

Des projets agro-environnementaux innovants, intégrés et collectifs : quelques enseignements tirés de l'analyse d'expériences de terrain

Les mesures agro-environnementales (MAE) françaises ont connu, sur les vingt dernières années, de nombreuses déclinaisons. Leurs évaluations ont souvent souligné l'intérêt des démarches collectives, favorisant la coopération entre agriculteurs, et des démarches intégrées, permettant de concilier plusieurs objectifs environnementaux, voire économiques. Ces enseignements ont récemment encore été confirmés par une étude commanditée par le ministère de l'Agriculture. S'appuyant sur l'analyse détaillée de 17 projets exemplaires, ce travail a dégagé les principales conditions et facteurs de réussite des projets agro-environnementaux. On retiendra en particulier le rôle central du « référent environnemental » et l'intérêt de disposer de moyens d'animation et d'accompagnement en adéquation avec la taille et la complexité des projets. La nécessité de mobiliser les MAE en synergie avec d'autres dispositifs est un autre enseignement tiré de cette étude, dont les principaux résultats sont présentés dans cette note.

Les récentes évolutions des politiques européennes, ainsi que l'orientation nationale vers l'agro-écologie ont replacé au centre des débats les notions d'innovation, d'intégration et d'action collective. Les évaluations des mesures agro-environnementales françaises, mises en œuvre au cours des vingt dernières années ont aussi fréquemment souligné l'intérêt des démarches collectives, favorisant la coopération entre agriculteurs, et des démarches intégrées, permettant de concilier plusieurs objectifs environnementaux, voire économiques¹. Dans la programmation 2014-2020 de la Politique agricole commune (PAC), la Commission européenne affiche clairement la volonté de renforcer l'action collective. Que ce soit dans les textes généraux de présentation du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), ou dans ses dispositions plus concrètes², le soutien aux actions concertées est accru, *via* une majoration des aides. Le soutien aux dispositifs innovants est également renforcé avec la mise en place du Partenariat européen pour l'innovation (PEI). Au niveau national, l'orientation forte vers l'agro-écologie³ conduit également à encourager le développement de partenariats au travers des GIEE (Groupement d'Intérêt Économique et Environnemental)

et à faciliter la mobilisation, par les autorités en charge du développement rural, de tout un éventail d'instruments (soutien à l'investissement, aide à l'installation, etc.) au service d'objectifs agro-environnementaux.

Dans ce contexte, le ministère de l'Agriculture a souhaité disposer d'une étude rassemblant et analysant certaines expériences réussies de projets agro-environnementaux *innovants, intégrés et collectifs*, afin d'en tirer des enseignements pour la mise en œuvre des MAE et des autres instruments à visée agro-environnementale (GIEE, PEI, etc.). Cette étude, dont les principaux résultats sont présentés dans ce document, a été conduite par le cabinet ASCA⁴ et s'est déroulée en plusieurs phases. Une première rappelle la nature des mesures agro-environnementales et définit les trois notions clés d'innovation, d'intégration et d'action collective au service de l'efficacité environnementale. Dans un deuxième temps, 17 expériences de projets innovants, intégrés et collectifs sont identifiées et analysées. Ces analyses permettent notamment de mettre à jour le rôle central du « référent environnemental ». Enfin des pistes d'action sont présentées pour favoriser à l'avenir l'émergence de tels projets, en particulier dans le cadre des GIEE.

1 - Les mesures agro-environnementales

Apparues dans les politiques agricoles pour la première fois en 1985⁵, les mesures environnementales y ont ensuite occupé une place croissante. Sur la période 2007-2013, le règlement communautaire de Développement Rural⁶ constitue le cadre principal pour la mise en œuvre d'actions environnementales en agriculture, et les mesures agro-environnementales en sont un des outils privilégiés. Fondées sur le principe d'une rémunération d'engagements pris volontairement par les agriculteurs en faveur de l'environnement, les déclinaisons opérationnelles

1. Évaluation à mi-parcours du programme de développement rural hexagonal, 2010.

2. Règlement (UE) n° 1305/2013, article 28, *Agro-environnement-climat*.

3. Schaller N., 2013, *L'agroécologie, des définitions variées, des principes communs*, Analyse n° 59, Centre d'études et de prospective.

4. Poux X., Lumbroso S. et Barbut L., 2014. *Expériences innovantes, intégrées et collectives de projets agro-environnementaux : recensement et analyse à visée prospective*, Bureau d'étude ASCA.

5. Règlement (CE) 797/85, article 19.

6. Règlement de Développement Rural (CE) 1698/2005, dit « RDR II ».

de cet instrument sont variées et ont fortement évolué au rythme des réformes successives de la PAC. Allant d'une prime généraliste pour les élevages extensifs (PHAE⁷) au soutien d'actions spécifiques (comme le maintien de races menacées), les dispositifs appliqués en France diffèrent tant par les enjeux visés que par les modalités retenues, en fonction des systèmes d'exploitation en place sur les territoires⁸.

Pour la programmation 2015-2020, cet outil élargira son périmètre aux enjeux climatiques, donnant ainsi naissance à des « Mesures agro-environnementales et climatiques » (MAEC), mais ses principes resteront les mêmes. Ces mesures seront cette fois mises en œuvre au niveau régional, dans le cadre de la décentralisation de la gestion du FEADER. Elles seront de deux types : des mesures « système » (l'exploitation agricole dans son ensemble) et des mesures « à la parcelle ». Les mesures systèmes visent un changement global de l'exploitation ou le maintien de systèmes cohérents pouvant répondre à plusieurs enjeux environnementaux (en cohérence avec d'autres enjeux, notamment économiques). Elles comportent donc une logique d'intégration. Les mesures à la parcelle ciblent, quant à elles, un problème localisé, spécifique, pour le traiter avec la plus grande efficacité possible.

Les compromis à faire entre intégration de l'ensemble des enjeux environnementaux et

ciblage sur l'un d'entre eux ont été débattus depuis la création des MAE. Après avoir balancé entre une approche et l'autre, la politique agro-environnementale cherche aujourd'hui plutôt à les combiner. Ainsi, la « territorialisation » des MAE sur la période 2007-2013, qui sera généralisée en 2015-2020, marque une volonté d'assouplissement et d'adaptation. L'idée est de permettre à des acteurs de terrain (appelés « opérateurs »), issus du monde agricole et/ou environnemental, de proposer un « Projet agro-environnemental » (PAE ou PAEC), dont ils définiront les actions pour un territoire dont ils établissent également le périmètre. Ce projet doit s'inscrire dans un cadre défini par l'État (et les régions pour 2015-2020), et être approuvé par les autorités en charge de la mise en œuvre du FEADER pour bénéficier de financement. Ce compromis, entre une approche descendante (*top-down*) et ascendante (*bottom-up*), qui touche aujourd'hui le secteur agricole, s'inscrit dans un mouvement plus général et plus ancien de co-construction des politiques publiques entre administrations et représentants de la société civile (voir encadré 1).

Comment ces marges de manœuvre, nouvelles en agriculture, ont-elles été mises à profit pour réaliser des projets plus innovants, intégrés et collectifs ? C'est ce que l'étude a cherché à savoir en analysant 17 expériences réparties sur le territoire métropolitain¹¹.

Encadré 1 - Développement rural, territorialisation et co-construction des politiques publiques⁹

Depuis le milieu des années 1970, une tendance à la décentralisation de l'action publique s'est affirmée en France. A été progressivement questionnée l'existence d'un centre décideur unique, concentré à Paris et éloigné des territoires où s'appliquent les politiques qu'il conçoit. La logique *top down* (ou « descendante »), caractéristique des États centralisés, et héritée de la période de reconstruction d'après-guerre, a peu à peu été complétée par une logique *bottom up* (ou « ascendante »). Cette dernière consiste à partir du local et de ses acteurs pour faire émerger une action que l'on suppose mieux adaptée aux besoins des populations.

Les questions de développement rural et de protection de l'environnement ont été au cœur de ces tendances décentralisatrices. En effet, la réflexion à l'échelle d'écosystèmes ou de bassins versants est particulièrement propice au développement d'une vision territorialisée du bien commun. S'il existe un intérêt général propre à un territoire, il est pertinent de mobiliser les acteurs locaux directement

concernés. La notion de « gouvernement » (centralisé et décideur) perd alors de sa pertinence au profit d'une « gouvernance » plus large, rassemblant les parties prenantes sur le terrain.

Dans ce cadre, le rapport à l'autorité est plus souple et l'administration cherche moins à appliquer des décisions centrales qu'à susciter du partenariat, de la coopération et des échanges. De nombreux travaux, dans la lignée de ceux de Michael Lipsky¹⁰, ont montré l'influence majeure que pouvaient avoir les acteurs de la mise en œuvre d'une politique sur les résultats de cette politique. Les personnes « en bout de chaîne », directement au contact des publics cibles, loin de se cantonner au rôle d'exécutants, adaptent et modifient la politique. La marge de liberté de ces acteurs est encore plus étendue dans le cadre d'actions peu bureaucratiques et procédurales telles que les MAE. Dans le cadre de ces politiques souples et délibératives, l'enjeu premier est la mise en cohérence des diverses actions menées en différents lieux du territoire.

2 - Innovation, intégration et action collective au service de l'efficacité environnementale

Afin d'identifier les apports d'une démarche plus ou moins innovante, intégrée et collective, le rapport liste les principaux paramètres conditionnant l'efficacité environnementale d'un projet. Comme illustré en figure 1, il s'agit d'une combinaison associant le territoire visé par le projet (zonage), les actions demandées aux agriculteurs participants (engagements) et le niveau de participation par rapport à l'ensemble des agriculteurs du territoire (taux de contractualisation).

Il peut exister une tension entre l'étendue du territoire couvert et le niveau d'exigence des engagements demandés aux agriculteurs : si l'on recherche un fort taux de contractualisation, pour renforcer la portée collective d'un projet, on peut tenter de l'obtenir en visant un grand nombre d'engagements sur des mesures « faciles », au risque d'une faible efficacité unitaire, et donc aussi d'ensemble. Les stratégies d'intégration (coupler l'objectif environnemental avec d'autres enjeux pour encourager les adhésions) et d'innovation (trouver des solutions originales pour améliorer la qualité des mesures comme l'engagement des agriculteurs), peuvent être envisagées pour résoudre cette tension.

7. PDRH, mesure 214-A « Prime herbagère agro-environnementale » (PHAE).

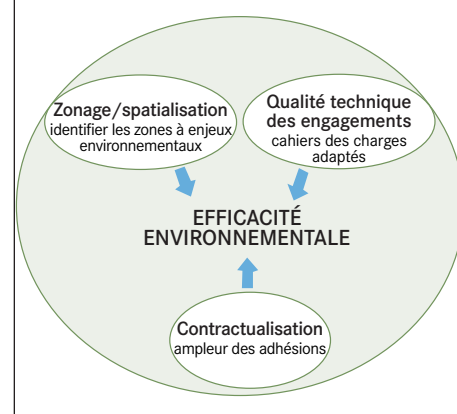
8. Villien C., Claquin P., 2012, *Les mesures agro-environnementales : complémentarités de l'approche « territoriale » et de l'approche par « système d'exploitation »* Analyse n° 47, Centre d'études et de prospective.

9. Contribution de Josselin Crozier, stagiaire CEP.

10. Lipsky M., 1980, *Street-level Bureaucracy*, New York.

11. Le choix de ces projets s'est fondé sur l'expérience des membres du comité de pilotage, en veillant à un bon équilibre dans leur distribution géographique.

Figure 1 - Les déterminants de l'efficacité d'un projet agro-environnemental



Source : auteurs

Tableau 1 - Les notions de *collectif*, d'*intégration* et d'*innovation* dans les projets agro-environnementaux

Collectif		
Deux grandes familles de collectifs, avec des critères clés spécifiques :		
Collectif de territoire diversité et nombre de partenaires force du portage, implication d'acteurs moteurs ; représentativité territoriale du groupe d'agriculteurs impliqué dans le collectif L'animation est la clé pour articuler ces 2 collectifs	Collectif agricole taux de contractualisation ; dynamique collective autour du PAE, création ou renforcement de relations, intensité des échanges	
Des moteurs de l'instauration d'un collectif variés		
Enjeu environnemental conserver/reconquérir une ressource menacée/dégradée		Projet de filière/territoire qui se saisit d'un enjeu environnemental
Pourquoi le collectif est important pour l'efficacité environnementale ?		
La dimension collective est nécessaire pour les projets dont les enjeux environnementaux nécessitent d'atteindre une certaine masse critique pour être efficaces.		
Intégration		
Différents registres d'intégration : que s'agit-il d'intégrer ?		
L'environnement dans une dynamique économique/sociale	Plusieurs objectifs environnementaux entre eux (eau, biodiversité, etc.)	Une dynamique territoriale dans un projet environnemental
Différents niveaux où se joue l'intégration		
Exploitation	Filière (intégration verticale)	Territoire (intégration horizontale)
Le rôle du référent environnemental est essentiel pour assurer l'intégration des enjeux environnementaux (contenu du cahier des charges, zonage) et son portage		
Pourquoi l'intégration est importante pour l'efficacité environnementale ?		
L'intégration sociale et économique pour assurer l'acceptabilité et la pérennité du projet		
Innovation		
Différents registres d'innovation		
Technique	Institutionnelle et conduite de projet	Administrative
Des degrés de changement variables		
Adaptation marginale		Rupture
Pourquoi l'innovation est importante pour l'efficacité environnementale ?		
L'innovation permet de combiner les trois termes de l'efficacité environnementale : forte contractualisation, cahier des charges pertinent, cohérence spatiale, en particulier dans des contextes défavorables, en l'absence de solutions connues.		

Source : auteurs

Que recouvrent plus concrètement ces notions d'action collective, d'intégration et d'innovation pour un projet agro-environnemental ? Sur la base des expériences analysées et d'entretiens avec des experts, le rapport en décline les principales dimensions, résumées dans le tableau 1.

La dimension collective est jugée nécessaire à l'efficacité environnementale pour les projets devant atteindre une certaine « masse critique ». Des « collectifs de territoires » et des « collectifs agricoles » sont ainsi distingués. L'intégration favorise l'acceptabilité et la pérennité du projet, au service de l'efficacité environnementale. Elle est différenciée selon ses modalités (intégrer l'environnement dans une dynamique économique, intégrer plusieurs objectifs environnementaux entres eux, etc.) et ses échelles (collectif, territoire, etc.). L'innovation peut permettre d'articuler les trois critères de l'efficacité environnementale (forte contractualisation, cahier des charges pertinent, cohérence spatiale), notamment lorsque le contexte est complexe et qu'aucune solution connue n'est jugée satisfaisante. Elle est distinguée selon ses différents registres (technique, institutionnelle, administrative, économique) ainsi que ses degrés de changement (adaptation, rupture).

3 - Le rôle clé du « référent environnemental »

L'analyse des 17 projets collectifs, intégrés et innovants permet de mettre en évidence le rôle déterminant du référent environnemental dans la réussite des projets. Celui-ci est défini comme « l'acteur ou le groupe d'acteurs garants des objectifs environnementaux et de leur portage tout au long du projet ». Ce référent remplit en général deux fonctions essentielles.

Premièrement, il définit des objectifs adaptés au contexte local et évalue le projet dans le temps. Cela suppose d'inscrire des thématiques générales comme la qualité de l'eau, la protection de la biodiversité ou la gestion des paysages dans les territoires de projet, en faisant ressortir les dynamiques agricoles et environnementales locales. Cela peut par exemple consister, sur tel territoire, à identifier les sites de nidification de l'outarde canepetière et à expliciter le lien avec la dynamique de leur population. À tel autre endroit, il s'agit de cartographier les zones contributives d'un captage et d'expliciter la relation entre la qualité de ses eaux et l'évolution de son exploitation par l'agriculture. Ce travail de déclinaison territoriale repose sur des

démarches d'inventaires, de mesures, de spécialisation ou de modélisation spécifiquement mises en œuvre sur la zone du projet agro-environnemental.

Ensuite, le référent porte ces enjeux auprès des « collectifs de territoire » et des « collectifs agricoles ». Ce portage repose sur une communication et une pédagogie permettant une bonne appropriation des objectifs environnementaux par les acteurs de terrain. L'objectif est d'inscrire la dynamique environnementale visée par le projet dans des dynamiques territoriales et agricoles.

Le référent environnemental a les connaissances nécessaires pour évaluer la pertinence de l'expertise environnementale, sans nécessairement être lui-même l'expert (par exemple, il dresse le cahier des charges des inventaires naturalistes pertinents et s'assure de leur mise en œuvre). Ce rôle est avant tout fonctionnel, et non pas institutionnel. Il ne coïncide donc pas nécessairement avec le rôle d'*opérateur* du projet. Dans les cas étudiés, les référents environnementaux sont des communautés de commune, des syndicats d'eau, des DREAL, des associations naturalistes, des PNR, des organismes de recherche ou des organismes agricoles.

4 - Quelques pistes pour favoriser des projets innovants, intégrés et collectifs

S'inspirant des projets exemplaires identifiés, le rapport propose des pistes susceptibles de favoriser l'émergence de projets agro-environnementaux plus innovants, intégrés et collectifs. Certaines confirment des orientations déjà prises, d'autres apportent des éléments nouveaux. Les principales d'entre elles sont présentées ci-après, rassemblées en deux grandes familles. La première est centrée sur la définition des Zones d'action prioritaires (ZAP), servant de cadres à la mobilisation des financements de l'État¹². La seconde concerne la conception des projets agro-environnementaux eux-mêmes et la définition des actions à mettre en œuvre.

Adapter la définition des zones d'action prioritaires

Trois propositions principales sont formulées :

- **étendre le périmètre d'action à des territoires hors enjeux réglementaires.** Dans un contexte budgétaire tendu, la tendance est de cantonner les ZAP aux seules zones réglementaires (Natura 2000, directive cadre sur l'eau). Or des initiatives intégrées, innovantes et collectives peuvent naître en dehors de ces zones, avec des objectifs pertinents d'un point de vue écologique, puisqu'on peut y trouver des systèmes d'exploitation à fortes aménités environnementales.

- **solliciter activement les collectivités et les acteurs environnementaux.** En effet, ces catégories d'acteurs ont *a priori* une légitimité importante pour porter les « fortes aménités environnementales » régionales.

- **intégrer les expériences ayant démontré leur efficacité, au sein des ZAP.** Beaucoup de projets s'inscrivent dans la durée et l'arrêt de dynamiques positives, pour des raisons de zonage, aura des conséquences néfastes sur les sites concernés. Les projets qui font preuve d'une pertinence et d'une efficacité démontrées, par un suivi des pratiques et des impacts environnementaux recherchés, doivent ainsi être considérés en priorité.

Améliorer la conception et la sélection des projets agro-environnementaux

Six principales recommandations sont formulées par les auteurs de l'étude :

- **définir des objectifs environnementaux tangibles et spatialisés.** C'est une

12. La politique de développement rural est co-financée par l'Union européenne. À chaque dépense du FEADER est associée une part de financement national, pouvant provenir de l'État, des régions, d'établissements publics (agences de l'eau), etc.

condition essentielle pour pouvoir évaluer le succès des projets et mobiliser les acteurs locaux. Protéger une population d'oiseaux supposera d'avoir établi au préalable sa dynamique ou son habitat ; reconquérir la qualité de l'eau d'un captage nécessitera d'avoir établi des objectifs intermédiaires, en fonction des temps de transferts vers la nappe, des pratiques, etc. Il s'agit là d'approfondir le diagnostic préalable au projet, alors qu'il est souvent vu comme une perte de temps.

- **porter les objectifs environnementaux auprès des collectifs de territoire et des collectifs agricoles.** À l'échelle du territoire de projet, les objectifs environnementaux doivent être compris non seulement au regard de leur cohérence écologique, mais aussi en fonction de leur justification sociale.

- **favoriser la présence d'un référent environnemental dans les projets agro-environnementaux.** Le cadre national de mise en œuvre des MAEC établit que le PAEC est « co-construit en partenariat avec les acteurs du territoire : représentants professionnels, organismes de protection de l'environnement, collectivités locales, représentants des filières ». Au regard des résultats de l'étude, le référent environnemental doit avoir un rôle pivot dans cette phase de construction.

- **exiger un dispositif d'évaluation et de capitalisation aux niveaux régional et national.** Le suivi et l'évaluation étant indispensables à l'amélioration des politiques mises en œuvre, un système de suivi (indicateurs quantifiés de réalisations, de résultats et d'impacts) et des moyens techniques et financiers devraient être mobilisés pour chaque projet. Les résultats des évaluations doivent être capitalisés aux échelles régionale et nationale, afin d'identifier les « bonnes pratiques » ou expériences réussies transférables. Le **réseau rural français** pourrait jouer un rôle en ce sens.

- **prévoir des moyens d'accompagnement en adéquation avec la taille et la complexité des projets.** Les expériences analysées dans l'étude montrent que les projets les plus aboutis ont mobilisé des moyens d'animation conséquents, allant au-delà des modalités habituellement prévues. Les auteurs de l'étude suggèrent que des projets agro-environnementaux puissent développer des liens plus étroits avec des programmes de recherche finalisés ou les groupes opérationnels qui seront mis en œuvre dans le cadre du Partenariat européen pour l'innovation (PEI). Diagnostic, accompagnement administratif, appui technique, communication, facilitation, évaluation, etc., sont des fonctions que les moyens d'animation devront prendre en charge. Étant donné le financement important que cela pourrait nécessiter, les auteurs suggèrent que des montants

dédiés soient clairement identifiés dans les budgets initiaux des financeurs.

- **mobiliser les MAEC en combinaison avec d'autres outils.** Les MAEC sont un des instruments essentiels au service de l'action environnementale en agriculture. Leur mise en œuvre doit toutefois se faire de façon complémentaire avec d'autres outils du développement rural, comme les aides à l'investissement et l'aide à l'installation.

* *
*

Dans sa conclusion, l'étude met en avant deux principaux résultats. Le premier concerne le rôle déterminant du « référent environnemental ». En fixant des objectifs environnementaux réalistes, puis en garantissant leur bonne adéquation avec les mesures de gestion proposées, il assure une plus grande efficacité environnementale du projet. Pour réussir, ce référent doit disposer de moyens institutionnels, financiers et techniques.

Le deuxième résultat mis en exergue par le rapport est la nécessité d'accompagner les projets agro-environnementaux au niveau de chaque territoire de projet, mais aussi au niveau des régions, autorités de gestion du dispositif. Cet accompagnement gagnerait à s'articuler avec des outils de politique publique déjà en place (réseau rural) ou à venir (PEI).

Les recommandations émises par cette étude, et rappelées pour certaines dans cette note, devraient pouvoir être utilement mobilisées par les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de mesures agro-environnementales et climatiques, et en particulier par les autorités de gestion que sont aujourd'hui les Régions, au service de la performance environnementale des exploitations agricoles.

Xavier Poux - Asca
Jean-Baptiste Faure

Bureau des actions territoriales
et agro-environnementales, MAAF
Clément Villien
Centre d'études et de prospective, MAAF

Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire
et de la Forêt
Secrétariat Général
Service de la statistique et de la prospective
Centre d'études et de prospective
12 rue Henri Rol-Tanguy
TSA 70007
93555 MONTREUIL SOUS BOIS Cedex
Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Béatrice Sédillot

Rédacteur en chef : Bruno Héroult
Mel : bruno.herault@agriculture.gouv.fr
Tél. : 01 49 55 85 75

Composition : SSP Beauvais
Dépôt légal : À parution © 2015