

La nouvelle PAC et les enjeux de sa mise en œuvre dans les régions de l'Institut Agro

Un projet d'étudiants de L'Institut Agro, Dijon, Montpellier et Rennes

Document de travail

Auteurs :

Cécilia Beauvais, Nabilath Ouarakpe, Alexandra Pizzagalli, Fatim Soro (Dijon, élèves en 2^{ème} année)

Nicolas Kahn, Valentine Planchet, Laura Zirnheld (Montpellier, élèves en 3^{ème} année, spécialisation TERPPA)

Lucien Basly, Alban Krauffel, Léna Rioualen, (Rennes, élèves en 3^{ème} année (M2), spécialisation Agroéconomie et Politiques publiques)

Encadrantes :

Marielle Berriet-Sollic et Christel Landret (Dijon)

Pauline Lécole et Françoise Jarrige (Montpellier)

Aude Ridier et Cathie Laroche-Dupraz (Rennes)

Fort de ses 3 écoles, l'Institut Agro forme des étudiants au diplôme d'ingénieur agronome sur tout le territoire français. La localisation de chaque école colore le parcours des étudiants en les confrontant à des contextes différents entre la Bretagne, l'Occitanie ou la Bourgogne- Franche Comté. Ces différents territoires constituent autant de « terrains de jeu » pour nos étudiants qui ont tout à gagner à connaître les spécificités et fonctionnement des autres territoires que celui de leur école. Le projet PACRégio, imaginé par un groupe de 6 enseignantes-chercheuses en sciences sociales, visait précisément à tirer parti de cette richesse pour enrichir la formation des étudiants des 3 écoles en les faisant travailler sur les enjeux et la mise en œuvre de la nouvelle politique agricole commune (PAC) en Région.

La nouvelle PAC 2023-2027 apporte un degré important de régionalisation des dispositifs de soutien à travers les plans stratégiques nationaux (PSN) déclinés dans les différentes régions. L'objet du projet était d'amener les étudiants à comprendre, après 2023, comment chaque région s'empare des différentes mesures du PSN français pour prendre en compte les enjeux agro-environnementaux.

Concrètement, dans chacune des 3 écoles, un groupe de 3 étudiants a travaillé dans le cadre d'une séquence projet de son cursus M1 ou M2 2023-2024 respectif, pour mener en premier lieu un diagnostic agro-environnemental afin d'identifier les enjeux régionaux en la matière, suivi d'une analyse de la mise en oeuvre des 3 volets régionaux du PSN 2023-27, afin d'identifier les enjeux agro-environnementaux effectivement pris en compte dans les 1^{er} et 2nd piliers de la PAC et le positionnement des acteurs dans la région étudiée. Ces travaux se sont basés sur des recherches bibliographiques, l'exploration des données statistiques disponibles et des entretiens avec les acteurs en région. Ils ont donné lieu à des restitutions communes, permettant à chaque groupe de présenter les résultats concernant sa région d'étude et s'ouvrir aux différentes réalités des régions étudiées par les autres groupes. Dans chaque

école, certains acteurs publics sollicités par les étudiants dans le cadre de leur travail ont pu prendre part aux restitutions et discussions.

Le présent document est une synthèse des travaux des étudiants des 3 groupes, réalisée par les encadrantes du projet, qui vise à valoriser la mise en regard croisée des résultats présentés pour les 3 régions étudiées, mettant en évidence les conclusions issues des échanges permis par les restitutions orales communes.

Table des matières

1- Introduction	3
2- Matériel et méthode	3
3- Spécialisation agricole et diagnostic agroenvironnemental dans les 3 régions	5
a. Bretagne : l'enjeu de la qualité de l'eau	5
b. L'eau en Occitanie	5
c. Bourgogne-Franche Comté (BFC) : l'eau et la biodiversité, deux enjeux centraux	5
4- Comment le plan stratégique de la France adresse les enjeux environnementaux dans les trois régions de l'Institut Agro.	6
a. Des écorégimes inclusifs	6
b. Les Mesures agroenvironnementales et climatiques	8
En Bretagne	8
En Occitanie	9
En Bourgogne-Franche-Comté	9
c. Analyse institutionnelle : schéma de l'organisation et des acteurs par région	10
En Occitanie	11
En Bourgogne-Franche-Comté	13
En Bretagne	14
5- Conclusion	15

Avertissement : Le présent document est tiré de travaux d'étudiants, avec tout l'intérêt, mais aussi les limites de ce type de travail ; il ne s'agit donc pas du produit d'un travail de recherche finalisé. Les analyses et conclusions de ce travail d'étudiants ne sauraient engager la responsabilité de l'Institut Agro.

1- Introduction

Chaque école de l'Institut Agro se situe au sein de contextes pédoclimatiques, de modèles productifs, d'acteurs agricoles et de parties prenantes très différents d'une région à l'autre. Ainsi, la Bretagne est un territoire fortement agricole, spécialisé et tourné vers l'élevage et confronté à des défis environnementaux liés à la qualité de l'eau ; l'espace méditerranéen est un espace tourné vers les Suds, fragile et très exposé à des risques environnementaux liés au changement climatique ; et l'espace de Bourgogne Franche-Comté est un territoire continental, soumis également à de fortes pressions sur la ressource en eau et sur la biodiversité. La politique agricole et sa mise en œuvre dans différents contextes est un sujet à la fois commun et spécifique à chaque région. Ainsi, la nouvelle PAC 2023-2027 apporte un degré plus important de régionalisation des dispositifs de soutien à travers les plans stratégiques nationaux (PSN) déclinés dans les différentes régions (Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire, 2024). Pour analyser la pertinence de ces déclinaisons, les étudiants ont été chargés d'analyser comment, après 2023, chaque région s'est emparée des dispositions du PSN français pour prendre en compte les enjeux agro-environnementaux spécifiques à chaque région.

2- Matériel et méthode

Pour obtenir une vision globale de la déclinaison du PSN français dans chaque région, les étudiants ont conduit une exploration de la documentation statistique agricole et de celle sur les politiques agricoles régionales et réalisé en octobre-novembre 2023 des entretiens semi-directifs auprès d'experts et d'acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques publiques : les services de l'Etat (DRAAF, DDTM), les régions, les Agences de l'eau, les syndicats agricoles et les chambres d'agriculture (tableau 1).

Tableau 1 : Organismes, périmètres géographiques et acteurs rencontrés par région en nov 2023

Organisme contacté	Bretagne	Occitanie	Bourgogne Franche Comté
Agence de l'eau	Loire- Bretagne <i>Ingénieur</i>	Rhône-Méditerranée-Corse Adour-Garonne <i>Chargés de mission gestion de l'eau et coordonnateur régional</i>	
Chambre d'agriculture	Bretagne <i>Chargée de mission experte des politiques publiques</i>	Occitanie <i>-Chargés de mission eau - Chargée de mission PAC</i>	Saône et Loire - <i>responsable pôle environnement biomasse énergie</i> - <i>Chargée de mission PAC</i> - <i>conseillère d'entreprise et accompagnement des porteurs de projets</i>
DDT(M)	35 - Ille-et-Vilaine <i>Cheffe de service économie et agriculture durable</i>		DDT Cote d'Or - <i>responsable du bureau des aides directes</i> - <i>chargée de mission agro-écologie</i>
DRAAF	Bretagne - <i>Cheffe de service SRISE</i> - <i>Adjointe au service Agri-environnement, bois et forêt</i>	Occitanie - <i>Responsable de l'unité aides directes et agro-environnementales</i> - <i>Chargé de mission MAEC</i>	Bourgogne Franche Comté - <i>chargée de mission environnement</i>

DREAL		Occitanie <i>Chef de la division Rhône-Méditerranée</i>	
FRSEA	Bretagne <i>-Chargée de mission économie et filières agricoles</i> <i>-Chargée de mission environnement</i>		Bourgogne Franche Comté (BFC) <i>- directeur</i>
Région	Bretagne Directeur du service Agri	Occitanie <i>Responsable de service FEADER</i>	
MASA		DGPE <i>-Chargé de mission PSN, - Chargée de mission MAEC eau</i>	
CIVAM		Occitanie <i>Animateur réseau</i>	
Opérateurs PAEC		Syndicat mixte du Bassin Versant Aveyron Amont <i>Animatrice espace rural</i>	CPIE Bresse du Jura (Centre permanent d'initiatives pour l'environnement) <i>- animateur du site Conservatoire des espaces naturels Bourgogne</i> <i>- chargée de mission territorial 71</i> <i>- chargée d'études agro-environnement</i>
Autres			Bio-BFC <i>- conseillère grandes cultures</i>

Les étudiants ont mis en œuvre une démarche en deux étapes : (1) un diagnostic rapide des principaux enjeux agro-environnementaux en régions, puis (2) une analyse du plan stratégique national (PSN) et de sa mise en œuvre en région en lien avec les enjeux environnementaux identifiés.

Deux aspects du PSN ont été étudiés :

- **le positionnement des trois régions vis-à-vis des critères des écorégimes.** L'écorégime est une aide directe du 1er pilier de la PAC accessible par 3 voies, celle des pratiques agricoles, celle de la certification environnementale et celle des infrastructures agroécologiques¹. Dans le cadre de ce travail étudiant, l'éligibilité aux critères d'écorégimes a été testée uniquement pour la voie « pratiques » en Bretagne, Bourgogne Franche-Comté et Occitanie. Pour cela, ont été mobilisés : i) la base de données du RICA France en 2021 disponible sur le site d'Agreste (microdonnées anonymisées) qui renseigne les comptabilités de 7 412 exploitations représentatives des 389 800 exploitations agricoles françaises, ii) des informations qualitatives fournies lors des entretiens sur le niveau d'éligibilité aux écorégimes des exploitations régionales.

¹ L'écorégime français prévoit également trois niveaux de paiements, standard (45,46€/ha), supérieur (62,05€/ha) ou spécifique à l'Agriculture Biologique (92,05€/ha) (Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire et Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics, 2023). Les 3 voies représentent des niveaux d'exigence précis qui doivent être respectés sur toute l'exploitation pour recevoir l'écorégime.

- **les stratégies spécifiques adoptées concernant les mesures du second pilier** (principalement les mesures agro-environnementales et climatiques - MAEC) dirigées vers l'enjeu environnemental priorisé dans chaque région.

3- Spécialisation agricole et diagnostic agroenvironnemental dans les 3 régions

a. Bretagne : l'enjeu de la qualité de l'eau

En 2023, bien qu'elle ait connu une amélioration, la qualité des eaux est critique en Bretagne. La PAC ayant, depuis les années 90, plutôt encouragé une concentration et une intensification des productions, elle n'a eu qu'un faible rôle dans l'amélioration de la qualité de l'eau. En revanche, des mesures de la politique environnementale, telles que la Directive nitrates ou des mesures d'aménagement des parcelles pour limiter les pollutions diffuses (haies, talus, zones tampons) auraient quant-à-elles contribué, depuis cette période, à l'amélioration significative de l'état des pollutions diffuses (*source* : entretien avec l'Agence de l'eau Loire-Bretagne). En 2022, 56 captages d'eau sont jugés toujours prioritaires par leur qualité dégradée par les nitrates et/ou les pesticides, sur les 700 captages d'eau en Bretagne (DRAAF Bretagne et Agreste, 2022). L'objectif de "Bon état écologique" fixé par la Directive cadre sur l'eau n'est atteint que pour 32% des eaux de surface (cours d'eau, plans d'eaux et eaux littorales) et 62,5% des eaux souterraines (Observatoire de l'environnement en Bretagne, 2023). L'objectif fixé par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2022-2027 est d'atteindre 58% des eaux superficielles bretonnes en bon état d'ici 2027. Pour les nitrates, bien qu'on soit globalement sous le seuil de potabilité de 50 mg/L, il faudrait passer sous 10-15 mg/L pour éviter l'eutrophisation, d'après l'Agence de l'Eau. Or, toujours d'après l'Agence de l'Eau, les moyens d'actions utilisés jusqu'alors ne suffiront pas à aller plus loin dans la baisse de ces concentrations, sans agir notamment sur la concentration des élevages.

b. L'eau en Occitanie

Les cours d'eau d'Occitanie sont pour moitié intermittents, ce qui a des conséquences sur la dilution des rejets polluants et la fragilité des ressources en eau potable (Région Occitanie, 2017). Les niveaux de pollution diffuse des eaux superficielles et souterraines sont d'ailleurs préoccupants. En 2014, 100 % des stations de suivi de rivières détectaient des produits phytosanitaires dans les eaux (prédominance des herbicides dans la plaine de la Garonne, présence accrue des fongicides en Languedoc-Roussillon). Et du côté des eaux souterraines, 36 % des stations de suivi détectaient sur la même période, la présence d'au moins une molécule de produits phytosanitaires. Quant aux nitrates, 34 % de la superficie régionale se trouve en zones vulnérables au titre de la directive nitrates (Région Occitanie, 2017). Les principaux excès de nitrates sont concentrés dans la plaine de la Garonne, du Gers et du Tarn. Alors qu'en 2013-2014, seulement 46% des masses d'eau superficielles étaient jugées comme ayant atteint le bon état écologique, les objectifs fixés dans les SDAGE sont d'atteindre le bon état écologique de 100 % en 2027 (Région Occitanie, 2017).

Ajoutons que le territoire occitan est soumis à d'importantes sécheresses. Le déficit hydrique annuel observé depuis 2015, s'est traduit par une sécheresse exceptionnelle en Occitanie en 2022-2023. Cette situation risque de s'exacerber dans un contexte de dérèglement climatique par la baisse des pluies efficaces, de l'humidité des sols, de l'augmentation des températures et donc de l'évapotranspiration

moyenne. Dans ce contexte, une partie des agriculteurs d'Occitanie se tournent vers l'irrigation (25% d'entre eux en 2020) et aujourd'hui 9% de la SAU d'Occitanie est irriguée (source : entretien avec la DRAAF, Occitanie) contre moins de 7% en France (Masa, 2022).

c. Bourgogne-Franche Comté (BFC) : l'eau et la biodiversité, deux enjeux centraux

En BFC, l'eau est un enjeu majeur :

- En termes quantitatifs, avec des épisodes de sécheresse réguliers,
- En termes qualitatifs, la pollution de l'eau est problématique par les produits phytosanitaires en particulier dans les zones de viticulture de Bourgogne, et par les nitrates, dans les zones d'élevages du Charolais ou du Comté par exemple.

La biodiversité est également un enjeu fort : il s'agit principalement de stopper la régression des forêts alluviales et des prairies humides, de sauvegarder la flore et la faune menacées et de restaurer et valoriser le bocage et les milieux aquatiques.

4- Comment le plan stratégique de la France adresse les enjeux environnementaux dans les trois régions de l'Institut Agro.

a. Des écorégimes inclusifs

La PAC 2023-2023 prévoit que 25% de l'enveloppe budgétaire du premier pilier de la PAC soient dédiés au financement de l'écorégime. En France, l'écorégime prend la forme d'une aide surfacique qui vise à rémunérer les agriculteurs qui s'engagent à adapter leurs pratiques en faveur de l'environnement et pour la mise en place des mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique (Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, 2024). Les critères de sa mise en œuvre sont établis au niveau national, mais leur niveau de contrainte localement dépend des orientations de productions et des pratiques à l'œuvre au regard des critères présentés par l'écorégime. Afin de rendre l'accès à un écorégime simple et inclusif, trois voies d'accès sont proposées en France : les pratiques, les infrastructures agroécologique, et la certification.

Nous présentons ici une analyse « a priori » du niveau de contrainte de la voie « pratiques » pour les trois régions (Bretagne, Occitanie et Bourgogne-Franche Comté) à partir d'une analyse des choix de production des exploitations du RICA. La voie des pratiques agricoles impose la validation de trois items, i) **la diversification des cultures sur les terres arables**, ii) **le non-labour via les surfaces de prairies permanentes** ainsi que iii) **les couvertures inter-rangs pour les cultures pérennes**. Pour chaque item, deux niveaux de paiements sont prévus : un niveau de base et un niveau supérieur. Pour l'item "diversification des cultures" sur lequel les étudiants ont travaillé, un système de notation a été mis en place en fonction des cultures présentes sur l'exploitation. Atteindre 4 points permet d'accéder au niveau de base et atteindre 5 points donne accès au niveau supérieur. A l'aide d'un simulateur et des informations disponibles dans le RICA, le nombre de points atteints a été calculé pour chaque exploitation, permettant d'en déduire le niveau d'écorégime atteint (figures 1 à 4).

En France métropolitaine, près de 64% des exploitations de l'échantillon du RICA - 2021 auraient accès au niveau supérieur de l'écorégime par la voie "pratiques" sans même modifier leurs pratiques, contre 77% en Occitanie, 72% en Bretagne et seulement 56% en Bourgogne Franche-Comté. En Occitanie,

cela représente près de 34 000 exploitations agricoles. Ce chiffre, déjà élevé, est cependant inférieur aux demandes recensées par la DDTM qui dénombre plus de 40 000 demandes d'écoringime dans la région et au moment de l'analyse.

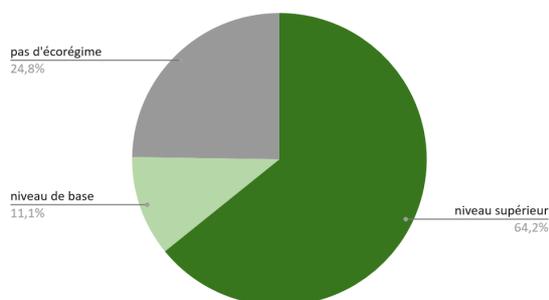


Figure 1 - Niveaux d'écoringime accessibles par la voie des pratiques - exploitations de France métropolitaine

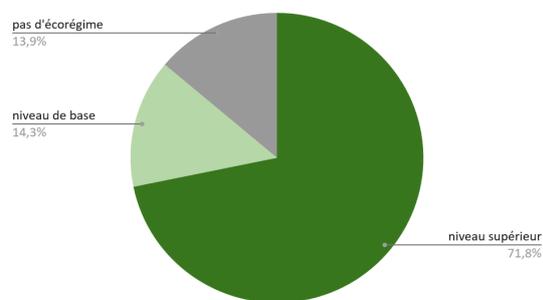


Figure 2 - Niveaux d'écoringime accessibles par la voie des pratiques - exploitations de Bretagne

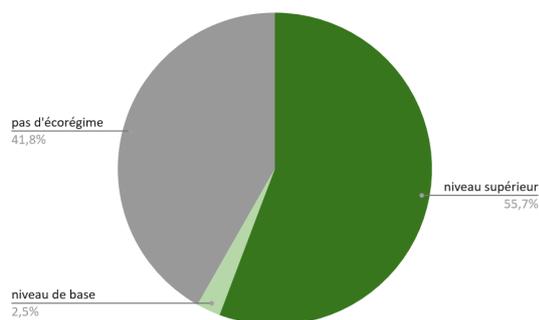


Figure 3 - Niveaux d'écoringime accessibles par la voie des pratiques - exploitations de Bourgogne-Franche Comté

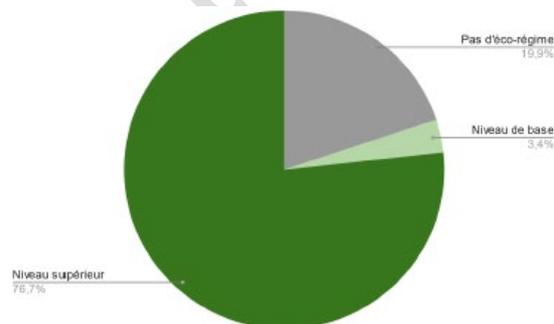


Figure 4 - Niveaux d'écoringime accessibles par la voie des pratiques - exploitations d'Occitanie

En Bretagne, l'analyse par orientation de production montre que les exploitations bovines laitières, qui représentent 40% des exploitations agricoles, ne représenteraient que 30% des exploitations agricoles obtenant le niveau supérieur de l'écoringime. Par ailleurs, 45% des exploitations porcines spécialisées de l'échantillon RICA ne seraient pas éligibles au niveau de base de l'écoringime (contre moins de 11% pour les autres OTEX). Ce résultat nuance la large accessibilité à l'écoringime par la voie "pratiques" et montre les marges de progression pour ces deux productions emblématiques de la région Bretagne.

En Bourgogne Franche Comté le taux est notablement plus faible que dans les autres régions. Une analyse plus poussée devrait être menée afin de mieux comprendre le résultat obtenu.

L'outil écoringime ne semblerait donc pas très incitatif sur le changement de pratique, y-compris pour les pratiques visant à améliorer la qualité de l'eau (prairies permanentes, plantes fixatrices d'azote ...).

b. Les Mesures agroenvironnementales et climatiques

Les nouvelles mesures agro-environnementales climatiques (MAEC) introduites dans la PAC 2023-2027 peuvent prendre la forme de paiements basés sur la superficie (gérés désormais par l'Etat) ou

forfaitaires par exploitation (gérés désormais par les Régions) (Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, 2023). Les MAEC forfaitaires sont une innovation de la PAC 2023 et consistent en une aide financière à l'exploitation dans le cadre d'un contrat de 5 ans plafonné à 18000€/exploitation. Sur la nouvelle programmation, les cahiers des charges des MAEC ont été renforcés avec un niveau d'exigence environnementale plus élevé. L'engagement se fait sur la base du volontariat, et pour les MAEC localisées, dans le cadre de Projets Agro-environnementaux et Climatiques (PAEC) animés par des opérateurs territoriaux dans des zones précises.

En Bretagne

En Bretagne, environ 4 600 demandes d'engagement MAEC (eau, biodiversité, sol et climat) ont été déposées en 2023, correspondant à 2 900 exploitations sur 32 000 exploitations bretonnes soit 9% des exploitations (DRAAF Bretagne, 2023 a et b). Le faible budget prévu pour les MAEC en Bretagne fait partie des freins à l'efficacité de cet outil avec un dépassement de l'enveloppe budgétaire prévue initialement à 89 millions d'euros mais revue à la hausse à 95,2 millions d'euros en octobre 2023. D'après la DDTM, le budget nécessaire serait de 148 millions d'euros pour pouvoir payer les 2 900 exploitations ayant souscrit une ou plusieurs MAEC en 2023.

Les MAEC-eau sont peu souscrites par rapport aux autres enjeux (tableau 2), peut-être du fait de la disparité géographique, l'ensemble du territoire n'étant pas prioritaire par rapport à l'enjeu-eau. Selon la FRSEA, cela pourrait être également dû à des règles de bases pour recevoir les aides (conditionnalité) déjà trop fortes et donc non incitatives pour les agriculteurs, et ce bien que les montants perçus pour les MAEC-eau soient bien plus élevés que pour les écorégimes (122 à 527€/ha/an) (Chambre d'agriculture de Bretagne, 2023a). La MAEC forfaitaire "Transition des pratiques - stratégie phytosanitaire" représente un montant d'aides pouvant aller jusqu'à 18 000€/exploitation, soit 3 600€/an. Néanmoins, seulement 11 dossiers ont été déposés (DRAAF Bretagne, 2023b).

La MAEC Système Polyculture élevage (SPE) est celle qui a eu le plus de souscriptions en 2022 avec 2 226 contrats pour des montants par hectare allant de 121 € à 233 € et un montant total de 34,7 millions d'euros (Chambre d'agriculture de Bretagne, 2023b). Les exploitations signataires représentaient près de 12% des surfaces déclarées à la PAC en Bretagne ce qui contribue notamment à maintenir les surfaces en herbe (DRAAF Bretagne, 2023c). Les conditions du cahier des charges de cette MAEC ne sont pas ciblées sur l'enjeu eau mais sont tout de même ambitieuses et peuvent avoir un réel impact sur la qualité de l'eau, en diminuant l'utilisation de produits phytosanitaires, protégeant les surfaces en herbe sur l'exploitation ou encore en contrôlant la fertilisation azotée. A partir de 2023, cette MAEC est remplacée par la MAEC « herbivores », dans le groupe des MAEC « climat, bien-être animal et autonomie alimentaire des élevages » (tableau 2).

Tableau 2 - Estimation par enjeu avant instruction des MAEC, Bretagne 2023

Enjeu	Nb demandes - 2023	Montant à engager – 5 ans (M d'euros)
Eau	246	10
Biodiversité	2 303	22
Sol-Climat-Bien-être animal	1 996	116
TOTAL	4 545	148

Source : DRAAF Bretagne, 2023b

En Occitanie

En Occitanie, 4 enjeux ont été définis pour les MAEC : eau, biodiversité, pastoralisme et filières.

Pour la première année de programmation, la DRAAF d'Occitanie a fait le choix de privilégier l'ouverture de MAEC dites de niveau 2. Ces dernières nécessitent un peu plus de changements de pratique que celles de niveau 1. Cette décision a cependant entraîné un faible nombre de candidatures reçues. Même si l'ouverture de MAEC de niveau 1 sera réalisée par la suite, ces mesures restent complémentaires des mesures de niveau 2, plus exigeantes. Pour les personnes enquêtées de l'Agence de l'eau Adour-Garonne, certaines MAEC affichent, en effet, des niveaux d'ambition élevés mais d'après elles, les niveaux de rémunération sont trop faibles et ne favorisent pas la contractualisation d'un grand nombre d'agriculteurs. Elles soulignent également que bien que la plupart des MAEC soient de niveau 2, certaines MAEC d'Occitanie manquent d'ambition et ne suscitent pas de véritables changements de pratiques. Pour la Chambre d'Agriculture Régionale, le faible taux de contractualisation s'explique par une adaptation insuffisante des cahiers des charges nationaux aux conditions régionales. Sur ce point, on peut évoquer le cas de la MAEC Eau - Viticulture. Cette mesure était largement contractualisée en Languedoc-Roussillon sur la précédente programmation. Or suite à des modifications du cahier des charges, très peu de viticulteurs occitans se sont engagés en 2023. Grâce aux remontées de la DRAAF et des Agences de l'eau, des discussions ont été engagées avec le ministère de l'agriculture pour permettre la révision du cahier des charges.

En Bourgogne-Franche-Comté

Concernant les écorégimes

En région BFC, d'après les services de l'Etat, 69% des exploitations ayant un dossier PAC ont également fait une demande d'écorégimes. Il est possible de noter que le Doubs a un taux de demandes en écorégimes particulièrement élevé (88% des dossiers PAC), qui pourrait s'expliquer par la forte part d'élevage dans ce département au travers de la condition de maintien de prairies permanentes. Conformément aux observations réalisées dans les autres régions, la principale voie d'accès aux écorégimes est la voie des pratiques (80% des demandes en 2023).

Des MAEC eau boudées par les agriculteurs ?

Même si des mesures "eau" ont bien été proposées en BFC (DRAAF BFC, 2024), les agriculteurs ne s'y sont pas engagés. Les interlocuteurs rencontrés ont émis plusieurs hypothèses explicatives : niveau d'exigence des cahiers des charges MAEC (mesures systèmes portant sur toute l'exploitation), peu de zonages proposés pour la contractualisation...

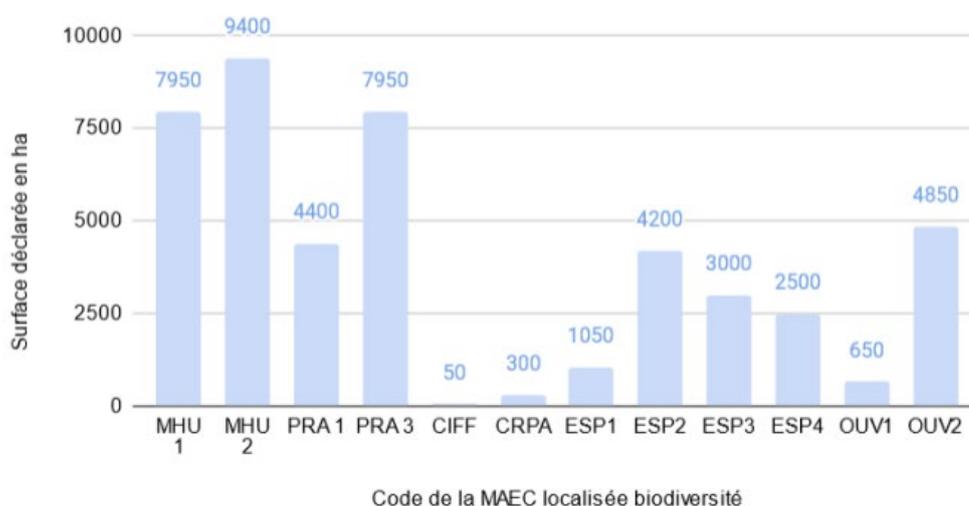
Des MAEC biodiversité bien mobilisées sur le territoire BFC

En région BFC, sur 21 MAEC surfaciques, 16 concernent la "Biodiversité" :

- 1 mesure systèmes "Systèmes herbagers et pastoraux" dite PRA2 qui s'étend sur 120 500 ha pour la campagne 2023 pour un montant unitaire de 88€/ha. Elle est de loin la MAEC qui s'étend sur la plus grande superficie.
- et 15 MAEC localisées gérées par 21 opérateurs PAEC dont des mesures à la surface et des mesures portant sur les infrastructures agroécologiques

Le tableau 3 et la figure 5 ci-dessous présentent les MAEC biodiversité localisées contractualisées en BFC en 2023 d'après la Commission Régionale agro-environnementale et climatique (CRAEC). Les MAEC portant sur le plus de surfaces sont celles visant à préserver les milieux humides et les systèmes herbagers. Ceci semble à la fois en cohérence avec les enjeux identifiés au niveau de la biodiversité et avec l'objectif de soutenir les élevages extensifs tant en bovin lait (notamment dans le Jura avec l'appellation Comté) qu'en bovin viande (zone charolaise notamment).

Figure 5 : Surfaces contractualisées pour 12 MAEC localisées durant la campagne 2023



Légende: MHU1 Préservation des milieux humides - MHU2 Préservation des Milieux humides/amélioration de la gestion par le pâturage - PRA1 Surfaces herbagères et pastorales - PRA3 Amélioration de la gestion des surfaces herbagères et pastorales par le pâturage - CIFF Création de couverts d'intérêt faunistique et floristique - CRPA Création de prairies - ESP1 Protection des espèces 1 - ESP2 Protection des espèces 2 - ESP3 Protection des espèces 3 - ESP4 Protection des espèces 4 - OUV1 Maintien de l'ouverture des milieux - OUV2 Maintien de l'ouverture des milieux - amélioration de la gestion par le pâturage

Tableau 3 : MAEC infrastructures écologiques contractualisées durant la campagne 2023

Code de la MAEC	Zones ayant cette MAEC appliquée
IAE 1	318 km de haies
IAE 2	40 mares
IAE 3	21 km de fossés

Légende : IAE1 Ligneux IAE2 Mares IAE 3 Fossés

c. Analyse institutionnelle : schéma de l'organisation et des acteurs par région

La rédaction du Plan Stratégique National (PSN) a fait appel à de nombreux acteurs. Le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire (MASA), le Ministère de la Transition Écologique et de la Cohérence Territoriale (MTECT), les Régions et autres parties prenantes ont été impliqués dans la partie diagnostic ; un débat public « ImpACTons ! » s'est déroulé nationalement et un évaluateur ex-

ante est intervenu. En parallèle, la Commission Européenne a fourni des recommandations à la France en décembre 2020 (MASA, 2024). Les fonds financiers du 1er pilier sont répartis après une concertation au niveau national ; celle-ci est actée lors du Conseil Supérieur d'Orientation Agricole. Les fonds du 2nd pilier sont répartis entre les Régions suite à un accord interrégional qui a été formalisé en comité Etat-Région. Au sein de la Région, ces fonds sont dispatchés à la suite d'une concertation par chaque autorité de gestion régionale (MASA, 2024).

La gestion des critères de l'écorégime relève du niveau national. Les décisions relatives à la composition et aux niveaux d'aides de l'écorégime français ont été prises par l'Etat, après des consultations négociations qui ont impliqué les acteurs économiques nationaux des filières, soit, pour la partie agricole, les différentes organisations professionnelles et syndicales : FNSEA, Chambres d'Agriculture ... l'Etat assume clairement son objectif d'un écorégime inclusif et non discriminant (MASA, 2024). Le premier pilier est entièrement géré par l'Etat et son service de la DDTM au niveau département qui collecte les déclarations PAC, gère le versement des aides du premier pilier et qui est l'interlocuteur des agriculteurs.

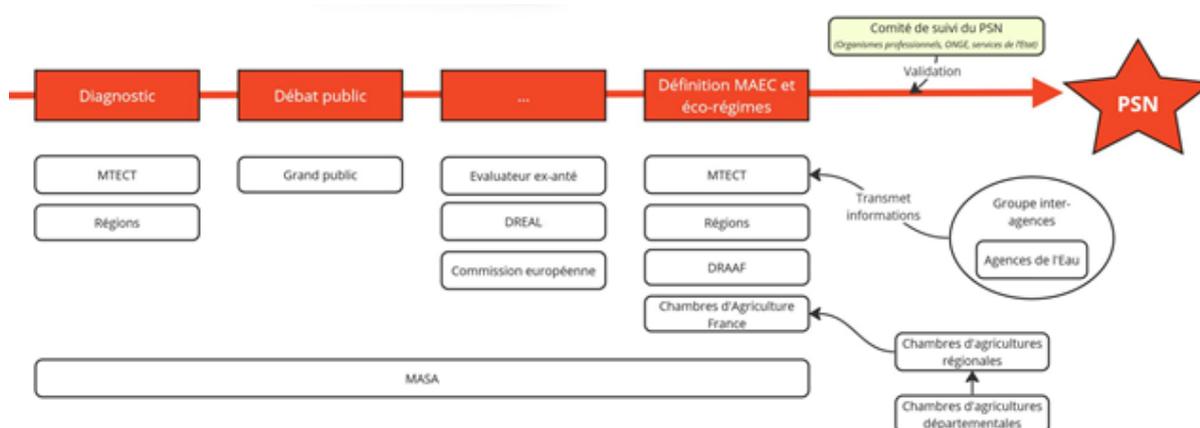
Les cahiers des charges des MAEC ont été co-construits en relation avec différents acteurs. Ils ont également été basés sur les bilans de la précédente programmation. Les Agences de l'eau se sont impliquées dans la création du PSN pour la définition des écorégimes et des MAEC. Le cahier des charges des MAEC a été négocié au sein de l'instance paritaire de la commission régionale agroenvironnementale et climatique (CRAEC). Les Régions avaient auparavant avec les PDR (programmes de développement rural) l'autorité de gestion sur toutes les MAEC. Depuis la réforme, toutes les Régions n'ont plus la main que sur les MAEC forfaitaires, non surfaciques, les MAEC surfaciques étant gérées par l'Etat, donc la DRAAF en région.

En Occitanie

Sur la question de la rédaction du plan stratégique national

La mise en œuvre du PSN et de sa régionalisation implique un réseau complexe d'acteurs qui suscite des débats concernant notamment le rôle accordé à la profession dans la construction du dispositif. En Occitanie par exemple, la Chambre d'Agriculture Régionale (CRA) a fait remonter ses propositions à la DRAAF et à la tête de réseau (Chambre d'Agriculture France). Pour cela, deux consultations ont été organisées. Les délais de réponse ont été considérés comme trop courts par la CRA : 10 jours pour la 1ère et 3 jours pour la 2nde. A l'échelle nationale, la Chambre d'Agriculture France a pour rôle la remontée des positions départementales et régionales. Les résultats de la concertation ont ensuite été validés par le comité national de suivi du PSN qui regroupe les organismes professionnels, les organisations non-gouvernementales environnementales (ONGE) et les services de l'État (figure 6).

Figure 6 : Schéma du réseau d'acteurs impliqués dans les étapes de la définition du PSN français.



Source : production des étudiants d'après les entretiens menés

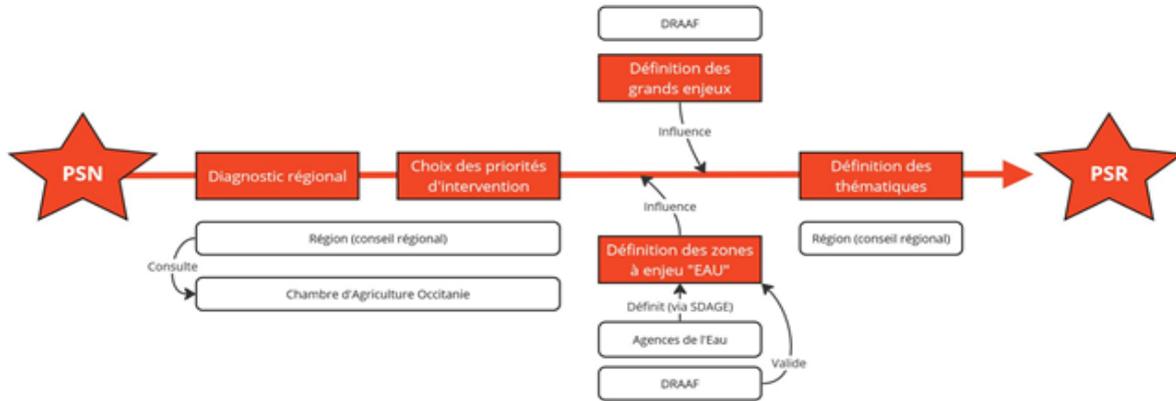
Les différentes étapes du processus, de la rédaction du PSN à la mise en place des aides en Occitanie, ont impliqué des acteurs étatiques, régionaux, des agences de l'eau et des comités de suivi, illustrant la diversité des parties prenantes. Toutefois, il nous apparaît que les autorités de gestion en région et les co-financeurs sont, certes, impliqués dans les processus, mais ne sont pas moteurs. Il existe encore une grande verticalité dans le suivi et la mise en œuvre des interventions avec un décalage assez important entre le niveau régional et le Ministère de l'agriculture.

Sur la sélection des mesures du 2nd pilier composant le catalogue régional

A la suite du diagnostic régional résumé sous forme de matrices AFOM, la Région Occitanie a échangé avec les filières professionnelles pour définir leurs besoins et ainsi déterminer sa logique d'intervention. Ensuite, elle a spécifié ses grandes priorités d'intervention : massifier la transition agro-écologique, accompagner toutes les installations, réduire les délais de paiement et simplifier les procédures administratives. Dans sa logique d'intervention et ses priorités, la Région montre une ambition notable et mobilise un nombre significatif de mesures pour répondre à ces enjeux divers.

La DRAAF met en place les règles régionales (des mesures surfaciques) en rédigeant un cadre de bonnes pratiques. La mise en œuvre de ce cadre est en grande partie sous la responsabilité du MASA. En Occitanie, après consultation, 4 enjeux ont été définis par les MAEC : eau, biodiversité, pastoralisme et filières. Les zonages des enjeux qualitatifs et quantitatifs sont élaborés par les Agences de l'Eau ; ils découlent des SDAGE qui définissent leur stratégie d'intervention. Les autres acteurs n'interviennent pas pour remettre en question les zonages ou leurs enjeux. La DRAAF Occitanie peut toutefois proposer des adaptations plus fines et valider les zonages. La localisation des aides demandées par les exploitations dans ces zones à enjeu ou non va définir le niveau de cofinancement débloqué par les AE (figure 7).

Figure 7 : Schéma du réseau d'acteurs impliqués dans la déclinaison régionale du PSN français.



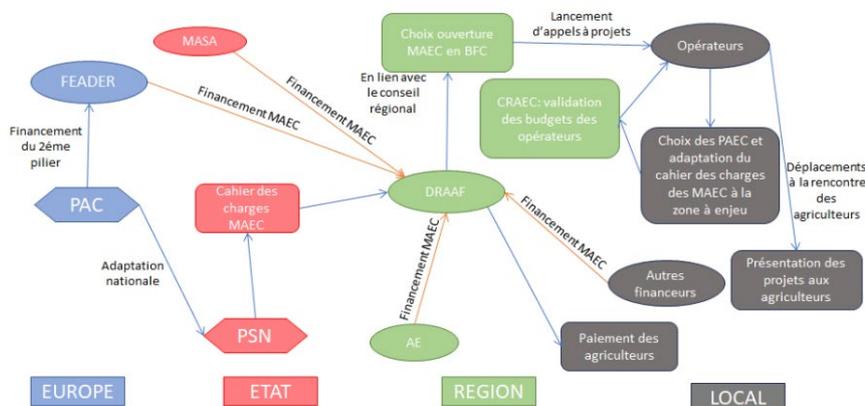
Source : production des étudiants d'après les entretiens menés.

Désormais, la DRAAF et la Région sont chargées de constituer leurs catalogues régionaux d'interventions en se basant sur les actions nationales et les adaptant au terrain. Cependant, des préoccupations subsistent quant à l'adaptation de ces mesures aux pratiques locales et à la pertinence des mesures nationales et régionales. La DREAL Occitanie estime nécessaire que « l'argent public réoriente le monde agricole vers des pratiques qui permettent d'économiser l'eau (enherbement de l'inter-rang, moins de travail du sol, pratiques agricoles, manière de piloter la vigne, etc.). [...] Il faudrait que la PAC accompagne ce changement là. Actuellement, elle ne répond pas suffisamment aux différents enjeux évoqués ».

En Bourgogne-Franche-Comté

Le contexte régional est particulièrement tendu, la profession reprochant à la Région d'importants retards de paiement en particulier sur les dossiers liés à l'installation des jeunes agriculteurs, et ayant demandé le retour à l'État de certaines compétences qui avaient été transférées à la Région. Dans cette situation, le groupe d'étudiantes n'a pu mener d'entretien avec la Région. Elles ont cependant pu reconstituer le réseau d'acteurs impliqués dans la mise en place des MAEC en région (figure 8).

Figure 8 : Organisation des acteurs en BFC pour la mise en oeuvre des MAEC



Source : production des étudiants d'après les entretiens menés

Concernant les MAEC

D'après les entretiens menés, les MAEC sont considérées comme relativement adaptables en termes de cahier des charges et donc pertinentes pour le territoire. Cependant, certains regrettent qu'elles soient moins adaptables que dans la campagne précédente.

L'enquête a montré, comme en Bretagne mais encore plus fortement, que les MAEC Eau n'ont pas attiré les agriculteurs pour des raisons tenant aussi bien aux contraintes techniques des cahiers des charges qu'à la définition des zonages. Il est dommage qu'un enjeu aussi crucial que celui de l'eau en région, ne puisse être couvert par des MAEC et cela interroge l'adaptation du dispositif. Les mesures sur les autres enjeux et notamment en matière de biodiversité sont davantage mobilisées et les acteurs rencontrent quelques difficultés dans leur mise en œuvre.

Comme dans les autres régions, la principale limite du dispositif semble tenir aux enveloppes allouées, insuffisantes pour satisfaire toutes les demandes. Par exemple, sur le site Natura 2000 dans le Val de Loire, 82 exploitations ont fait des demandes pour des mesures localisées sur les milieux humides. Le financement nécessaire serait de 4,105 millions d'euros sur 5 ans, mais seule la moitié des fonds a été allouée au porteur du PAEC qui doit dès lors définir les exploitations prioritaires pour chaque MAEC. Ceci concerne finalement les exploitations de priorité niveau un, soit à peine 5% des prairies de la zone Natura 2000.

Pour pallier cette difficulté, des crédits additionnels ont été accordés par l'Agence de l'Eau Seine Normandie (initialement non impliquée mais qui s'est associée au financement, notamment pour les mesures liées aux Milieux humides et prairies, indirectement liés à l'enjeu Eau) et le MASA (MAEC Biodiversité).

Une autre limite est l'incompatibilité entre les délais de traitement des dossiers et le besoin de réponse pour les agriculteurs. Pour les demandes déposées en mai 2023, aucun retour n'a été reçu au moment des enquêtes début 2024. Ce qui signifie que certaines exploitations appliquent le cahier des charges depuis mai 2023 et ne vont toucher aucune aide. De plus, à ce jour, les cahiers des charges des mesures n'ont pas encore été validés par arrêté préfectoral, les exploitants se sont engagés dans des mesures encore en cours d'ajustement.

En Bretagne

Sur la question des écorégimes et de leur inclusivité

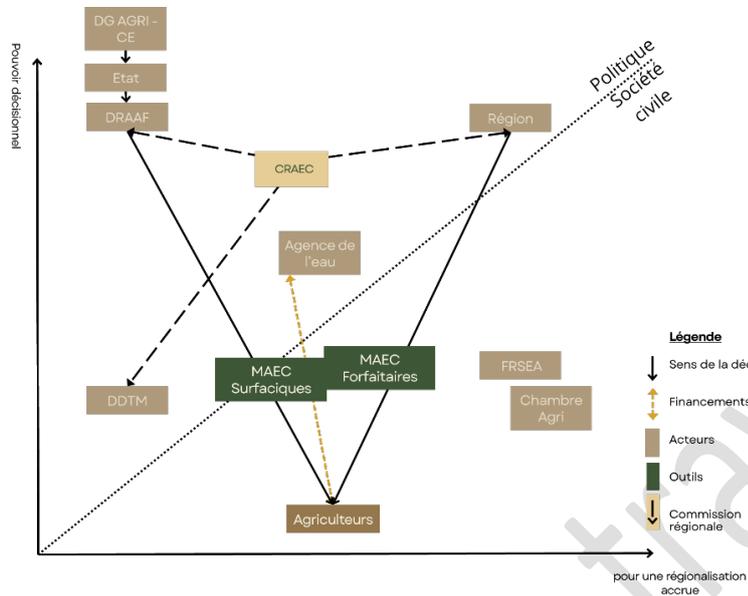
La DDTM a indiqué que la plupart des agriculteurs réalisent leurs déclarations PAC par l'intermédiaire des centres techniques de gestion, qui réalisent un véritable travail d'optimisation. Les acteurs de la DDTM mentionnent que les agriculteurs font remonter une complexification des démarches, et autres normes nécessaires pour obtenir les aides de la PAC (figure 9). Les entretiens auprès de l'Agence de l'Eau et de la région Bretagne ont mis en avant le manque d'ambition environnementale lié à la trop grande inclusivité des écorégimes qui a certes permis de satisfaire un plus grand nombre d'agriculteurs mais au détriment de contraintes sur les pratiques agricoles. Dans les entretiens, la plupart des acteurs régionaux reconnaissent qu'il ne sera pas difficile pour les agriculteurs bretons de rentrer via la voie des pratiques, comme nous l'avons trouvé dans nos simulations a priori sur le RICA, du fait de la forte diversité d'activités agricoles sur les exploitations, notamment de polyculture-élevage. De plus, les montants sont considérés trop bas pour être incitatifs, et ce d'autant plus qu'ils ont été revus à la

baisse. L'Etat a délibérément fait le choix de baisser le budget des écorégimes et non des autres paiements du premier pilier comme le paiement de base par exemple. A contrario, la FRSEA et la Chambre d'Agriculture de Bretagne se sont dits très satisfaits de l'inclusivité des écorégimes : il s'agit selon eux de reconnaître et récompenser les efforts déjà entrepris par les agriculteurs, et le premier pilier n'aurait pas vocation à être une politique environnementale mais plutôt économique et sociale (figure 9).

Sur la question des MAEC et de la régionalisation de la PAC

Les acteurs se rejoignent pour dire que les MAEC sont des outils appropriés et ciblés, ayant un réel potentiel pour la transition agroenvironnementale avec une dynamique réelle en Bretagne malgré le renforcement des critères, mais que le budget alloué est largement insuffisant. Pendant les négociations de la PAC 2023, la région Bretagne avait plaidé pour une plus grande autonomie dans la gestion de la PAC, en demandant la gestion également du premier pilier, ainsi que plus de souplesse pour réaliser des transferts du premier au deuxième pilier. Mais, alors qu'elle demandait plus, la Bretagne a eu moins : La Région regrette d'avoir perdu la main sur une grande partie des MAEC car elle estime avoir réussi par le passé à s'emparer avec succès de cet outil. L'Agence de l'Eau est d'accord sur ce fait, et pense qu'une PAC régionalisée permet de mieux cibler les mesures comme les MAEC selon les spécificités locales. De plus, l'Agence de l'Eau considère que la PAC était davantage régionalisée avant avec les PDR, et qu'elle participait davantage aux discussions que maintenant. La Chambre d'agriculture et la FRSEA regrettent également une PAC "plus régionalisée" antérieurement, la chambre parle de "*cahiers des charges définis [désormais] par le Ministère sans concertation*". Ils sont d'accord avec la Région là-dessus, pourtant en général ils sont souvent opposés, car le Conseil régional à majorité socialiste porte une ambition environnementale plus grande. A contrario, les services de l'Etat considèrent que régionaliser la PAC est un "faux débat", voire qu'il est préférable de décider à l'échelle nationale. En effet, laisser la main aux Régions pourrait entretenir ou créer des inégalités et les politiques menées dépendraient aussi de la couleur politique des dirigeants de Région. Au sujet des transferts du premier au second pilier, ils avancent que c'est une question délicate et susceptible d'introduire des iniquités, car tous les agriculteurs ne sont pas éligibles aux MAEC, alors que tous bénéficient du premier pilier. La FRSEA considère qu'il est dommage que les agriculteurs qui souhaitent s'engager ne le puissent pas à cause du manque de budget (en décembre 2023, la DDTM annonce un manque d'un tiers de leur budget). Des efforts sont demandés à l'Agence de l'eau Loire Bretagne pour payer davantage pour les MAEC mais, en l'absence d'abondement du budget du second pilier, il lui est compliqué d'augmenter les redevances facilement. Sept organisations agricoles bretonnes (chambre agri de Bretagne, confédération paysanne Bretagne, Jeunes agriculteurs Bretagne, CIVAM, FRAB, CR Bretagne et eau et rivière de Bretagne) ont fait un communiqué pour demander à l'Etat plus de budget pour les MAEC.

Figure 9 - Cartographie des acteurs prenant part à la mise en place ou l'utilisation de l'outil écorégime en France et Bretagne



Source : production des étudiants d'après les entretiens menés

Document de travail

5- Conclusion

Malgré leur caractère exploratoire et les limites inhérentes à un travail pédagogique, ces trois travaux d'étudiants de l'Institut Agro ouvrent des pistes d'exploration intéressantes quant à la traduction différenciée de la prise en charge des enjeux environnementaux en région, en l'occurrence les enjeux eau (en Bretagne et Occitanie) et Biodiversité (en BFC) (tableau 4 ci-dessous).

Tableau 4 : Synthèse des éléments ayant pu être collectés par les étudiants dans les régions étudiées

	France	Bretagne	Occitanie	Bourgogne-France Comté
Nb exploitations (RA 2020)	390 000	26 347	64 370	23 662
Montant annuel PAC (M €)	9 290	414	441	
écorégime – voie pratiques (25%) (simulations RICA 2021)				
% EA non éligibles	25%	18%	20%	42%
% EA éligibles - niveau base	11%	14%	4%	2%
% EA éligibles niveau supérieur	64%	72%	77%	57%
MAEC 2023 2027				
Montant régional 2023 (M €) Prévu/(Augmenté - Requis)		89/(95,2 - 148)	40/ (? - ?)	92/(106 - ?)
MAEC – Eau (surfacique) Nb d'exploitations Montant annuel		246 exploit. 122-517 €/ha	73-780€/ha	
MAEC – Eau (forfaitaire) Nb d'exploitations Montant annuel		11 exploit. 3 600€	MAEC forfaitaire ouverte sur transition des pratiques	
MAEC la + adoptée 2022 Nb d'exploitations Montant annuel		SPE* 2 226 exploit. 121-233 €/ha	HERBE09** 75€/ha	PRA2*** ? 44M€ - 88€/ha

*SPE : Système Polyculture Élevage; **HERBE09 : Amélioration de la gestion pastorale; *** PRA2 : Systèmes herbagers et pastoraux

A ce stade de la réflexion et en gardant en tête les précautions requises par le caractère partiel des analyses ayant pu être menées, trois principales conclusions ressortent de cette mise en regard de trois Régions.

La première est que le recours aux écorégimes, dispositif emblématique du 1er pilier de la PAC dans cette programmation 2023-2027, apparaît comme une modalité peu contraignante pour les agriculteurs, l'obtention de ce soutien ne demandant que peu d'effort en termes de changement de pratiques.

La deuxième conclusion porte sur le second pilier de la PAC et la traduction des MAEC en Région. D'un côté, compte-tenu de la complexité de leur mise en oeuvre, les mesures Eau apparaissent comme peu attractives, alors même que cet enjeu environnemental est pointé comme majeur : ainsi, un faible nombre d'agriculteurs y a recours en Bretagne et en Occitanie, voire ne la sollicitent pas en BFC, que ce soit pour la mesure surfacique gérée par les services de l'Etat ou la mesure forfaitaire gérée par les Région. D'un autre côté, les mesures de soutien aux systèmes herbagers apparaissent très attractives mais pâtiennent de budgets *in fine* trop restreints au regard de ces nombreuses sollicitations financières.

Enfin, cette étude soulève de nombreuses questions sur la gestion décentralisée de la PAC. En effet, si cette programmation 23-27 a donné de nouvelles prérogatives aux Régions (en particulier, la gestion des dossiers d'installation), elle a restreint les missions des services décentralisés aux MAEC non-surfaciques. Le cas de l'Occitanie témoigne d'une adaptation régionale originale de ces mesures forfaitaires, les élus régionaux ayant conditionné l'octroi des MAEC eau forfaitaire aux transitions vers des pratiques plus écologiques.

Plus globalement, la mise en oeuvre de la PAC en région est-elle le reflet d'une décentralisation au milieu du gué ? Cette situation politico-administrative doit-elle être vue comme inachevée ou au contraire la traduction d'une répartition complexe entre l'Etat et ses Régions, inédite au sein de l'Union Européenne ? Quelle est l'influence des acteurs régionaux, et plus spécifiquement de la profession agricole ? Les tensions apparues en BFC et la reprise en main provisoire de certaines prérogatives régionales attestent des difficultés d'opérationnalisation de nouveaux services publics : crise de confiance avec les usagers ? Manque de compétences dans les Régions ? Passage de relais obstrué et lacunes dans la circulation d'informations entre l'Etat et la Région dans un contexte de transferts de compétences ? Les résultats obtenus dans cette étude exploratoire se limitent ici à effleurer une situation complexe qui reste à approfondir.

Principales références

Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de Bretagne, Agreste, 2022. Fiche territoriale synthétique RA 2020 « Bretagne ». <https://draaf.bretagne.agriculture.gouv.fr/les-fiches-territoriales-special-recensement-agricole-2020-france-la-bretagne-a2612.html>

Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de Bretagne, 2023a. Fiche territoriale synthétique RA 2020 " France métropolitaine." Draaf Bretagne, <https://draaf.bretagne.agriculture.gouv.fr/les-fiches-territoriales-special-recensement-agricole-2020-france-la-bretagne-a2612.html>

Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de Bretagne, 2023b. CRAEC du 5 octobre 2023. Draaf Bretagne, <https://draaf.bretagne.agriculture.gouv.fr/craec-du-5-octobre-2023-a3208.html>

Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de Bretagne, 2023c. Mesures Agro-Environnementales et Climatiques 2023-2027 / Diagnostic Agro-Ecologique - Région Bretagne.

Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de Bourgogne-Franche-Comté, 2022. *Stratégie Régionale MAEC Programmation 23-27*, Document de programmation, Bourgogne-Franche-Comté. https://draaf.bourgogne-franche-comte.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/strat_regionale.pdf

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, Agreste, 2022. L'agriculture, la forêt, la pêche et les industries agroalimentaires, Graph'Agri 2022.

https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/GraFra2022Integral/GraphAgri_2022_accessible.pdf

Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire, 2024. PAC 2023-2027 - Le Plan Stratégique National. <https://agriculture.gouv.fr/pac-2023-2027-le-plan-strategique-national>

Région Occitanie, 2017. H2030 Etat des lieux sur les ressources et les milieux aquatiques de la région Occitanie / Pyrénées - Méditerranée. https://www.laregion.fr/IMG/pdf/edl_vdef-md_entier.pdf
Document de synthèse. [Communication par powerpoint].

https://www.laregion.fr/IMG/pdf/edl_synthesecom-vdef_web_logos.pdf

Références des rapports des 3 équipes d'étudiants :

Basly L., Krauffel A., Rioualen L., 2024. PACRégio - Comment se déclinent les dimensions environnementales du PSN dans différentes régions françaises ? Le cas de la Bretagne ; Rapport final Projet thématique (3ème année - M2), Spécialisation Agroéconomie et Politiques publiques, Institut Agro Rennes-Angers, février 2024, 34p.

Beauvais C., Ouarakpe N., Pizzagalli A., Soro F., 2024. La nouvelle PAC et les enjeux de sa mise en oeuvre dans les régions de l'institut agro, application en Bourgogne Franche-Comté. Projet de 2ème année, Institut Agro Dijon.

Kahn N., Planchet V., Zirnheld Laura., 2024. Etude de la déclinaison de la Politique agricole commune en Occitanie. Focus sur la prise en compte de l'enjeu "EAU" lors de la déclinaison du Plan stratégique national au sein de la région Occitanie. Rapport final Projet long (3ème année - M2), Spécialisation Territoires et Ressources : Politiques publiques et acteurs, Institut Agro Montpellier, mars 2024, 66p.