de « volume maquette hors ICHN » de 510 €/ha de SAU, le plus élevé des 7 régions étudiées**).

Dans ce contexte, l'Autorité de gestion a pris le parti de soutenir en priorité, via le PDRR, la **compétitivité des IAA et des exploitations agricoles** et de **cibler les investissements sur les filières stratégiques ou fragiles** : élevage, apiculture (soutien historique), vergers et plantes à parfum

¹² Ce comité est aujourd'hui animé et géré par la Région.

médicinales. La priorité était aussi donnée à l'**innovation** en donnant des moyens financiers à la mesure 16.

Au moment de l'écriture du PDRR, la logique d'intervention globale a été **d'ouvrir de nombreuses mesures** afin de financer dans un large spectre. Seules certaines mesures (mesures 7, 9 et 14) n'ont pas été ouvertes car ne correspondant pas à des enjeux et objectifs régionaux.

La logique d'intervention en faveur de l'AE

Engagement du PDRR vers l'AE

A la question « l'agro-écologie a-t-elle été une priorité dans l'élaboration du PDRR ou bien intégrée dans un second temps ? », les avis divergent :

- **D'un côté**, certains acteurs estiment que l'agro-écologie n'était pas apparue comme une priorité au moment de l'écriture du PDRR et n'y a été introduite que dans un second temps.
- **D'un autre côté**, la responsable du service FEADER du Conseil Régional Rhône-Alpes estime, elle, que l'agro-écologie faisait partie des axes définis initialement prévus pour le PDRR et qu'il existait une volonté d'avoir une politique orientée sur le développement de pratiques agro-écologiques, notamment la recherche d'autonomie des élevages, l'optimisation des ressources, ainsi qu'une volonté de maintenir, voire de renforcer la bio. Preuve en est le choix de définir 6 critères de sélection généraux du PDRR parmi lequel figure le critère d'« éco-responsabilité » qui renvoie bien à la notion d'agro-écologie.

Encart 1 : Les 6 critères de sélection généraux du PDRR Rhône-Alpes

Afin de répondre aux besoins spécifiques en termes de transition agro-écologique identifiés dans le tableau 1, la stratégie de la Région repose sur la mise en place de conditions d'éligibilité et de principes de sélection permettant de favoriser les projets respectant l'environnement (relevant de la famille de critère « Ecoresponsabilité »). Le PDRR a en effet établi 6 familles de critères de sélection transversaux dont : la Coopération (entre producteurs, entre les différents acteurs des filières ou au sein des territoires), l'Ecoresponsabilité (de tous les acteurs, à la fois en matière de gestion des ressources et d'orientation des actions vers la fourniture de services écosystémiques et climatiques), l'Autonomie (des systèmes d'exploitation et des territoires, qui permet de diminuer leur dépendance, d'optimiser la gestion de leurs ressources et qui les rend plus résilients).

Source : PDRR Rhône-Alpes

Par ailleurs, l'Autorité de gestion a cherché à **introduire l'agro-écologie dans de nombreuses mesures du PDRR**. L'Autorité de gestion avait en effet, au moment de l'élaboration du PDRR, une politique engagée vers l'agro-écologie et notamment vers la bio. De plus, la DRAAF, dans son intervention sur les mesures, s'est attachée à suivre le Guide méthodologique envoyé aux régions par le MAAF. Ce guide présentait différents outils et méthodes pour introduire les principes agro-écologiques dans les PDRR. L'introduction des principes de l'agro-écologie dans le PDRR était vue par la DRAAF comme une obligation du ministère ; cependant, le contexte politique de l'époque était probablement également propice à cette démarche.

Engagement des mesures vers l'AE

Les mesures considérées par la majorité des acteurs comme étant les plus **engagées vers l'agro-écologie** sont :

- **Mesure 1 Formation** : cette mesure est en effet axée sur des thématiques liées à l'agro-écologie (avec un AAP permettant la sélection de projets sur celles-ci), notamment la 1.2 ciblée sur l'AB.
- **Mesure 4 Investissement**. Par exemple, le TO 4.11 PCAE soutient la triple performance des exploitations d'élevage, l'AB (bonification AB), et la sobriété en eau et en énergie. On notera de plus que la sous-mesure 4.1.3 est citée par l'Autorité de gestion comme la mesure majeure d'investissement en AE.
- **Mesure 10 MAEC**
- **Mesure 16 Coopération**. Cette mesure a été citée par plusieurs acteurs. Exemple du TO16.10 sur l'innovation, avec 4 orientations thématiques dont la valorisation des bioressources. Néanmoins des **réserves** ont été émises sur la **capacité de la mesure 16 à permettre l'innovation**. En effet, elle est décrite comme une machinerie lourde, peu maniable et peu souple, ce qui la rend peu adaptée aux processus d'innovation. Son cadre très strict rend également difficile la construction de projets de coopération. De plus, l'agro-écologie n'est pas la seule orientation de cette mesure qui a un spectre plus large.

D'autres mesures ont été ajoutées à cette sélection, notamment par l'Autorité de gestion :

- La mesure 3, de soutien aux systèmes de qualité, qui aujourd'hui est même spécialisée sur le soutien aux filières bio
- La DJA (mesure 6.1) puisqu'une modulation agro-écologique y a été faite
- La mesure 5.1 qui contribue à la transition agro-écologique en limitant les risques sanitaires
- La mesure 6.4 sur la méthanisation dont l'AAP est en train d'être lancé
- Les mesures Natura 2000 et de soutien aux investissements pour le maintien des espaces pastoraux
- La mesure 11 AB. Etrangement, cette mesure a relativement été peu citée par les acteurs qui ne l'incluaient pas forcément de façon directe et évidente dans leur définition de l'agro-écologie
- La mesure 19 LEADER qui a un fléchage thématique sur l'enjeu de préservation des ressources

En revanche, **certaines mesures pouvant contribuer à l'AE ne sont pas ouvertes ou mises en œuvre**. C'est le cas de la **mesure 2** qui a été identifiée comme pouvant contribuer de manière importante à la transition agro-écologique et n'est pourtant pas encore mise en œuvre dans le PDR Rhône-Alpes. Plusieurs acteurs déplorent sa non-activation en indiquant l'accompagnement pour la transition agro-écologique comme un facteur clef. Il s'agit d'ailleurs d'un besoin exprimé dans le PDRR. Il y a donc un manque de pertinence à ce niveau-là. Cet état de fait s'explique par le défaut de moyens (humains notamment) de l'Autorité de gestion pour la mettre en œuvre, notamment du fait de la déficience des outils de gestion. L'Autorité de gestion a de plus été découragée par la complexité de sa mise en œuvre : il est nécessaire de procéder à un appel d'offres pour sélectionner les organismes de conseil. **Pour ce qui est de la mesure 8**, la mesure est ouverte mais n'est pas à l'heure actuelle mise en œuvre. Peu de crédits sont, de tout manière, alloués à cette mesure car la dynamique concernant l'agroforesterie est faible, peu de dossiers sont soumis. Au vu de la nouvelle orientation politique de la Région, moins engagée en faveur de l'AE que la précédente, **la mesure sera vraisemblablement fermée**. Au-delà de cette réorientation de la politique de la Région, il est très peu probable que la Région ouvre une mesure qui est complexe et lourde à mettre en place administrativement et donc peu efficiente au regard du nombre faible de demandes de dossiers.

Focus sur la mesure 11 AB

La mesure 11 a initialement été mise en place sans plafond. Cependant, il y a eu de très nombreuses demandes sur la bio, les budgets ont explosé. La Région a dû revoir ses financements à la baisse et a demandé aux autres cofinanceurs d'augmenter leurs contributions, notamment l'Agence de l'eau. De

plus, en juin 2017, la décision a été prise de généraliser un plafonnement à 12 000 € des aides à la conversion et à 8 000 € pour les aides au maintien. Le plafond de l'aide au maintien est susceptible d'être revu à la baisse, voire l'aide elle-même pourrait être restreinte, mais ces décisions concernant la MAB ne sont pas encore stabilisées à l'heure actuelle.

Concernant la construction de la mesure, cela s'est fait avec une forte concertation. Les coopératives ont notamment été prises en compte.

Focus sur les MAEC

Toutes les MAE pertinentes pour le territoire ont globalement été maintenues. Certaines MAE herbe n'ont pas été activées en zones de montagne sur lesquelles l'ICHN était déjà présent et augmentait. Dans les zones de semi-montagne, ce sont plutôt des MAE de maintien de l'élevage que pour le changement de pratiques qui ont été souscrites. La MAE d'ouverture du paysage a été ouverte récemment et fonctionne bien dans les zones où elle est sollicitée.

La majorité des MAEC sont gérées via des PAEC (exception pour la MAE API). Afin que les agriculteurs puissent souscrire aux MAEC en début de programmation, les AAP des PAEC ont été lancés assez rapidement, en juin 2014, et les territoires ont été sélectionnés à la fin de l'année. Pour cette année 2014, 27 territoires ont été sélectionnés et l'animation des PAEC assurée par différentes structures : Chambres d'agriculture départementales, syndicat mixte des PNR, syndicat de rivière, communautés de communes, communes, Parc Vanoise, Conservatoire des espaces naturels. Aujourd'hui, ce sont surtout des collectivités qui sont maître d'ouvrage, au détriment des Chambres d'agriculture qui ont plutôt un rôle d'accompagnement. On notera également que Coop De France a mentionné le fait que les coopératives devaient initialement être porteuses des PAEC ; il y avait une volonté de les intégrer au dispositif, mais cela s'est révélé être un travail trop lourd à porter pour ces structures. Selon Coop De France, le résultat a alors été contraire à l'intention initiale avec des coopératives non prises en compte dans l'élaboration des PAEC et des PAEC parfois en contradiction avec les enjeux des coopératives.

Les zones d'intervention prioritaires ont été sélectionnées et validées avec la profession agricole. Elles répondent aux enjeux : eau et biodiversité. Ces zones prioritaires couvrent en réalité une importante partie du territoire, les zones sont très larges car il y a eu **peu de sélection** bien que la DRAAF ait alerté sur ce fait. Globalement, les demandes ont été acceptées, pour certaines pas toujours du premier coup mais après révision de la première version. Néanmoins, il existait tout de même une volonté de la Région d'accepter un maximum de projets.

Sur l'aspect budgétaire, il y a eu un sous-maquettage sur les MAEC au vu des demandes de souscription. L'Agence de l'eau RMC a regretté le fait que les PAEC ne répondent pas réellement aux enjeux du territoire et à leur cartographie mais soient plutôt construits autour de la performance.

Enfin, plusieurs acteurs nous ont fait part de leur défiance vis-à-vis des MAEC concernant leur efficacité. D'après eux, les MAEC ont une durabilité faible, avec un risque fort de retour à l'état initial après la période de cinq ans achevée. Cela concernerait surtout les MAEC de réductions d'intrants : des pratiques qui ne seraient pas économiquement durables une fois le financement stoppé pour les grandes cultures en particulier.

Conclusion sur l'analyse individuelle de la mobilisation du PDR Rhône-Alpes pour le PAE (phase 1)

Les observations faites lors de l'analyse du PDRR quant à une intégration de l'AE dans de nombreuses mesures du PDRR correspondent aux retours des acteurs régionaux.

En revanche, l'identification de l'engagement des mesures en AE diverge entre l'analyse et le dire des acteurs.

L'analyse de phase 1 identifiait les mesures 4.1-4.2, 4.3, 6.4 et 7 comme fortement engagées vers l'agro-écologie et les mesures 6.1, 3, 4.4 et 8.2 comme engagées, et enfin les mesures 16, 1 et 2 comme faiblement engagées.

Les acteurs régionaux identifiaient à l'inverse les mesures 1 et 16 comme contribuant fortement à l'AE. On trouve une correspondance concernant le fort engagement de la mesure 4 mais seule la Région identifiait comme contributrice la mesure 6.4.

La mesure 2 était bien vue comme peu engagée du fait de sa non mise en œuvre, mais son potentiel important en faveur de l'AE a été souligné.

Evolutions de l'engagement vers l'AE : fusion et changement de politique régionale

La fusion des régions Auvergne et Rhône-Alpes n'impliquera pas de fusion des deux PDRR mais nécessite leur harmonisation progressive et leur convergence. C'est par exemple le cas pour les listes de matériel éligible dans les mesures d'investissement. Certains AAP et leurs grilles de sélection sont ainsi révisés, les nouveaux sont écrits, dans la mesure du possible, de façon commune. Cette harmonisation est très complexe, considérée comme indispensable pour ce qui est de l'équité de traitement des agriculteurs tout comme pour la facilitation de leur gestion par un service FEADER maintenant unique. Elle est cependant également critiquée. En effet, certains acteurs soulignent le fait que les PDRR étaient chacun adaptés à l'agriculture et aux contextes pédoclimatique, économique, social, etc., de leur région et qu'harmoniser les PDRR n'a pas de sens au vu de leurs disparités.

A travers les modifications liées à l'harmonisation, il y a également une volonté de simplification : simplifier les grilles de sélection, retirer des critères de sélection non pertinents, supprimer des mesures à faible budget concernant peu de dossiers et fermer les mesures non mises en œuvre.

Concernant l'agro-écologie, les acteurs s'accordent à dire qu'il n'y a pas d'évolution majeure la concernant dans le PDRR. L'évolution du PDRR est plutôt neutre la concernant. **Cependant, le risque est potentiellement, à travers une simplification et une harmonisation, de supprimer de « petites » mesures ou des critères aujourd'hui jugés non prioritaires et qui peuvent pourtant contribuer à la transition agro-écologique** ; c'est le cas par exemple de la mesure 8 citée précédemment : celle-ci pourrait favoriser le développement de l'agroforesterie mais il y a peu de demandes, peu de budget alloué à la mesure et cette thématique ne constitue pas une priorité pour le nouvel exécutif, la mesure va ainsi probablement être fermée.

Cette évolution du PDRR est en lien avec **l'évolution de la politique régionale** en relation avec le récent changement d'exécutif. Au vu des retours des acteurs, celle-ci semble aujourd'hui **beaucoup moins engagée en faveur de l'AE** avec des objectifs maintenant prioritairement axés sur une approche économique. Le soutien à l'AB demeure affiché mais avec une orientation plus économique qu'environnementale, l'Interprofession Bio Appui Bio ne serait plus financée à compter de 2017 et le nouvel exécutif a mis en place un Plan Bio pour la grande région fin 2016, de manière très peu concertée avec les acteurs professionnels en dehors du réseau des Chambres d'agriculture, et indépendamment des deux Plans Ambition Bio des anciennes régions.

L'enjeu d'autonomie des élevages soutenu par l'ancien exécutif est resté une préoccupation, toutefois les projets de **soutien à l'animation sont globalement en recul** sur tous les sujets.

On notera enfin les **difficultés organisationnelles** importantes signalées par les acteurs en lien avec la fusion :

- Difficulté de trouver un interlocuteur auquel s'adresser à la Région du fait de la réorganisation des services
- Région peu représentée lors des réunions : par exemple dans le cadre d'Ecophyto
- Inertie des politiques

2.3 La place des différents schémas régionaux et plans du PAE dans l'intégration de l'AE dans le PDR Rhône-Alpes

Différents plans et programmes ont pu servir de support pour l'écriture de l'analyse SWOT/AFOM :

- Le PRAD ayant été validé en décembre 2011 en COREAM, et approuvé par arrêté du préfet en février 2012 avant l'élaboration du PDRR Rhône-Alpes 2014-2020, ce document a été l'un des supports pour l'écriture du PDRR. Le Plan Régional d'agriculture durable (PRAD) de Rhône-Alpes a en effet été parmi les cinq premiers PRAD signés début 2012 avec ceux d'Auvergne, Languedoc-Roussillon, Pays de la Loire et Picardie ¹³. C'est un document utile car la profession agricole s'est bien impliquée dans l'élaboration de ce document et a pesé sur les orientations retenues. C'est donc un document très utile car bien en lien avec les enjeux agricoles de la région.
- Le SDAGE a également été un document de support pour l'écriture notamment de l'analyse SWOT. Un travail a été réalisé avec l'Agence de l'eau pour que les critères de sélection de la sous-mesure 4.13 « irrigation » soient en cohérence avec ceux du SDAGE.
- La cohérence du PDRR avec le plan « Ambition bio » a été recherchée. La politique de développement de l'agriculture biologique a été fortement soutenue par le Conseil Régional Rhône-Alpes ; avant le plan Ambition Bio 2017, une « Stratégie de développement de l'AB en Rhône-Alpes » avait ainsi été validée fin 2010. Avec la fusion des Régions, un nouveau plan de développement régional de l'agriculture biologique a été conçu fin 2016/début 2017 avec une implication très forte du réseau des Chambres d'agriculture.

Malgré cette volonté d'avoir une cohérence entre les différents plans, il n'existe **pas de coordination dans la gestion de ces derniers, les plans sont donc relativement déconnectés les uns des autres.**

2.4 Bilan sur les freins et leviers pour le développement de l'AE dans les PDRR

Contraintes et freins pour favoriser l'agro-écologie via le PDRR

Les trois principaux freins identifiés pour favoriser l'agro-écologie via le PDRR sont les suivants :

- Le principal frein cité pour le développement de l'agro-écologie est le **manque de moyens financiers alloués en propre au PAE.**
- **La définition de l'agro-écologie pose problème** : la définition est relativement vague et certains acteurs en ont une vision faussée. En effet, il existe une difficulté importante à transcrire la définition scientifique de l'agro-écologie, en particulier les aspects systémiques pourtant majeurs, en critères administratifs. On peut être certifié AB mais pas AE ! De fait, certains acteurs voient l'agro-écologie comme un assemblage de démarches préexistantes (réduction des intrants, agriculture biologique, MAEC, etc.), sans qu'il y ait d'apports innovants. Il y a ainsi une perte de substance importante de ce qu'est l'agro-écologie lorsque l'on s'efforce de la transcrire dans des documents réglementaires et administratifs, la définition véhiculée est erronée.
- S'ajoute à cette difficulté d'avoir une définition commune et partagée de l'agro-écologie la **difficulté de définir des critères permettant le suivi de la meilleure prise en compte de l'AE.** En effet, les critères doivent être validés par la Commission européenne et, dans ce cadre, cette dernière exige que les critères soient évaluables par les agents de contrôle et justifiables par les agriculteurs. Ils doivent donc être des « objectivables ». Or, chaque contrôleur ne pouvant procéder à un diagnostic complet de système d'exploitation agricole, ces critères sont de fait réducteurs quant à leur rapport à l'agro-écologie. De plus, selon les mesures, la Commission européenne est

¹³ CGAAER, 2015. Plans régionaux d'agriculture durable : Bilan et perspectives. Rapport n°14091.

plus ou moins exigeante, mais ce cadre reste toujours une difficulté majeure. Or, l'agro-écologie est intimement liée à une notion d'évolution des systèmes agricoles ; le fait de définir des critères oblige à figer le système et ne prend donc pas en compte toute cette notion d'évolution.

De même que pour les critères de sélection, il est **difficile de définir des indicateurs de suivi qui reflètent l'évolution d'un système vers l'agro-écologie**. Ainsi, il est relativement facile d'inclure des indicateurs (exemple : nombre de démonstrations de strip-till) qui ne sont, en réalité, pas nécessairement représentatifs de pratiques agro-écologiques.

Selon certains acteurs, faire de l'agro-écologie nécessite souvent d'innover. Or, pour plusieurs acteurs, le PDRR/FEADER n'est clairement pas l'outil adéquat pour impulser l'innovation. Depuis un certain temps maintenant, l'Europe s'est donné comme objectif de favoriser l'innovation (Stratégie Europe 2020 – Union de l'innovation), mais force est de constater qu'elle échoue à la faire via ses fonds structurels. **Le manque de souplesse du dispositif FEADER**, du fait du règlement d'application, est ainsi cité à plusieurs reprises comme un frein à l'innovation. Comme dit préalablement, la lourdeur administrative vient à bout de dispositifs qui pourraient aboutir sur des changements de pratiques innovants. Le PDRR est vu comme « un gros paquebot difficilement maniable » et peu adapté aux processus d'innovation. Certains acteurs voient ainsi les outils européens comme les mauvais outils pour favoriser l'agro-écologie.

De même, certains acteurs sont relativement critiques sur l'efficacité des MAEC et leur capacité à faire évoluer les pratiques. Ces dernières étant définies par un cadre national, cela laisse peu de place pour des dispositifs adaptés à des contraintes régionales spécifiques. Certains acteurs considèrent comme important le risque de retour des pratiques à l'état initial une fois le financement clôturé au bout de cinq ans.

D'autres freins sont également cités, à savoir :

- Une contrainte citée par la DRAAF a été la **difficulté de traduire la notion d'agro-écologie à l'échelon départemental**, auprès des DDT. Ceci est notamment lié au manque de correspondants en DDT.
- Par ailleurs, lorsque les PDRR ont été élaborés, **le PAE** était diffusé depuis peu et certains acteurs estiment qu'ils ont **manqué d'éléments concrets** pour mieux s'approprier le projet.
- Un autre frein pour le développement de l'agro-écologie est celui du **manque de moyens dédiés à l'accompagnement**. Les modalités d'accompagnement autour des GIEE, par exemple, sont faibles, ce qui constitue un frein. De même, les montants pour l'animation des PAEC sont jugés relativement faibles.
- Enfin, un frein supplémentaire est **l'absence de visibilité du dispositif sur le long terme**, sa variabilité, qui n'est pas favorable à une prise de risque de la part des agriculteurs pour aller vers un changement de pratiques (exemple : plafonnement des aides au bio *a posteriori* qui n'est pas bien vécu par les agriculteurs).

Leviers identifiés en Rhône-Alpes pour favoriser l'agro-écologie

Comme dit préalablement, pour plusieurs acteurs, le FEADER n'est pas l'outil le plus adéquat pour favoriser l'agro-écologie. Ainsi, peu de leviers ont été identifiés pour le PDRR. On peut néanmoins citer **la mesure formation** qui est vue comme un levier important : un projet de recherche sur la dynamique des collectifs a mis en évidence l'effet levier qu'est celui de financer de la formation dans le but de faciliter la pérennisation des changements de pratiques. La **diffusion des retours d'expérience entre agriculteurs** a également été citée comme un levier qui permet de faciliter la prise de risque chez les agriculteurs.

Ainsi, les acteurs rencontrés citent volontiers d'autres types de fonds ou des initiatives locales pour soutenir le changement de pratiques.

Un acteur insiste également sur l'importance de **véhiculer l'orientation vers l'agro-écologie par des outils multiples** et non seulement via le PDRR.

3. Acteurs et jeux d'acteurs

3.1 Schéma 1 : Liens et collaborations autour du PDRR

Le schéma ci-dessous présente de manière simplifiée les liens classiques qui peuvent exister entre les principaux acteurs impliqués dans l'élaboration du PDRR. Le réseau de structures impliquées dans des projets en lien avec l'agro-écologie est en effet très dense en Rhône-Alpes.

Ce schéma 1 montre les liens entre les différents acteurs qui ont participé à l'écriture du PDRR.

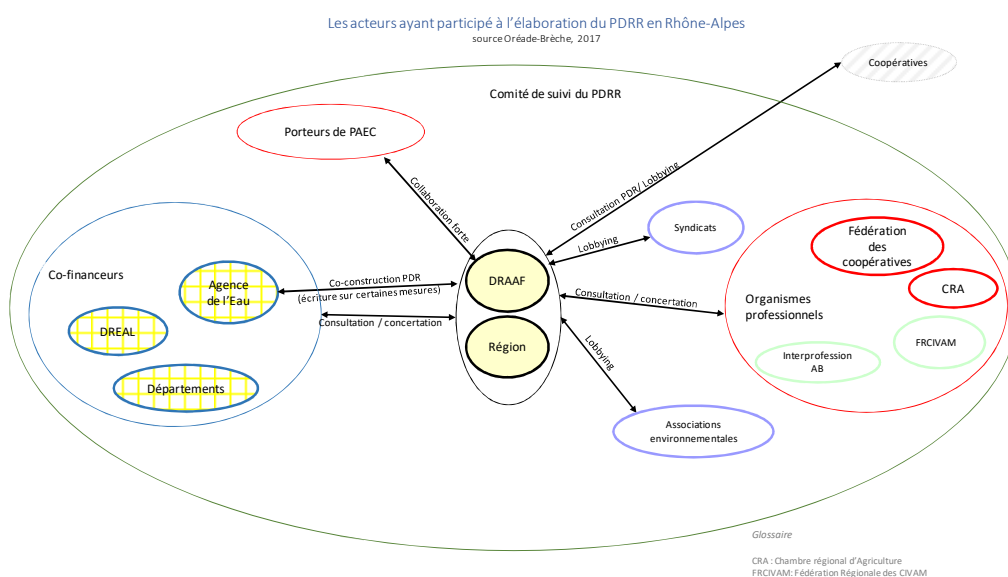
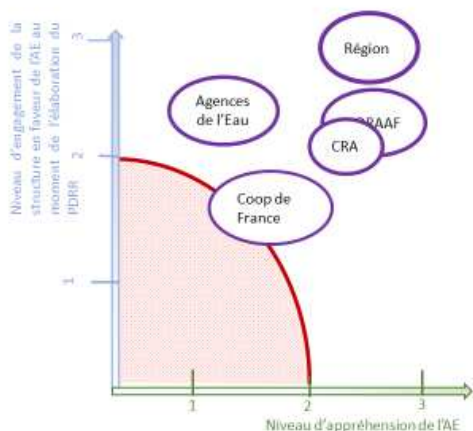


Schéma 13 : Liens et collaborations autour de l'agro-écologie – Source : Oréade Brèche, 2017

3.2 Schéma 2 : Pouvoir estimé des acteurs lors de l'élaboration du PDRR au regard de leur appréhension et engagement en faveur de l'AE



L'épaisseur du trait est proportionnel au pouvoir d'influence que se donne l'acteur, au moment de l'élaboration du PDR Rhône-Alpes.

source Oréade-Brèche, 2017

Les principaux acteurs du PDR Rhône-Alpes se situent au-dessus de la ligne médiane : ils ont **plutôt une bonne compréhension de l'agro-écologie** (ils l'envisagent à minima comme un changement systémique de l'exploitation, qui doit également impacter l'organisation des filières), et mènent déjà des actions ciblées sur le développement de l'agro-écologie, mobilisant de l'ingénierie à cet effet.

Les représentants du réseau FNAB n'ont pas pu être interrogés, le coordinateur ayant récemment quitté son poste ; aucun salarié en place n'avait suivi les négociations du PDRR, qui a plutôt été suivi par Appui Bio, l'interprofession Bio de Rhône-Alpes. Cette dernière structure n'a pas non plus pu être interrogée, car la coordinatrice ne serait plus en place : les nouveaux élus de la Région Auvergne-Rhône-Alpes n'auraient pas souhaité continuer à financer l'Interprofession Bio en 2017.

Liste des sigles et abréviations

AAP	Appel à projets
AB	Agriculture biologique
AE	Agro-écologie
AEP	Agriculture Ecologiquement Performante
AG	Autorité de Gestion
AOC	Appellation d'Origine Contrôlée
CASDAR	Compte d'Affectation Spéciale « Développement Agricole et Rural
CIPAN	Cultures intermédiaires pièges à nitrates
CIVAM	Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural
COREAMR	Commission Régionale de l'Economie agricole et du monde rural
DCE	Directive Cadre sur l'Eau
DDT	Direction Départementale des Territoires
DJA	Dotations Jeunes Agriculteurs
DOCOB	Documents d'Objectifs
DRAAF	Direction Régionale de l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt
FEADER	Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
FEDER	Fonds Européens de Développement Régional
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FRCIVAM	Fédération Régionale des CIVAM
FSE	Fonds Social Européen
GERES	Groupe Energies Renouvelables, Environnement et Solidarités
GES	Gaz à Effet de Serre
GIEE	Groupement d'Intérêt Economique et Environnemental
GMS	Grandes et Moyennes Surfaces
GO	Groupes opérationnels (mesure 16, mise en œuvre des PEI)
HVE	Haute Valeur Environnementale
HVN	Haute Valeur Naturelle
IAA	Industrie Agro-Alimentaire
IAE	Infrastructure Agro-Ecologique
IGP	Indication Géographique Protégée
JA	Jeunes Agriculteurs
MAA	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
MAEC	Mesures Agro-Environnementales et Climatiques
PAC	Politique Agricole Commune
PAE	Projet agro-écologique du MAAF
PCAE	Plan pour la Compétitivité et l'Adaptation des Exploitations agricoles
PDRR	Plans de Développement Rural Régionaux
PEI	Partenariat Européen pour l'Innovation
PRAD	Plan Régional d'Agriculture Durable
PRDAR	Programme Régional de Développement Agricole et Rural
PME	Petites et Moyennes Entreprises
RRN	Réseau Rural National
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Equipement Rural
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SRCE et SRCAE	Schéma Régional de Cohérence Ecologique et Schéma Régional Climat Air Energie
SIQO	Signe d'identification de la qualité et de l'origine
TO	Type d'Opération
UE	Union Européenne