

## Programmes de développement rural régionaux (PDRR) et agro-écologie

Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), géré au niveau des Régions à travers les Programmes de développement rural régionaux (PDRR), représente une ressource financière importante, potentiellement mobilisable pour soutenir le développement de l'agro-écologie. Partant de ce constat, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a commandé une étude, réalisée par le cabinet Oréade-Brèche<sup>1</sup>, afin de dresser un état des lieux du niveau et des modalités d'intégration de l'agro-écologie dans ces PDRR. Cette note en présente les principaux enseignements et propose quelques leviers d'action.

S'appuyant sur les fonctionnalités offertes par les écosystèmes, l'agro-écologie vise à concilier durablement les enjeux socio-économiques et environnementaux<sup>2</sup>. En 2012, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) a lancé le « projet agro-écologique pour la France », dont l'objectif est d'encourager la transition de notre agriculture vers l'agro-écologie. Ce projet se décline en 18 chantiers, 10 plans et 80 actions spécifiques. Sa mise en œuvre mobilise l'ensemble des outils disponibles (techniques, financiers, politiques et organisationnels) et notamment les programmes et fonds européens dédiés au développement rural.

Ces derniers sont en effet une source de financement conséquente : pour la programmation 2014-2020, l'enveloppe française du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) représente 11,4 milliards d'euros. Elle est mobilisée à travers les Programmes de développement rural régionaux (PDRR), dont la gestion a été confiée aux Conseils régionaux en 2013. Les PDRR se composent de plusieurs mesures et sous-mesures définies au niveau européen (règlement UE n° 1305/2013). Celles-ci sont ensuite déclinées par les autorités de gestion en types d'opération. Si certaines de ces mesures font l'objet d'un cadrage national et doivent obligatoirement être inscrites dans les PDRR (mesures agro-environnementales et climatiques (mesure 10), soutien à l'agriculture biologique (mesure 11), Natura 2000 (mesure 12)), l'ouverture ou non des autres mesures est laissée à la libre appréciation des Régions. La sélection des mesures à ouvrir

doit s'appuyer sur une stratégie globale, dans le but d'adapter les dispositifs de soutien aux besoins des territoires, et au moins 30 % du budget FEADER doivent être alloués à des mesures contribuant à la préservation de l'environnement et à la lutte contre le changement climatique.

Si les fonds FEADER semblent pouvoir être mobilisés pour la mise en œuvre du programme agro-écologique promu par le MAA, le transfert de l'autorité de gestion des PDRR aux collectivités régionales pose des questions de gouvernance. En effet, les Conseils régionaux sont des entités décentralisées ayant des orientations politiques propres. Aussi, pour favoriser la prise en compte des enjeux agro-écologiques dans les PDRR, le MAA a diffusé en 2014 un guide méthodologique proposant aux autorités de gestion diverses actions envisageables, afin de mobiliser le FEADER en faveur de l'agro-écologie. Ce guide a toutefois été diffusé alors que les Régions avaient déjà entamé la rédaction de leur document de programmation. Outre ce guide, le document de cadrage national pour le second pilier, adopté le 20 novembre 2013 par le comité national État-Régions, précise la manière dont les autorités de gestion doivent rendre compte de la mobilisation de leur PDRR en faveur de l'agro-écologie. Cependant, ce document ne fixe aucun objectif en matière de résultats. Le projet agro-écologique relève donc davantage d'une approche incitative que normative.

Cette note présente les principaux résultats d'une étude lancée en 2017 par le comité national de suivi et d'évaluation de la politique agro-écologique<sup>3</sup> et réalisée par Oréade-Brèche.

Elle décrit d'abord le niveau et les modalités de prise en compte de l'agro-écologie, par les Régions, dans l'élaboration de leurs PDRR. Les politiques régionales hors PDRR ne sont donc pas traitées ici. Elle souligne ensuite la diversité des dispositifs mobilisés et identifie les facteurs ayant influencé l'intégration plus ou moins poussée de l'agro-écologie dans les PDRR. Enfin, les principaux freins à cette intégration sont présentés et des pistes d'amélioration sont proposées.

### 1 - Une prise en compte de l'agro-écologie variable d'une Région à l'autre

La première phase de l'étude a consisté à identifier les modalités d'intégration de l'agro-écologie dans les 22 PDRR métropolitains, à partir du recensement des mesures, sous-mesures et types d'opération mentionnées. Basée essentiellement sur l'analyse du contenu des documents de programmation, cette approche présente l'avantage d'être facile

1. Panarin M., Contou C., Le Borgne G., Penouilh-Suzette J., Robert M., 2017, *État des lieux de la mobilisation des PDRR en faveur de la politique agro-écologique*, Oréade-Brèche, 15 décembre : <http://agriculture.gouv.fr/etat-des-lieux-de-la-mobilisation-des-programmes-de-developpement-rural-regionaux-en-faveur-de-la>.

2. Schaller N., 2013, *L'agro-écologie : des définitions variées, des principes communs*, Analyse n° 59, Centre d'études et de prospective : [http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/analyse\\_cep\\_59\\_agroecologie\\_definitions\\_variees\\_principes\\_communs\\_cle051634.pdf](http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/analyse_cep_59_agroecologie_definitions_variees_principes_communs_cle051634.pdf).

3. Midler E., Boy A., 2017, *La démarche évaluative de la politique agro-écologique : premiers outils et perspectives*, Analyse n° 101, Centre d'études et de prospective : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/analyse1011703.pdf>.

à mettre en œuvre. Elle conduit toutefois à privilégier une lecture analytique alors que l'agro-écologie repose avant tout sur une démarche systémique à l'échelle de l'exploitation, voire d'un territoire.

Les actions identifiées sont listées dans le tableau 1. Au-delà des mesures agro-environnementales et climatiques et du soutien à l'agriculture biologique, qui sont ouvertes de manière systématique et obligatoire dans tous les PDRR, il ressort qu'il est peu fréquent que le soutien à l'agro-écologie se traduise dans les PDRR par l'ouverture de mesures spécifiques explicitement dédiées, telles les mesures sur l'agroforesterie (M8.2), la méthanisation (M6.4) ou le bien-être animal (M14). La plupart du temps, la mobilisation en faveur de l'agro-écologie se fait à travers des critères de sélection ou de majoration permettant d'orienter ou réorienter vers l'agro-écologie des mesures généralistes. C'est le cas des mesures sur la formation (M1), les investissements dans les exploitations agricoles et les industries agroalimentaires (M4.1-4.2), les investissements agro-environnementaux non productifs (M4.4) et la coopération (M16), ouvertes dans la plupart des PDRR. Toutefois, le caractère multiforme de l'agro-écologie et

l'absence de définition normative complexifient l'établissement de critères et obligent à recourir à des voies détournées. Ainsi, les critères retenus par les autorités de gestion ne ciblent jamais l'agro-écologie en tant que telle, mais tantôt l'agriculture biologique (AB), tantôt les groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE), ou bien encore les projets visant la double performance économique et environnementale (économie d'eau, réduction des intrants, autonomie fourragère, efficacité énergétique, etc.).

Le tableau 1 montre que certains Conseils régionaux ont fait le choix d'activer un large éventail de mesures en faveur de l'agro-écologie, comme les régions Auvergne, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Midi-Pyrénées ou Rhône-Alpes, et d'assurer à la fois le soutien direct à des pratiques agro-écologiques, le soutien à des investissements et à la structuration de filières liées à l'agro-écologie, ainsi que l'accompagnement des producteurs par le conseil et la formation. D'autres ont préféré ne cibler qu'un nombre limité de mesures, au risque de ne pas couvrir l'ensemble des besoins identifiés dans leur stratégie en faveur de l'agro-écologie.

## 2 - La mobilisation des Régions en faveur de l'agro-écologie : différents facteurs clés

La seconde partie de l'étude visait à caractériser les facteurs ayant influencé les autorités de gestion, au moment de l'élaboration des PDRR, afin de mieux comprendre comment les enjeux et les principes de l'agro-écologie y ont été intégrés. Pour ce faire, des entretiens semi-directifs ont été conduits par Oréade-Brèche auprès de 60 acteurs de la négociation des programmes, dans 7 régions métropolitaines (Aquitaine, Auvergne, Bretagne, Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais, PACA et Rhône-Alpes).

Les principaux facteurs d'influence identifiés par le prestataire sont présentés dans le tableau 2. Ils peuvent être extérieurs et indépendants des autorités de gestion (contexte environnemental, économique et agricole des territoires, mobilisation des acteurs locaux, etc.), mais certains dépendent directement d'elles (orientations politiques des élus, organisation de la gouvernance).

Quatre grandes catégories de Régions ont été distinguées par le bureau d'études en fonction du niveau de prise en compte de l'agro-écologie dans leurs PDRR. La première regroupe des

Tableau 1 - Panorama des dispositifs mobilisés dans les 22 PDRR métropolitains et plus ou moins engagés en faveur de l'agro-écologie (situation au premier semestre 2017)

Dispositif		Formation	Conseil	Qualité	Investissements exploitations agricoles/AA	Investissements Infrastructures	Investissements agro-environnementaux non productifs	Installation	Développement	Service de base	Agroforesterie	Groupement De producteurs	MAEC	Agriculture biologique	Natura 2000	Bien-être animal	Coopération – PEI	Coopération – autre	
		1	2	3	4.1/ 4.2	4.3	4.4	6.1	6.4	7	8.2	9	10	11	12	14	16.1	Autre	
Région	Alsace												Mesures obligatoirement ouvertes (cadre national)						
	Aquitaine																		
	Auvergne																		
	Basse-Normandie																		
	Bourgogne																		
	Bretagne																		
	Centre-Val-de-Loire																		
	Champagne-Ardenne																		
	Franche-Comté																		
	Haute-Normandie																		
	Île-de-France																		
	Languedoc-Roussillon																		
	Limousin																		
	Lorraine																		
	Midi-Pyrénées																		
	Nord-Pas-de-Calais																		
	Pays-de-la-Loire																		
	PACA																		
	Picardie																		
	Poitou-Charentes																		
	Rhône-Alpes																		
	Corse																		

**Légende :**  Contribution forte à l'agro-écologie  
 Contribution moyenne à l'agro-écologie  
 Contribution faible à l'agro-écologie  
 Dispositif non ouvert dans le PDRR

La contribution à l'agro-écologie est considérée comme élevée si les Régions mettent en place des critères de sélection et de majoration des mesures pour la favoriser  
Source : auteurs, d'après Oréade Brèche, 2017, rapport de l'étude p. 47

Régions qui bénéficient d'un climat plutôt propice aux pratiques agro-écologiques et présentent une agriculture essentiellement familiale et diversifiée. Les élus régionaux ont une bonne connaissance des concepts de l'agro-écologie et une volonté politique forte de la soutenir. Ceci s'illustre par l'existence de politiques régionales en lien avec l'agro-écologie (ex. agriculture durable, qualité des produits, circuits courts, etc.) et par la présence, au sein des administrations régionales, d'une ingénierie dédiée. Ces Régions bénéficient en outre d'un réseau d'acteurs portant des projets à visée agro-écologique. Les filières et leurs représentants sont bien présents dans les instances de gouvernance et on observe souvent dans ces régions un fort développement de l'agriculture biologique. Ce contexte favorable aboutit, dans les PDRR, à un soutien à l'agro-écologie intégré dans un vaste ensemble de mesures, par le biais de dispositifs ciblés vers celle-ci ou par l'instauration de critères de sélection ou de majoration en sa faveur dans la majorité des mesures. En cas de contrainte budgétaire, les autorités de gestion ont tendance à renforcer les critères de sélection, *a priori* en faveur de l'agro-écologie (Aquitaine, Auvergne et Rhône-Alpes). Dans certains cas, l'agro-écologie est peu présente dans les PDRR mais il existe des dispositifs régionaux de soutien à l'agro-écologie hors PDRR.

La deuxième catégorie diffère de la première par une volonté politique moins affichée en faveur de l'agro-écologie, même si certaines

problématiques sont considérées comme importantes (gestion de l'eau par exemple). Cela se traduit par des critères de sélection ou de majoration moins présents ou moins ciblés que pour les Régions de la première catégorie (soutien aux projets collectifs ou à la gestion de l'eau en Provence-Alpes-Côte d'Azur).

La troisième catégorie réunit des Régions aux conditions climatiques moins propices aux pratiques agro-écologiques. Elles présentent des zones de productions spécialisées, notamment en plaine. Les élus et les services régionaux sont plutôt favorables à l'agro-écologie et peuvent mettre en place des politiques à cet effet, mais peu d'acteurs locaux la portent. Les filières sont spécialisées, peu engagées en faveur de l'agro-écologie et leurs représentants sont peu impliqués dans le suivi du PDRR. Les représentants agricoles majoritaires ne font pas de l'agro-écologie une priorité, et peuvent même y voir un risque économique élevé. Dans les PDRR, il n'y a généralement pas de mesures dédiées à l'agro-écologie, en dehors des mesures cadrées nationalement (mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), agriculture biologique). Les mesures généralistes (formation, conseil, soutien à l'investissement, etc.) sont également peu orientées vers l'agro-écologie. En cas de contraintes budgétaires, les Régions tendent à abaisser les taux ou les plafonds d'aide et à mettre en place des critères de sélection supplémentaires (Nord-Pas-de-Calais, Bretagne), ces derniers pouvant parfois se révéler favorables à l'agro-écologie.

La dernière catégorie se distingue de la troisième par une absence d'engagement politique en faveur de l'agro-écologie. Il n'y a ni choix politique ni ingénierie administrative dédiés. Le soutien à l'agro-écologie est envisagé presque exclusivement à travers les mesures du cadre national. Il n'y a pas de critères de sélection en faveur de l'agro-écologie, ou alors ceux-ci ont été insérés *a minima* et à la demande des DRAAF (soutien aux GIEE). En cas de contrainte budgétaire, ces Régions ont tendance à abaisser les taux ou plafonds d'aide (ex : Champagne-Ardenne).

### 3 - Recommandations pour favoriser une intégration accrue des enjeux agro-écologiques dans les PDRR

Les enquêtes conduites par Oréade-Brèche auprès des acteurs de la négociation des PDRR ont permis d'identifier les principaux freins à une plus grande prise en compte des enjeux agro-écologiques dans ces programmes (figure 1). Pour lever ces freins, les acteurs nationaux et régionaux interrogés ont suggéré différentes pistes d'action. Celles-ci concernent aussi bien la mise en œuvre de la politique agro-écologique et du cadre national par l'État que l'élaboration et la mise en œuvre des PDRR par les autorités de gestion, ou bien encore l'articulation entre les échelons régionaux et nationaux.

Concernant la mise en œuvre du projet agro-écologique national, l'étude confirme certaines recommandations déjà formulées dans un

Tableau 2 - Effet de différents facteurs explicatifs du degré de prise en compte de l'agro-écologie dans les PDRR

Catégorie	Facteur déterminant	Favorable (+) ou défavorable (-) à l'intégration de l'agro-écologie dans les PDRR	Traduction concrète au niveau régional
Contraintes environnementales (I)	Contexte topographique (I)	+ : piémonts et montagnes	Agriculture diversifiée, familiale et peu capitalisée. Commercialisation en circuits courts développée.
		- : plaine	Agriculture spécialisée à fort capital, monoculture.
	Climat (I)	+ -	Suivant les productions, le climat peut être plus ou moins favorable aux pratiques agro-écologiques.
Crises agricoles (D à I)	Crises agricoles (D à I)	+ -	En situation de crises, certains Conseils régionaux laissent de côté l'agro-écologie quand d'autres y voient le moyen de surmonter la crise.
Cadre administratif (I)	Contraintes budgétaires (I)	plutôt -	Nombre limité de mesures ouvertes.
Acteurs locaux (D)	Réseau d'acteurs dynamiques (D)	+	Facilite la diffusion des connaissances et peut influencer sur les négociations du PDRR.
	Organisation et positionnement des filières (D)	+	Commercialisation en circuits courts bien développée, IAA ou coopératives diversifiées, certaines engagées en AB.
		-	Filières spécialisées, productions à l'export, grands groupes (IAA), peu de circuits courts.
Volonté politique des élus régionaux (D)		+	Élus favorables à l'agro-écologie.
		-	Élus ne faisant pas de l'agro-écologie une priorité.
Schémas et plans régionaux (I)	Mode d'élaboration (I)	+	Plans élaborés en concordance avec le planning des PDRR, impliquant une large concertation.
		-	Plans élaborés trop tardivement au regard du planning des PDRR, sans large concertation.
	Organisation interne des services (I)	+	Bonne coordination des services en charge des différents plans, bonne coopération DRAAF/Services régionaux.
		-	Mauvaise coordination des services au sein des structures impliquées, mauvaise coopération DRAAF/Services régionaux.

Légende : les symboles (D) et (I) identifient les facteurs ayant un impact direct (D) ou indirect (I) sur la prise en compte de l'agro-écologie dans le PDRR. Les facteurs prépondérants sont colorés en nuances de vert, le plus foncé étant le plus influent.

Source : auteurs, d'après Oréade Brèche, 2017, rapport de l'étude pp. 107-109

rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE)<sup>4</sup>. L'objectif de transition agro-écologique doit être mieux explicité, quantifié et partagé. Le projet agro-écologique est considéré comme insuffisamment opérationnel, et ses multiples plans (Plan Écophyto 2008-2014, Plan Écoantibio 2012-2017, Ambition bio 2017, etc.) ne sont pas assez coordonnés les uns avec les autres. La gouvernance globale du projet comporterait aujourd'hui trop d'instances de pilotage et de concertation, ce qui ne favoriserait pas le suivi et l'implication des différentes parties prenantes. Pour le rendre plus opérationnel, il conviendrait de décliner le projet agro-écologique en fixant des objectifs clairs au niveau régional, en tenant compte des spécificités locales et en veillant à déployer des moyens humains et financiers suffisants. La représentativité des différents acteurs du territoire doit également être assurée : si elle semble globalement satisfaisante, elle doit être renforcée dans certaines Régions pour rééquilibrer les jeux d'acteurs lors des négociations. Les auteurs du rapport recommandent de mieux impliquer les acteurs « alternatifs » porteurs de projets en lien avec l'agro-écologie, ainsi que ceux de la recherche et de l'aval de la filière (représentants des distributeurs et des consommateurs). Afin d'appuyer les acteurs régionaux, il faudrait en outre actualiser les outils pratiques d'aide à la prise en compte de l'agro-écologie, tel le guide FEADER, en capitalisant les résultats des démarches, projets et travaux de recherche engagés vers l'agro-écologie.

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

Concernant plus spécifiquement les dispositifs des PDRR, il serait souhaitable de renforcer les critères de sélection en faveur de l'agro-écologie, en particulier pour le soutien aux investissements physiques (M4). Les mesures d'accompagnement des producteurs (M1, M2, M9) ou dédiées à l'innovation et à la coopération (M16) gagneraient à cibler plus spécifiquement l'agro-écologie. L'ouverture de certaines mesures spécifiques (agroforesterie, méthanisation) ne doit pas être systématique si d'autres politiques interviennent sur le sujet. En dernier recours, et à l'échelle nationale, l'obligation réglementaire pourrait compenser un manque d'engagement politique local à mettre en place une réelle sélection des projets en faveur de l'agro-écologie.

Les mesures surfaciques d'aide à l'agriculture biologique et aux MAEC sont des vecteurs centraux du soutien à l'agro-écologie. Ce soutien est nécessaire aux agriculteurs qui s'investissent dans des pratiques agro-écologiques, pour compenser la prise de risque et d'éventuels surcoûts qui ne sont pas toujours pris en compte par le marché. Pour la prochaine programmation, plusieurs pistes sont envisageables afin d'améliorer ce dispositif surfacique. Il serait ainsi utile de réfléchir à des MAEC mieux ciblées, plus adaptées aux contextes locaux, sans pour autant abaisser le niveau d'exigence. Des dispositifs basés sur des obligations de résultats, comprenant des engagements sur des évolutions systémiques ou, à défaut, à l'échelle de parcelles, mais combinant différentes évolutions de pratiques, mériteraient également d'être étudiés.

\*

Le contenu des PDRR est le résultat d'un compromis arbitré par la Région, autorité de gestion. Il est issu de différents rapports de

force entre des acteurs agricoles plus ou moins engagés en faveur de l'agro-écologie et soumis à des contraintes réglementaires, économiques et environnementales externes. Les 22 PDRR métropolitains prévoient tous des dispositifs d'aides ciblés sur des pratiques contribuant à l'agro-écologie, mais dans l'ensemble, le prestataire de l'étude considère que ce soutien ne privilégie pas suffisamment la transition systémique des exploitations agricoles.

Les résultats de cette étude montrent qu'au-delà d'une plus grande intégration de la politique agro-écologique dans les documents de programmation et ceux du cadre national, une meilleure concertation entre les pilotes (Région et DRAAF) du projet agro-écologique et des PDRR est essentielle. La politique agro-écologique doit poursuivre des objectifs clairs, partagés par l'État et les Régions, et être dotée des moyens humains et financiers suffisants et adéquats. Un défi majeur pour mieux mobiliser les PDRR en faveur du projet agro-écologique de l'État sera avant tout de qualifier et quantifier les objectifs assignés à celui-ci.

Les auteurs de l'étude considèrent enfin que l'approche incitative privilégiée jusqu'ici par le ministère en charge de l'Agriculture pour la mise en œuvre du projet agro-écologique est tributaire de l'adhésion des élus et professionnels régionaux. Là où l'agro-écologie n'est pas une priorité pour les acteurs régionaux, ils estiment qu'une telle approche pourrait se révéler insuffisante.

**Marie Panarin, Cerise Contou  
Gwenaëlle Le Borgne, Julie Pernouilh-Suzette  
Oréade Brèche  
Estelle Midler, Mickaël Hugonnet  
Centre d'études et de prospective**

Figure 1 - Principaux freins à l'intégration de l'agro-écologie dans les PDRR

