



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Évaluation de la politique publique relative à l'accompagnement des agriculteurs aux changements de pratiques

Rapport final

Décembre 2022



Institut des Ressources Environnementales
Et du Développement Durable

L'ÉVALUATION ÉCONOMIQUE AU SERVICE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

SOMMAIRE

Liste des figures	6
1. CONTEXTE DE L'ETUDE	9
1.1 L'EAU ET L'AGRICULTURE SUR LE BASSIN ARTOIS-PICARDIE	9
1.2 LES ACTEURS DE LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS DIFFUSES D'ORIGINE AGRICOLE SUR LE BASSIN ARTOIS-PICARDIE	10
1.2.1 <i>Les services de l'Etat en région : la DRAAF et la DREAL</i>	<i>11</i>
1.2.1.1 Plan d'actions régional de la directive Nitrate	11
1.2.1.2 Les Plans Régionaux pour une Agriculture Durable (PRAD)	13
1.2.1.3 Plan de développement de l'agriculture biologique en Hauts de France 2017-2021	14
1.2.1.4 Plan Ecophyto	15
1.2.1.5 La protection des captages d'eau potable	16
1.2.2 <i>La région des Hauts-de-France</i>	<i>16</i>
1.2.2.1 Les Plans de Développement Ruraux des ex-région Picardie et Nord-Pas-de-Calais pour la période 2014-2020	16
1.2.2.2 Plan Agroécologie 2020-2025 des Hauts de France	18
1.2.3 <i>L'Agence de l'Eau Artois-Picardie</i>	<i>19</i>
1.2.3.1 La gouvernance de la politique de l'AEAP	19
1.2.3.2 Le SDAGE	20
1.2.3.3 Le PDM associé au SDAGE	22
1.2.3.4 Le Programme d'Intervention de l'AEAP	24
1.2.3.5 Les dispositifs territoriaux	26
1.2.3.6 Les aides indirectes aux exploitants agricoles	27
1.2.3.7 Les aides directes aux exploitants agricoles	28
1.2.3.8 Redevances pour pollutions diffuses	28
1.2.3.9 Moyens humains déployés par l'AEAP	30
1.2.4 <i>Les services de l'Etat à l'échelle départementale</i>	<i>31</i>
1.2.5 <i>Les partenaires techniques du monde agricole</i>	<i>32</i>
1.2.6 <i>Les collectifs agricoles en faveur d'une transition Agroécologique</i>	<i>32</i>
1.2.7 <i>Synthèse : cartographie des acteurs et dispositifs existants en faveur de la réduction des pollutions diffuses d'origine agricole</i>	<i>34</i>
1.3 OBJECTIFS DE L'EVALUATION	35
2. REFERENTIEL DE L'EVALUATION	36
2.1 METHODOLOGIE GENERALE	36
2.2 PRESENTATION ET COMPREHENSION DES QUESTIONS EVALUATIVES	37
2.2.1 <i>Mesurer le contexte et les effets de la politique mise en œuvre et les écarts par rapport aux objectifs visés</i>	<i>37</i>
2.2.1.1 Cadrage initial de la politique de l'AEAP (Q1, Q2 et Q3)	38
2.2.1.2 Effets constatés de la politique de l'AEAP (Q4, Q5, Q6 et Q7)	39
2.2.2 <i>Rendre compte de l'efficacité des moyens humains et financiers engagés par l'AEAP sur cette politique pour cette période 2013 à 2021</i>	<i>41</i>
2.2.3 <i>Réviser cette politique publique au regard des résultats de son évaluation et de l'évolution du contexte</i> ⁴²	
3. ANALYSE EVALUATIVE	44
3.1 BILAN DE LA STRATEGIE DE L'AEAP : CONTEXTE ET EFFETS DE L'INTERVENTION	44
3.1.1 <i>Analyse de la planification initiale de l'AEAP</i>	<i>44</i>
3.1.1.1 Stratégie de l'AEAP	44
3.1.1.2 Objectifs de moyens et indicateurs de suivi	46
3.1.1.3 Indicateurs de résultats techniques	46
3.1.1.4 Indicateurs de résultats environnementaux	47

3.1.1.5	Synthèse et préconisations.....	50
3.1.2	<i>Analyse des effets de la politique d'aides de l'AEAP</i>	51
3.1.2.1	Approche par type de domaines accompagnés par l'Agence.....	52
3.1.2.2	L'accompagnement à la réduction des pollutions diffuses d'origine non-agricoles.....	55
3.1.2.3	Caractéristique des porteurs de projets et nombre de dossiers subventionnés.....	55
3.1.2.4	Synthèse.....	56
3.2	EFFICACITE ET EFFICIENCE DES INTERVENTIONS DE L'AEAP	57
3.2.1	<i>Cadrage méthodologique de la notion d'efficacité</i>	57
3.2.2	<i>Analyse des facteurs incitant le changement de pratiques</i>	58
3.2.3	<i>Bilan de l'efficacité des aides par type d'aides</i>	59
3.2.3.1	Les aides directes.....	60
3.2.3.2	La connaissance, l'animation et le conseil agricole.....	63
3.2.3.3	Le soutien aux filières.....	69
3.2.4	<i>Bilan des procédures d'aides de l'AEAP</i>	73
3.2.5	<i>Positionnement stratégique de l'AEAP dans l'environnement institutionnel de l'agroenvironnement</i> 77	
4.	SYNTHESE DES PRECONISATIONS	78
5.	BIBLIOGRAPHIE	79
ANNEXES	80
5.1	AXES STRATEGIQUE ET OBJECTIFS DU PRAD PICARDIE (ACTUALISATION 2015)	80
5.2	AXES STRATEGIQUES ET ENJEUX DU PRAD NPdC (2013)	80
5.3	METHODOLOGIE DE L'EVALUATION	81
5.4	Liste des entités interrogées lors de la phase évaluative	85
5.5	SYNTHESE DES EVALUATIONS PORTANT SUR L'ANIMATION DES SAGE	86

Liste des tableaux

Tableau 1 : objectifs et actions du PRAD Picardie en lien avec les pressions agricoles	13
Tableau 2 : objectifs et actions du PRAD Nord-Pas-de-Calais en lien avec les pressions agricoles	14
Tableau 3 : axes stratégiques du Plan Agroécologie 2020-2025 et exemples d'actions opérationnelles.....	18
Tableau 4: évolution des orientations spécifiques aux pressions agricoles	20
Tableau 5: évolution des orientations intégrant en partie les pressions d'origine agricole	21
Tableau 6: évolution des orientations des X ^{ème} et 11 ^{ème} programmes	25
Tableau 7 : évolution des taux associés à la redevance pollutions diffuses	29
Tableau 8 : missions de la DDT et exemples d'interventions en lien avec l'agriculture et la préservation de l'environnement	31
Tableau 9 : critères d'évaluation, indicateurs et outils mobilisés pour répondre aux questions 1 à 3.....	38
Tableau 10 : critères d'évaluation, indicateurs et outils mobilisés pour répondre aux questions 1 à 3 - suite.....	39
Tableau 11 : critères d'évaluation, indicateurs et outils mobilisés pour répondre aux questions 4 à 7.....	40
Tableau 12 : critères d'évaluation, indicateurs et outils mobilisés pour répondre aux questions 8 à 10.....	41
Tableau 13 : outils mobilisés pour répondre aux questions 11 à 14	43
Tableau 14 : synthèse forces / faiblesses recensées par type de dispositifs d'aides directes	61
Tableau 15 : synthèse forces / faiblesses en matière d'animation et de conseil agricole	66
Tableau 16 : synthèse forces / faiblesses des procédures de gestion des aides par l'AEAP	73

Liste des figures

Figure 1 : OTEX par commune du bassin Artois-Picardie (RGA 2010)	9
Figure 2 : cartographie des zones vulnérables et zones d'actions renforcées pour la Région des Hauts-de-France	12
Figure 3 : bilan du Plan Ecophyto Pour la Région Hauts-de-France.....	15
Figure 4 : Principales évolutions réglementaires encadrant la protection des captages eau potable	16
Figure 5 : programme d'aides prévisionnel du PDR 2014-2020 de Picardie (en M €)	17
Figure 6 : programme d'aides prévisionnel du PDR 2014-2020 de Nord-Pas-de-Calais (en M€).....	18
Figure 7: schéma de la gouvernance de la politique de l'AEAP	19
Figure 8: évolution de la part des mesures agricoles dans le total des PDM	22
Figure 9: évolution du chiffrage PDM par thématique agricole	22
Figure 10: proportion des mesures agricoles territorialisées par SDAGE	23
Figure 11 : évolution de la part des interventions de l'AEAP pour l'agriculture au sein des X ^{ème} et 11 ^{ème} programme (montants des PI globaux soustrait des dépenses courantes de l'Agence)	24
Figure 12 : état d'avancement des SAGES - Bassin Artois Picardie	26
Figure 13 : état des ORQUE sur le bassin Artois Picardie	27
Figure 14 : évolution annuelle du montant de la redevance pollutions diffuses et évolution du nombre de redevables .	29
Figure 15 : répartition des redevances perçues par catégorie	30
Figure 16 : évolution du nombre d'ETPT et EPT de l'AEAP dédiés aux interventions agricoles.....	31
Figure 17 : cartographie des collectifs agricoles en faveur d'une transition agroécologique	33
Figure 18 : synthèse du cadre réglementaire de la politique de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole	34
Figure 19 : cartographie des acteurs des politiques de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole	34
Figure 20: la chaîne de valeur de l'action publique et les critères d'évaluation des politiques publiques	35
Figure 21 : synthèse des acteurs interrogés lors de la consultation.....	37
Figure 22 : cadre théorique d'analyse du dimensionnement initial de la politique d'intervention de l'AEAP en matière agricole	44
Figure 23 : documents de cadrage des objectifs globaux et opérationnels de l'AEAP	45
Figure 24 : pressions, zonages, pratiques et leviers d'interventions privilégiés par l'AEAP en matière de pollutions diffuses agricoles	45
Figure 25 : illustration du manque de bancarisation des données techniques relatives aux aides versées par l'AEAP	46
Figure 26 : illustration des tendances d'évolution des pressions azotées et phytosanitaires	48
Figure 27 : évolution des surface AB converties et en conversion, évolution du nombre de fermes, depuis 1995	49
Figure 28 : synthèse des forces et faiblesses du cadrage initial de la politique d'intervention agricole de l'AEAP	50
Figure 29 : comparaison des aides prévisionnelles et engagées entre le X ^{ème} et le 11 ^{ème} programme à mi-parcours.....	51
Figure 30 : comparaison annuelle des aides prévisionnelles et réalisées entre 2013 et 2021	52
Figure 31 : comparaison annuelle des aides prévisionnelles et réalisées en soutien à l'équipement (2013-2021).....	52

Figure 32 : comparaison annuelle des aides prévisionnelles et réalisées en soutien à l'AB et à l'agroforesterie (2013-2021)	53
Figure 33 : comparaison annuelle des aides prévisionnelles et réalisées en soutien à l'agriculture en ZH (2013-2021) ...	54
Figure 34 : comparaison annuelle des aides prévisionnelles et réalisées - lutte contre les pollutions diffuses (2013-2021)	54
Figure 35 : répartition du volume de financement par type d'acteurs et par programme	55
Figure 36 : répartition du nombre de projets aidés par type d'acteurs et par programme	56
Figure 37 : illustration de la notion d'efficacité recherchée par l'AEAP en matière d'accompagnement au changement de pratiques agricole	57
Figure 38 : synthèse des facteurs incitant au changement de pratiques en matière agricole	58
Figure 39 : répartition des aides attribuées par nature d'intervention entre le X ^{ème} et le 11 ^{ème} PI à mi-parcours (M.€) ...	60
Figure 40 : répartition annuelle des aides attribuées au titre des aides directes entre le X ^{ème} et le 11 ^{ème} PI à mi-parcours (M.€)	61
Figure 41 : répartition annuelle des aides attribuées au titre de l'animation et du conseil entre le X ^{ème} et le 11 ^{ème} PI à mi-parcours (M.€)	63
Figure 42 : représentation des jeux acteurs sur le bassin, en matière d'accompagnement au changement de pratiques agricoles	64
Figure 43 : synthèse des forces et faiblesses des actions d'animation et conseil agricole	65
Figure 44 : répartition des aides attribuées au titre du soutien aux filières entre le X ^{ème} et le 11 ^{ème} PI à mi-parcours (M.€)	69
Figure 45 : synthèse des dispositifs engagés par les IAA, analogue aux dispositifs de l'AEAP	70
Figure 46 : définition d'une stratégie commune entre l'AEAP et les filières	71
Figure 47 : synthèse forces / faiblesses du positionnement de l'AEAP dans l'environnement institutionnel	77

Lexique

AAC	Aire d'alimentation de Captage
AAP	Appel à projet
AB	Agriculture biologique
ACS	Agriculture de conservation des sols
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AEAP	Agence de l'eau Artois Picardie
AESN	Agence de l'eau Seine Normandie
BNI	Bas niveau d'intrants
CARE	Contrat d'Action pour la Ressource en Eau
CLE	Commission locale de l'eau
DCE	Directive cadre européennes sur l'eau
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DRAAF	Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et des forêts
EGA	Etats généraux de l'alimentation
ETA	Entreprise de travaux agricole
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein total
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FSE	Fond social européen
GEDA	Groupement d'étude et de développement agricole
GIEE	Groupement d'intérêt économique et environnemental
GO-PEI	Groupe opérationnel – partenariat européen pour l'innovation
HdF	Hauts de France
LEMA	Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques
MAEC	Mesures agro-environnementales et climatiques
N2000	Natura 2000
OFB	Office français de la biodiversité
ORQUE	Opération de reconquête de la qualité des eaux
PAC	Politique agricole commune
PAR	Plan d'action régional (directive nitrate)
PDAB	Plan de développement de l'agriculture biologique
PDM	Programme de mesures
PDRR	Plan de développement rural régional
PGSSE	Plan de gestion de la sécurité sanitaire des eaux
PNR	Parc naturel régional
PPI	Programme pluriannuel d'intervention
PPP	Produits phytopharmaceutique
PRAD	Plan régional pour une agriculture durable
PSE	Paiement pour services environnementaux
RDD	Reliquat azoté en début de drainage
RGA	Recensement général agricole
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SATEGE	Service d'assistance technique à la gestion des épandage
SAU	Surface agricole utile
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SRCAE	Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
ZSCE	Zone soumise à contrainte environnementale

1. Contexte de l'étude

1.1 L'EAU ET L'AGRICULTURE SUR LE BASSIN ARTOIS-PICARDIE

L'agriculture sur le bassin Artois-Picardie

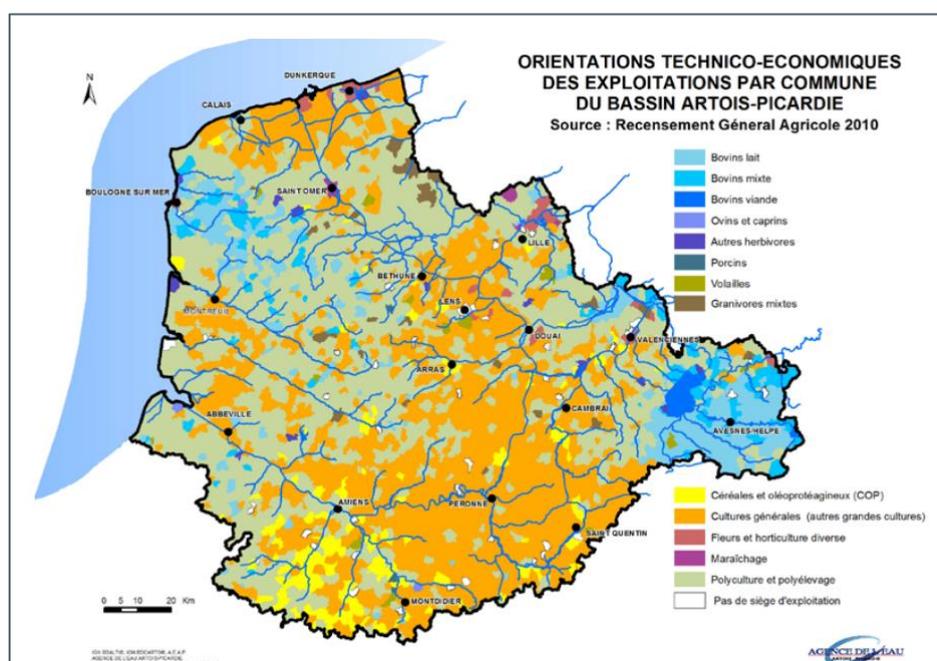
L'agriculture occupe une place majeure sur le bassin Artois-Picardie. Sur les trois départements couverts par le bassin, on recensait en 2016 près de 20 000 exploitations, dont plus de 10 000 exploitations d'élevages, qui couvrent 1,2 millions d'hectares de SAU¹. A l'instar des exploitations sur la France métropolitaine, on assiste à une concentration des exploitations sur le bassin, se traduisant par une diminution du nombre d'exploitations et une augmentation de leur SAU. Entre 1990 et 2017, la SAU a chuté de 10 et 13% pour les départements du Nord et du Pas-de-Calais.

D'après le recensement agricole de 2010, 85% de la SAU est utilisée pour des cultures, majoritairement des céréales (47%). Au-delà des céréales, le territoire d'intervention de l'agence de l'eau Artois Picardie est un bassin majeur de la production agroalimentaire et des cultures industrielles. Il fournit près de la moitié de la production française de pommes de terre, 80% de la chicorée à café, 85% des endives, 60% des petits pois et 1/3 de la production française de haricots verts, de lin textile et de betterave industrielle².

On retrouve également sur le bassin une activité d'élevage, principalement laitier, très développée avec environ 1,2 millions d'unités gros bétail. Le cheptel est principalement localisé en Nord-Pas-de-Calais. On y élève des bovins, de la volaille et du porc. L'activité d'élevage connaît une diminution du nombre d'unité gros animaux : entre 2000 et 2017, la réduction du cheptel est de 15% sur l'Escaut et 6% sur la Sambre¹.

La carte ci-après détaille l'orientation technico économique des exploitations par commune du bassin Artois Picardie, d'après le RGA 2010.

Figure 1 : OTEX par commune du bassin Artois-Picardie (RGA 2010)



Source : RGA 2010

¹ Surface Agricole Utile. Source : Etat des Lieux du bassin Artois Picardie, AEAP, 2019.

² Source : L'eau et l'agriculture, AEAP, Novembre 2015.

L'eau et l'agriculture : de nombreux enjeux

L'activité agricole génère une pression qualitative et quantitative sur la ressource en eau. D'un point de vue qualitatif, l'épandage d'effluents, de fertilisants et/ou de produits phytosanitaires, génèrent des pollutions diffuses (nitrates, pesticides). Les activités d'élevage, par le biais des bâtiments de ferme, peuvent générer des pollutions ponctuelles. D'un point de vue quantitatif, l'abreuvement du cheptel, l'irrigation des cultures, le nettoyage des bâtiments d'élevage (salles de traites), peuvent constituer une pression sur les nappes, cours d'eau ou plans d'eau. L'agriculture peut aussi impacter les milieux naturels tels que les zones humides ou les cours d'eau.

L'arrêté du 13 juillet 2021 a classé la totalité du bassin Artois Picardie en zone vulnérable au titre de la Directive Nitrates. Sur le plan des pesticides, on retrouve des concentrations cumulées supérieures à 2 µg/L dans 70% des stations de traitement des eaux de surface. On en détecte également dans 75% des stations en eau souterraine, même si la tendance est à la baisse depuis une quinzaine d'années.

Pour réduire les pressions agricoles phytosanitaires, le développement de l'agriculture biologique est encouragé par de nombreux acteurs institutionnels (la région HdF, la DRAAF, l'AEAP, les chambres d'agriculture et prestataires de la bio, etc.). Concrètement, ces initiatives se sont traduites par une hausse de l'agriculture biologique sur le bassin : entre 2000 et 2016, le nombre d'exploitations converties a été multiplié par 3, principalement sur les départements de la Somme et du Nord³.

En outre, le bassin Artois-Picardie comprend des zones à fort risque d'érosion des sols, qui peuvent avoir un impact sur la qualité des cours d'eau, des zones humides et de la biodiversité.

Enfin, du point de vue quantitatif, 7% de la SAU du bassin est irrigable, d'après le recensement agricole de 2010, principalement pour des cultures de légumes, pommes de terre et fleurs. L'irrigation représente 37 Mm³ soit moins de 8% des prélèvements en eau du bassin, mais ces prélèvements peuvent être localement importants. Les prélèvements à destination de l'irrigation sont à la hausse et contrairement à certains autres usages tels que l'hydroélectricité, ces usages sont dits « extractifs », autrement dit l'eau n'est pas directement restituée aux milieux aquatiques. Cette particularité accroît la pression quantitative sur les masses d'eau et nécessite de maîtriser les usages pour préserver les équilibres quantitatifs.

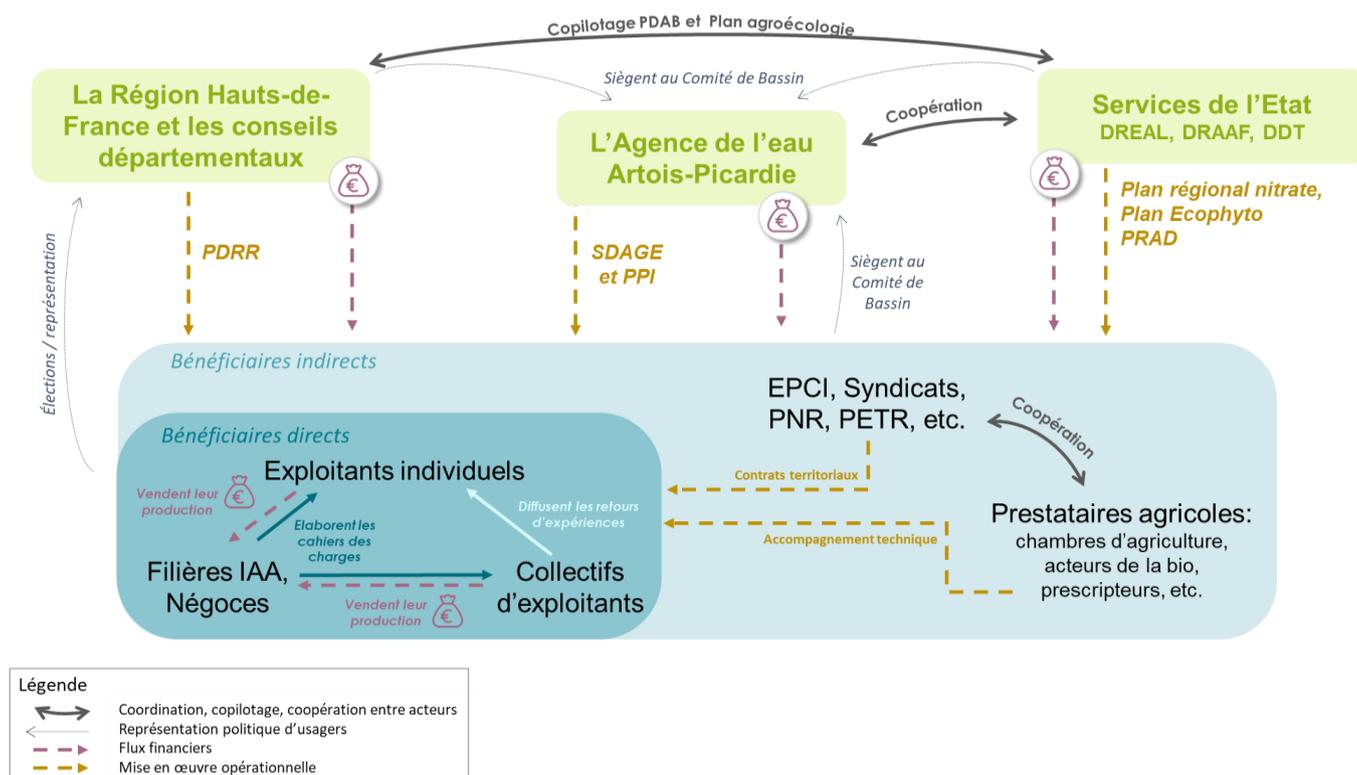
1.2 LES ACTEURS DE LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS DIFFUSES D'ORIGINE AGRICOLE SUR LE BASSIN ARTOIS-PICARDIE

Cette section a vocation à recenser l'ensemble des acteurs mobilisés en matière de réduction des pollutions diffuses d'origine agricole, d'analyser les orientations fixées ainsi que leurs évolutions, et de comprendre les interactions entre chacun. L'approche est proposée par acteur, dans une logique *descendante*⁴.

Le schéma suivant présente les principaux acteurs et les interactions entre eux.

³ Source : Etat des Lieux du bassin Artois Picardie, AEAP, 2019.

⁴ Logique « top-down » : de l'échelle géographique la plus large à l'échelle la plus locale.



Source : IREDD

1.2.1 LES SERVICES DE L'ÉTAT EN REGION : LA DRAAF ET LA DREAL

1.2.1.1 Plan d'actions régional de la directive Nitrates

La directive dite "Nitrates" (91/676/CEE) a été adoptée en 1991 avec deux objectifs :

- Réduire la pollution des eaux par les nitrates et l'eutrophisation issus des activités agricoles,
- Prévenir l'extension de ces pollutions.

En France, cette directive a été transposée dans le code de l'environnement (articles R.211-75 à R.211-82), et se concrétise par :

- Le suivi de la qualité de l'eau,
- La désignation de zones dites « zones vulnérables » sujettes à la pollution des eaux brutes par le rejet de nitrates d'origine agricole. Ce zonage est soumis à un réexamen quadriennal et révisé si nécessaire.
- L'établissement d'un code de bonnes pratiques agricoles et de mesures à mettre en œuvre sous forme de programmes d'action dans les zones vulnérables aux nitrates.

Dans les zones vulnérables aux nitrates, l'épandage d'azote provenant des effluents d'élevage est limité par la directive à 170 kilogrammes par hectare et par an.

Les règles applicables aux zones vulnérables portent sur :

- L'équilibre de la fertilisation,
- Les périodes d'application des engrais organiques et minéraux et leur utilisation près des cours d'eau et dans les terrains en pente,
- L'interdiction d'épandage sur sol enneigé, gelé, inondé,
- L'obligation de bandes enherbées de 5 mètres et,

- Le respect de durées minimales de stockage des effluents d'élevage.

Au sein de ces zones vulnérables, un programme d'actions (décliné en 2 volets : national et régional) s'applique, lui-même soumis à réexamen quadriennal. Elles peuvent être renforcées (période d'interdiction d'épandage...) ou déclinées (couverture des sols...) au niveau régional.

Le 6^{ème} Programme d'action de la directive Nitrates en Hauts-de France a été élaboré en 2018 et a une durée de validité de 4 ans. Composé d'actions obligatoires issues du socle national et de mesures spécifiques à la région des Hauts-de-France, il définit :

- La carte des zones vulnérables : depuis 2021, l'intégralité du territoire est classée en zone vulnérable.
- Les modalités d'épandage : calendrier, conditions d'épandage, motifs de dérogations.
- Les règles de stockage et de dépôts des effluents d'élevage : capacités de stockage requises, règle de dépôt au champ.
- L'équilibre de la fertilisation et les procédures administratives d'enregistrement.
- La gestion de l'interculture : les préconisations, dérogations et méthodes de destruction du couvert.
- Les autres mesures, et notamment :
 - o Les zones d'actions renforcées : en Hauts-de-France, 56 captages d'eau potable ont des dépassements fréquents du seuil de 50mg/l et font l'objet de mesures complémentaires (mesure de reliquat azoté en sortie d'hiver, formation au raisonnement de la fertilisation, reliquats azotés en début de drainage – RDD).
 - o Le retournement de prairies : rappel règlementaire, motifs de dérogations
 - o Bandes tampons le long des cours d'eau.

Figure 2 : cartographie des zones vulnérables et zones d'actions renforcées pour la Région des Hauts-de-France

Plusieurs arrêtés ont abouti à un classement de l'intégralité du territoire des Hauts-de-France en zones vulnérables :

- Par l'arrêté du 18 novembre 2016 portant désignation des zones vulnérables aux pollutions par les nitrates d'origine agricole dans le bassin Artois Picardie,
- Par les arrêtés du 13 mars 2015 et du 1^{er} octobre 2017 et portant désignation des zones vulnérables à la pollution par les nitrates d'origine agricole dans le bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers normands.
- Plus récemment, l'arrêté du 13 juillet 2021 a actualisé la carte des zones vulnérables pour passer l'intégralité du bassin Artois-Picardie en zone vulnérable.



Source : 6^{ème} Programme d'action régionale de la Directive Nitrate en Hauts-de-France.

1.2.1.2 Les Plans Régionaux pour une Agriculture Durable (PRAD)

L'élaboration des PRAD résulte de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Il fixe les grandes orientations de la politiques agricole, agroalimentaire et agro-industrielle de l'Etat dans la région, en tenant compte des spécificités des territoires ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux » (Art L. 111-2-1 du code rural et de la pêche maritime).

Piloté par le préfet de Région, le PRAD doit prendre en compte les orientations des SRCAE et devra être élaboré en cohérence avec les dispositions des SRCE et SDAGE.

Le PRAD de Picardie a été élaboré en 2013 et actualisé en 2015. Il définit 4 axes stratégiques présentés en annexe 5.1. Le second axe, *Accompagner la transition écologique de l'agriculture picarde en remettant l'agronomie au cœur des pratiques agricoles*, définit plusieurs objectifs en lien direct avec les enjeux de changements de pratiques :

Tableau 1 : objectifs et actions du PRAD Picardie en lien avec les pressions agricoles

Objectifs	Actions
Protéger et gérer la ressource en eau	<ul style="list-style-type: none"> - Promouvoir des itinéraires techniques pérennes - Poursuivre la mise en œuvre du plan Ecophyto en déployant les actions de formation, d'information, les expérimentations et la diffusion de l'innovation - Poursuivre la mise en œuvre des MAEC - Développer des collectifs d'agriculteurs pour engager des réflexions sur les pratiques et les alternatives aux intrants chimiques - Développer les conventions de mise à disposition avec des cahiers des charges spécifiques sur les aires d'alimentation de captage lors de transfert de foncier dans ces zones. - Développer des techniques d'irrigation économes en eau - Soutenir une gestion collective de la ressource en eau
Comment développer l'agriculture biologique ?	<ul style="list-style-type: none"> - Développer les formations initiales et continues adaptées au contexte picard - Favoriser l'installation et la conversion en AB, notamment par des contractualisations pluriannuelles type MAEC - Structurer les filières de collecte, transformation, distribution et commercialisation - Encourager le développement de l'AB sur les zones sensibles et périurbaines.
Protéger et préserver les sols	<p>Face au risque érosion :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diminuer les risques de battance et d'érodibilité des sols - Réduire les risques de ruissellement par une gestion concertée des successions culturales et du travail du sol entre exploitation et par l'implantation d'infrastructures écologiques <p>Sensibiliser les agriculteurs à l'importance d'une gestion raisonnée de long terme, notamment par le recours à des outils d'aides à la décision type GCEOS1</p>
Préserver la biodiversité, maintenir la qualité des paysages	<ul style="list-style-type: none"> - Encourager les bonnes pratiques en matière d'installation et d'entretien d'infrastructures écologiques diversifiées. - Accélérer le transfert de connaissance pour favoriser les itinéraires techniques préservant la biodiversité.
Favoriser la prospective et l'innovation pour accompagner les mutations du monde agricole	<ul style="list-style-type: none"> - Encourager les GIEE, diffuser leurs retours d'expériences et ériger ces cas en valeur d'exemple. - Encourager la recherche, l'innovation, l'expérimentation et de développement de nouveaux itinéraires techniques. - Développer des outils d'aides à la décision - Développer les expérimentations à destination de l'agriculture biologique pour acquérir des références techniques et agroéconomiques favorisant les conversions - Soutenir les travaux du pôle de compétitivité des Industries Agro-ressources pour améliorer la valorisation économique du végétal - Renforcer l'accompagnement au changement de pratiques des exploitations sur des démarches agro-environnementales, en favorisant notamment une approche territoriale.

S'agissant du PRAD du Nord Pas de Calais, élaboré en 2013, l'annexe 5.2 présente le détail des enjeux identifiés par axe stratégique. L'axe stratégique n°2, *Impliquer et faire reconnaître l'agriculture dans les enjeux d'aménagement du territoire et de préservation de l'environnement*, préconise un certain nombre d'actions en faveur de la réduction des pollutions diffuses d'origine agricole. Le tableau suivant présente, pour les enjeux environnementaux, les actions préconisées :

Tableau 2 : objectifs et actions du PRAD Nord-Pas-de-Calais en lien avec les pressions agricoles

Objectifs	Actions
Enjeu 2.3 : Porter un projet agricole durable adapté à la diversité des exploitations et à leur contexte socioéconomique	<ul style="list-style-type: none"> - Diffuser les pratiques et connaissances nouvelles auprès du plus grand nombre, notamment en matière de préservation des sols et de l'eau - Raisonner et accompagner les adaptations des systèmes de production et des assolements : maintien des prairies et des infrastructures écologiques, etc. - Encourager le développement de l'agriculture biologique par l'accompagnement des exploitants engagés et le développement des filières en aval. - Développer, sur les zones à enjeu, des projets agro-environnementaux incitatifs et progressifs (zones N2000, aires d'alimentation de captages, etc.) - Faire avancer la connaissance, la recherche et l'expérimentation pour favoriser le changement de pratiques
Enjeu 2.4 : Echanger sur les missions de l'agriculture	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer le dialogue et la communication relative au changement de pratique, à l'innovation, etc. - Impliquer le monde agricole dans les espaces de discussion

1.2.1.3 Plan de développement de l'agriculture biologique en Hauts de France 2017-2021

Ce plan de développement, signé pour la période 2017-2021, est consacré spécifiquement à l'agriculture biologique (AB), et vise à accompagner tous les agriculteurs, qu'ils s'installent en AB, qu'ils convertissent leur exploitation ou qu'ils soient déjà certifiés en AB. Plus généralement, l'objectif est de faire évoluer l'ensemble des pratiques agricoles tout en créant les conditions pour un développement créateur de valeur ajoutée pour l'ensemble de la filière. Le plan bio vise également à inciter la restauration hors domicile, notamment en milieu scolaire, à introduire plus de produits bio locaux dans les repas et à préparer l'avenir par l'expérimentation et l'enseignement agricole.

Signé en 2017, le document a été coconstruit sur la base d'une large concertation, pour aboutir à l'identification de 4 axes stratégiques de développement :

- Axe 1 : développer les productions et les surfaces agricoles ;
- Axe 2 : développer et structurer des filières équitables ;
- Axe 3 : acquérir des connaissances et former ;
- Axe 4 : développer la consommation.

Concrètement, le plan envisage plusieurs formes d'actions :

- **Des actions de sensibilisation** des exploitants relatives à la conversion en bio, par exemple sous la forme de visites d'exploitation ;
- **Des actions d'information** des exploitants au sujet des cahiers des charges et des étapes de conversion, des aides disponibles et des modalités administratives associées, etc. ;
- **Des accompagnements individuels**, pour réaliser des diagnostics de conversion, des études technico-économiques de débouchés ; mais également pour finaliser des projets de conversion en bio ;
- **Des accompagnements collectifs**, via des événements type « tours de plaine », visites d'essais afin d'apporter témoignages et technicité.

La démarche est copilotée par l'Etat, représenté par la DRAAF, et la Région des Hauts-de-France. La chambre régionale d'agriculture, Bio en Hauts-de-France et A PRO BIO sont les principaux partenaires associés à la démarche.

Le comité des financeurs est composé de la DRAAF, la Région, l'AEAP, l'AESN et les conseils départementaux de l'Aisne, du Nord, de l'Oise, du Pas-de-Calais et de la Somme.

Le plan d'action étant arrivé à terme, une évaluation est en cours d'élaboration.

1.2.1.4 Plan Ecophyto

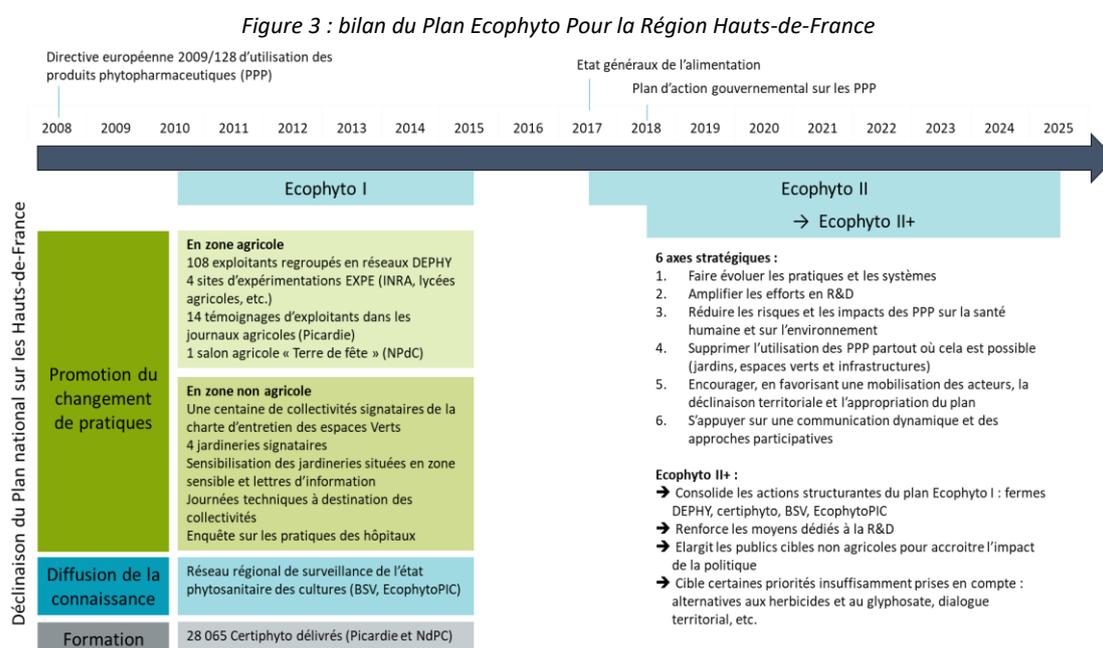
Initié en 2008, le plan Ecophyto I avait pour vocation de réduire les pressions phytosanitaires en fixant un objectif de réduction de 50% de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques dans un délai de 10 ans. Il s'inscrivait dans le cadre de la directive européenne 2009/128 d'utilisation des produits phytopharmaceutiques (PPP) compatible avec le développement durable, qui demande à ce que « les États membres aient recours à des plans d'action nationaux visant à fixer des objectifs quantitatifs, des cibles, des mesures, des calendriers et des indicateurs en vue de réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement et à encourager le développement et l'introduction de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et de méthodes ou de techniques de substitution en vue de réduire la dépendance à l'égard de l'utilisation des pesticides ».

Un plan Ecophyto II, publié en octobre 2015, a confirmé l'objectif de réduire de moitié l'utilisation des PPP en 10 ans. Les Etats Généraux de l'Alimentation (EGA) de 2017 ont confirmé les objectifs et l'ambition retenus pour le Plan Ecophyto II. En 2018, une concertation engagée par l'Etat⁵ a débouché sur l'élaboration d'un plan d'actions gouvernemental sur les produits phytopharmaceutiques et pour une agriculture moins gourmande en pesticides. En parallèle, la décision gouvernementale de mettre fin à l'utilisation du glyphosate est venue renforcer les restrictions en matière de réduction des pressions liées aux intrants chimiques.

Ces initiatives conjointes ont débouché sur l'élaboration du Plan Ecophyto II+, complétant et adaptant le plan Ecophyto II pour tenir compte des récentes évolutions en matière de recours aux produits phytopharmaceutiques.

Ces plans nationaux successifs ont systématiquement été déclinés en plans régionaux, pilotés par les DRAAF et associant un vaste réseau de partenaires du monde agricole.

Le schéma suivant présente une synthèse de la mise en œuvre du Plan Ecophyto I sur les Hauts de France et les orientations stratégiques du second Plan, révisé en 2018 (Ecophyto II+) :



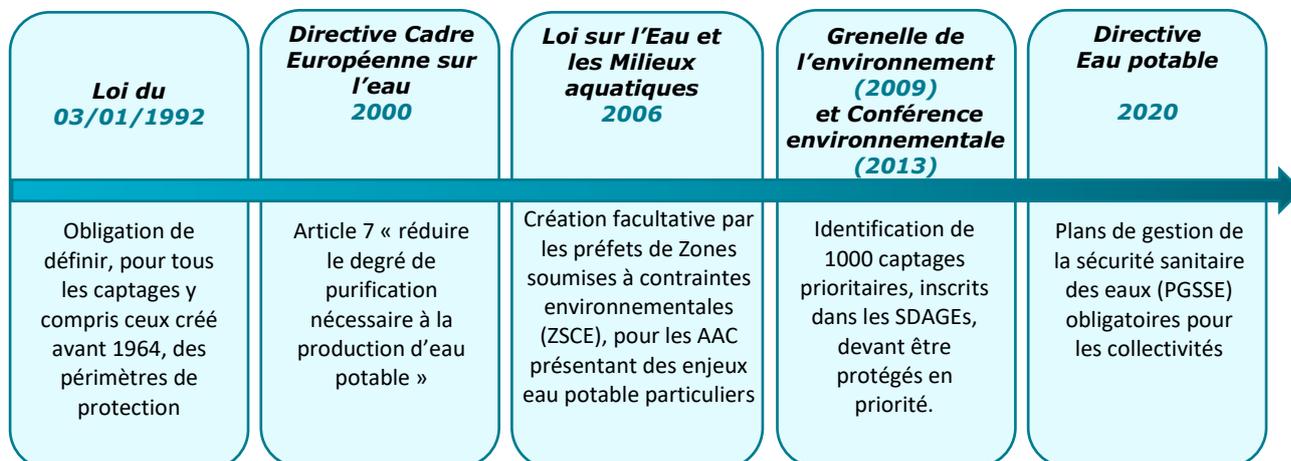
Source : IREEDD, d'après le bilan Ecophyto I (Picardie et NPdC) et la feuille de route du Plan Ecophyto II+

⁵ Conformément aux annonces du Gouvernement lors de la clôture de ces États généraux de l'alimentation, en s'appuyant sur les recommandations formulées dans ce cadre, sur celles du rapport de l'Inra sur les alternatives au glyphosate publié le 1er décembre 2017¹ et du rapport des trois inspections (IGAS, CGAAER, CGEDD) sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques en France² publié le 19 janvier 2018, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, le ministère de la Transition écologique et solidaire, le ministère des Solidarités et de la Santé et le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation ont lancé une concertation

1.2.1.5 La protection des captages d'eau potable

Plusieurs textes réglementaires ont progressivement structuré le cadre de protection des captages d'eau potable, comme l'illustre le schéma suivant :

Figure 4 : Principales évolutions réglementaires encadrant la protection des captages eau potable



Source : IREDD

Ces différentes lois ont successivement renforcé l'idée selon laquelle les captages eau potable sont soumis à des pressions diffuses, notamment d'origine agricole, et doivent être protégés en amont pour limiter les besoins de purifications. Une priorisation des efforts émerge au milieu des années 2000 avec l'identification de captages à fort enjeu et le recours à des outils de sauvegarde de la ressource en eau (ZSCE, captages prioritaires, et plus récemment les PGSSE).

La traduction opérationnelle de cette politique de protection des captages d'eau potable s'exerce à trois échelles :

- **A l'échelle du bassin** dans un premier temps, les préfets coordonnateurs de bassin portent cet enjeu au sein des comités de bassin et animent le dialogue au sein des commissions sur l'orientation des interventions.
- **A l'échelle des régions** dans un second temps, où les préfets de régions élaborent et pilotent, avec l'appui du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), la stratégie régionale de mise en œuvre de la politique de protection de captages. Ils sont responsables de l'application des politiques nationales et régionales. Pour ce faire, ils dirigent les services déconcentrés régionaux de l'Etat, dont la DREAL.
- **A l'échelle départementale** enfin, où les préfets de département sensibilisent et mobilisent les acteurs, notamment les collectivités compétentes en matière d'eau potable et de protection de la ressource sur l'aire d'alimentation du captage.

1.2.2 LA REGION DES HAUTS-DE-FRANCE

Née de la fusion des Régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais suite à la réforme territoriale de 2014, la Région Hauts-de-France copilote plusieurs politiques publiques en matière de lutte contre les pollutions diffuses.

1.2.2.1 Les Plans de Développement Ruraux des ex-région Picardie et Nord-Pas-de-Calais pour la période 2014-2020

Ces plans de développement régionaux sont définis sur la base du cadre national établi entre l'Etat et les Régions. Adoptés en 2015 par la Commission Européenne, l'administration des PDRR a été confiée aux Régions dans le contexte de décentralisation.

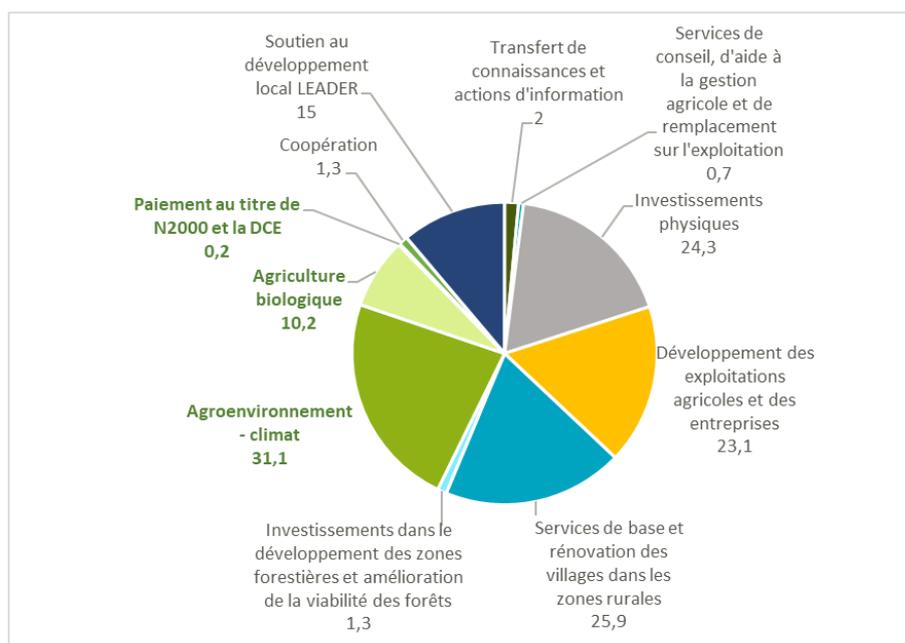
Ce document de programmation a pour objectif de promouvoir et accompagner le développement de l'agriculture, en cohérence avec les enjeux environnementaux.

S'agissant du PDR de Picardie, la Région disposait d'une enveloppe FEADER de 138 M d'euros pour répondre aux 8 besoins suivants, jugés prioritaires :

- La promotion, l'organisation et la diffusion de l'innovation sous toutes ses formes ;
- Le soutien à la diffusion de connaissances, notamment en vue d'accompagner l'innovation et la création d'activités ;
- L'accompagnement du renouvellement des générations en agriculture dans toute sa diversité ;
- Le maintien de l'élevage et la pérennisation des filières végétales spécialisées ;
- **L'accompagnement des agriculteurs vers des pratiques agroécologiques pour protéger ressources naturelles, sols et biodiversité ;**
- **La conservation et protection des écosystèmes ;**
- La dynamisation d'une gestion forestière respectueuse des écosystèmes ;
- La création et le maintien de l'emploi et des activités locales en milieu rural et la lutte contre la précarité sociale et sanitaire.

Le graphique suivant présente le programme d'aide prévisionnel du PDR Picardie pour la période 2014-2020. Les mesures en vert relèvent des actions en lien avec la préservation de l'environnement, et représentent 30% du montant total du PDR prévisionnel, soit 41,7 M€ :

Figure 5 : programme d'aides prévisionnel du PDR 2014-2020 de Picardie (en M €)



Source : IREDD, d'après PDRR Picardie 2014-2020.

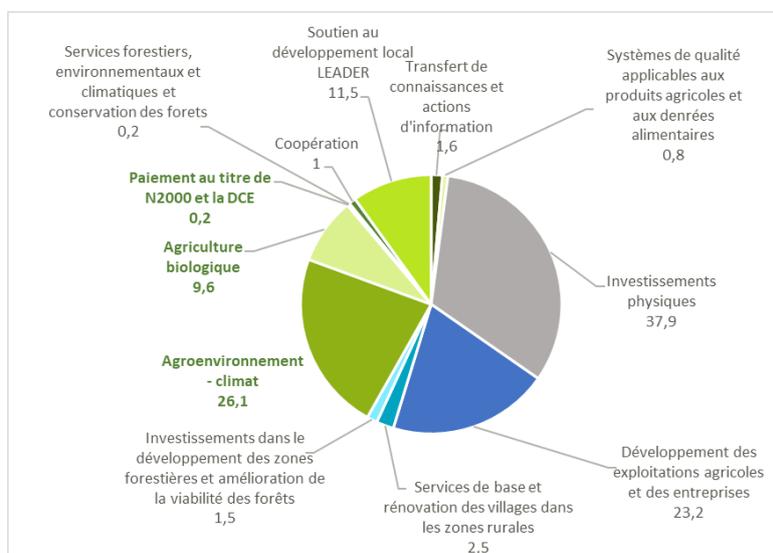
Ces plans de développement, adoptés par la Commission Européenne, sont confiés aux Régions en qualité d'autorité de gestion du FEADER.

S'agissant du PDR Nord-Pas-de-Calais, la Région disposait d'une enveloppe FEADER de 120 M d'euros pour répondre aux 8 besoins suivants, jugés prioritaires :

- Promouvoir le transfert de connaissances et de l'innovation en agriculture et en foresterie ;
- Promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire ;
- Promouvoir l'utilisation efficace des ressources naturelles ;
- **Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes.**

Le graphique suivant présente le programme d'aide prévisionnel du PDR Nord- Pas de Calais pour la période 2014-2020. Les mesures en vert relèvent des actions en lien avec la préservation de l'environnement, et représentent 31% du montant total du PDR prévisionnel, soit 35,9 M € :

Figure 6 : programme d'aides prévisionnel du PDR 2014-2020 de Nord-Pas-de-Calais (en M€)



Source : IREDD, d'après PDRR NPdC 2014-2020.

1.2.2.2 Plan Agroécologie 2020-2025 des Hauts de France

Ce programme d'action, qui couvre la période 2020-2025, a été adopté en octobre 2020. Le pilotage du Plan Agroécologie est assuré par la Région Hauts-de-France dans le cadre d'un partenariat étroit avec la Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (DRAAF) des Hauts-de-France et la Chambre d'agriculture Hauts-de-France, en associant les autres acteurs du monde agricole et agroalimentaire.

Le plan se fixe pour objectif phare de **permettre à au moins 25 % des entreprises agricoles des Hauts-de-France, d'ici 2025, de s'engager dans une démarche de transition agroécologique**. Ce plan s'adresse à six acteurs ciblés : les agriculteurs, les filières, les consommateurs et citoyens, le domaine de la recherche, les territoires et enfin les institutions. Il est décliné en 4 axes stratégiques, qui ciblent des enjeux actions opérationnelles. Une déclinaison opérationnelle coconstruite avec les partenaires est en cours d'élaboration. A titre d'exemple, le tableau suivant illustre des exemples d'actions opérationnelles :

Tableau 3 : axes stratégiques du Plan Agroécologie 2020-2025 et exemples d'actions opérationnelles

Axes	Améliorer et diffuser les connaissances : accélérer la recherche, l'innovation et le transfert en faveur de la transition agroécologique	Accompagner les agriculteurs dans l'adaptation et la reconception des pratiques et systèmes de production	Impliquer et accompagner les filières et territoires dans la transition agroécologique et renouveler le dialogue avec le citoyen	Observer et piloter l'agroécologie en Hauts-de-France
Des exemples	<ul style="list-style-type: none"> - Soutenir les études et recherches d'innovations : économies d'eau, etc. - S'appuyer sur le service Innovation-Recherche de la Chambre d'Agriculture - Mettre en réseau l'innovation grâce à la plateforme « agricultures du futur » - Capitaliser les réussites des collectifs d'agriculteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Créer un point accueil agroécologie pour les agriculteurs - Réaliser des diagnostics agroécologiques d'au moins 25% des fermes - Former les conseillers en agroécologie pour offrir une approche globale aux agriculteurs - Accompagner financièrement les agriculteurs dans leurs dynamiques de progrès 	<ul style="list-style-type: none"> - Encourager les démarches de reconnaissance : haute valeur environnementale (HVE), bas-carbone, etc. - Développer la commande publique en produits issus de fermes agroécologiques - Soutenir l'émergence de collectifs d'acteurs et d'agriculteurs engagés dans la voie de l'agroécologie 	<ul style="list-style-type: none"> - Créer l'observatoire de l'agroécologie Hauts-de-France - Elaborer une grille de lecture « agroécologique » commune pour avoir un regard coordonné sur les projets

Source : Plan agroécologie 2020-2025 des Hauts-de-France

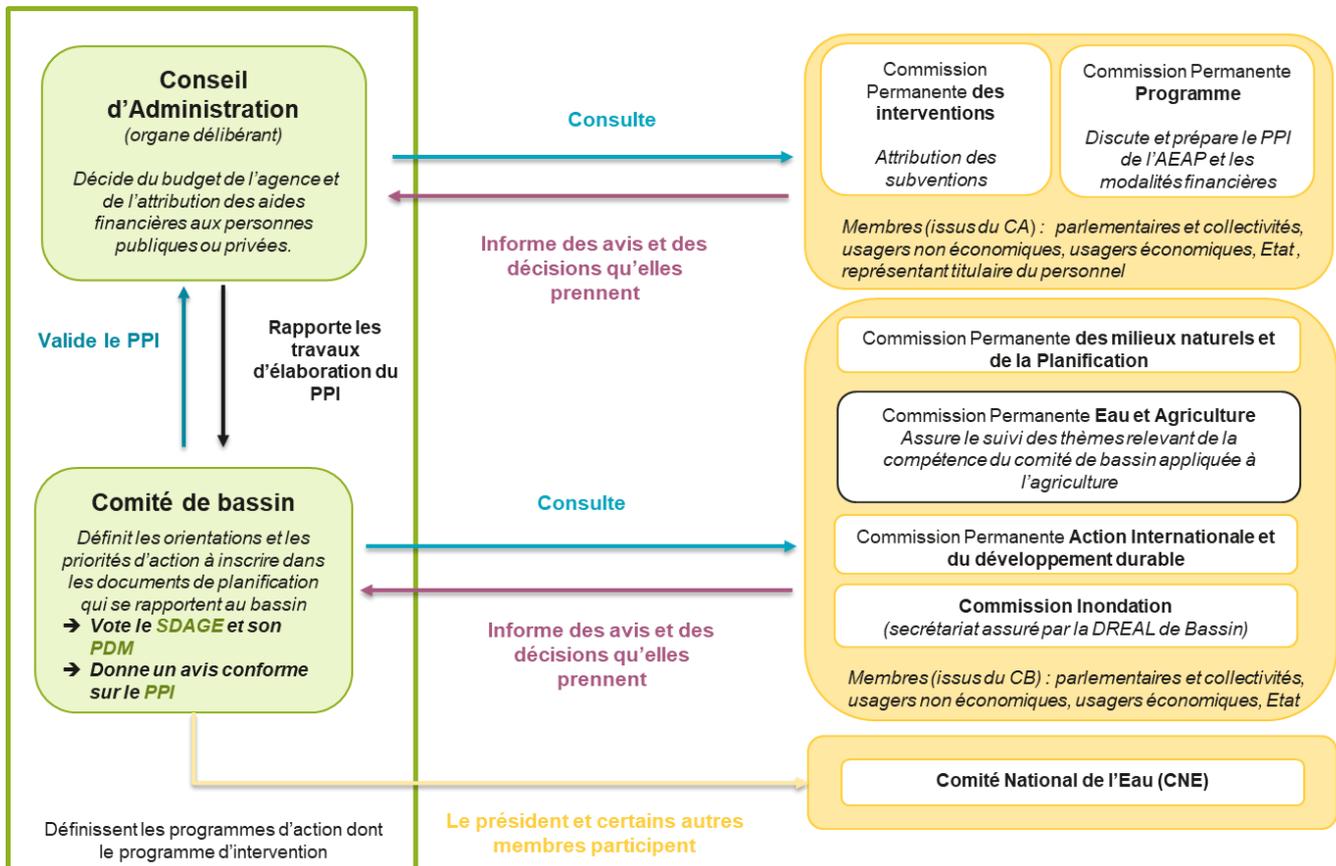
Ce plan est financé par un comité réunissant la Région, la DRAAF, la DREAL, l'AEAP, l'ADEME et l'OFB. Chaque financeur instruit les demandes d'aides au regard de leur politiques d'interventions respectives.

1.2.3 L'AGENCE DE L'EAU ARTOIS-PICARDIE

1.2.3.1 La gouvernance de la politique de l'AEAP

L'Agence de l'Eau Artois-Picardie est un établissement public du Ministère chargé de l'écologie et du développement durable. Elle participe à la mise en œuvre des politiques nationales relatives à l'eau et aux milieux aquatiques. Le schéma ci-dessous présente sa gouvernance.

Figure 7: schéma de la gouvernance de la politique de l'AEAP



Source : IREDD, d'après le règlement intérieur de l'AEAP

1.2.3.2 Le SDAGE

A travers l'élaboration du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et de son Programme De Mesures (PDM), l'Agence de l'Eau Artois Picardie définit par cycle de 6 ans les orientations fondamentales et dispositions à prendre en matière de préservation de la ressource en eau, notamment vis-à-vis des pressions d'origine agricole.

Tableau 4: évolution des orientations spécifiques aux pressions agricoles

SDAGE 2010-2015	SDAGE 2016-2021	SDAGE 2022-2027
Orientation : diminuer la pression polluante par les nitrates d'origine agricole sur tout le territoire		
Disposition générale pour limiter la pression polluante par les nitrates.	Dispo A-3.1 : Continuer à <i>développer des pratiques agricoles</i> limitant la pression polluante par les nitrates	
	Dispo A-3.2 : Rendre cohérentes les <i>zones vulnérables</i> avec les objectifs du SDAGE	
	Dispo A-3.3 : mettre en œuvre les <i>Plans d'Actions Régionaux (PAR)</i> en application de la directive nitrates	Dispo A-3.3 : accompagner la mise en œuvre du Programme d'Actions Régional (PAR) Nitrates en application de la directive nitrates
Orientation : adopter une gestion des sols et de l'espace agricole permettant de limiter les risques de ruissellement, d'érosion, et de transfert des polluants	Orientation : adopter une gestion des sols et de l'espace agricole permettant de limiter les risques de ruissellement, d'érosion, et de transfert des polluants vers les cours d'eau, les eaux souterraines et la mer	
Expérimentation pour limiter l'impact des polluants véhiculés par le drainage (tampons : prairie inondable, mare végétalisée, ou autres), pour en vérifier la faisabilité et l'efficacité.	Dispo A-4.1 : limiter l'impact des <i>réseaux de drainage</i>	
	Dispo A-4.2 : Gérer les fossés.	Dispo A-4.2 : Gérer les fossés, les aménagements d'hydraulique douce et les ouvrages de régulation
	Dispo A-4.3 : veiller à éviter le <i>retournement des prairies</i> et préserver, restaurer les <i>éléments fixes du paysage</i>	

Note de lecture : les inscriptions en rouge mettent en évidence les évolutions rédactionnelles d'un SDAGE à l'autre.

Source : IREDD, d'après les SDAGE de l'AEAP.

Deux orientations visant strictement les pressions d'origine agricole ont perduré au fil des SDAGE :

- Diminuer la pression polluante par les nitrates d'origine agricole sur tout le territoire,
- Adopter une gestion des sols et de l'espace agricole permettant de limiter les risques de ruissellement, d'érosion, et de transfert des polluants.

Même si les intitulés des orientations n'ont pas subi de grandes modifications, les dispositions associées à chaque orientation ont évolué. En effet, le SDAGE 2010-2015 restait général dans ses dispositions. Cependant, à partir du SDAGE 2016-2021, des dispositions plus précises ont été validées. C'est notamment le cas pour l'orientation visant la pression polluante par les nitrates, où 3 dispositions ont décliné l'orientation. Elles précisent les manières d'agir pour limiter la pression polluante par les nitrates :

- Inciter au développement de pratiques vertueuses,
- Inscrire le SDAGE en cohérence avec la déclinaison de la directive Nitrates et notamment les zones vulnérables et les plans d'actions régionaux.

Outre ces orientations, d'autres ciblent les pressions diffuses qui visent en partie les pratiques agricoles :

Tableau 5: évolution des orientations intégrant en partie les pressions d'origine agricole

SDAGE 2010-2015	SDAGE 2016-2021	SDAGE 2022-2027
Orientation : assurer la protection des AAC d'eau potable	Orientation : poursuivre la reconquête de la qualité des captages et préserver la ressource en eau dans les zones enjeu eau potable définies dans le SDAGE	
Dispo : protéger, par la maîtrise de l'usage des sols, les parcelles les plus sensibles des AAC	Disposition B-1.5 : adapter l'usage des sols sur les parcelles les plus sensibles des AAC	
Orientation : poursuivre l'identification, la connaissance et le suivi des pollutions par les micropolluants nécessaires à la mise en œuvre d'actions opérationnelles		
Orientation générale	Disposition A-10.1 : améliorer la connaissance des micropolluants	
Orientation : promouvoir les actions, à la source de réduction ou de suppression des rejets de micropolluants		
Orientation générale	Disposition A-11.3 : éviter d'utiliser des produits toxiques	
	Disposition A-11.5 : réduire l'utilisation de PPP dans le cadre du plan ECOPHYTO.	Disposition A-11.5 : réduire l'utilisation de PPP
	Disposition A-11.8 : construire des plans spécifiques de réduction de pesticides dans le cadre de la <i>concertation avec les SAGE.</i>	
Orientation : inciter aux économies d'eau		Orientation : inciter aux économies d'eau et à l'utilisation des ressources alternatives
Orientation générale	Disposition B-3.1 : adopter des ressources alternatives à l'eau potable quand cela est possible.	
	Disposition B-3.1 : inciter aux économies d'eau	

Note de lecture : les inscriptions en rouge mettent en évidence les évolutions rédactionnelles d'un SDAGE à l'autre.

Source : IREEDD, d'après les SDAGE de l'AEAP.

L'analyse des 3 cycles SDAGE met en évidence que de nouvelles problématiques ont émergé entre le SDAGE 2010-2015 et les deux derniers, principalement sur la **réduction des micropolluants**. En effet, en 2010, seule une orientation générale ciblait cet enjeu. A partir de 2016, plusieurs dispositions, dont certaines directement liées aux activités agricoles, émergent et viennent préciser les orientations que se fixent les SDAGE : réduire le recours aux produits phytopharmaceutiques (PPP), inscrire la réduction des phytosanitaires comme des objectifs de politiques locales, et notamment les SAGE. Notons par ailleurs que le SDAGE 2022-2027 a souhaité élargir le champ d'intervention des réductions des PPP, au-delà du stricte cadre Ecophyto.

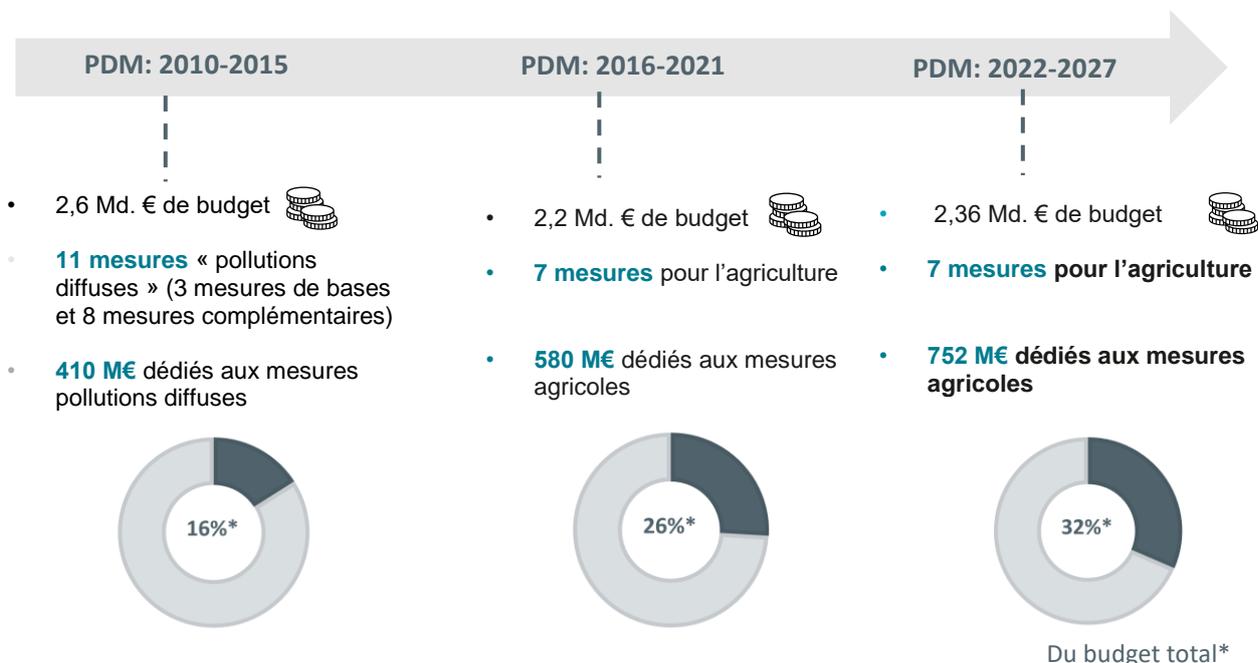
S'agissant de la reconquête de la **qualité des captages** et la préservation de la ressource en eau, le SDAGE 2016-2021 est venu préciser les zones prioritaires d'intervention, correspondant aux zones à enjeu eau potable.

Enfin, la prise en compte des enjeux quantitatifs est croissante sur la période puisque plusieurs dispositions sont venues préciser l'orientation générale du SDAGE 2010-2015, notamment la volonté de développer le recours à des ressources alternatives.

1.2.3.3 Le PDM associé au SDAGE

Un Programme De Mesures (PDM) est attaché à chaque SDAGE, il s'agit du volet opérationnel qui chiffre le coût total des mesures permettant d'atteindre le bon état, en application de la DCE. Le schéma suivant présente les chiffres clefs en lien avec les pollutions diffuses d'origine agricole :

Figure 8: évolution de la part des mesures agricoles dans le total des PDM

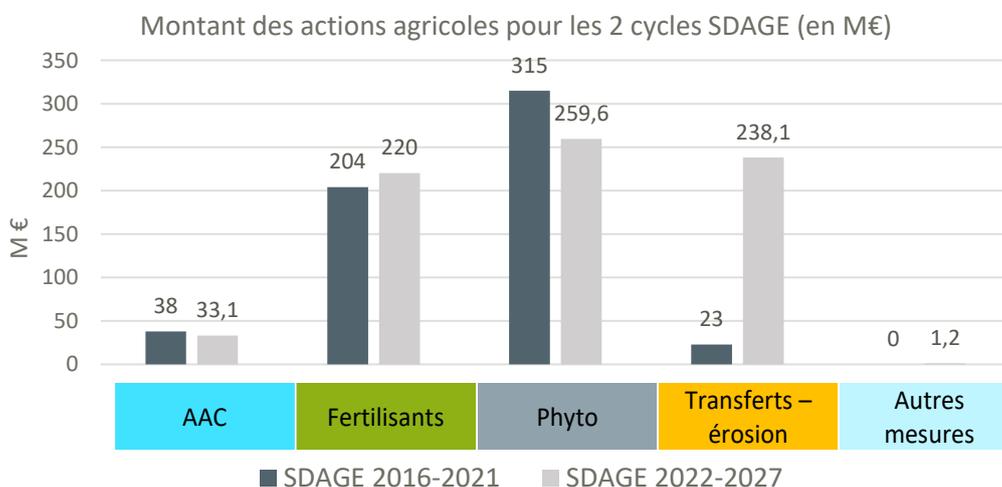


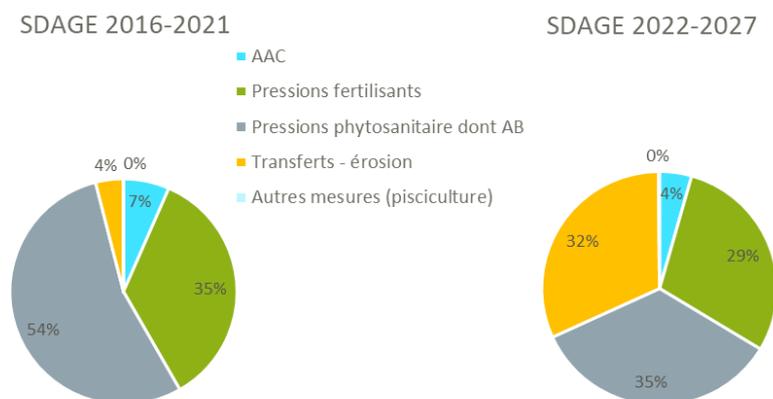
Source : IREDD, d'après les PDM de l'AEAP.

On constate que la part du budget liée à l'agriculture a progressivement augmenté jusqu'à atteindre 32% du total pour le PDM de 2022-2027. Par ailleurs, on observe que l'enveloppe totale des mesures dédiées à la réduction des pressions agricoles a quasiment doublé entre 2010 et 2022.

Enfin, la priorisation des mesures a évolué au cours des PDM. La figure ci-dessous montre l'évolution du budget alloué à chaque thématique agricole.

Figure 9: évolution du chiffrage PDM par thématique agricole





Note de lecture : la typologie proposée a été élaborée par l'IREEDD. La répartition des mesures par type d'actions a fait l'objet d'une validation par l'équipe référente de l'étude.

Source : IREEDD, d'après les PDM 2016-2021 et 2022-2027.

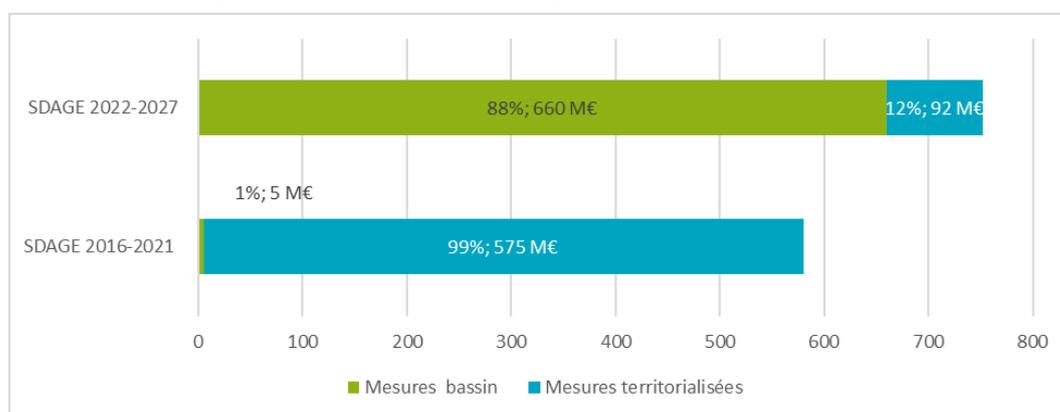
L'analyse des deux derniers SDAGE (2016-2021, 2022-2027) met en évidence que la principale évolution concerne les mesures de lutte contre les transferts et l'érosion. En effet, le budget alloué à ces mesures a été multiplié par 10 (23 à 238 M€ en 2022). Les pressions phytosanitaires restent le principal poste de dépenses prévues par les PDM, bien que celui-ci ait légèrement diminué entre les 2 cycles.

Focus sur les mesures territorialisées :

Pour répondre aux pressions identifiées plus localement, les PDM 2016-2021 et 2022-2027 ont procédé à une territorialisation des actions, à l'échelle des SAGEs, soit **15 territoires**.

Le graphique suivant présente la part des mesures territorialisées dans le total des mesures agricoles, pour les 2 cycles SDAGE.

Figure 10: proportion des mesures agricoles territorialisées par SDAGE



Source : IREEDD, d'après les PDM 2016-2021 et 2022-2027.

On constate que la part des mesures bassin a fortement augmenté dans le total des mesures (1% en 2016 contre 88% en 2022). Ce changement de répartition des mesures entre les mesures bassin et les mesures territorialisées concerne plus particulièrement l'agriculture. En effet, les autres thématiques ont une proportion plus importante de leur budget dédiée à des mesures territorialisées dans le SDAGE 2022-2027. Cette évolution relève d'un changement de méthodologie puisque pour le cycle 2022-2027, la DREAL des Hauts-de-France, en charge du chiffrage du PDM, a d'abord chiffré les mesures agricoles en estimant un montant global à l'échelle du bassin. Celles considérées comme étant des mesures de base (directive nitrates, Ecophyto 2+, deuxième pilier de la PAC) n'ont pas été territorialisées conformément aux consignes ministérielles

(guide national PDM), les autres ont été ventilées dans un second temps au prorata des Surfaces Agricoles Utiles (SAU)⁶ de chaque territoire (aides au bio, MAEc) ou plus précisément lorsque les cibles des actions étaient connues (captages prioritaires, piscicultures).

1.2.3.4 Le Programme d'Intervention de l'AEAP

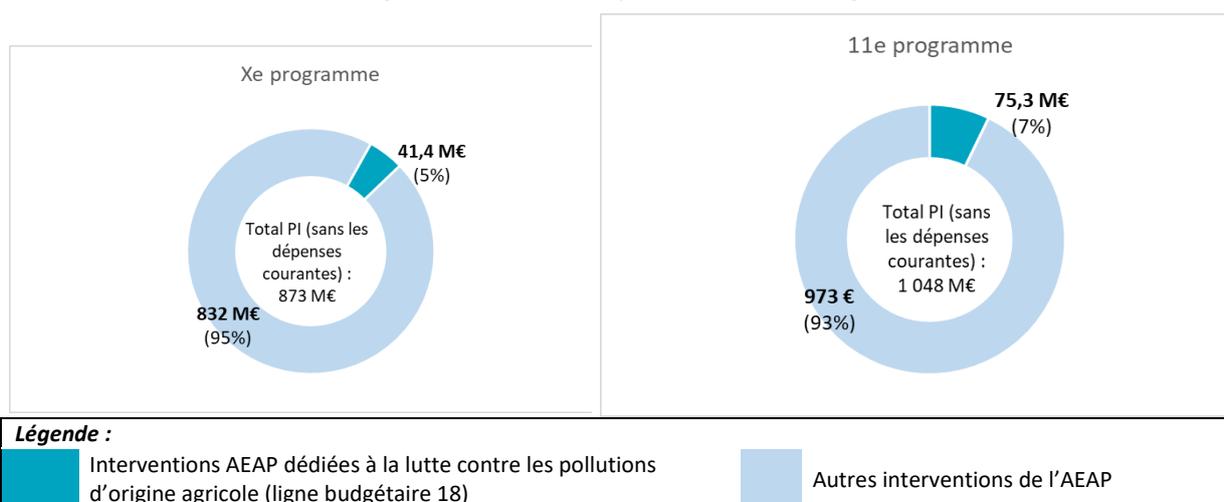
Pour accompagner la mise en œuvre du SDAGE et de son PDM, l'Agence de l'Eau définit tous les 6 ans son programme d'intervention. Ce document constitue la feuille de route de l'AEAP et détaille de façon opérationnelle sa stratégie d'intervention visant la préservation de la ressource en eau. Le document précise :

- Les axes d'intervention en lien avec le SDAGE et enveloppes financières prévisionnelles ;
- Modalités d'intervention : versement d'aides directes aux maîtres d'ouvrages (subventions, avances), (co)financement d'appels à projets, conduite d'actions en maîtrise d'ouvrage propres, etc. ;
- Taux, critères d'éligibilité et conditionnalité des aides, etc. ;
- Un tableau de bord de suivi de mise en œuvre du programme d'intervention.

1. Les axes d'intervention et enveloppes prévisionnelles dédiées

Le graphique suivant présente la part de l'enveloppe prévisionnelle des X^{ème} et 11^{ème} programmes attribuée à la politique agricole de l'AEAP dans l'enveloppe globale.

Figure 11 : évolution de la part des interventions de l'AEAP pour l'agriculture au sein des X^{ème} et 11^{ème} programme (montants des PI globaux soustrait des dépenses courantes de l'Agence)



Source : IREEDD, d'après les programmes d'intervention de l'AEAP.

Le X^{ème} programme consacrait une enveloppe prévisionnelle de 41,4 M€ à cet axe prioritaire. L'enveloppe prévisionnelle a par la suite été réajustée à la hausse pour atteindre 51,8 M€ en 2015, lors de la révision du X^{ème} PI, 54,3M€ pour l'adaptation du PI en 2018 et finalement 54,5 effectivement réalisée.

L'actuel programme d'intervention confirme l'ambition de l'Agence quant à la poursuite de la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole et le soutien à la transition agroécologique. Au lancement du 11^{ème} PI, l'enveloppe prévisionnelle s'élève à 75,3 M€, soit 1,8 fois plus que l'enveloppe dédiée à la thématique en 2013.

Ces orientations sont cohérentes avec l'évolution des ambitions du PDM au cours du temps.

⁶ Méthodologie d'élaboration par actions. PDM 2022-2027, Bassin Artois-Picardie (DREAL HdF, déc. 2021).

2. Les taux d'aides par thématiques - X^{ème} et 11^{ème} programme

Le contenu des programmes a également évolué dans les modalités d'intervention, et notamment les taux d'aides. Le tableau suivant présente, par thématique, l'évolution de ces conditions de financement :

Tableau 6: évolution des orientations des X^{ème} et 11^{ème} programmes

Thématique agricole (domaine 3 – ligne 18 sauf exception)	Type d'action financée	X ^{ème} programme	11 ^{ème} programme
Faire évoluer les pratiques agricoles	Conseils, formation, études et expérimentations	50% +20%*	50% +20%*
	Aides directes aux agriculteurs pour la compensation de la mise en œuvre de mesures environnementales	Forfait à l'hectare	Selon les dispositifs d'aides validés par la CE
	Aides directes aux agriculteurs pour l'investissement et les filières de commercialisation	Taux définis au cas par cas	
Protection de la ressource en eau et alimentation en eau potable	Études : délimitation AAC, diagnostic multi pressions, plans d'actions Acquisition foncière et boisement pérenne dans les AAC	70% (50% si révision de procédure DUP)	70%
	Travaux protection de la ressource : mise en conformité DUP, rebouchage de captage	70%	50%
Animation territoriale ou thématique	Lutte contre l'érosion, restauration et gestion des milieux naturels (ligne 24)	70%	50%
	Connaissance et suivi des épandages d'effluents organiques, maintien de l'agri en ZH	50% + 20%*	70%
	Lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole		50% + 20%*
Thématique indirectement en lien avec le monde agricole	Type d'action financée	X ^{ème} programme	11 ^{ème} programme
Préservation des milieux naturels (ZH notamment)	Acquisition foncière – communes hors ZH	30%	70%
	Acquisition foncière – communes à dominante ZH	50%	
	Etudes connaissance milieux humides et travaux de restauration	50%	70%
	Entretien	50%	400 €/ha
	Destruction d'habitats légers de loisirs préalables aux travaux Equipements d'accueil du public	25% 15%	25% 25%
Lutte contre l'érosion	Etudes hydrauliques, hydrologiques Etudes préalables aux travaux	50% 80%	70%
	Travaux : Hydraulique douce Hydraulique structurante	60% 40%	60% 40% ?
	Acquisition foncière	40-60%	?

Note de lecture : * Si actions majorées (agriculture biologique, prairies, agroécologie)

Source : IREDD, d'après les fiches d'aides des X^{ème} et 11^{ème} programme.

Le tableau atteste que la stratégie d'intervention en matière agricole est relativement stable entre les X^{ème} et 11^{ème} PI :

- L'AEAP a maintenu une forte cohérence entre thématiques, priorités et zonages d'interventions et protection de la ressource en eau, en lien avec les pressions identifiées sur le bassin.
- Parmi les ajustements du 11^{ème} PI, l'AEAP a favorisé une approche « système », et bonifié les aides aux filières moins impactantes (AB, agroécologie, prairies, cultures BNI).
- Par ailleurs, les taux d'intervention de l'agence sur les zones humides ont été réhaussés pour le 11^{ème} programme, passant de 50% à 70% de subvention.

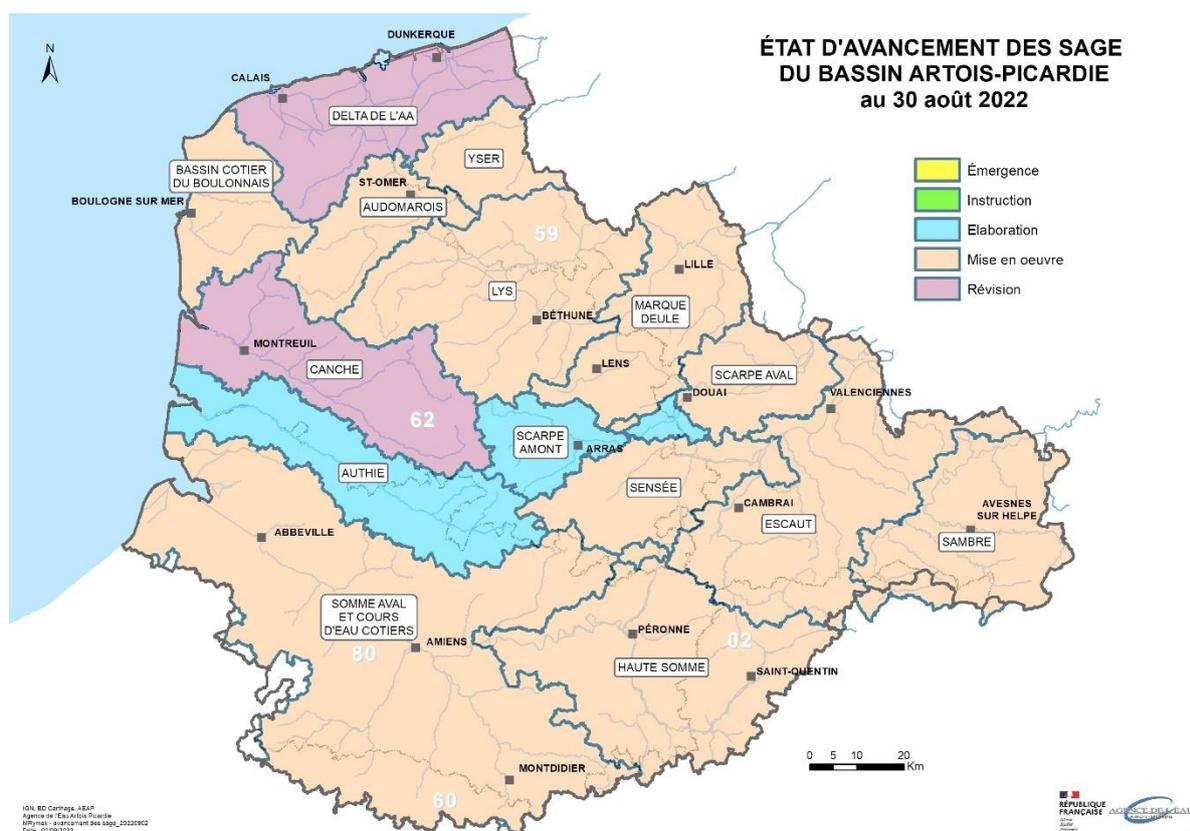
1.2.3.5 Les dispositifs territoriaux

En tant que chef de file, l'AEAP soutient plusieurs dispositifs territoriaux, dont les objectifs de préservation de la ressource en eau impliquent d'accompagner le secteur agricole dans la réduction des pollutions diffuses. Notamment :

- **Les SAGE**, Schéma d'Aménagement et de gestion des eaux. Outil d'orientation et de planification à l'échelle locale, les SAGE sont multithématiques et multi enjeux. Ils doivent être compatibles avec les orientations du SDAGE. Elaboré par la CLE, composé de l'ensemble des usagers de l'eau, ils ciblent notamment les enjeux agricoles.

Sur le bassin Artois-Picardie, 15 SAGE ont été instaurés et couvrent la totalité du district hydrographique. La carte suivante présente l'état d'avancement des SAGE sur le bassin :

Figure 12 : état d'avancement des SAGEs - Bassin Artois Picardie



Source : AEAP.

- **Les outils de protection / reconquête de la qualité des captages**, via les ORQUE (Opération de Reconquête de la Qualité de l'Eau), remplacés récemment par les CARE⁷ (Contrat d'actions pour la ressource en eau), qui s'inscrivent dans une logique de résultats plus que de moyens. Contrairement aux SAGE, ces opérations n'ont pas de portée réglementaire mais constitue un engagement contractuel avec l'AEAP, dont l'objectif fondamental est de réduire les pollutions diffuses dans les AAC en eau potable pour reconquérir et préserver la qualité de la ressource. Ces programmes consistent à délimiter les AAC, diagnostiquer les pressions existantes sur l'AAC et définir un objectif de réduction des pressions puis mettre en œuvre un programme d'action visant la réduction des pollutions diffuses, notamment agricoles. Actuellement, 43 captages mis en demeure font l'objet d'actions.

⁷ https://www.eau-artois-picardie.fr/sites/default/files/21-a-046_animation_territoriale.pdf

1.2.3.7 Les aides directes aux exploitants agricoles

L'AEAP participe également au financement d'aides directes aux exploitants agricoles à travers plusieurs dispositifs :

- **Le financement dans le cadre du PDRR** contribuant au changement de pratiques, notamment :
 - o **La mise en place de Mesures Agro-Environnementales et Climatiques, MAEC** permettant de maîtriser les risques de pollutions diffuses des eaux d'origines agricoles.
 - o **Le financement de dépenses d'investissements productifs** visant la lutte contre l'érosion, la réduction des pollutions par les produits phytosanitaires ou par les fertilisants, les investissements de méthanisation agricole, ceux en faveur de l'autonomie et du renforcement de l'élevage ainsi que les investissements au profit d'une réduction des gaz à effet de serre.
 - o **Le financement de dépenses d'investissements non-productifs** s'apparentant au développement des infrastructures agroécologiques (implantation de haies, dispositifs végétalisés, mise en défense de zone sensibles aux abords de cours d'eau, etc.).
- **Le financement des actions de lutte contre les pollutions diffuses dans le cadre du Programme Eau et Agriculture** de l'AEAP. Composé de 2 volets (aide à la protection intégrée sur blé et aide au désherbage mixte), le dispositif s'adresse à l'ensemble des parcelles, y compris celles en-dehors des zones à enjeu eau potable (à condition qu'au moins une parcelle soit comprise dans la zone à enjeu « eau potable »), et l'engagement porte sur 5 années culturales.
- **Le financement des actions de maintien et de développement de l'agriculture biologique et à l'agroforesterie.** Dans le cadre de son programme « lutte des pollutions diffuses », l'AEAP accompagne les agriculteurs dans la conversion et le maintien de l'agriculture biologique. Ce dispositif est directement lié au PDRR présenté à la section 1.2.2.1.
- **Le dispositif de Paiement pour Services Environnementaux**, lancé dans le cadre d'un appel à projet de 2021-2022, en faveur de la préservation et la création de prairies.

1.2.3.8 Redevances pour pollutions diffuses

L'Agence de l'eau perçoit des redevances pour les activités impactant les ressources en eau. Le secteur agricole est concerné par :

- La redevance pour pollution d'origine non domestique⁸,
- La redevance « pollutions diffuses » induites sur les ventes de produits phytosanitaires⁹,
- La redevance pour prélèvements en eau¹⁰.

Dans le cadre strict de cette évaluation, nous nous intéressons seulement à la redevance « pollutions diffuses ». Cette dernière varie en fonction du niveau de toxicité et de dangerosité des substances utilisées. Elle incite les exploitants à réduire pour tout ou partie leur utilisation des produits phytosanitaires en mettant en œuvre des pratiques ou des modes de culture plus respectueux de l'environnement.

⁸ <https://www.eau-artois-picardie.fr/pollution-activites-economiques>

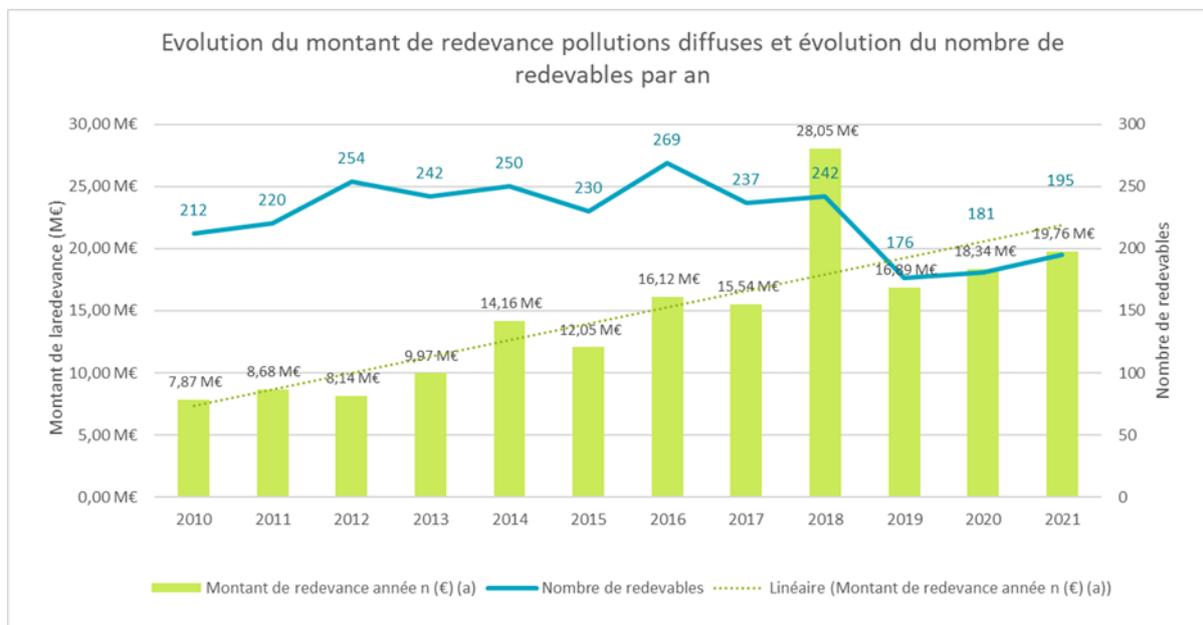
⁹ https://www.eau-artois-picardie.fr/sites/default/files/presentation_redevance_pollutions_diffuses.pdf

¹⁰ <https://www.eau-artois-picardie.fr/prelevements-sur-la-ressource-en-eau>

Au cours de ces 10 dernières années, l'Agence de l'eau a perçu près de 176 M€ au seul titre de la redevance pollutions diffuses¹¹, pour une moyenne de 14,6 M€/an.

La figure ci-après présente l'évolution du montant perçu par l'Agence entre 2010 et 2021,

Figure 14 : évolution annuelle du montant de la redevance pollutions diffuses et évolution du nombre de redevables



Source : IREDD, d'après des données de l'AEAP.

On constate une montée en puissance des montants versés à l'AEAP par les distributeurs/vendeurs de produits phytopharmaceutiques et par les acquéreurs de ces produits¹² au titre de la redevance pollutions diffuses. Sur la période 2010-2021, le pic des versements est atteint en 2018, ce qui peut s'expliquer par plusieurs facteurs : (1) une hausse significative de l'assiette de redevances (+101% par rapport à l'année 2017 pour la catégorie CMR¹³, +43% pour la catégorie santé A par rapport à 2017) et par (2) une hausse significative des taux à partir de 2019 qui amène à penser à un « effet d'anticipation » qui ne peut toutefois pas être confirmé au regard des données disponibles. L'évolution des taux introduite par la loi finances 2019 est retranscrite dans le tableau suivant :

Tableau 7 : évolution des taux associés à la redevance pollutions diffuses

Catégorie – Redevances pollutions diffuses	Taux appliqué entre 2011 et 2019	Taux appliqué à partir de 2019	Variation
Catégorie CMR	5,10 €	9,00 €	+76%
Catégorie Santé A	2 €	5,10 €	+155%
Catégorie Env A	0,90 €	3,00 €	+233%
Catégorie Env B	-	0,90 €	/
Catégorie Exclusion	-	5,00 €	/
Catégorie Substitution	-	2,50 €	/
Catégorie Autre	-	-	/

Source : AEAP.

¹¹ Montants calculés sur la période 2010-2021, d'après les données fournies par l'AEAP.

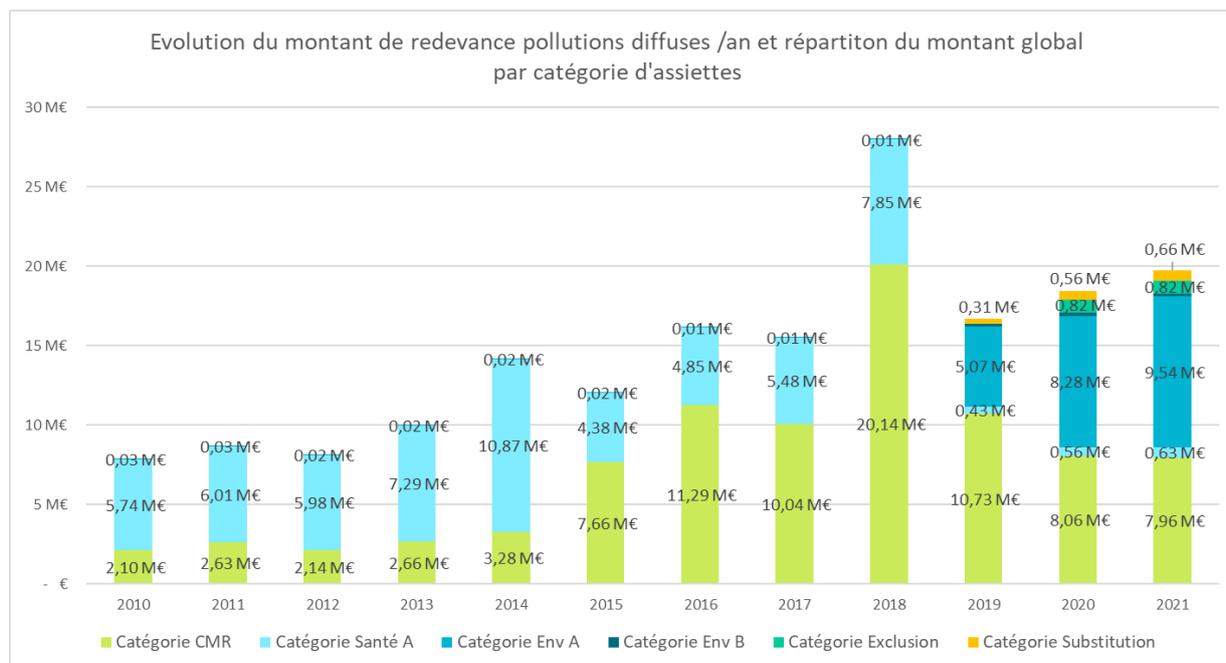
¹² Jusqu'en 2011, le distributeur/vendeur de produits phytopharmaceutiques était le seul redevable de la redevance pour pollutions diffuses. A partir de 2012, les acquéreurs de produits deviennent redevables s'ils se fournissent auprès d'une personne n'étant pas elle-même redevable, en application du nouvel article L.254-3-1 du code rural.

¹³ L'assiette de redevance pollution diffuse se structure autour de plusieurs catégories au sein desquelles sont classés les produits phytopharmaceutiques en fonction de leur dangerosité.

Le produit lié à cette redevance varie d'une année sur l'autre, passant de +81% (entre 2017 et 2018) à -40% (entre 2018 et 2019), confirmant ainsi son caractère extrêmement volatil. Toutefois, on note une évolution croissante du produit de cette redevance dans le temps, induites particulièrement par l'apparition de nouvelles catégories à partir de 2019 qui viennent augmenter l'assiette.

La figure ci-après présente la décomposition de la redevance pollutions diffuses perçue par l'Agence par catégorie présentée ci-dessus :

Figure 15 : répartition des redevances perçues par catégorie



Source : IREDD, d'après des données de l'AEAP.

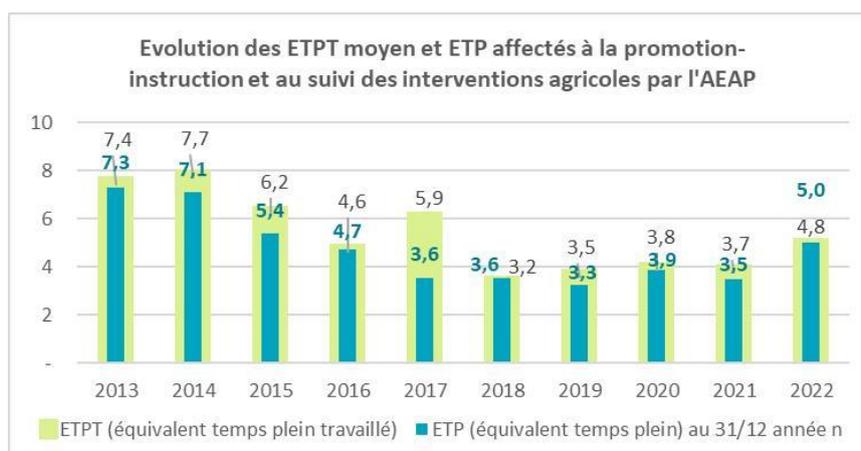
En 2010 et 2014, en moyenne 73% du montant total de la redevance pollutions diffuses repose sur les recettes perçues sur les produits classés dans la catégorie santé A, le reste de la redevance reposant sur les recettes sur les produits classés dans la catégorie CMR. Ce constat s'inverse entre 2015 et 2018. A partir de 2018, où de nouvelles catégories de produits sont soumis à la redevance, son produit se diversifie. Les assiettes majoritaires restent tout de même les produits relevant des catégorie CMR et Env A, qui représentent respectivement en moyenne 50% et 41% du produit annuel de la redevance.

1.2.3.9 Moyens humains déployés par l'AEAP

Pour assurer et suivre la mise en œuvre de la politique de l'AEAP, un service agriculture au sein de l'AEAP est mobilisé. Contrairement aux autres usages de l'eau, l'agriculture est suivie directement par les agents du siège, les missions territoriales sont très peu mobilisées.

Le graphique suivant présente l'évolution des effectifs du service agricole sur la période 2013-2022, en distinguant les équivalents temps plein travaillés (ETPT) et les équivalents temps plein (EPT) au 31/12.

Figure 16 : évolution du nombre d'ETPT et ETP de l'AEAP dédiés aux interventions agricoles



Source : IREEDD, d'après les données AEAP

Sur la période 2013-2021, le nombre d'ETP mobilisé a été divisé par 2, passant d'environ 7 ETP à 3,5 en 2021, représentant en fin de période 2% des effectifs globaux de l'agence. Cette tendance n'est pas propre au service agriculture et suit la dynamique globale engagée au sein de l'Agence de réduction des effectifs (173 ETP en 2013, contre 152 ETP en 2018). Les récents recrutements de 2022 porte désormais le nombre d'ETP à 5.

1.2.4 LES SERVICES DE L'ÉTAT A L'ECHELLE DEPARTEMENTALE

A l'échelle départementale, l'Etat intervient également en matière de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole au travers de la direction départementale des territoires (et de la mer). La DDT(M) est chargée de mettre en œuvre les politiques nationales relatives à l'agriculture, à l'aménagement et au développement durable des territoires, en aidant les porteurs de projets en amont pour faciliter l'intégration de ces politiques.

Concrètement, ses missions relèvent du conseil, de la prévention, du contrôle voire de l'application sanctions en cas de non-respect du cadre réglementaire.

Le tableau suivant présente les principales missions en lien avec l'agriculture et l'environnement, ainsi que des exemples d'intervention (non exhaustif) :

Tableau 8 : missions de la DDT et exemples d'interventions en lien avec l'agriculture et la préservation de l'environnement

	Missions	Exemples d'intervention
Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en œuvre les mesures du second pilier de la PAC - Soutenir les projets agro-environnementaux et d'agriculture biologique - Contribuer à l'élaboration et la mise en œuvre des schémas régionaux (PRAD, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Conseils auprès des exploitants - Instruction des dossiers d'autorisation, contentieux, etc. - Instruction des demandes d'aides - Etc.
Environnement	<ul style="list-style-type: none"> - Animer la mission interservices de l'eau et de la nature - Protéger les Captages Grenelles - Gérer la ressource en eau 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordination de la police de l'eau - Contrôle de la gestion des nitrates dans les exploitations agricoles - Police de l'eau - Etc.

1.2.5 LES PARTENAIRES TECHNIQUES DU MONDE AGRICOLE

D'autres partenaires sont mobilisés dans la mise en œuvre de la politique agricole :

- **Le réseau des chambres d'agriculture**¹⁴, composé de la chambre régionale d'agriculture des Hauts-de-France, la chambre interdépartementale du Nord-Pas-de-Calais et les chambres départementales de l'Aisne, de l'Oise, et de la Somme.

Ces chambres de représentants ont vocation à soutenir les filières agricoles pour pérenniser leurs performances économiques tout en contribuant au développement durable des territoires par l'accompagnement de la profession à la maîtrise des pressions exercées sur les ressources naturelles (phytosanitaires, pressions azotées, etc.).

Sur le plan politique, les chambres d'agriculture sont dirigées par des élus agricoles, qui siègent dans les différentes instances politiques régionales et locales : Comité de bassin Artois-Picardie, commissions locales de l'eau (SAGE), comités de pilotage des contrats territoriaux, etc.

Sur le plan opérationnel et technique, les chambres s'appuient sur des services techniques qui assurent un accompagnement du monde agricole : déploiement de conseils techniques, individuels et de proximité auprès des exploitants agricoles, organisation d'évènements collectifs d'information, de formation et de sensibilisation, de mise en disposition de ressources scientifiques et techniques, etc. Les chambres d'agriculture portent également le SATEGE¹⁵, mission confiée par le préfet et cofinancée par l'AEAP.

- **Les prestataires de l'agriculture biologique**, et notamment Bio en Hauts-de-France, A PRO BIO, etc. constituent également des centres de ressources favorisant la conversion et le maintien en agriculture biologique. Ces acteurs locaux apportent des expertises techniques au travers d'actions de formation, réunions techniques, diffusion de connaissances scientifiques et techniques, etc. Les chambres d'agriculture assurent également des accompagnements techniques sur les questions d'AB.
- **Et de nombreux autres partenaires technique (APAD, PNR, coopératives etc. ...)**

1.2.6 LES COLLECTIFS AGRICOLES EN FAVEUR D'UNE TRANSITION AGROECOLOGIQUE

Plusieurs groupements d'acteurs agricoles accompagnent la profession sur les questions de changements de pratiques et de préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Ces groupements peuvent être constitués à l'initiative d'exploitants, ou portés par une structure supra locale (GEDA, chambres d'agriculture, coopérative, etc.).

- **Les Groupes d'intérêt économique et environnementaux (GIEE)**. Groupements d'agriculteurs organisés en faveur d'une transition agroécologique, ces collectifs sont reconnus par l'Etat et visent un triple objectif : améliorer conjointement la performance économique, sociale et environnementale des exploitations.

La labellisation est conditionnée à la définition d'un projet pluriannuel en cohérence avec le PRAD. Une fois labellisés, ces groupements bénéficient de l'attribution préférentielle de certaines aides, notamment de la PAC, pour mener à bien leurs actions collectives dans une logique d'entraide agricole (et non d'une relation commerciale ou salariale). [Sur le bassin Artois-Picardie, 36 GIEE sont labellisés depuis 2015, 25 sont actifs \(janvier 2021\).](#)¹⁶

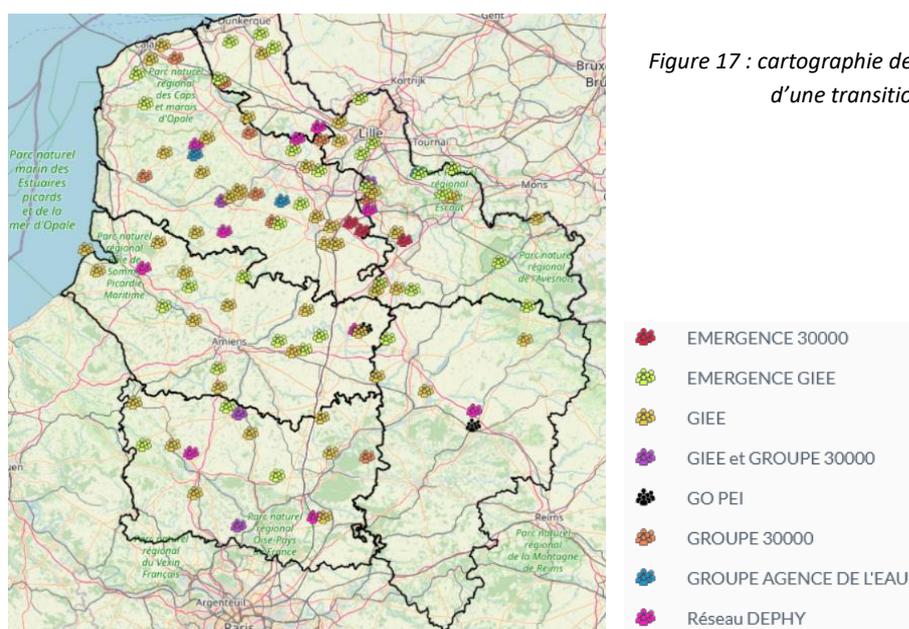
¹⁴ Etablissement public placé sous la tutelle de l'Etat et administré par des élus issus des activités agricoles, groupements de professionnels et propriétaires forestiers.

¹⁵ Services d'Assistance Technique et de Gestion des Epanchages.

¹⁶ Chambre d'agriculture des Hauts-de-France, carte des GIEE. <https://hautsdefrance.chambre-agriculture.fr/ressources/documents/le-document-en-detail/actualites/carte-des-giee-hauts-de-france/>

- **Les groupes 30 000.** Créé lors de l'élaboration du projet Ecophyto II, le dispositif se fixe pour objectif d'accompagner 30 000 exploitations vers la transition agroécologique, autour d'un projet pluriannuel d'évolution des pratiques, afin de réduire de façon significative l'utilisation des produits phytopharmaceutiques tout en préservant la performance économique de l'exploitation. Les actions prévues dans le cadre d'un projet groupe 30 000 bénéficient également d'aides préférentielles (PDRR, FEADER, FEDER, FSE, ADEME, AEAP, etc.). **Actuellement, 9 groupes 30 000 sont actifs sur le bassin Artois-Picardie.**
- **Les réseaux DEPHY** dans le cadre de la mise en œuvre du Plan régional Ecophyto II+ (cf. section 1.2.1.4). **Actuellement, 9 réseaux DEPHY sont opérationnels sur le bassin Artois-Picardie.**
- **Les groupes opérationnels des Partenariats Européens pour l'Innovation (GO-PEI)** sont des groupements d'acteurs rassemblés *pour promouvoir l'innovation au profit d'une agriculture plus efficace dans l'utilisation des ressources, productive, à faible émissions, résiliente au changement climatique, et qui se développe en harmonie avec les ressources naturelles essentielles dont dépendent l'agriculture et la sylviculture*¹⁷. Inscrit dans une démarche collaborative, les fruits de l'innovation profitent aux membres du GO et les actions plébiscitées par l'organisation bénéficient de financements spécifiques issus du PDR. **Sur le bassin Artois-Picardie, 2 GO-PEI ont été constitué.**

La carte suivante localise les différents collectifs d'exploitants sur le bassin Artois-Picardie :



Source : Outil cartographique en ligne des collectifs d'agriculteurs en transition¹⁸.

¹⁷ <https://collectifs-agroecologie.fr/a-propos/quest-ce-quun-collectif-agroecologique/#c1104751>

¹⁸ <http://srv-geo.agriculture-npdc.fr/adws/app/78ac1a02-0876-11eb-b307-091d903f0431/index.html>

1.2.7 SYNTHÈSE : CARTOGRAPHIE DES ACTEURS ET DISPOSITIFS EXISTANTS EN FAVEUR DE LA RÉDUCTION DES POLLUTIONS DIFFUSES D'ORIGINE AGRICOLE

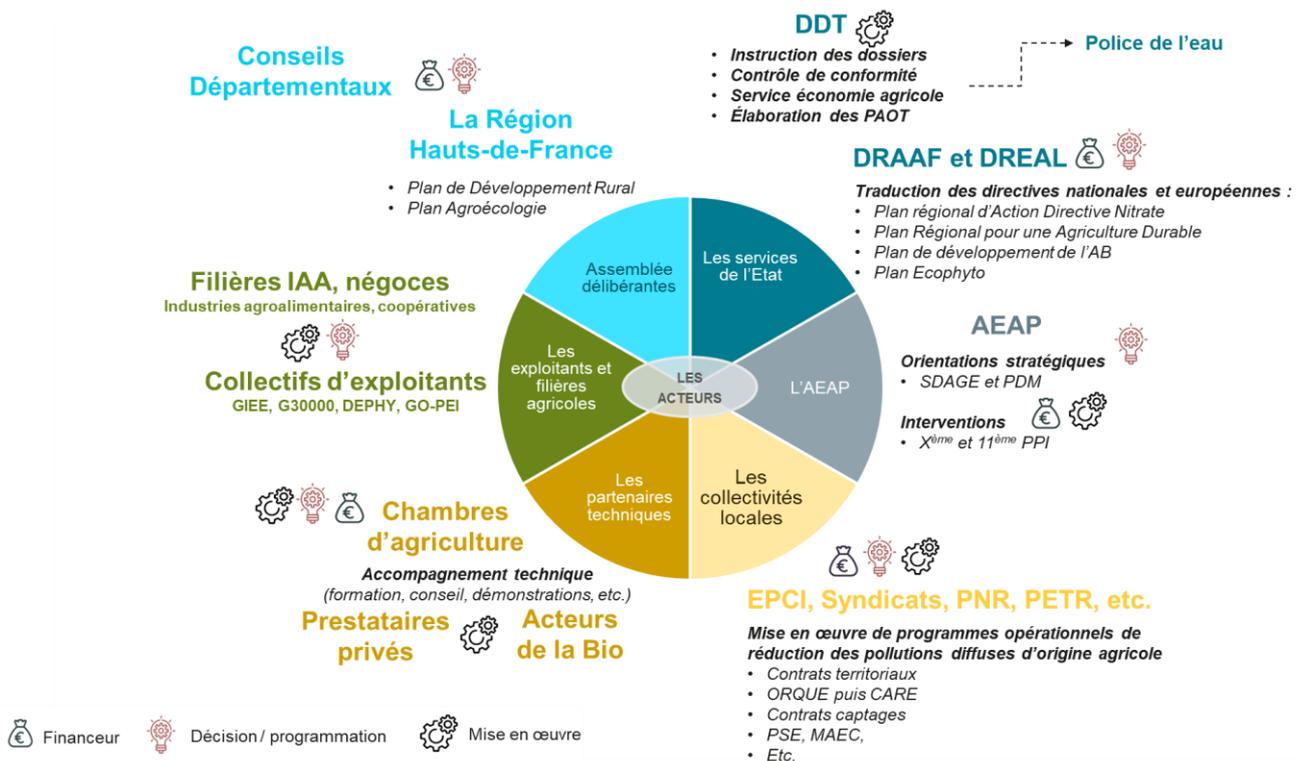
En synthèse, les schémas suivants présentent successivement :

- L'articulation des politiques européennes, nationales, régionales et locales
- Les acteurs intervenant en matière de réduction des pressions d'origine agricole et détaille leur champ d'intervention

Figure 18 : synthèse du cadre réglementaire de la politique de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole



Figure 19 : cartographie des acteurs des politiques de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole



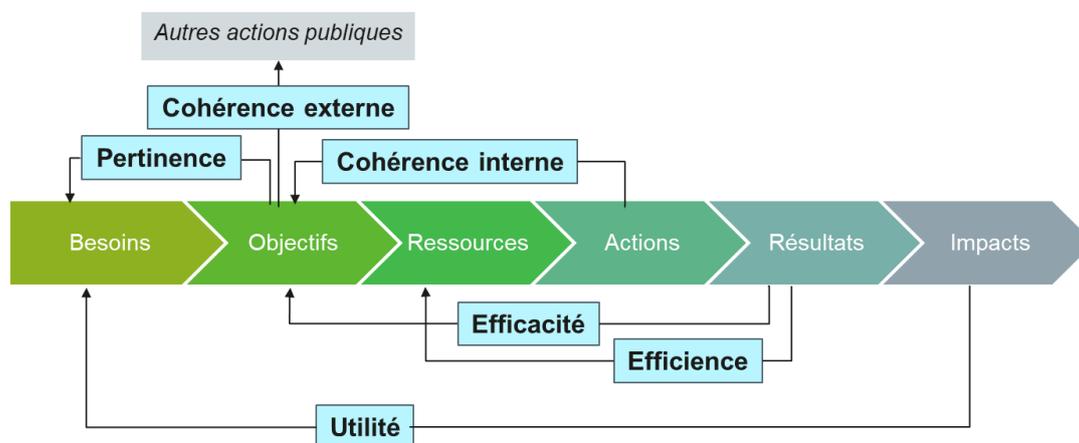
Sources : IREDD.

1.3 OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

La mission d'évaluation est centrée sur l'appréciation de la politique de l'agence de l'eau Artois-Picardie dans le domaine de la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole.

Cette étude vise à mettre en perspective les résultats atteints avec les moyens mobilisés, en proposant une analyse à la fois quantitative (traitement des données disponibles) et qualitative (revue bibliographique, entretiens, ateliers). L'étude d'évaluation doit aussi permettre d'identifier d'éventuels angles morts de la politique publique, ainsi que des pistes d'amélioration pour la mise en œuvre de cette politique au cours du 12^{ème} programme.

Figure 20: la chaîne de valeur de l'action publique et les critères d'évaluation des politiques publiques



Source : France Stratégie.¹⁹

Dans le cadre de cette mission, l'évaluation de la politique de l'agence s'est articulée autour de 3 objectifs articulés en 14 sous-questions :

Objectif 1 - Mesurer le contexte, effets de la politique mise en œuvre et écarts par rapport aux objectifs visés des X^{ème} et 11^{ème} programme d'intervention :

- Q1. Quelle était la **politique visée par l'AEAP** pour chaque programme ? Était-elle formalisée ?
- Q2. Quels **résultats** étaient **attendus** pour chaque programme ?
- Q3. Quels **outils de mesures, indicateurs et/ou de pilotage** ont été mis en place ?
- Q4. Avec quelle **efficacité/succès** en termes de déploiement ?
- Q5. Quels **résultats** ont été obtenus pour chaque programme ? Quels **écarts** par rapport aux attendus pour chaque programme ?
- Q6. Quelle est l'évaluation globale des résultats obtenus pour cette période de 2013 à 2021 ?
- Q7. Quels **moyens financiers et humains** de l'AEAP ont été engagés sur cette période ?

Objectif 2 - Rendre compte de l'efficience des moyens humains et financiers engagés par l'AEAP sur cette politique pour cette période 2013 à 2021

- Q8. Quelle évaluation de l'**efficience des moyens** engagés au regard des résultats obtenus ?
- Q9. Quelle **évaluation des choix stratégiques** et méthodologiques de l'AE au regard des résultats obtenus ?
- Q10. Quel **effet de levier** de ces moyens au regard de l'ensemble des moyens publics engagés ?

¹⁹ Source : France Stratégie, Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens, 2016

Objectif 3 - Réviser cette politique publique au regard des résultats de son évaluation et de l'évolution du contexte

Q11. Quels sont les **objectifs qu'il faut faire évoluer** ? Quelles propositions d'**adaptation des choix stratégiques et méthodologiques** pour l'atteinte des objectifs ?

Q12. Quels **recentrages** éventuels des **cibles visées** au regard des moyens disponibles ?

Q13. Quels **recadrages** éventuels des **résultats** attendus ?

Q14. Quel **effet de levier** de ces moyens au regard de l'ensemble des moyens publics engagés ?

Ces questions évaluatives ont été proposées initialement par l'AEAP, puis validées collectivement lors du COPIL 1 de démarrage.

2. Référentiel de l'évaluation

2.1 METHODOLOGIE GENERALE

Les réponses à une question évaluative différeront suivant le critère de jugement utilisé. Par conséquent, la première étape de l'établissement du référentiel de l'évaluation consiste à décliner chacune des questions évaluatives sous forme de critères de jugement.

L'évaluation de politique publique porte généralement sur l'efficacité et l'efficience de la politique. Cependant d'autres critères d'évaluation peuvent être analysés. On parlera de critères de base pour définir les principaux critères évaluatifs de la politique publique : l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence, l'utilité. D'autres critères spécifiques peuvent être mobilisés, tels que l'appropriation, la coordination, l'intensité ou la couverture de la politique publique. Enfin, des critères transversaux permettent d'évaluer les effets directs et indirects des actions sur l'environnement, l'équité entre les bénéficiaires, etc.

Dans le cadre de cette étude, des critères de jugement ont été associés à chacune des questions évaluatives. Ces critères de jugement sont ensuite déclinés sous forme d'indicateurs de moyens et de résultats, qui pourront être quantitatifs et qualitatifs.



Un certain nombre d'outils ont été mobilisés dans le cadre de cette étude :

- **Analyse quantitative** : analyse rétrospective des données de l'agence, indicateurs de suivi, et données externes à l'agence.
- **Les ateliers territoriaux** : initialement au nombre de 3 et prévus en présentiel, ces ateliers ont finalement été organisés en visioconférence et ont été dédoublés pour faciliter la prise de parole de chacun.
- **Entretiens individuels (téléphoniques)** : avec les maîtres d'ouvrage, acteurs relais, autres financeurs de la politique agricole et l'équipe de l'agence de l'eau.
- **Etudes de cas** : analyse de projets financés par l'AEAP en matière d'accompagnement aux changements de pratiques.
- **Atelier de travail avec l'ensemble des parties prenantes de la politique de lutte contre les pollutions diffuses (atelier multi-acteurs)** : porteurs de projets, maîtres d'ouvrages, partenaires institutionnels et financiers, représentants du monde agricole, etc.

En synthèse, l'illustration suivante détaille les acteurs consultés :

Figure 21 : synthèse des acteurs interrogés lors de la consultation

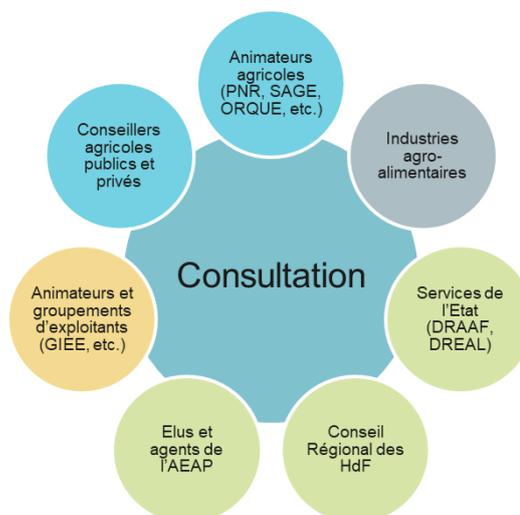
6 ateliers avec des porteurs de projets

- SAGE
- ORQUE / CARE
- PNR
- Chambres d'agriculture
- Conseillers agricoles hors CA
- animateurs collectifs d'exploitants

9 entretiens individuels et groupés

- Agents de l'AEAP
- IAA
- Élus AEAP
- Partenaires institutionnels CR, DRAAF et DREAL

1 atelier multi-acteurs : 25 participants.



Au total, plus d'une quarantaine de personnes interrogées.

Source : IREEDD.

2.2 PRESENTATION ET COMPREHENSION DES QUESTIONS EVALUATIVES

Cette section présente une interprétation des questions, regroupées selon les 3 objectifs affichés par l'AEAP. Ces questions ont fait l'objet d'une validation collective en comité de pilotage²⁰.

2.2.1 MESURER LE CONTEXTE ET LES EFFETS DE LA POLITIQUE MISE EN ŒUVRE ET LES ECARTS PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS VISES

7 questions évaluatives se réfèrent à ce premier objectif, que l'on peut classer en 2 sous-objectifs :

<p>Cadrage initial de la politique de l'AEAP</p> <p>Q1. Quelle était la politique visée par l'AEAP pour chaque programme ? Était-elle formalisée ?</p> <p>Q2. Quels résultats étaient attendus pour chaque programme ?</p> <p>Q3. Quels outils de mesures, indicateurs et/ou de pilotage ont été mis en place ?</p>	<p>→ Evaluation du cadrage initial de la politique de l'AEAP (programmation)</p>
<p>Effets constatés de la politique de l'AEAP</p> <p>Q4. Avec quelle efficacité/succès en termes de déploiement ?</p> <p>Q5. Quels résultats ont été obtenus pour chaque programme ? Quels écarts par rapport aux attendus pour chaque programme ?</p> <p>Q6. Quelle est l'évaluation globale des résultats obtenus pour cette période de 2013 à 2021 ?</p> <p>Q7. Quels moyens financiers et humains de l'AEAP ont été engagés sur cette période ?</p>	<p>→ Evaluation des résultats de la politique de l'AEAP (effets, impacts réels)</p>

Les deux sections suivantes détaillent l'analyse de ces questions, les indicateurs et méthodes proposées.

²⁰ Dans un esprit de partage et de transparence, l'agence a ouvert ce COPIL à des représentants du monde agricole (administrateurs, chambre d'agriculture) à la région et aux services de l'Etat (DRAAF, DREAL).

2.2.1.1 Cadrage initial de la politique de l'AEAP (Q1, Q2 et Q3)

Les 3 premières questions interrogent l'écriture et le dimensionnement initial de la politique. Autrement dit, dans quelle mesure l'AEAP a clairement défini :

- D'une part des enjeux, besoins et objectifs à atteindre, autrement dit le cadre général de la politique de l'AEAP, et
- D'autre part, les outils permettant de piloter et rapporter les effets de la politique, autrement dit le cadre opérationnel de la politique de l'AEAP. L'évaluation s'appuiera à la fois sur des indicateurs financiers et techniques, l'idée étant d'apporter un regard critique sur ces indicateurs : ces derniers sont-ils pertinents pour mesurer les résultats effectifs de la politique de l'AEAP ? sont-ils pertinents au regard du rapportage requis ?

On interroge ici :

- le niveau de **formalisme** de la politique de l'AEAP,
- la **pertinence** des objectifs visés et
- la **cohérence** des outils déployés pour piloter la politique publique.

L'analyse portera sur la période 2013-2021 et s'intéressera donc aux 3 cycles SDAGE et PDM (2010-2015, 2016-2021 et 2022-2027).

Tableau 9 : critères d'évaluation, indicateurs et outils mobilisés pour répondre aux questions 1 à 3

Critère d'évaluation	Indicateur d'évaluation	Outil mobilisé
Formalisme et pertinence des objectifs visés	Indicateur 1.1 : Evolution des orientations fondamentales et dispositions inscrites au SDAGE (orientations, priorisations)	<ul style="list-style-type: none"> • Revue bibliographique des documents de planification (SDAGE, PDM, programme d'intervention AEAP, tableaux de bord et de suivi) • Entretien avec les agents de l'AEAP
	Indicateur 1.2 : Evolution de l'enveloppe financière des mesures agricoles dans le PDM	
Cohérence des outils déployés	Indicateur 1.3 : Evolution du poids des mesures agricoles dans le PDM	<ul style="list-style-type: none"> • Revue bibliographique des tableaux de bord et indicateurs de suivi
	Indicateur 1.4 : Evolution de la nature des actions agricoles inscrites au PDM et du poids de chacune d'entre-elles	
	Indicateur 1.5 : Evolution de la stratégie d'intervention de l'AEAP au travers de son programme d'intervention : Enveloppes dédiées, choix en matière de priorisation, taux, plafond, bonifications éventuelles, etc.	

Légende : revue bibliographique, consultation des parties prenantes, analyse quantitative, études de cas.

La revue des documents cadres des programmes d'interventions permettra de spécifier les objectifs recherchés, tandis que les entretiens avec les agents de l'AEAP permettront d'analyser dans quelle mesure cette politique d'intervention était cohérente, lisible et opérationnelle, tant au sein de l'AEAP que dans sa mise en œuvre auprès des acteurs et bénéficiaires.

L'analyse portera également une attention à la **cohérence externe** de la politique de l'AEAP, et interrogera l'évolution du positionnement de l'AEAP vis-à-vis des autres partenaires institutionnels et/ou financiers en matière d'accompagnement au changement de pratique (Région(s), Etat, Union Européenne). Seront étudiées :

- Les complémentarités avec les autres politiques (PDRR, Plan d'actions nitrates, Plan Ecophyto, PRAD, PDAB, etc.) et éventuels effets de levier ;
- Les spécificités du positionnement de l'AEAP : type d'intervention, priorisation géographique (zones vulnérables, aires d'alimentation de captages, etc.) et/ou thématiques (micropolluants par exemple).

Le tableau suivant présente les indicateurs d'évaluation et les outils mobilisés pour répondre à ces premières questions :

Tableau 10 : critères d'évaluation, indicateurs et outils mobilisés pour répondre aux questions 1 à 3 - suite

Critère d'évaluation	Indicateur d'évaluation	Outil mobilisé
Cohérence externe	<p>Indicateur 1.8 : Stratégie du PDRR 2014-2020</p> <p>Indicateur 1.9 : Orientations des Plans Ecophyto</p> <p>Indicateur 1.10 : Orientations des Programme d'Action Nitrates</p> <p>Indicateur 1.11 : Orientations du PRAD</p> <p>Indicateur 1.12 : Orientations du PDAB</p> <p>Indicateur 1.13 : Contenu des AAP de la Région HdF</p> <p>Indicateur 1.14 : Contenu du PMAZH</p> <p>Indicateur 1.15 : Bilan des actions agricoles proposées dans le cadre de la révision de la charte des Parcs Naturels Régionaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> Revue bibliographique des documents de planification (SDAGE, PDM, programme d'intervention AEAP, tableaux de bord et de suivi) Entretien avec les agents de l'AEAP

Légende : revue bibliographique, consultation des parties prenantes, analyse quantitative, études de cas.

2.2.1.2 Effets constatés de la politique de l'AEAP (Q4, Q5, Q6 et Q7)

Effets constatés de la politique de l'AEAP	
<p>Q4. Avec quelle efficacité/succès en termes de déploiement ?</p> <p>Q5. Quels résultats ont été obtenus pour chaque programme ? Quels écarts par rapport aux attendus pour chaque programme ?</p> <p>Q6. Quelle est l'évaluation globale des résultats obtenus pour cette période de 2013 à 2021 ?</p> <p>Q7. Quels moyens financiers et humains de l'AEAP ont été engagés sur cette période ?</p>	<p>→ Evaluation des résultats de la politique de l'AEAP (effets, impacts réels)</p>

Les questions 4, 5, 6 et 7 s'intéressent cette fois-ci aux effets de la politique de l'AEAP en matière de réduction des pollutions diffuses d'origine agricole, en cherchant à caractériser dans quelle mesure la politique publique a permis d'atteindre les objectifs cibles. Seront questionnés ici :

- La différence entre la programmation et les réalisations,
- Les écarts entre l'ambition politique et la mise en œuvre opérationnelle,
- Les disparités entre les aides disponibles et les aides réellement versées.

La notion d'**efficacité** est questionnée ici.

Deux approches sont retenues :

1. **Une approche « moyens »**, autrement dit dans quelle mesure les outils (humains, techniques, financiers) fléchés pour accompagner la politique de l'AEAP ont effectivement été engagés et déployés sur le bassin. Plusieurs types de moyens sont déployés par l'AEAP :
 - a. Les aides financières directes auprès des maîtres d'ouvrages publics et privés (exploitants, groupements agricoles, EPCI, syndicats, etc.). Ces aides s'inscrivent dans le cadre de différents programmes d'interventions (Ecophyto, groupes 30 000, PSE, etc.)
 - b. L'accompagnement technique des acteurs, dans l'élaboration de programmes d'intervention sur les zones à enjeu.
 - c. La mobilisation des acteurs techniques et politiques au travers des GT agriculture, commissions permanentes programme et thématique, etc.

Il s'agit d'étudier les niveaux de consommations des enveloppes financières prévisionnelles, ainsi que l'évolution du temps agent mobilisé sur cette thématique (siège, missions

territoriales, structures porteuses, etc.). Un focus sur l'évolution des ambitions sera proposé (notamment via l'évolution des financements des postes d'animations).

2. **Une approche « résultats »**, autrement dit dans quelle mesure la politique de l'AEAP permet des changements pérennes se traduisant par une réduction des pressions agricoles sur la ressource. En d'autres termes, il s'agira d'analyser dans quelle mesure la politique de l'agence permet de contribuer aux objectifs visés par le SDAGE et la DCE plus généralement.

Par ailleurs, il est possible que l'efficacité de la politique de l'agence dépende des typologies d'action accompagnées. Pour cela, l'analyse sera réalisée par type d'actions.

Les résultats atteints sont à considérer selon deux types d'objectifs :

- a. Les **objectifs environnementaux**, à savoir la réduction des pollutions diffuses d'origine agricole visés par la DCE. Il s'agit de l'objectif final visé.
- b. Les **objectifs intermédiaires, ou indirects**. Par exemple, les objectifs :
 - i. de gouvernance (ex : intégrer le monde agricole aux instances de gouvernance des CARE),
 - ii. de déploiement d'outils de pilotage et de suivi (tableaux de bord, bilans d'activités des contrats territoriaux, etc.)

Ces objectifs intermédiaires contribuent indirectement à l'atteinte des objectifs DCE.

Le tableau suivant présente les indicateurs d'évaluation et les outils mobilisés pour répondre à ces questions :

Tableau 11 : critères d'évaluation, indicateurs et outils mobilisés pour répondre aux questions 4 à 7

Critère d'évaluation	Sous-critères	Indicateur d'évaluation	Outil mobilisé
Efficacité	Moyens financiers	Indicateur 1.20 : Niveau de consommation des enveloppes prévisionnelles des Xème et 11ème programme, par type d'aide et par an Indicateur 1.21 : Evolution du nombre de projet aidé par type d'aide et par an	<ul style="list-style-type: none"> • Traitement quantitatif des données d'aides de l'AEAP
	Moyens humains	Indicateur 1.22 : Evolution du nombre d'ETP par an, par instance et par type de mission Indicateur 1.23 : Taux d'utilisation / de complétude des outils de suivi et de pilotage de la politique	<ul style="list-style-type: none"> • Revue bibliographique des bilans finaux et à mi-parcours des Xème et 11ème programme
	Résultats	Indicateur 1.24 : Evolution de l'état des masses d'eau en matière de pollution diffuse agricole	<ul style="list-style-type: none"> • Revue bibliographique des EDL 2013 et 2019
		Indicateur 1.25 : Evolution du nombre de programme d'actions sur les zones vulnérables	<ul style="list-style-type: none"> • Revue bibliographique
	Facteurs explicatifs	Indicateur 1.26 : Identification des facteurs explicatifs des résultats observés	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse qualitative : • Ateliers thématiques • Atelier-multi-acteur • Entretiens téléphoniques
		Indicateur 1.27 : Niveau d'incitativité des dispositifs proposés	
Indicateur 1.28 : Identification des éventuels « angles morts » des politiques interventions en matière de réduction des pollutions diffuses Indicateur 1.29 : Identification des points de blocage (gouvernance, finances, RH, etc.)			

Légende : revue bibliographique, consultation des parties prenantes, analyse quantitative, analyse qualitative.

L'analyse factuelle des données disponibles (revue bibliographique et analyse quantitative) sera complétée par une approche qualitative afin d'identifier les facteurs explicatifs de l'efficacité de la politique de l'AEAP.

2.2.2 RENDRE COMPTE DE L'EFFICIENCE DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS ENGAGÉS PAR L'AEAP SUR CETTE POLITIQUE POUR CETTE PERIODE 2013 A 2021

Le second objectif de l'évaluation regroupe 3 questions évaluatives :

- Q8. Quelle évaluation de l'**efficacité des moyens** engagés au regard des résultats obtenus ?
Q9. Quelle **évaluation des choix stratégiques** et méthodologiques de l'AE au regard des résultats obtenus ?
Q10. Quel **effet de levier** de ces moyens au regard de l'ensemble des moyens publics engagés sur cette politique?

Ce second volet de question interroge la notion d'**efficacité**, autrement dit les choix opérés en matière de stratégie et d'allocation des moyens, au regard des résultats obtenus. Concrètement, il s'agit d'évaluer si les effets sont à la hauteur des coûts engagés.

Pour répondre à cette question, une analyse interne et externe sera proposée, selon deux approches :

- **Les résultats au regard des moyens internes déployés par l'AEAP** pour piloter sa propre politique. Seront analysés :
 - o La **stratégie de déploiement des ressources humaines sur la période**, par type de missions, au regard des réalisations. Un questionnement des choix de pilotage opérés au regard des missions visées (X^{ème} et 11^{ème} programmes) sera proposé.
 - o La **gouvernance de la politique**, en questionnant l'efficacité des processus de décision en place (GT agriculture, commission eau et agriculture, conseil d'administration, Comité de l'eau et de la biodiversité, etc.).
 - o S'agissant des moyens financiers déployés pour mettre en œuvre la politique, les résultats obtenus au regard des **choix d'allocation opérés à travers le programme d'intervention**.
 - o **L'efficacité des outils de pilotage** pour le rapportage de la politique (tableaux de bord et indicateurs de suivi) : l'AEAP aurait-elle pu suivre sa politique à moindre effort ?
- **Les résultats au regard du positionnement de l'AEAP dans l'environnement institutionnel**, autrement dit la stratégie de l'AEAP dans sa collaboration avec les autres partenaires institutionnels. En matière de lutte contre les pollutions diffuses agricoles, l'AEAP se positionne en co-partenariat avec les services de l'Etat en région (la DRAAF), le conseil régional, les conseils départementaux, les chambres d'agriculture, etc. Relativement à d'autres politiques (petit cycle par exemple), l'AEAP n'est pas le principal acteur et/ou financeur des dispositifs à l'œuvre. Dans cette configuration, la notion d'efficacité interroge la plus-value de cette stratégie :
 - o Ce niveau d'intervention est-il efficace au regard des résultats obtenus ? La stratégie génère-t-elle des effets de levier ? des effets de seuils ? si oui, lesquels ?
 - o Les priorités d'intervention (le financement de l'animation par exemple) affichées sont-elles efficaces au regard du positionnement des autres acteurs ?

Le tableau suivant présente les indicateurs d'évaluation et les outils mobilisés pour répondre à ces questions :

Tableau 12 : critères d'évaluation, indicateurs et outils mobilisés pour répondre aux questions 8 à 10

Critère d'évaluation	Indicateur d'évaluation	Outils mobilisés
Efficacité	Indicateur 2.1 : Analyse du mode de gouvernance de la politique agricole de l'AEAP	<ul style="list-style-type: none"> • Revue bibliographique des comptes-rendus de réunions interne à l'AEAP (commission, GT, CA, CEB) • Entretiens avec les agents de l'AEAP
	Indicateur 1.22 : Evolution du nombre d'ETP	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse des données RH depuis 10 ans

Critère d'évaluation	Indicateur d'évaluation	Outils mobilisés
	par an, par instance et par type de mission Indicateur 2.2 : Analyse de la répartition des moyens humains par type de mission	<ul style="list-style-type: none"> Entretiens avec les agents de l'AEAP
	Indicateur 2.3 : Analyse des niveaux de réalisations au regard des moyens déployés	<ul style="list-style-type: none"> Analyse des aides versés par l'AEAP par type d'actions et évolution sur 10 ans Entretiens avec les agents de l'AEAP Etudes de cas
	Indicateur 2.4 : Analyse du positionnement de la politique de l'AEAP vis-à-vis des orientations stratégiques des autres acteurs	<ul style="list-style-type: none"> Revue bibliographique des documents de planification (PRAD, PDR, PDAE, etc.) Analyse des montants financiers globaux des différentes politiques régionales Part des co-financements et autofinancement Entretiens avec les acteurs institutionnels Analyse qualitative : <ul style="list-style-type: none"> Ateliers thématiques Atelier-multi-acteur

Légende : revue bibliographique, consultation des parties prenantes, analyse quantitative, analyse qualitative.

La réponse à ces questions mobilisera des données quantitatives et qualitatives, au travers de revues bibliographiques (comptes-rendus, documents de planification, etc.). Les échanges avec les agents de l'AEAP d'une part, et les autres acteurs institutionnels d'autre part (Région, DRAAF, chambres d'agricultures, etc.) viendront étoffer l'analyse.

2.2.3 REVISER CETTE POLITIQUE PUBLIQUE AU REGARD DES RESULTATS DE SON EVALUATION ET DE L'EVOLUTION DU CONTEXTE

Le troisième objectif de l'évaluation est décliné en 4 questions :

- Q11. Quels sont les **objectifs qu'il faut faire évoluer** ? Quelles propositions d'**adaptation des choix stratégiques et méthodologiques** pour l'atteinte des objectifs ?
- Q12. Quels **recentrages** éventuels des **cibles visées** au regard des moyens disponibles ?
- Q13. Quels **recadrages** éventuels des **résultats** attendus ?
- Q14. Quel **effet de levier** de ces moyens au regard de l'ensemble des moyens publics engagés sur cette politique ?

Contrairement aux deux premiers objectifs, l'approche relève d'une démarche prescriptive et cherche à identifier les adaptations, évolutions de la politique actuelle de l'AEAP en matière de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole, en vue d'établir la prochaine programmation (12^{ème} programme). Les pistes d'évolution devront s'intéresser à toutes les étapes du cycle de vie de la politique publique, et notamment :

- **La phase de planification** : quels objectifs et quelles (ré)orientations proposer en matière d'objectifs stratégiques ? Quelles priorités donner pour le prochain cycle ?
- **La phase de mise en œuvre** : quelles (nouveaux) moyens - humains, financiers, techniques - déployer pour gagner en efficacité ? Quels leviers d'actions /outils / (nouveaux) acteurs mobiliser pour faciliter le changement pérenne de pratiques ? Comment pérenniser les outils existants et efficaces (ex : Groupes 30 000, GIEE, soutien aux investissements, partenariats avec les partenaires agricoles, etc.)
- **La phase d'évaluation, de rapportage** : comment rendre compte de la politique de l'AEAP ? quels outils privilégier ?

La démarche prescriptive cherche à transposer les constats, identifiés lors de la réponse aux questions des deux premiers objectifs de l'évaluation, en propositions d'actions, d'adaptations, de

révision de la politique d'intervention de l'AEAP. Les questions évaluatives de cette section sont transversales à toute la réflexion qui aura été menée préalablement. Aussi, les réponses apportées seront globales et n'appellent pas d'indicateurs spécifiques.

Néanmoins, le tableau suivant présente les méthodes retenues pour bâtir les réponses :

Tableau 13 : outils mobilisés pour répondre aux questions 11 à 14

Questions	Méthode
Quels sont les objectifs qu'il faut faire évoluer ? Quelles propositions d' adaptation des choix stratégiques et méthodologiques pour l'atteinte des objectifs ?	Atelier multi-acteurs (identification des besoins) Entretiens avec les agents AEAP (faisabilité technique au regard des moyens limités) et les instances de décisions (orientations des interventions)
	Etude de cas
Quels recentrages éventuels des cibles visées au regard des moyens disponibles ? Quels recadrages éventuels des résultats attendus ?	Revue des stratégies multi-partenariats et des impacts des actions engagées
	Analyse quantitative des aides versées par l'AEAP
	Analyse quantitative des moyens humains mobilisés
	Atelier multi-acteurs (identification des besoins) Entretiens avec les agents AEAP (faisabilité technique au regard des moyens limités) et les instances de décisions (orientations des interventions)
	Etudes de cas

Légende : revue bibliographique, consultation des parties prenantes, analyse quantitative, analyse qualitative.

3. Analyse évaluative

Cette troisième section cherche à apporter des réponses aux questions évaluatives présentées à l'étape précédente. Elle reprend les 3 objectifs de l'évaluation prédéfinis à la section 2.2, à savoir :

1. Bilan de la stratégie de l'AEAP : contexte et effets de la politique d'intervention de l'AEAP.
2. Efficacité et efficacité des moyens déployés par l'AEAP.
3. Révision de la politique de l'AEAP : préconisations en termes de stratégie et de moyens.

Dans un souci de fluidité, le troisième point est traité au fil de l'analyse pour proposer des préconisations à chaque problématique identifiée. Afin de faciliter l'identification de ces préconisations, celles-ci sont présentées sur fond bleu comme suit.

Les éléments de bilan clés sont également indiqués sur fond gris.

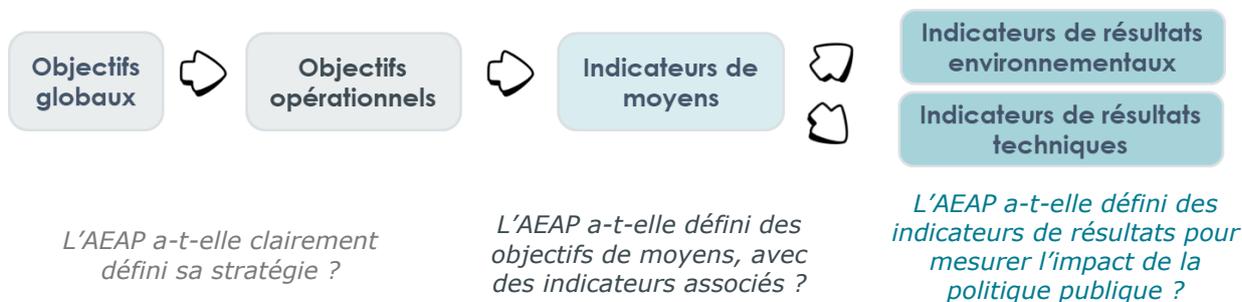
3.1 BILAN DE LA STRATEGIE DE L'AEAP : CONTEXTE ET EFFETS DE L'INTERVENTION

3.1.1 ANALYSE DE LA PLANIFICATION INITIALE DE L'AEAP

L'analyse de la planification initiale de la politique agroenvironnementale questionne dans quelle mesure l'AEAP a clairement défini d'une part les enjeux, les besoins et les objectifs à atteindre, autrement dit le cadre général de la politique de l'AEAP ; et d'autre part, les outils permettant de piloter et rapporter les effets de la politique, autrement dit le cadre opérationnel de la politique de l'AEAP.

Le schéma suivant présente le cadre d'analyse de ce premier niveau de questionnement :

Figure 22 : cadre théorique d'analyse du dimensionnement initial de la politique d'intervention de l'AEAP en matière agricole

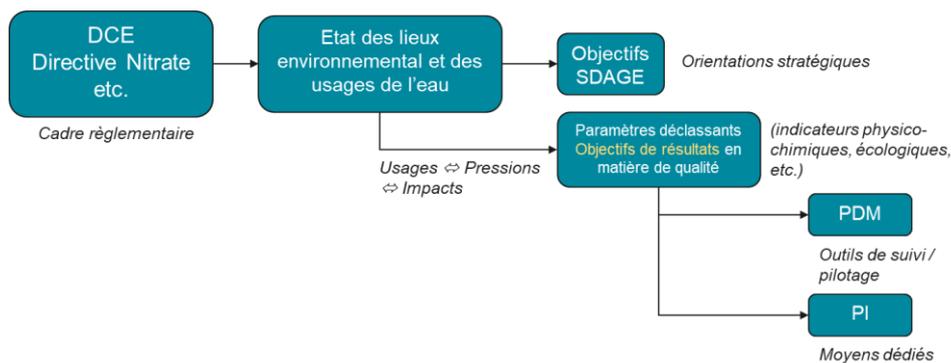


Source : IREEDD.

3.1.1.1 Stratégie de l'AEAP

En qualité d'agence de bassin, l'AEAP a pour principale mission de gérer et préserver la ressource en eau et les milieux aquatiques. En application du cadre réglementaire français et européen, notamment au travers de la DCE, l'AEAP dresse un état des lieux environnemental et des usages de l'eau, permettant de définir des orientations fondamentales, faisant office de stratégie d'intervention à l'échelle du bassin (SDAGE, EDL). L'état des lieux environnemental permet également d'identifier, pour chaque masse d'eau, l'état des milieux aquatiques et d'identifier les paramètres déclassants la qualité de la ressource.

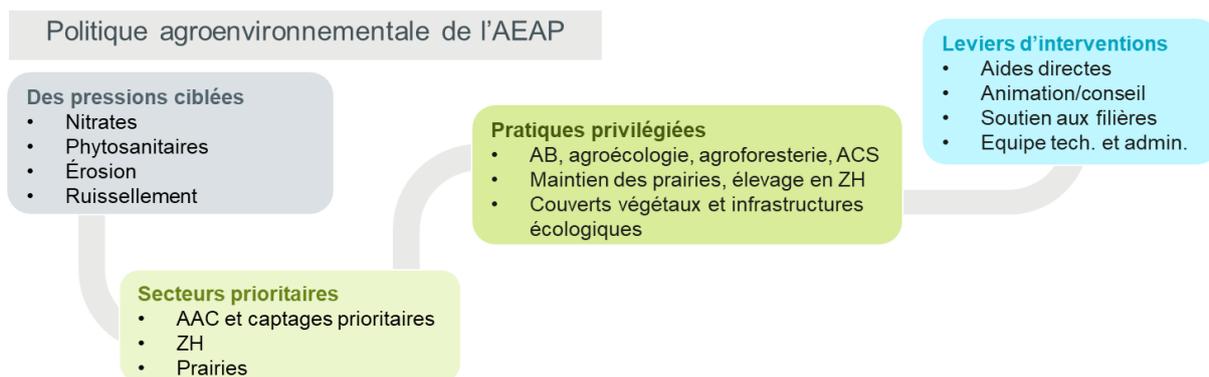
Figure 23 : documents de cadrage des objectifs globaux et opérationnels de l'AEAP



Source : IREEDD.

La définition du Programme de Mesures cible les actions à engager pour rétablir le bon état des masses d'eau. Le programme d'intervention, quant à lui, détaille la stratégie et les moyens d'intervention pour y répondre (moyens financiers et humains déployés, thématiques et/ou secteurs prioritaires, etc.). Le schéma suivant synthétise la stratégie d'intervention de l'AEAP au cours des X^{ème} et 11^{ème} PI (détaillée à la 1.2.3.4):

Figure 24 : pressions, zonages, pratiques et leviers d'interventions privilégiés par l'AEAP en matière de pollutions diffuses agricoles



Source : IREEDD.

Les documents de planification précités décrivent de façon détaillée les objectifs globaux et opérationnels sur le bassin. En ce sens, la politique d'intervention de l'AEAP est clairement formalisée en proposant des zonages cartographiés, des taux bonifiés en lien avec la préservation de la ressource en eau, etc.

En revanche, si ces objectifs ont été caractérisés, ils n'ont pas fait l'objet d'objectifs chiffrés ni d'échéances donnés. Par exemple, la politique d'intervention en matière agricole ne définit pas d'objectifs de résultats sur les surfaces en agriculture biologique à atteindre ou de % de réduction de produits phytosanitaires à horizon donné.

En l'absence d'objectifs ex-ante chiffrés, l'étude ne peut quantifier l'efficacité de la politique d'intervention de l'AEAP, autrement dit le niveau d'atteinte des objectifs initiaux.

3.1.1.2 Objectifs de moyens et indicateurs de suivi

En termes de moyens, l'AEAP a défini des objectifs financiers mais également en matière de moyens humains. Comme présenté en section 1.2.3.4, l'enveloppe prévisionnelle des aides engagées pour la réduction des pollutions diffuses d'origine agricole a été doublée entre les X^{ème} et le 11^{ème} programme, pour atteindre 75,3 M€ (hors dépenses courantes). Le suivi du montant des aides versées permet d'estimer un taux de consommation global, calculé comme le ratio entre les aides versées et les aides prévisionnelles. Le détail des consommations d'enveloppes est proposé à la section 3.1.2.

L'AEAP a donc clairement défini les moyens financiers dédiés à ses interventions. Les moyens effectivement déployés sont mesurés via le suivi des aides versées.

En matière de moyens humains, l'AEAP déploie son équipe d'intervention et définit au travers de son organigramme ses procédures d'intervention. En revanche, l'AEAP n'a pas défini d'objectif cible en matière d'ETP dédiés aux questions agricoles. **Seul le rapportage des ETP du service agricole est réalisé, a posteriori.**

3.1.1.3 Indicateurs de résultats techniques

S'agissant des effets de la politique de l'AEAP, deux types d'indicateurs de résultats sont identifiés :

- Les indicateurs de résultats techniques,
- Les indicateurs de résultats environnementaux.

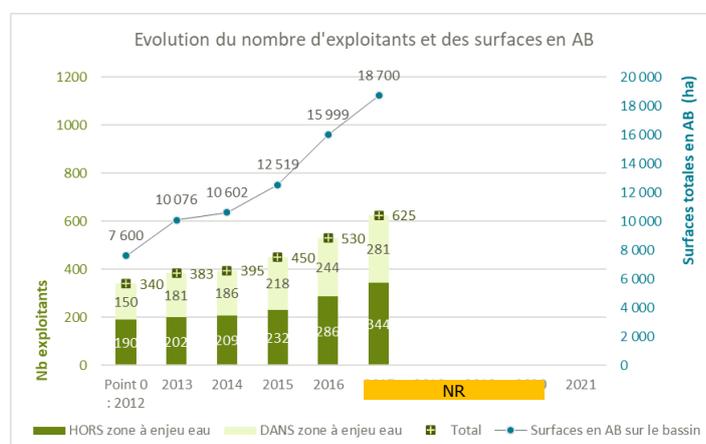
Ces indicateurs permettent de mesurer les réalisations concrètes sur le territoire. Il s'agit par exemple du nombre de MAEC déployées sur le bassin, des surfaces engagées, du nombre de diagnostics agronomiques réalisés, d'ETP d'animation financés, etc.

La collecte des données techniques a mis en évidence plusieurs faiblesses :

1. **L'AEAP manque d'une politique de suivi des réalisations techniques**, sur la base d'un tableau de bord composé d'indicateurs synthétiques, simples, et complétés.
2. Conséquence du premier point, **L'AEAP bancarise très peu de données et/ou les données bancarisées sont incomplètes** (bancarisation incomplète pour une année donnée et/ou non actualisées dans le temps). A titre d'illustration, les tableaux et graphiques suivants présentent l'état de la donnée disponible s'agissant des MAE et des aides dédiées à l'AB :

Figure 25 : illustration du manque de bancarisation des données techniques relatives aux aides versées par l'AEAP

Réalisations	Nombre d'ha de SAU éligibles (surface pertinente au sein de l'aire d'alimentation)	Nombre d'ha de SAU aidés
2007	233 500	0
2008	233 500	932
2009	233 500	2 260
2010	233 500	4 600
2011	233 500	2 630
2012	233 500	2 500
2013	NR	4 700
2014	NR	3 135
2015	NR	NR
2016	NR	NR
2017	NR	NR
2018	NR	NR



NR : non renseigné.

Source : IREDD, d'après les données de suivi de l'AEAP

Ce manque d'exhaustivité reflète une **difficulté à centraliser et rapporter l'information entre co-financeurs, notamment en matière d'aides directes**. A ce titre, les échanges avec les agents de l'AEAP ont indiqué que le rapportage par l'ASP, à qui l'AEAP a confié les mandats de paiements des aides directes aux exploitants, manque de fluidité et nécessite des relances, accusant de fait des retards de transmission.

S'agissant des aides en matière d'animation agricole, aucun indicateur (nombre d'ETP par exemple) n'est actuellement bancarisé, par manque d'exploitation des données transmises par les territoires bénéficiaires. En effet, la donnée technique est transmise à l'AEAP par les bénéficiaires, notamment les animateurs agricoles, au travers des rapports annuels d'activités. En revanche, la saisie de ces données n'opère pas.

In fine, le manque de données centralisées ne permet pas :

- De rendre compte des réalisations à l'échelle du bassin auprès des instances de l'AEAP,
- De valoriser les réalisations et communiquer auprès des bénéficiaires ou encore du grand public,
- De rapporter aux usagers de l'eau et aux administrés le fléchage de la dépense publique.

3.1.1.4 Indicateurs de résultats environnementaux

Les indicateurs de résultats environnementaux cherchent à mesurer l'impact de la politique de l'AEAP du point de vue de la ressource en eau. Autrement dit, observe-t-on une amélioration de la qualité des masses d'eau, et une réduction des pressions diffuses d'origine agricole, consécutifs à la mise en œuvre de la politique de l'AEAP ?

Cette question soulève deux sous-questions :

1. L'AEAP a-t-elle dimensionné des indicateurs permettant de mesurer l'évolution des pressions en matière de réduction des pressions diffuses d'origine agricoles ?
2. Peut-on établir un lien de causalité entre l'action de l'AEAP et la réduction des pressions, de sorte à juger de l'efficacité de la politique de l'AEAP ?

On évalue donc à la fois l'existence, la pertinence et le niveau de complétude des indicateurs environnementaux.

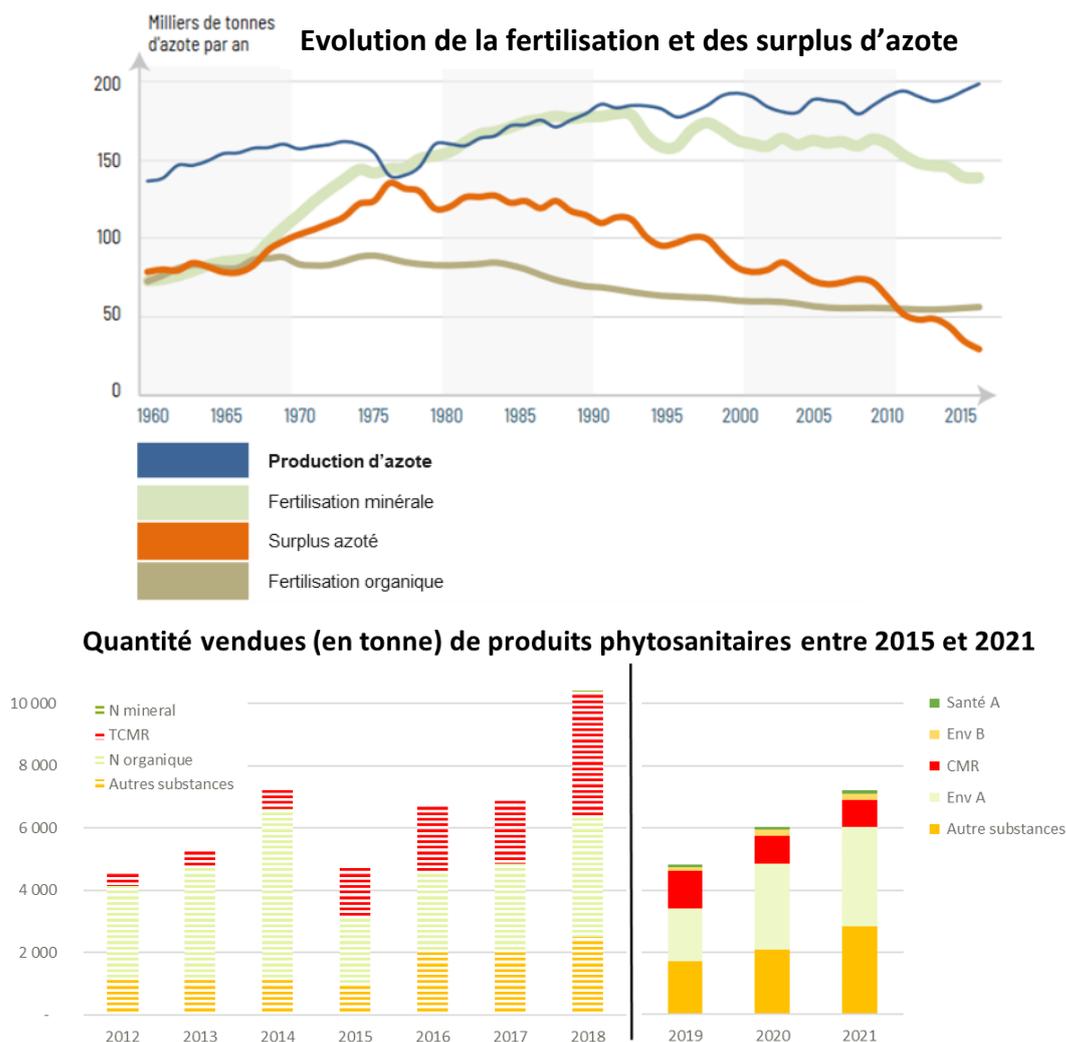
S'agissant de la première question, un certain nombre d'indicateurs environnementaux²¹ sont suivis par l'AEAP. Par exemple :

- L'évolution des ventes de produits phytosanitaires ;
- Tendance d'évolution des surplus d'azote ;
- Evolution des surfaces toujours en herbe ;
- Etc.

A titre illustratif, les graphiques suivants présentent les suivis de ces principaux indicateurs :

²¹ Attention, l'agence peut se voir imposer par sa tutelle ou d'autres entités la complétion d'indicateurs. Aussi, et dans un souci de ne pas devoir en produire trop, elle peut choisir, sur certaines thématiques, d'ajouter à ces indicateurs obligatoires nationaux d'autres indicateurs locaux mais qui ne pourraient couvrir l'entièreté de la thématique.

Figure 26 : illustration des tendances d'évolution des pressions azotées et phytosanitaires



Source : données d'état des lieux et de suivi environnemental de l'AEAP.

Tous les 6 ans, dans le cadre de la révision de l'état des lieux environnemental et du SDAGE, les indicateurs de pressions viennent caractériser l'évolution de ces dernières. Cette actualisation régulière permet d'observer les tendances, par type de pression. Dans le cas précis de ces deux illustrations, les conclusions sont contrastées :

- S'agissant des pressions azotées, le recours à la fertilisation minérale (fertilisation chimique - courbe verte) diminue depuis les années 90 et la courbe orange met en évidence que les surplus azotés exerçant une pression sur les milieux diminuent depuis les années 70, traduisant un changement de pratiques aux causes diverses (hausse du prix des intrants, mise en œuvre de la Directive Nitrates et des Zones vulnérables, amélioration des pratiques en matière d'épandage, etc.²²).
- A l'inverse, l'évolution des ventes de produits phytosanitaires, en constante augmentation depuis 2012, traduit des résultats mitigés en matière de recours aux produits phytosanitaires.

Si les indicateurs environnementaux sont globalement plus nombreux et plus complétés que les indicateurs de réalisations techniques, les conclusions sur le lien de causalité entre l'intervention de l'AEAP et les effets observés sur les milieux sont plus délicates.

²² Etat des lieux environnemental 2019 des masses d'eau du bassin Artois-Picardie.

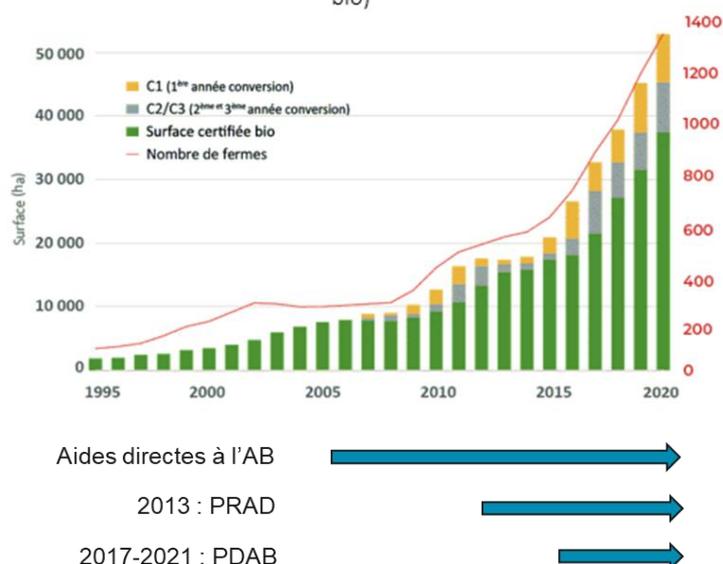
En effet, l'inertie et les temps de réponse des milieux limitent la possibilité d'établir ce lien. Par ailleurs, le choix des indicateurs environnementaux, les méthodes de collecte de la donnée et les aléas de terrain lors des mesures (aléas climatiques, pluviométriques, etc.) introduisent des biais qu'il convient d'intégrer pour bâtir des conclusions en matière d'efficacité des politiques d'intervention.

Toutefois, il est possible de suivre les évolutions de pratiques moins impactantes soutenues par l'AEAP qui, théoriquement, contribueront à l'atteinte des objectifs environnementaux.

A titre d'exemple, pour l'agriculture biologique, l'accélération des conversions coïncide avec les politiques de soutien à la filière, comme l'illustre le graphique suivant :

Figure 27 : évolution des surface AB converties et en conversion, évolution du nombre de fermes, depuis 1995

Evolution des surfaces en AB et conversion dans les Hauts-de-France (source : Conseil régional, d'après des données de l'Agence bio)



Source : Carte d'identité de l'AB en Hauts-de-France. Observatoire régional de l'agriculture biologique (Plan Bio HdF)

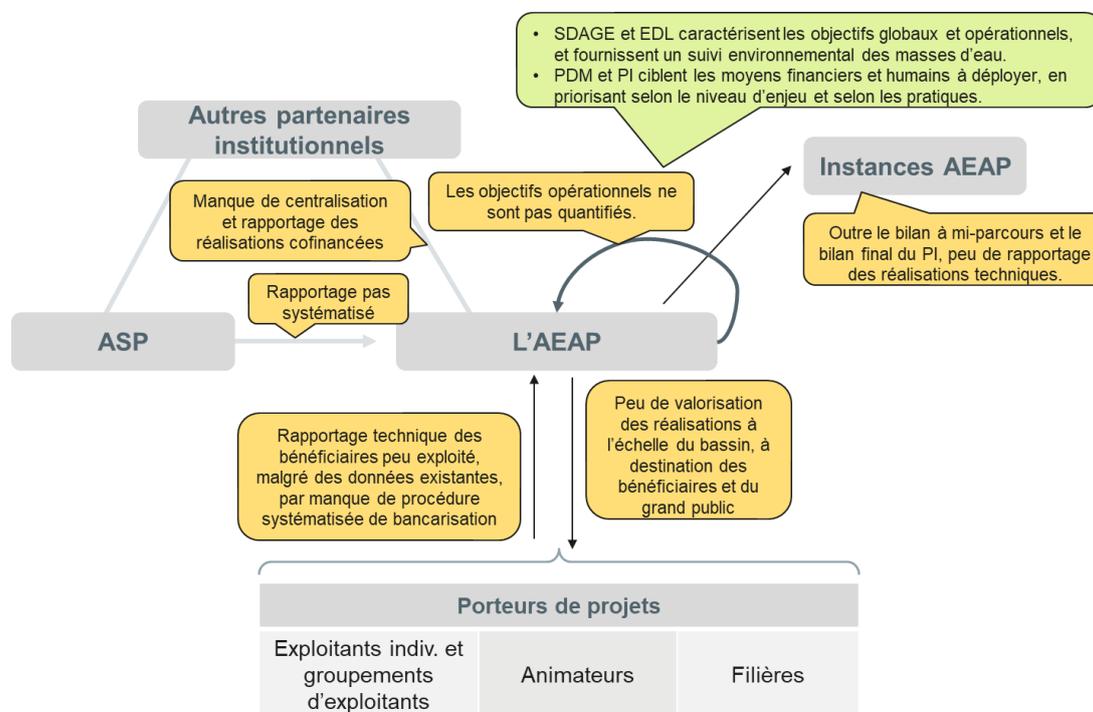
Note de lecture : le choix de présenter les données à l'échelle régionale fournit une rétrospective non disponible à l'échelle du strict bassin de l'AEAP (données 2012-2017 disponibles uniquement). Toutefois, les données à l'échelle du bassin suivent les mêmes tendances et sont présentées à la Figure 25)
 PRAD : Plan Régional pour une Agriculture Durable (cf présentation à la section 1.2.1.2)
 PDAB : Plan de Développement de l'Agriculture Biologique (cf présentation à la section 1.2.1.3).

Finalement, l'AEAP n'est pas toujours maître des indicateurs retenus pour juger des effets d'une politique. Certains indicateurs déterminés à l'échelle nationale ou régionale peuvent poser des difficultés lorsqu'il s'agit de procéder à un rapportage strictement à l'échelle du bassin. Enfin, la disponibilité des données et le regroupement avec le périmètre du bassin n'est pas toujours pertinent : à titre illustratif, la BNV-d fournit depuis 2008 les ventes localisées au code commune INSEE des vendeurs ou de leur siège social et, depuis 2013, au code postal des acquéreurs des produits phytosanitaires. Ces données étant rapportées au code postal du lieu de stockage, voire potentiellement au code postal du siège social de l'entreprise de stockage, cela peut créer certains décalages spatiaux et complexifier l'interprétation du lien entre pressions observées et quantités de produits achetées.

3.1.1.5 Synthèse et préconisations

En guise de synthèse, le schéma ci-dessous retrace les principales forces et faiblesses en termes de formalisation et rapportage de la politique de l'AEAP en matière agricole :

Figure 28 : synthèse des forces et faiblesses du cadrage initial de la politique d'intervention agricole de l'AEAP



Note de lecture : forces ; faiblesses.

Source : IREDD.

Quelle stratégie pour le 12^{ème} programme ?²³

Avec les partenaires institutionnels :

1. Clarifier avec l'ASP les exigences en matière de rapportage et les procédures associées. Il s'agit ici de définir les modalités (indicateurs, fréquences, format, respect RGPP) de transmission de la donnée pour permettre à l'AEAP d'avoir un retour sur les aides versées.
2. Organiser la procédure de traitement et de rapportage des données avec les cofinancements. Il s'agit ici de définir un chef de file unique, une liste synthétique d'indicateurs et un plan de communication de ces derniers.

Au sein de l'AEAP,

3. Définir un nombre limité d'indicateur de résultats techniques pour quantifier la mise en œuvre de la politique de l'AEAP.
4. Exiger des bénéficiaires la complétude de cette grille d'indicateurs ciblés et en nombre limité pour rendre compte des réalisations, facilement bancarisées par l'AEAP.
5. Mettre en place un tableau de bord commun à tous les agents de l'AEAP, facilitant la bancarisation de ces données.
6. Organiser un rapportage de ces indicateurs aux instances pour rendre compte des réalisations de l'AEAP.

²³ L'ensemble des préconisations sont synthétisées à la section 4 - Synthèse des préconisations.

A ce titre, le PMAZH pourrait servir d'exemple dans la structuration des indicateurs de résultats techniques et environnementaux. En effet, le caractère expérimental du dispositif a incité à déployer un volet « suivi et évaluation » pour évaluer l'opportunité de poursuivre et étendre la démarche. Cet effort a permis de collecter un certain nombre de données à la fois techniques et environnementales, permettant d'évaluer l'efficacité du dispositif (travail de collecte encore en cours). L'entretien avec les agents de l'AEAP indique que ce suivi nécessite de dégager du temps mais s'avère très utile car il permet, dans un second temps, de communiquer auprès des territoires et des exploitants, sur la base d'éléments chiffrés (ex : réduction de 56% des intrants azotés, etc.). L'étude de cas relative au PMAZH détaille la méthodologie déployée et les résultats chiffrés.

Avec les bénéficiaires :

7. Produire un rapportage annuel des réalisations sur le bassin, à destination des territoires et du grand public.
8. Systématiser la mise à disposition des données techniques permettant aux publics initiés d'accéder à la connaissance pour sensibiliser, accompagner le changement de pratiques.

3.1.2 ANALYSE DES EFFETS DE LA POLITIQUE D'AIDES DE L'AEAP

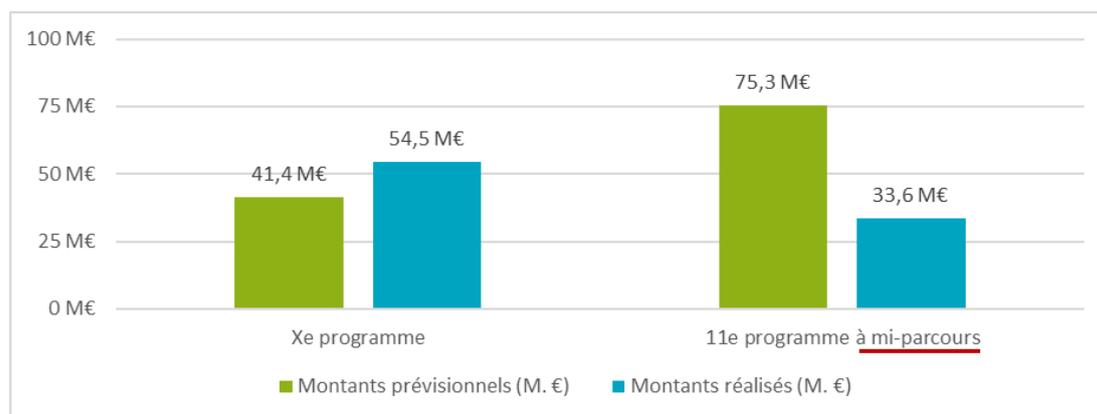
La section précédente a mis en évidence que le manque de données techniques et les difficultés à établir un lien de causalité entre la politique d'intervention et les impacts environnementaux, cela limitant la quantification de l'efficacité de la politique de l'AEAP en matière agricole. En revanche, la disponibilité des données d'aides permet de mesurer les écarts entre objectifs prévisionnels et réalisations sur le plan financier.

Note de lecture : l'ensemble des données présentées ci-après considère la période 2013 à 2021. **Les données présentées au titre du 11^e PI sont des données engagées à mi-parcours.**

L'Agence accompagne financièrement les acteurs du territoire en faveur de pratiques agricoles plus vertueuses vis-à-vis de l'environnement.

La comparaison entre les montants engagés globaux et les montants prévisionnels confirme la volonté de l'Agence de l'eau d'accompagner ces mutations. S'agissant de cette thématique, le X^{ème} programme affiche un taux de consommation de l'enveloppe prévisionnelle estimé à 132% : l'Agence est allée au-delà de ces ambitions initiales. L'enveloppe prévisionnelle du 11^{ème} programme consacrée à la lutte contre les pollutions diffuses est de 75,3 millions d'euros. A mi-parcours, près de la moitié de cette dernière a déjà été consommée entre 2019 et 2021.

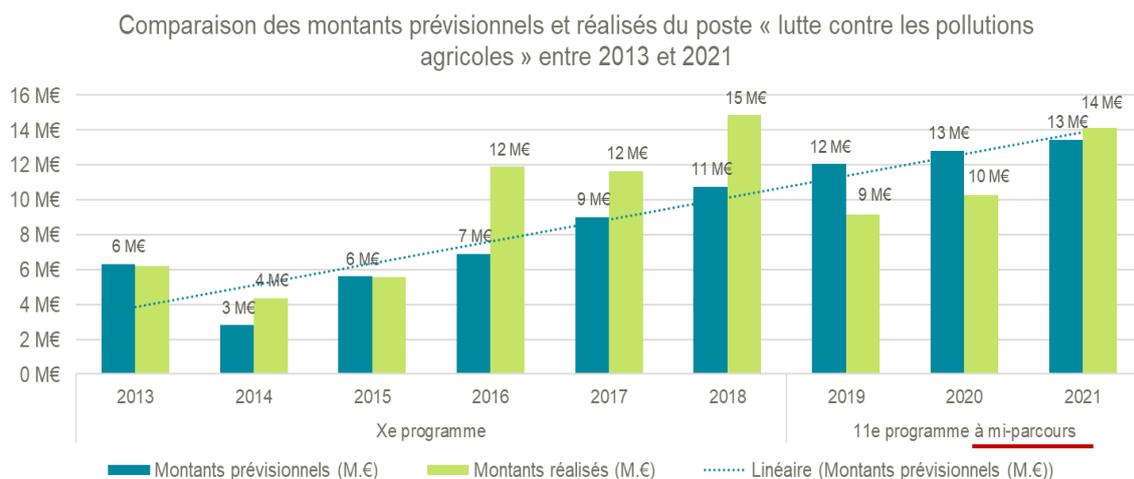
Figure 29 : comparaison des aides prévisionnelles et engagées entre le X^{ème} et le 11^{ème} programme à mi-parcours
(Le montant réalisé du 11^e PI ne couvre que 3 ans)



Source : IREDD, d'après les données de suivi de l'AEAP (2013-2021)

La comparaison annuelle de ces montants prévisionnels et réalisés confirme ces premiers enseignements.

Figure 30 : comparaison annuelle des aides prévisionnelles et réalisées entre 2013 et 2021



Source : IREDD, d'après les données de suivi de l'AEAP

On constate une montée en puissance des ambitions de l'Agence de l'eau : les enveloppes prévisionnelles ne cessent d'augmenter au fil du temps. Les taux de consommations de ces enveloppes restent importants : le taux de consommation global sur la période est estimé à 111%, cela appuyant la dynamique à l'œuvre sur le bassin en faveur de l'accompagnement au changement de pratiques.

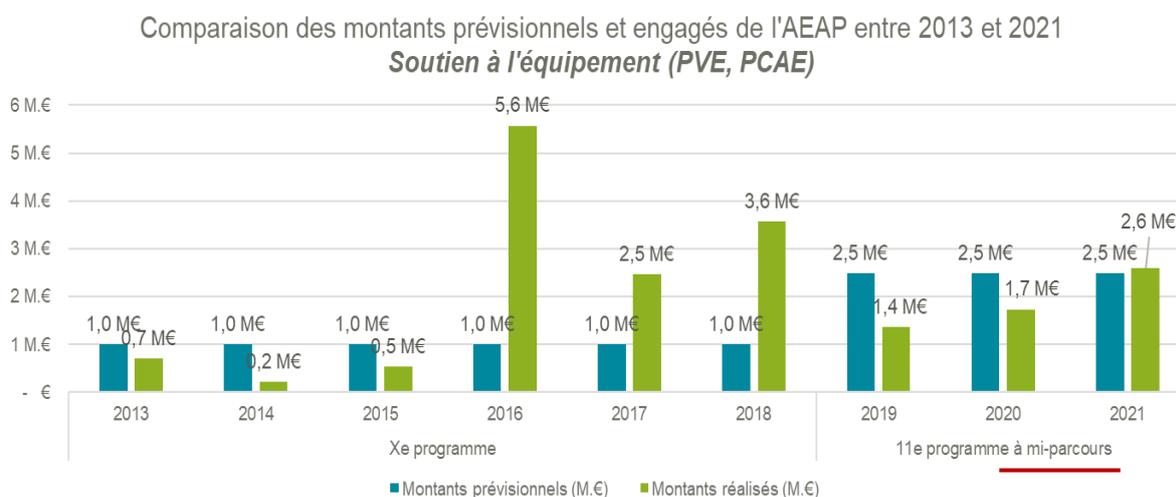
On note toutefois des surconsommations d'enveloppes très importantes allant au-delà de 130% des montants prévisionnels entre 2016 et 2018 relevant d'événements conjoncturels dont les éléments explicatifs sont présentés dans les paragraphes suivants. De manière générale, le pic d'engagement en 2018 correspond à fin du X^{ème} PI et à l'attribution des crédits restants disponibles, ayant mécaniquement pour effet d'accroître les montants réels engagés.

3.1.2.1 Approche par type de domaines accompagnés par l'Agence

Afin d'étayer cette première comparaison à l'échelle globale, une évaluation des écarts entre les objectifs et les réalisations par thématique soutenue par l'AEAP est proposée.

S'agissant du soutien à l'équipement via le PVE ou plus récemment le PCAE, l'AEAP a réaffirmé son engagement au cours du temps :

Figure 31 : comparaison annuelle des aides prévisionnelles et réalisées en soutien à l'équipement (2013-2021)



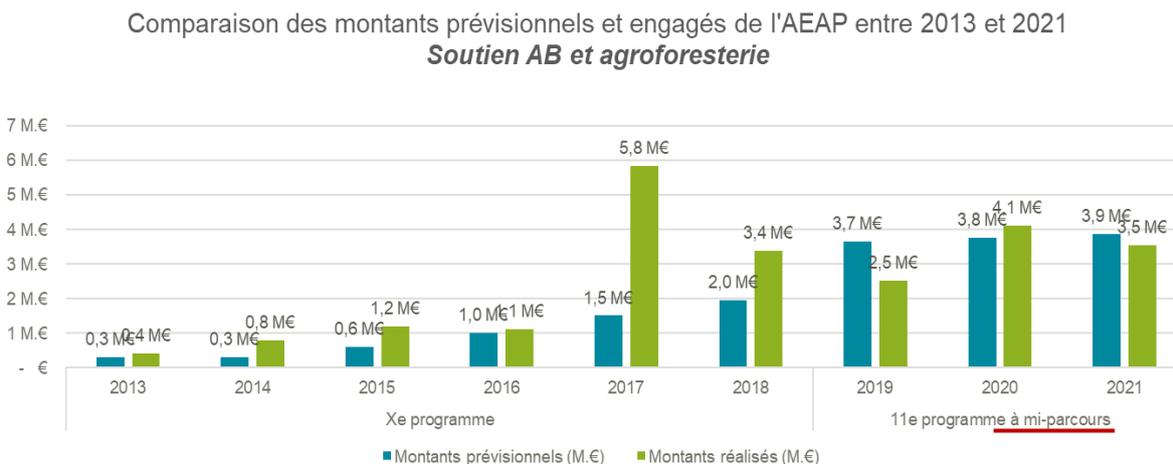
Source : IREDD, d'après les données de suivi de l'AEAP

Entre le X^{ème} PI et le 11^{ème} PI à mi-parcours, les enveloppes prévisionnelles ont été multipliées par 2,5. Les engagements de l'AEAP sont significativement supérieurs aux montants prévisionnels entre 2016 et 2018. Le pic d'engagement en 2016 s'explique par le dézouage du plan Ecophyto et la mise en œuvre d'Ecophyto II qui a permis de financer des projets supplémentaires nouvellement éligibles aux aides de l'AEAP.

Le taux global de consommation sur la période, estimé à 139%, témoigne de la pertinence de ce type d'intervention : les aides AEAP permettent de répondre à un besoin sur les territoires.

L'AEAP a également progressivement accentué son soutien au déploiement de l'agriculture biologique et à l'agroforesterie.

Figure 32 : comparaison annuelle des aides prévisionnelles et réalisées en soutien à l'AB et à l'agroforesterie (2013-2021)



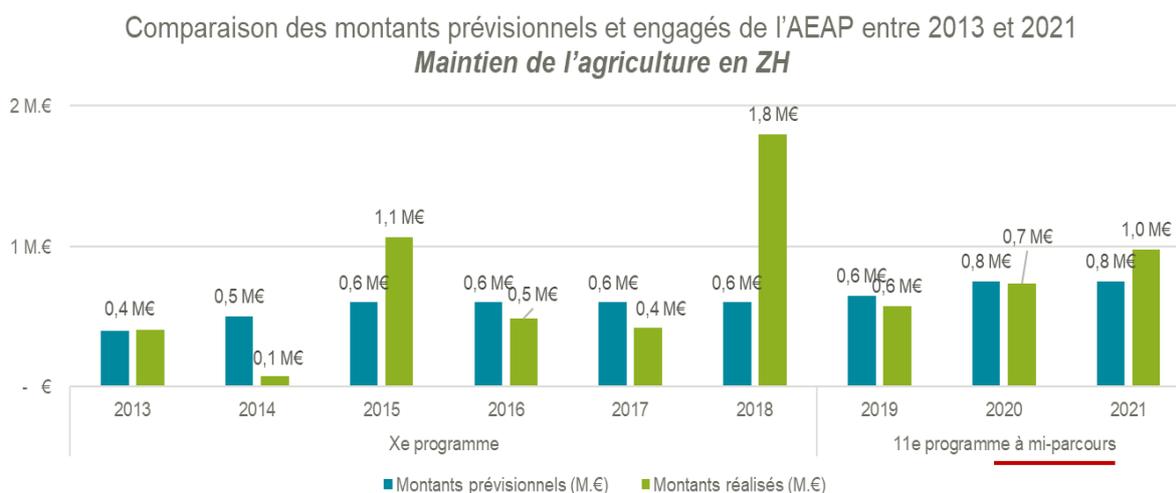
Source : IREDD, d'après les données de suivi de l'AEAP

On note une augmentation progressive des enveloppes prévisionnelles depuis 2013. On constate peu d'écarts entre les objectifs et les réalisations : les enveloppes sont globalement toujours consommées en intégralité. Quelques exceptions sont notables : en 2017, l'AEAP a été appelée à financer en « top-up » (c'est-à-dire en financeur principal sans soutien des fonds européens), les aides à la conversion en bio, ce qui explique cette forte hausse des dépenses engagées initialement prévue.

A mi-parcours du 11^{ème} PI, les montants engagés par l'AEAP en soutien à l'AB et à l'agroforesterie (environ 10 M€) avoisinent d'ores-et-déjà les montants totaux versés au titre du X^{ème} PI (12 M€). Une fois de plus, le taux global de consommation estimé à 135% conforte la pertinence de la stratégie de l'AEAP : les enveloppes dédiées sont globalement entièrement consommées.

Parallèlement, l'Agence de l'eau soutient le maintien de l'agriculture en zones humides via le PMAZH.

Figure 33 : comparaison annuelle des aides prévisionnelles et réalisées en soutien à l'agriculture en ZH (2013-2021)

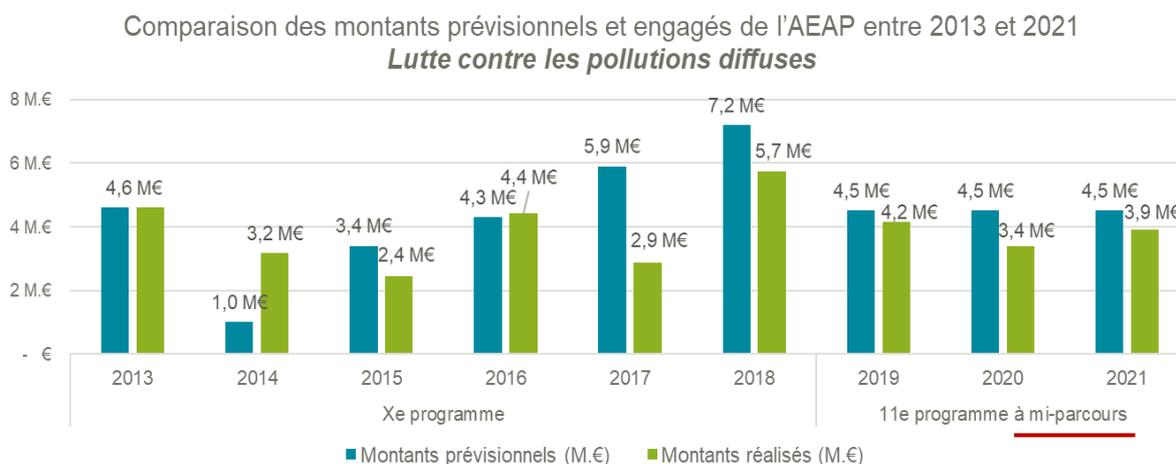


Source : IREEDD, d'après les données de suivi de l'AEAP

Les enveloppes prévisionnelles dimensionnées sont globalement stables au cours du temps. Ces dernières bénéficient en moyenne de taux de consommation élevés. Le pic d'engagement observé en 2018 correspond à une évolution des financements par l'AEAP : compte tenu des crédits restants à engager pour clôturer le Xe PI, les engagements de 2018 couvraient pour partie des dossiers financés 3 années de financement (2018 à 2020).

Finalement, l'Agence accompagne financièrement la lutte contre les pollutions diffuses.

Figure 34 : comparaison annuelle des aides prévisionnelles et réalisées - lutte contre les pollutions diffuses (2013-2021)



Source : IREEDD, d'après les données de suivi de l'AEAP

Ce poste de dépenses est le poste le plus important au sein du budget agricole de l'AEAP. Paradoxalement, c'est le seul poste dont le taux global de consommation est inférieur à 100% sur la période.

Les enveloppes prévisionnelles sont bien plus importantes par rapport aux autres types de domaines soutenus présentés ci-dessus. Les montants engagés sont significatifs mais ne dépassent que rarement les montants prévisionnels.

La diversité des aides couvertes par ce poste ne permet pas de proposer une lecture fine des écarts entre le prévisionnel et le réalisé.

3.1.2.2 L'accompagnement à la réduction des pollutions diffuses d'origine non-agricoles

Les montants réalisés présentés ci-dessus incluent les interventions de l'Agence de l'eau strictement au titre de la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole.

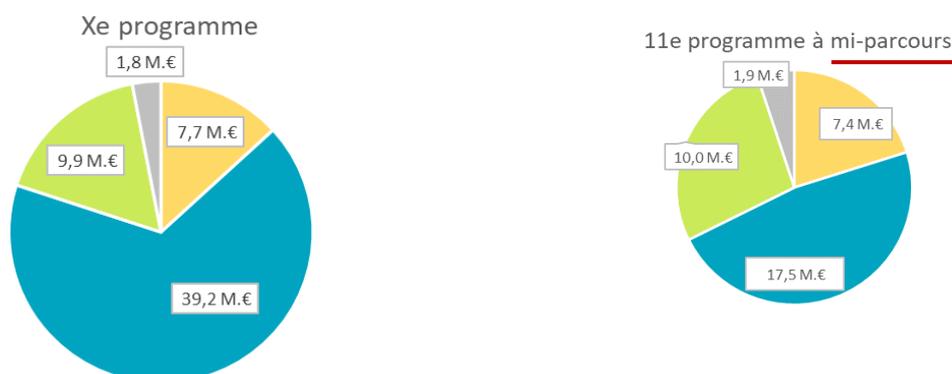
Il semble opportun de préciser que ces dernières ne s'en tiennent pas strictement aux pollutions d'origine agricole. Les aides concernant les pollutions d'origine non agricoles ont été isolées de l'analyse. Sont comptabilisés de nombreux projets portés par les collectivités locales et les structures intercommunales. Ces aides attribuées par l'AEAP relèvent notamment de l'accompagnement à l'acquisition de matériels alternatifs, au diagnostic et/ou à la mise en œuvre de plans de gestion des espaces publics sans recours aux produits phytosanitaires.

L'accompagnement de l'AEAP pour la lutte contre les pollutions d'origine non agricoles s'élève à près de 2,3 M€ depuis 2013. Cet accompagnement n'entretient que peu de liens directs avec le changement de pratiques agricoles. A ce titre, il a été convenu avec l'équipe référente au sein de l'Agence de l'eau de retirer ce type d'intervention de l'analyse.

3.1.2.3 Caractéristique des porteurs de projets et nombre de dossiers subventionnés

L'Agence participe au financement de projets portés par différents types d'acteurs. La figure ci-dessous présente la répartition des volumes d'aides engagées des X^{ème} et 11^{ème} programmes par type de porteurs de projets :

Figure 35 : répartition du volume de financement par type d'acteurs et par programme



Légende :

 Exploitations individuelles ou groupement d'exploitations agricoles	 Acteurs institutionnels techniques
 Collectivités locales et structures intercommunales	 Autres

Note de lecture : la typologie proposée a été élaborée par l'IREDD et validée par l'AEAP. L'Agence de services et de paiements, organisme public via lequel les aides directes de l'AEAP transitent, est intégrée dans la catégorie « exploitations individuelles ou groupements d'exploitations agricoles » en raison de la nature des aides engagées. Les aides relevant des pollutions non-agricoles ne sont pas comptabilisées dans cette analyse.

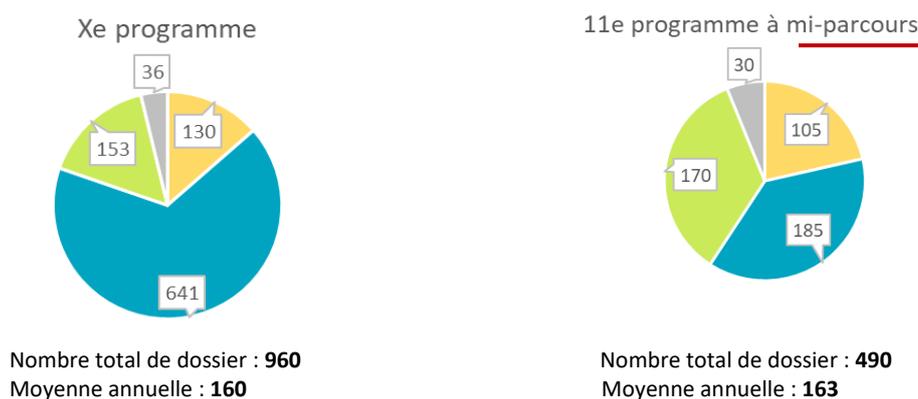
Source : IREDD

A partir de 2013, la stratégie de l'Agence a évolué : pour plus d'efficacité, il a été décidé d'élargir les leviers d'actions en complétant les aides directes aux agriculteurs par le financement de conseils agricoles, d'actions collectives et les démarches territoriales (particulièrement les CARE, ex-ORQUE).

A mi-parcours du 11^{ème} programme d'intervention, les montants alloués aux acteurs institutionnels techniques regroupant notamment les Chambres régionales et départementales d'agriculteurs ont d'ores-et-déjà atteints ceux alloués au titre du X^{ème} programme (soit l'équivalent de 10 M€).

S'agissant du nombre de projets aidés, les graphiques présentent leur évolution entre le X^{ème} et 11^{ème} projet, par type de porteurs de projets.

Figure 36 : répartition du nombre de projets aidés par type d'acteurs et par programme



Légende :

■ Exploitations individuelles ou groupement d'exploitations agricoles	■ Acteurs institutionnels techniques
■ Collectivités locales et structures intercommunales	■ Autres

Note de lecture : les dossiers relevant des pollutions non-agricoles ne sont pas comptabilisés dans cette analyse.

Source : IREEDD

Lors du X^{ème} programme, une majorité de projets financés par l'Agence ont été portés par des exploitations individuelles ou leur groupement. Ce constat est moins vrai concernant l'actuel programme d'intervention puisque le nombre de dossiers traités est réparti de façon homogène entre les acteurs institutionnels techniques, les exploitations individuelles et les collectivités locales. Le fait que le 11^{ème} programme soit toujours en cours d'exécution peut expliquer ce constat. De même, la sous-consommation des enveloppes prévisionnelles en fin de X^{ème} programme a incité l'AEAP à assouplir les conditions de versement des aides, notamment auprès des exploitants.

Le nombre de dossier moyen traité par an reste stable dans le temps.

3.1.2.4 Synthèse

Globalement, le **budget dédié à l'accompagnement du changement de pratiques agricoles** favorables à la qualité de l'eau **n'a cessé d'augmenter entre 2013 et 2021**. L'enveloppe prévisionnelle du X^{ème} PI a largement été consommée (taux de consommation estimé à 132% pour 54,5M€ engagés). Le 11^{ème} PI conforte les interventions de l'AEAP sur le domaine agricole en ayant quasiment doublé l'enveloppe prévisionnelle initiale (75,3M€ pour le 11^{ème} PI contre 41,1M€ pour l'enveloppe prévisionnelle initiale du X^{ème} PI).

S'agissant des domaines soutenus, ces derniers bénéficient d'une certaine attractivité : l'ensemble des enveloppes par domaine financés justifient d'un taux de consommation global supérieur à 100%, à l'exception de la lutte contre les pollutions diffuses. Ce constat s'explique en partie par la diversité des interventions financées au sein de ce poste, qui ne permet pas d'adopter une vision précise des écarts objectifs/réalisations.

Les surconsommations d'enveloppes observées entre 2016 et 2018 s'expliquent par la succession d'événements conjoncturels ayant amené l'AEAP à conforter significativement ses soutiens financiers auprès de certains domaines (financement en « top-up » pour les aides à la conversion bio, multiplication des projets éligibles au soutien à l'équipement, etc.). La fin du X^{ème} PI a également facilité l'octroi de subventions compte tenu des crédits restants disponibles.

A mi-parcours du 11^{ème} PI, la dynamique d'engagement se poursuit. Les engagements réalisés jusqu'alors témoignent d'une dynamique certaine. L'analyse des données sur les trois années restantes permettra de conforter ces premiers enseignements.

3.2 EFFICACITE ET EFFICIENCE DES INTERVENTIONS DE L'AEAP

Cette seconde partie s'intéresse aux choix de l'AEAP en matière d'allocation des ressources financières et humaines pour l'accompagnement au changement de pratiques agricoles. Notamment, l'évaluation doit questionner les résultats obtenus au regard des moyens déployés, et questionner également les éventuels effets de levier de la politique de l'AEAP.

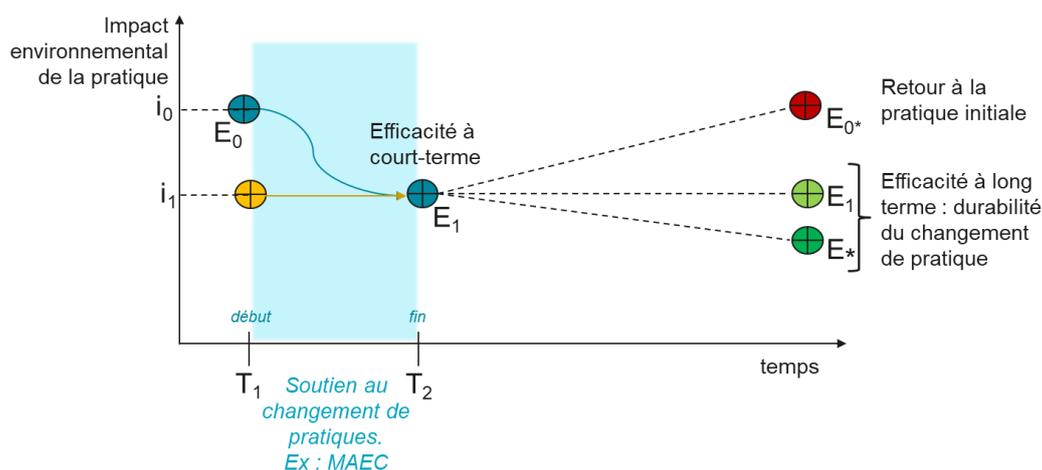
Cette section s'organise de la façon suivante :

1. Cadrage méthodologique de la notion d'efficacité en matière de changement de pratiques agricoles ;
2. Analyse des facteurs incitant au changement de pratiques et identification du positionnement de l'AEAP vis-à-vis de ces facteurs ;
3. Bilan de l'efficacité et l'efficience des aides AEAP par type d'aides ;
4. Bilan du fonctionnement interne de l'AEAP en matière d'aides.

3.2.1 CADRAGE METHODOLOGIQUE DE LA NOTION D'EFFICACITE

L'évaluation de l'efficacité de la politique de l'AEAP en matière de réduction des pressions d'origine agricole suppose de définir ces notions sur le plan méthodologique. Le schéma suivant décrit l'approche méthodologique retenue pour évaluer cette notion d'efficacité :

Figure 37 : illustration de la notion d'efficacité recherchée par l'AEAP en matière d'accompagnement au changement de pratiques agricole



Source : IREEDD.

Interprétation : avant la mise en œuvre d'une action de soutien au changement de pratiques (T_1), un exploitant (E) exerce son activité en ayant un impact environnemental (i_0). Le soutien au changement de pratiques a pour objectif de réduire l'impact environnemental ($i_0 \rightarrow i_1$).

L'AEAP, en apportant son soutien au changement de pratiques, vise 2 objectifs :

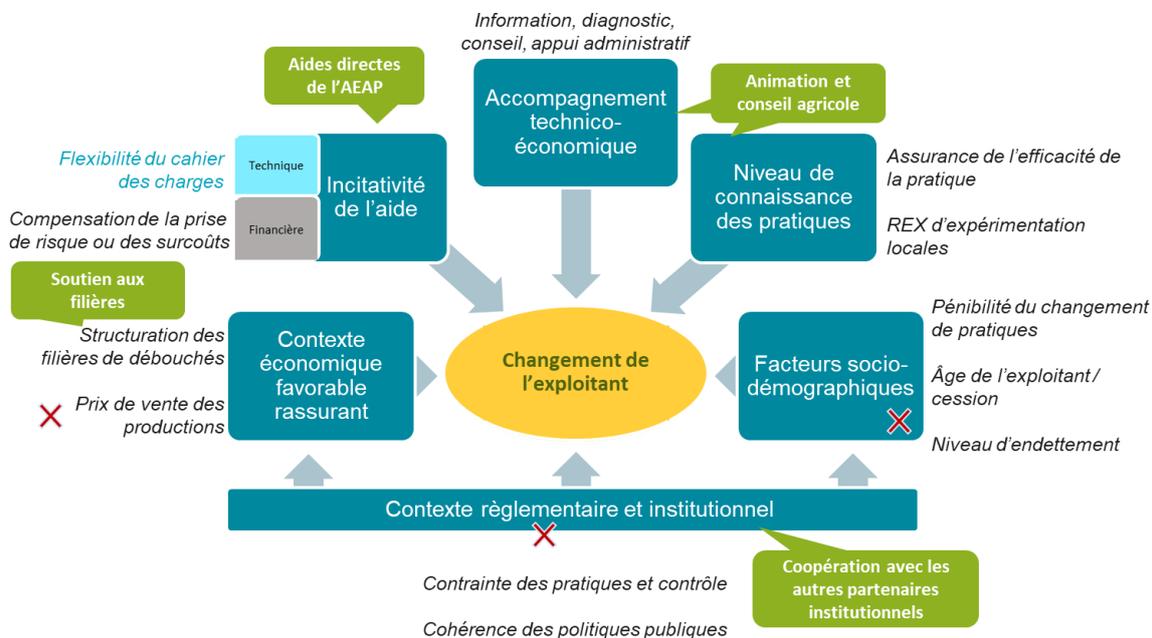
1. **Impulser le changement, à court-terme.** Cela suppose que l'aide accordée entraîne effectivement un changement de pratiques. Autrement dit, il s'agit d'éviter les effets d'aubaine consistant à financer des pratiques déjà vertueuses.
2. **Favoriser les conditions technico-économiques qui ancrent le changement de court terme dans la durée, après l'arrêt de l'aide.** Il s'agit ici d'une efficacité de long terme. L'optimum étant de parvenir à ce que l'exploitant poursuive sa transition vers des pratiques encore moins impactantes (E^*). A l'opposé, la situation à éviter étant un retour à la pratique initiale E_{0^*} .

Tout au long de l'évaluation, l'attention sera portée sur la capacité des aides de l'AEAP à (1) impulser le changement de pratiques à court terme, (2) l'ancrer dans la durée et le rendre autosuffisant, et (3) éviter les effets d'aubaine.

3.2.2 ANALYSE DES FACTEURS INCITANT LE CHANGEMENT DE PRATIQUES

L'analyse engagée tout au long de l'étude a permis d'identifier un certain nombre de facteurs favorisant le changement de pratiques. Le schéma suivant présente ces facteurs :

Figure 38 : synthèse des facteurs incitant au changement de pratiques en matière agricole



Note de lecture :

Facteur incitant le changement de pratique ;

Interventions de l'AEAP ;

X : facteurs sur lesquels l'AEAP a peu/pas de levier

Source : IREDD

Tel que présenté, 6 catégories de facteurs incitent au changement de pratiques :

- Le contexte réglementaire et institutionnel.** Sur le plan réglementaire, les contraintes de pratiques vont forcer le changement, à condition que les mesures de contrôle exercent un pouvoir de dissuasion suffisant. Sur le plan institutionnel, la mise en cohérence des logiques d'intervention des différents acteurs et politiques publiques facilitent les effets d'entraînement.
- Le contexte économique, favorable et rassurant.** Il s'agit ici de l'environnement économique dans lequel l'exploitant évolue, qu'il s'agisse des filières aval assurant des débouchés pour écouler les productions, ou encore des prix de vente du marché des productions en question. Le niveau de visibilité et de confiance dans cet environnement économique rassurera ou au contraire freinera l'exploitant dans sa démarche de changement. Ce contexte inclut également l'amont, c'est-à-dire le coût d'acquisition des éléments nécessaires à la production (semences, produits phyto, énergie, main d'œuvre, machines, etc.).
- L'incitativité de l'aide.** En matière d'accompagnement au changement, le dimensionnement de l'aide conditionnera également l'engagement de l'exploitation. 2 critères d'incitativité ont émergé des échanges :
 - L'incitativité technique, autrement dit le niveau de souplesse du cahier des charges, face aux aléas techniques et agronomiques auxquels l'exploitant peut faire face.
 - L'incitativité financière, autrement dit la capacité de l'aide à compenser ou réduire la prise de risque.

4. **L'accompagnement technico-économique.** Souvent assuré par les animateurs et conseillers agricoles sur les territoires, cet accompagnement permet d'informer, de diagnostiquer, de conseiller l'exploitant dans la transition, mais également de l'appuyer dans le montage des dossiers administratifs.
5. Très complémentaire au point précédent parce que souvent assurée par les animateurs et conseillers agricoles, **la diffusion de la connaissance** sur les pratiques objet du changement réduit la prise de risque en démontrant l'efficacité, au travers de retours d'expériences, démonstrations, expérimentations locales, etc.
6. Enfin, **les facteurs socio-démographiques** caractérisant l'exploitant individuel, tels que l'appréciation de la pénibilité de la pratique, l'âge de l'exploitant, ses projets éventuels de cession ou encore son niveau d'endettement conditionnent son degré d'ouverture au changement.

Sur ce dernier point comme sur le contexte économique (et notamment les prix de vente sur les marchés agricoles), l'AEAP dispose de peu de leviers. De même, au-delà du pouvoir de représentation, l'AEAP dispose de peu de levier réglementaire puisqu'elle mène une politique incitative, finançant les collectivités et les usagers de l'eau volontaires pour engager le changement de pratiques.

En revanche, la stratégie de l'AEAP en matière d'accompagnement au changement de pratiques est multiple. En effet, en intervenant de concert en soutien à l'animation agricole, au travers d'aides directes aux exploitants et en soutien aux filières de valorisation des productions agricoles, l'approche est systémique et jugée globalement complète par les acteurs du territoire.

Cette approche est renforcée par une politique de coopération avec les autres partenaires institutionnels (Services de l'État, Conseil régional des HdF, réseaux de partenaires techniques tels que les chambres d'agriculture, les conservatoires, etc.), qui facilite la cohérence entre stratégie d'intervention.

La section suivante détaille, par type d'aides, le bilan de l'intervention de l'AEAP en termes d'efficacité et d'efficience dans l'allocation des moyens.

3.2.3 BILAN DE L'EFFICACITE DES AIDES PAR TYPE D'AIDES

Un travail quantitatif à l'aide des données de suivi d'aides de l'AEAP a été réalisé. Les données mobilisées se concentrent sur les éléments de suivi entretenant un lien direct avec la politique d'intervention de l'Agence sur le secteur agricole. Les interprétations qui suivent mentionnant les montants totaux ne s'intéressent qu'à ces domaines.

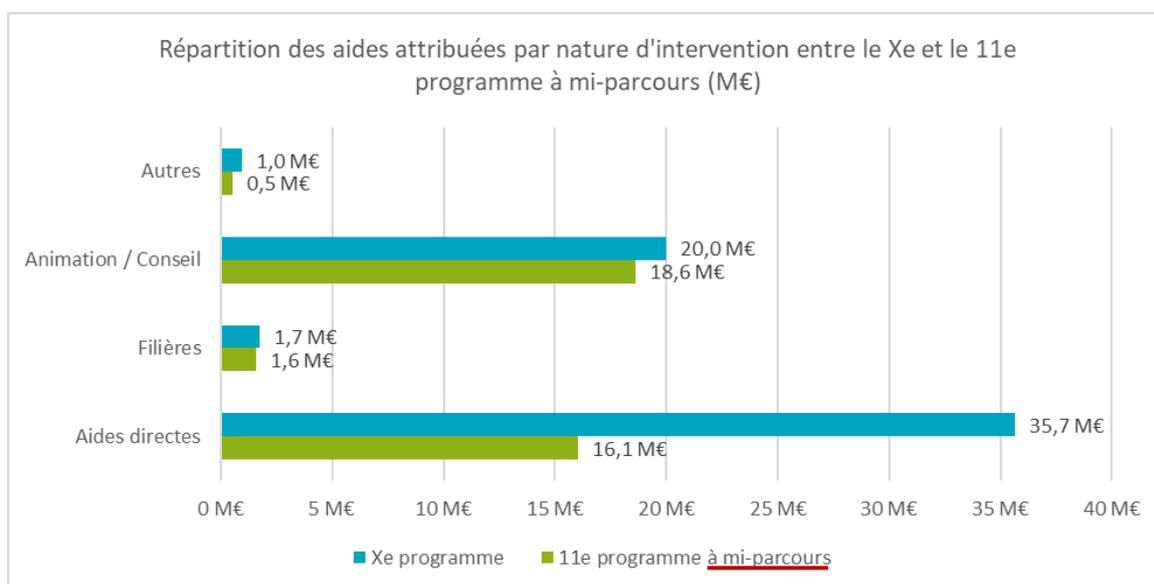
L'intervention de l'Agence relative à sa politique d'accompagnement du monde agricole aux changements de pratiques s'inscrit à plusieurs échelles et relève de nombreux domaines. Une typologie de traitement des données a été proposée, permettant de distinguer :

- **Les aides directes versées aux exploitants** : cette catégorie regroupe l'ensemble des montants d'aides attribués directement aux exploitations individuelles ou à leur groupement ainsi que les montants transitant par l'agence de services de paiements (ASP). Cette agence est un organisme public mais fait office d'intermédiaire pour le paiement des aides directes aux exploitants par l'AEAP, telles que les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) ou encore l'accompagnement vers une agriculture biologique.
- **Les aides relevant de l'accompagnement à l'émergence et à la structuration de filières.** Ces dépenses s'inscrivent dans le cadre du dispositif Ecophyto ou dans le cadre d'expérimentations menées par les acteurs institutionnels techniques du territoire (Chambres régionales d'Agricultures, organismes bio, établissements à caractère scientifique et professionnel, etc.) : il peut s'agir par exemple du financement d'un site expérimental en agroforesterie, d'une contribution à la consolidation d'un schéma régional de filière de sucre bio ou encore d'une participation financière au titre d'études de faisabilité économique pour le développement d'un pôle d'entreprises dédiés aux agro-technologies.

- **Les aides relatives à l'animation, au conseil/transfert de connaissance** correspondant généralement au financement de postes d'animateur au sein des Chambres d'agriculture, des acteurs techniques œuvrant pour l'agriculture biologique (A pro bio, Agriculture biologique en Picardie, Bio en Hauts-de-France) ou des structures intercommunales et au financement d'études et d'expérimentation ayant vocation à améliorer la connaissance et la diffusion de cette dernière auprès des exploitants.
- Finalement, une catégorie « autres » regroupe les aides attribuées au titre de conduites d'études spécifiques (diagnostics territoriaux multi pressions, délimitation d'AAC, etc.) et n'évoluant ainsi dans aucune des catégories susmentionnées.

Cette typologie a été réalisée à l'aide des informations disponibles dans la base de données de suivi de l'agence renseignant l'objet de la demande de subvention et le domaine associé (agriculture biologique, maintien de l'agriculture en zones humides, pollutions diffuses, etc.). Ainsi, la figure ci-après présente la répartition des aides attribuées par nature d'intervention entre le X^{ème} et le 11^{ème} programme à mi-parcours.

Figure 39 : répartition des aides attribuées par nature d'intervention entre le X^{ème} et le 11^{ème} PI à mi-parcours (M.€)



Source : IREDD

L'analyse de la répartition des aides attribuées par l'AEAP par type d'aides met en évidence la prédominance des aides directes aux exploitants.

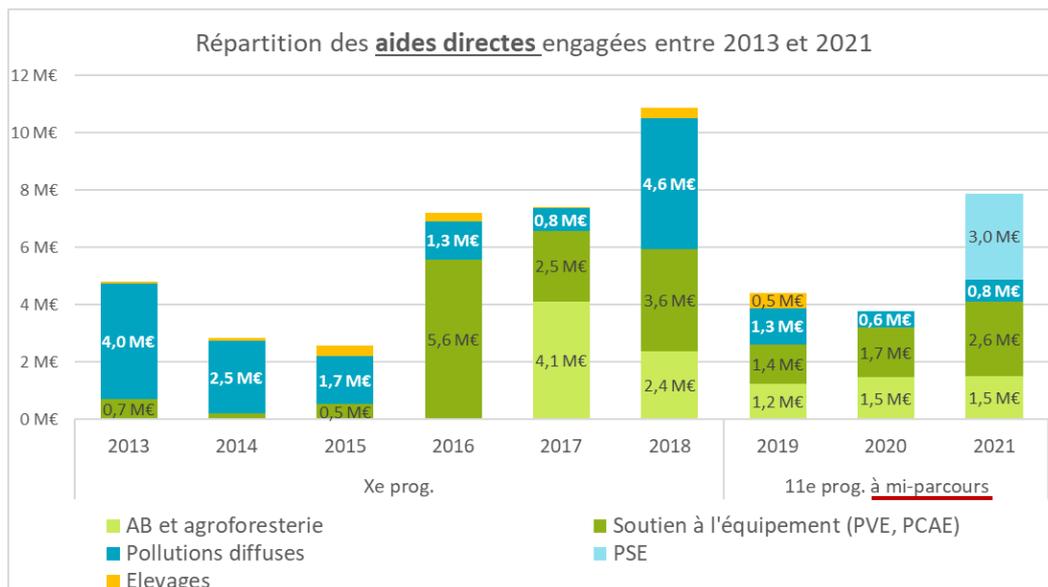
3.2.3.1 Les aides directes

1. Chiffres clefs

Depuis 2013, 52 M€ ont été attribuées par l'AEAP au titre des aides directes soit 50% du montant total attribué entre 2013 et 2021 au titre des interventions de l'AEAP en lien avec sa politique agricole.

Si l'on s'intéresse à la décomposition des aides directes aux agriculteurs, 22% d'entre elles ont contribué au financement de l'agriculture biologique et de l'agroforesterie. 36% de ces dernières sont dédiées à la lutte contre les pollutions diffuses tandis que 38% concernent le soutien à l'équipement (PVE, PCAE).

Figure 40 : répartition annuelle des aides attribuées au titre des aides directes entre le X^{ème} et le 11^{ème} PI à mi-parcours (M.€)



Source : IREDD

A mi-parcours du 11^{ème} PI, 16M € d'aides directes aux exploitants ont d'ores-et-déjà été engagées, soit 45% de l'enveloppe versée dans le cadre X^{ème} PI. Le déploiement de paiement pour services environnementaux (PSE), depuis 2019 a boosté ces engagements.

Toujours à mi-parcours, le 11^{ème} programme d'intervention semble reposer sur les mêmes logiques d'interventions que le X^{ème} programme : les aides directes privilégient le financement des systèmes économes en intrants et compatibles avec la transition agroécologique.

2. Bilan qualitatif

Comme détaillé au paragraphe 3.1.1.3, les données disponibles au sein de l'AEAP ne permettent pas de renseigner l'évolution des surfaces ni le nombre d'exploitants engagés, *a fortiori* dans les zones à enjeux.

S'agissant des MAEC, les données transmises par l'AEAP ne couvrent que la période 2009-2014 et ne sont donc pas représentatives de la situation actuelle. Le dispositif PSE, quant à lui, comptabilise environ 3 M€ d'aides directes versées depuis 2019 tandis que les aides directes à l'équipement (PVE/PVE) comptent plus de 18 M€ d'aides engagées depuis 2013.

S'agissant des retours de la concertation, les échanges engagés avec les animateurs agricoles assurant la promotion des différents dispositifs relèvent un bilan partagé. Le tableau suivant présente les forces et les faiblesses par type de dispositif.

Tableau 14 : synthèse forces / faiblesses recensées par type de dispositifs d'aides directes

	MAEC	PSE	Soutien à l'équipement (PVE)
Forces	A l'instar des autres dispositifs d'aides directes présentées dans le tableau, les aides ont régulièrement été citées comme un « coup de pouce » nécessaire à l'engagement initial de l'exploitant. Peu efficiente seule, elle est pourtant incontournable pour initier le changement et compenser la prise de risque.	Les PSE ont globalement été mieux perçus que les MAEC sur les territoires, jugés plus souples pour les exploitants et plus ambitieux sur le plan environnemental. A ce titre, certains témoignages indiquent que le dispositif a séduit de nouveaux exploitants, jusqu'ici non engagés. C'est particulièrement le cas pour les PSE élevage. De même, les opportunités qu'il offre en matière de co-financement, notamment sur la base de partenariats publics-privés, ouvre des opportunités nouvelles en matière de collaboration et de co-financements aux côtés de l'AEAP.	Les aides à l'équipement font consensus. Elles sont jugées très efficaces en ce qu'elles apportent un appui concret, à court terme et adapté aux besoins des exploitants sur leur exploitation.

	MAEC	PSE	Soutien à l'équipement (PCE)
Faiblesses	Le dispositif a souffert d'une perte de dynamisme local. Le manque de souplesse des cahiers de charges et les durées de contractualisation ont rendu le dispositif peu attractif et les exploitants frileux. Par conséquent, le manque d'engouement a rendu l'animation du dispositif peu efficace (le rapport temps passé rapporté au nombre de contractualisations est élevé).	Le déploiement du dispositif est encore marginal pour avoir un impact significatif sur les territoires. De même, les niveaux de rémunérations semblent plus ou moins incitatifs selon le type de PSE : s'agissant des prairies, le PSE vient combler un manque de soutien à la filière, qui s'avère très utile. En revanche, les PSE déployés sur les grandes cultures semblent peu incitatifs au regard des valeurs ajoutées tendanciellement plus élevées en Hauts-de-France.	Les entreprises de travaux agricoles (ETA) ne sont actuellement pas éligibles aux aides AEAP mais pourraient être un levier important en ce qu'elles interviennent auprès de nombreux exploitants.

Source : IREDD.

Quelle stratégie pour le 12^{ème} programme ?²⁴

L'objectif premier de l'AEAP étant d'améliorer et de préserver la qualité des masses d'eau, l'action a été tournée en priorité vers les zones à enjeux, notamment en matière de protection de captages d'eau potable. En l'état des connaissances, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité du dispositif. En effet, le manque de données relatives aux surfaces engagées, *a fortiori* sur les zones à enjeux, ne permet pas de juger de l'efficacité des aides directes de l'AEAP à améliorer la qualité des eaux.

1. **Mettre en place une politique opérationnelle de suivi des aides, coordonnée avec les co-financeurs et l'ASP.** Compte tenu de constat précédemment cité, cette démarche semble être un prérequis incontournable à toute nouvelle démarche.
2. **Réaliser une évaluation du dispositif PSE.** S'agissant spécifiquement du nouveau dispositif PSE, compte tenu du manque de recul sur l'efficacité de l'outil, une évaluation *ex-post* des sites pilotes engagés permettrait de dresser un bilan du dispositif et d'évaluer les conditions de succès de ce type d'aides. Cette étude pourrait être pilotée par l'AEAP pour favoriser les analyses croisées des sites pilotes, en concertation avec les territoires. Les résultats pourraient être valorisés sous la forme d'un guide pratique à destination des territoires intéressés.
3. S'agissant des aides dédiées au financement des équipements, **l'opportunité d'élargir les aides aux prestataires agricoles type ETA mériterait d'être étudiée**, également d'un point de vue de la faisabilité (la question d'une éventuelle distorsion de concurrence entre des entreprises aidées et non aidées doit être étudiée). Dans cette configuration, une estimation du nombre d'ETA et des exploitants qu'elles pourraient potentiellement toucher sera à estimer.
4. De même, **la liste des équipements éligibles aux aides doit d'être régulièrement actualisée, en concertation avec les territoires**, de sorte à ce que l'AEAP fasse évoluer son soutien en fonction des innovations et pratiques en mutation.

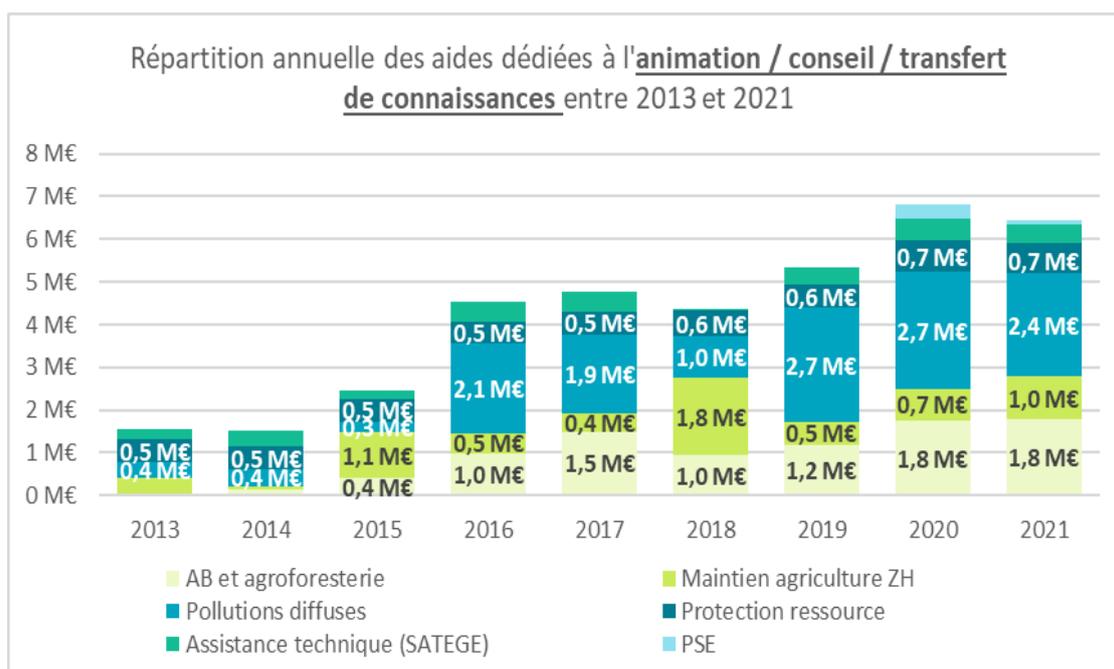
²⁴ L'ensemble des préconisations sont synthétisées à la section 4 - Synthèse des préconisations.

3.2.3.2 La connaissance, l'animation et le conseil agricole

1. Chiffres clefs

Les aides attribuées au titre de l'animation et du conseil représentent près de 40% des aides de l'AEAP attribuée en soutien à sa politique en matière agricole, soit plus de 38 M€ entre 2013 et 2021. La répartition annuelle des aides par thématique est présentée ci-après :

Figure 41 : répartition annuelle des aides attribuées au titre de l'animation et du conseil entre le X^{ème} et le 11^{ème} PI à mi-parcours (M.€)



Source : IREDD

Ainsi, depuis 2019, plus de 7,8 M€ sont consacrés à l'animation et au conseil relevant de la lutte contre les pollutions diffuses, soit 30% de plus que la totalité des aides attribuées sur la période 2013-2018. Le montant des aides attribuées au titre de l'animation/conseil et relevant de l'agriculture biologique et de l'agroforesterie justifient d'une hausse certaine par rapport à la période du X^{ème} programme (4,8 M€ pour l'actuel programme d'intervention contre 4,7 M€ versé sur la totalité du X^{ème} PI).

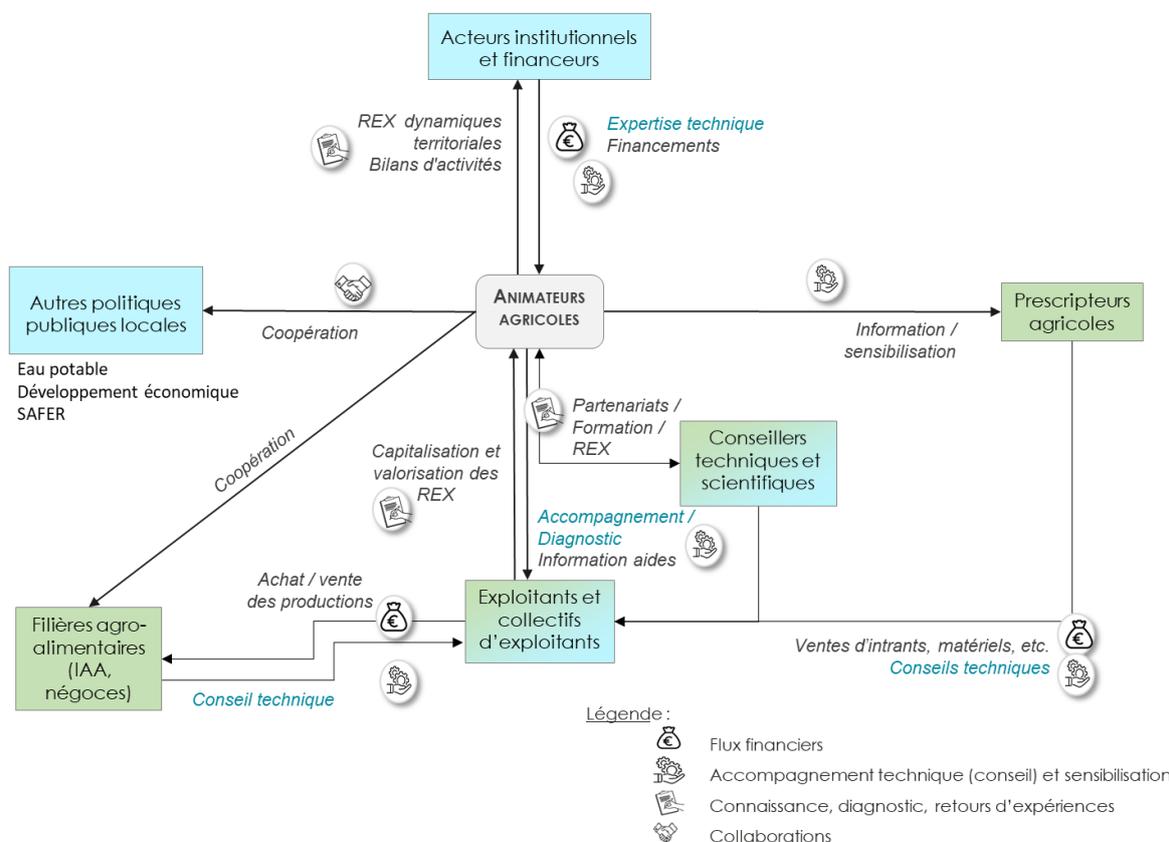
Finalement, les dépenses supplémentaires induites par le financement du dispositif expérimental de PSE instauré en 2019 réhaussent l'enveloppe globale affectée à l'animation et au conseil aux exploitants (0,5 M€ dédié au financement de l'animation et des études de préfigurations de PSE).

A mi-parcours du 11^{ème} PI, l'enveloppe engagée avoisine l'enveloppe versée au titre de l'intégralité du X^{ème} PI. Cela s'explique en partie par la hausse du poids des financements au titre de la lutte contre les pollutions diffuses.

2. Bilan qualitatif

Le schéma suivant représente schématiquement les jeux d'acteurs de la connaissance, du conseil et de l'animation agricole sur le bassin :

Figure 42 : représentation des jeux acteurs sur le bassin, en matière d'accompagnement au changement de pratiques agricoles



Source : IREDD.

Les postes d'animation agricole financés par l'AEAP recourent une typologie de profils très variés :

- Animateurs de collectivités (EPCI, PNR, syndicats mixtes, etc.),
- Conseillers agricoles du réseau des chambres d'agriculture,
- Consultants agronomes privés ou négoce animateurs de GIEE (Géonord, PERI G, UNEAL, etc.).
- Les associations de type Bio en Hauts de France, A PRO BIO, APAD, etc.

Ces postes opèrent un rôle pivot au niveau local : en lien direct avec les partenaires institutionnels et financeurs, ils assurent un relai local auprès des exploitants et collectifs d'exploitants pour promouvoir et accompagner le changement de pratiques. Également en lien avec les autres conseillers techniques et scientifiques (chambres d'agriculture, consultants privés animateurs de GIEE), les animateurs agricoles bâtissent et entretiennent des partenariats et collaborent pour inciter et accompagner l'expérimentation, favoriser le transfert de connaissance, la capitalisation des retours d'expériences, etc. Ponctuellement, ces animateurs agricoles coopèrent avec les acteurs privés tels que les conseillers technico-économiques, négoce et filières de l'industrie agro-alimentaire.

Enfin, ces derniers entretiennent des relations commerciales avec les exploitants pour l'approvisionnement en intrants et matériels agricoles d'une part ; et pour la vente des productions agricoles en aval, d'autre part.

Les entretiens et ateliers réalisés avec les animateurs agricoles du territoire ont conduit à dresser un bilan forces / faiblesses des actions d'animation agricole sur le territoire, présentées sur le schéma suivant sous la forme d'étiquettes apposées sur la Figure 42 :

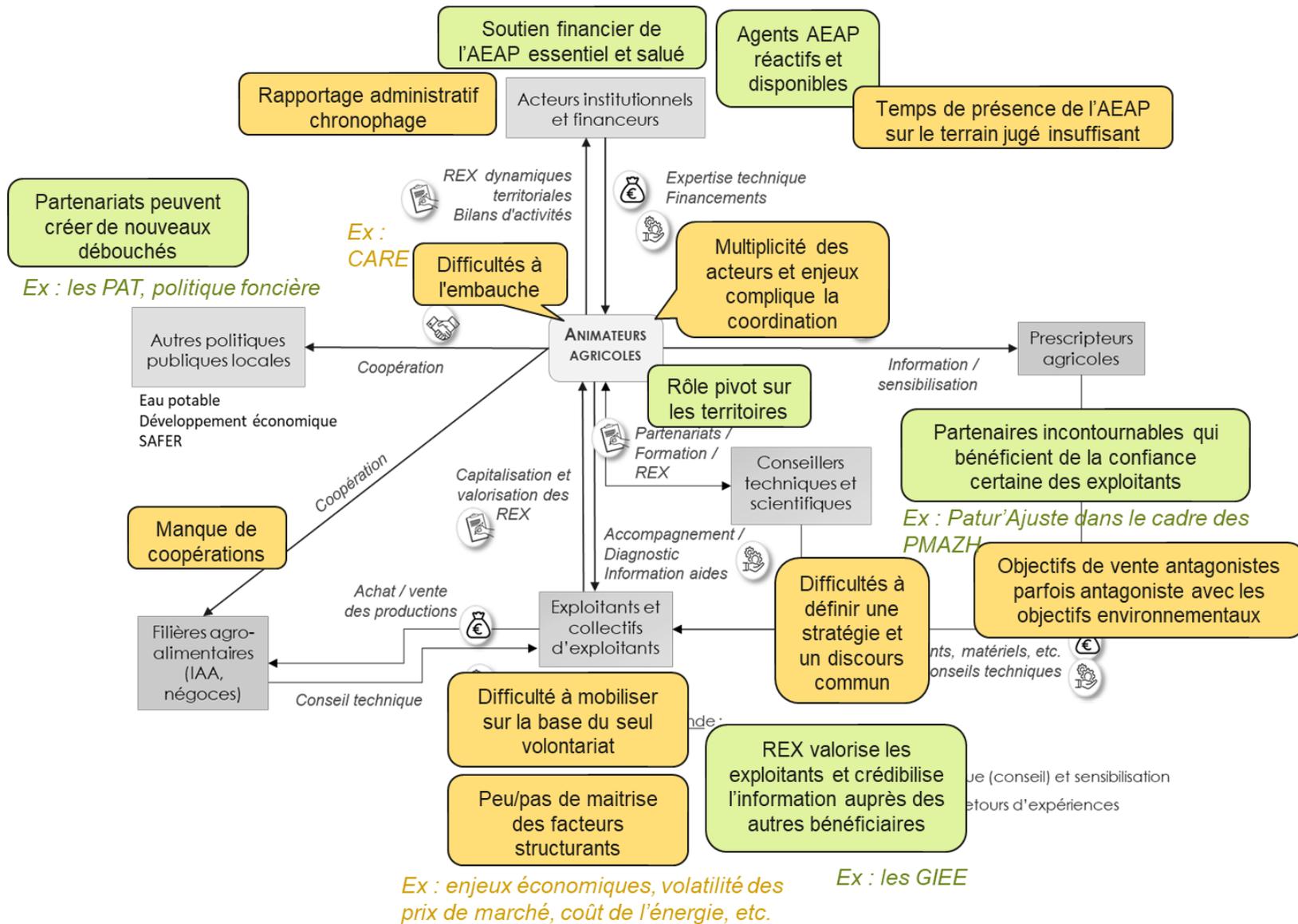


Figure 43 : synthèse des forces et faiblesses des actions d'animation et conseil agricole

Tableau 15 : synthèse forces / faiblesses en matière d'animation et de conseil agricole

	Forces	Faiblesses
Relations avec les partenaires institutionnels	Les acteurs interrogés saluent l'investissement des partenaires financiers, tant sur le plan financier qu'en termes de disponibilité.	<p>Ils regrettent toutefois la réduction des moyens humains au sein de l'AEAP, qui se traduit par une réduction du temps de présence sur le terrain (lors des COPIL, réunions techniques, formations, etc.).</p> <p>La gestion administrative des dossiers d'aides et des rapports d'activités est parfois jugés chronophage.</p>
Pérennité des postes d'animation	<p>L'animation joue un rôle pivot sur le territoire et est garante de la diffusion d'un message en cohérence avec les objectifs de l'AEAP, détaché d'enjeux commerciaux.</p> <p>Son efficacité est conditionnée à un ancrage sur le temps long, pour créer et entretenir les dynamiques territoriales, gagner la confiance des exploitants, etc.</p>	<p>La volonté de l'AEAP d'améliorer le pilotage des aides engagées, en basculant d'une logique de moyens à une logique de résultats, s'est notamment traduite par l'évolution du cadre contractuel des postes d'animation (passage de conventions triennales à des engagements annuels renouvelables sous condition de résultats). Cette logique a suscité de nombreuses réactions lors des échanges, traduisant des incompréhensions sur les choix opérés par l'AEAP, de l'inquiétude et un manque de visibilité quant au devenir des postes.</p> <p>Concrètement, le passage de conventions triennales à des engagements annuels s'est traduit par une frilosité à l'embauche de la part de certains élus, le développement de contrats courts générant un turn-over plus important des agents, lui-même vecteur de discontinuité dans les dynamiques d'animation enclenchées.</p>
Partenariats et jeux d'acteurs	<p>Les partenariats avec les conseillers agricoles historiques (chambres d'agriculture, prescripteurs privés, etc.) sont incontournables car ces derniers bénéficient de la confiance des exploitants et sont une porte d'entrée efficiente.</p> <p>De même, la collaboration avec les filières aval, notamment l'industrie agro-alimentaire, peut faire levier dans le changement de pratiques.</p> <p>Enfin, le développement de partenariats avec d'autres politiques publiques, par exemple les Projets Alimentaires de Territoire (PAT), la coopération sur les questions foncières et d'urbanisme, etc. contribuent à sécuriser le secteur et à faciliter le changement de pratiques.</p>	<p>Le réseau d'acteurs publics et privés intervenant en matière de conseil agricole est dense et les discours ne sont pas toujours harmonisés. Les interventions sont parfois trop cloisonnées et manquent de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Coordination des actions - Discours et d'une stratégie commune - Compréhension du « qui fait quoi ? » sur le territoire - Communication, dans le cas où elle n'est pas coordonnée (fréquence, canaux, messages). <p>Sur certains territoires à enjeu, un exploitant peut être sollicité par 4-5 acteurs du conseil, multipliant son temps consacré aux échanges. Cette superposition sans coordination est peu efficiente voire contre-productive : incompréhension des différents discours, renoncement à répondre à toutes les sollicitations, etc.</p>
Engagement des exploitants	Les retours d'expérience, l'innovation, l'expérimentation sont des leviers efficaces en ce qu'ils ont valeur d'exemple pour les exploitants, et les replacent au cœur de l'expertise sur leur exploitation.	<p>L'animation agricole est confrontée à la difficulté de réussir à mobiliser sur la seule base du volontariat.</p> <p>De même, les facteurs socio-économiques structurant les marchés sont exogènes et peu captifs (volatilité des prix de marché, coût de l'énergie, etc.).</p>

Quelle stratégie pour le 12^{ème} programme ?²⁵

L'analyse des interventions en matière d'animation mettent en évidence que ces financements sont incontournables pour soutenir les dynamiques de changement, dans le long terme. La synthèse dressée sur ce type d'aides conclut à plusieurs recommandations pour le 12^{ème} programme :

1. Améliorer la connaissance et le suivi des aides dédiées à ce volet

L'absence de données quantitatives (nombre d'ETP financés, localisation, évolution dans le temps), ne permet pas de juger de l'efficacité des moyens déployés, *a fortiori* sur les zones à enjeux. Une mise à plat de l'ensemble des postes financés, répartis par type de structure, par enjeu et par territoire, permettrait d'identifier les pistes d'optimisation et de rationaliser l'animation agricole. L'outil cartographique permettrait de superposer les données de postes et les territoires à enjeux.

2. Poursuivre le soutien à l'animation et aux expérimentations

Dans le cadre de l'écriture du 12^{ème} programme, **poursuivre le soutien aux postes d'animation existants** semble incontournable pour entretenir les démarches engagées. **La priorisation, ou la bonification du financement sur les zones à enjeux s'inscrit en cohérence avec les objectifs globaux et mérite d'être poursuivie.** Néanmoins, une vigilance est à porter sur l'adéquation entre les périmètres environnementaux et les périmètres administratifs mieux connus. A ce titre, un effort de communication et de pédagogie méritera d'être engagé pour faciliter la compréhension de la logique d'intervention de l'AEAP.

S'agissant du soutien à l'expérimentation (groupements type GIEE, groupes 30 000), les retours ont mis en évidence qu'il stimule l'innovation et doit être encouragé. Ces initiatives reposent sur la base du volontariat et de l'entrepreneuriat des exploitants et doivent être soutenues massivement pour être incitatives. **Contrairement aux autres dispositifs, celui-ci mériterait d'être soutenu sans zonage pour accompagner toute opportunité qui pourrait faire valeur d'exemple sur d'autres territoires à enjeux.** En contrepartie, cet élargissement des conditions de soutien à l'expérimentation devra être conditionné à des efforts de diffusion des retours d'expériences pour optimiser les transferts de connaissance vers les zones à enjeux et améliorer l'efficacité du dispositif.

3. Renforcer l'efficacité de l'animation

Le bilan a mis en évidence que les actions d'animation et de conseil agricole manquaient de coordination et pouvaient se superposer sur les territoires (animateur CARE, conseillers chambre d'agriculture, négociants, GIEE, animateur SAGE, etc.). Une option permettant d'optimiser la mobilisation des acteurs en présence serait **d'exiger, avant toute création de poste, une cartographie des acteurs en présence identifiant pour chacun d'entre-eux leurs missions, champs de compétence, ainsi que leur positionnement stratégique.** Cette analyse, produite par le porteur de projet et expertisée par l'AEAP, permettrait de juger de l'opportunité de créer un nouveau poste, d'encourager les partenariats ou co-maitrise d'ouvrages pour limiter le nombre d'acteurs en présence.

4. Pérenniser les postes d'animation

La question des durées d'engagements du financement des postes d'animation ne fait pas consensus. D'un côté, l'AEAP souhaite maîtriser ses dépenses et exige l'atteinte de résultats dans un souci d'optimisation de la dépense publique. Pour cela, l'AEAP a instauré des indicateurs de résultats conditionnant le versement d'aides à l'animation, avec un rapportage annuel.

²⁵ L'ensemble des préconisations sont synthétisées à la section 4 - Synthèse des préconisations.

De l'autre côté, sur les territoires, ce système de reconduction annuelle sous condition de résultats souffre d'incompréhension voire de défiance et semble générer des difficultés en termes d'embauche et de pérennisation des postes. La définition d'indicateurs de résultats s'avère complexe eu égard au sujet : l'animation agricole s'inscrit sur le temps long et n'atteint pas toujours de résultats à court terme. Par ailleurs, de nombreux facteurs exogènes sur lesquels l'animateur n'a pas de levier conditionnent le succès de l'animation et l'atteinte des objectifs de résultats (ex : bon vouloir des exploitants, conditionnalité des aides PAC pas toujours incitative, etc.).

Face à ces constats, deux options se présentent :

- **Basculer sur des engagements triennaux**, en misant sur le fait que l'accroissement de la visibilité sur les postes d'animation rassurera les élus, réduira la frilosité à l'embauche, permettant de proposer des contrats plus longs donc plus attractifs, et réduira ainsi le risque de turn-over et la discontinuité dans l'animation territoriale. Pour coupler ces engagements triennaux avec les objectifs de résultats de l'AEAP, l'alternative serait de renforcer le suivi annuel de l'animation, en définissant les indicateurs de résultats à compléter chaque année mais également en développant une présence des agents de l'AEAP sur le terrain pour suivre les territoires, identifier au plus tôt les difficultés et trouver les solutions. Cette option à l'avantage de regagner la confiance des animateurs, d'accroître la présence et l'expertise technique de l'AEAP sur le terrain, et d'assurer un suivi au fil de l'eau de l'animation. Dans le même temps, par la présence de terrain, l'AEAP maintient l'incitation au résultat. Cette option implique en revanche de dégager du temps agent pour assurer cette présence au niveau local.
- **Maintenir des engagements annuels**, en développant une communication adéquate auprès des animateurs pour rassurer quant à la volonté de l'AEAP de pérenniser l'accompagnement financier. Ces actions de communication ne doivent pas être sous-évaluées. La transition des contrats ORQUE aux contrats CARE a suscité beaucoup d'incompréhensions et de réactions. Or, le soutien à l'animation nécessite de créer et d'entretenir des relations de confiance entre l'AEAP et les territoires, qui se font relai de la stratégie de l'AEAP. A ce titre, un atelier de co-construction des indicateurs de résultats conditionnant les aides à l'animation serait utile pour capitaliser les difficultés de complétude et définir des indicateurs communs et partagés. Cet atelier favoriserait les échanges croisés et harmoniserait les indicateurs retenus à l'échelle du bassin, ou moins par type de dispositifs.

5. Favoriser la transversalité de l'animation

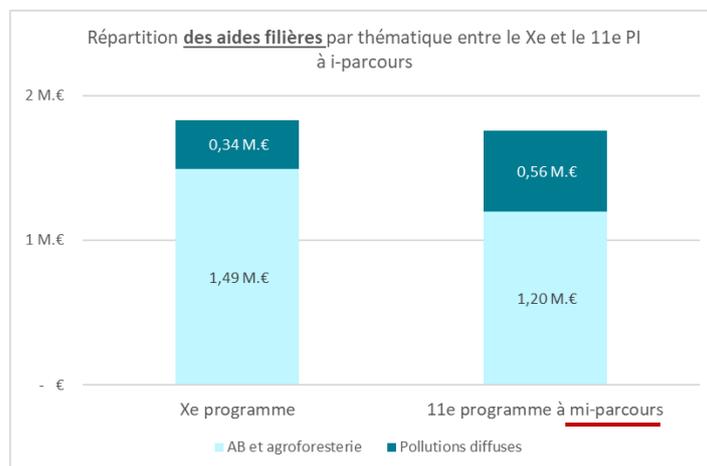
Le dernier constat fait référence aux dynamiques actuelles d'animation, qui manquent d'échanges et de collaboration, *a fortiori* entre les acteurs publics et privés. L'AEAP doit encourager les synergies et la collaboration entre animateurs, conseillers technico-économiques, IAA, groupements d'exploitants, etc. La mobilisation de structures locales, comme les SAGE, ou l'identification d'un chef de file sur les territoires (les chambres d'agriculture par exemple) permettraient de stimuler les échanges. L'élargissement des comités de pilotage des dispositifs (CARE, PSE, PMAZH, etc.) aux acteurs techniques pourrait également être encouragée.

3.2.3.3 Le soutien aux filières

1. Chiffres clefs

L'Agence accompagnement également la structuration des filières alternatives. Le montant des aides attribuées aux filières est estimé à près de 3,5 M€ entre 2013 et 2021, soit 4% des aides totales engagées sur la même période.

Figure 44 : répartition des aides attribuées au titre du soutien aux filières entre le X^{ème} et le 11^{ème} PI à mi-parcours (M.€)



Source : IREDD

Par opportunité, ces aides sont principalement dédiées à la promotion de cultures biologiques.

2. Bilan qualitatif

Le soutien aux filières s'inscrit dans la logique systémique défendue par l'AEAP, en considérant que le seul soutien à l'échelle de l'exploitation ne suffit pas, et qu'il est nécessaire de soutenir le développement d'un environnement économique favorable pour inciter au changement de pratiques. Concrètement, cela se traduit par le financement d'étude et d'équipement à la structuration de filières de transformation et d'écoulement des productions agricoles type agriculture biologique, telle que la structuration de la filière de sucre biologique par la transformation de la betterave.

Les retours de la consultation concluent que cette stratégie fait consensus et est soutenue par les acteurs du territoire. Jugée pertinente, elle soutient le développement de maillons incontournables pour sécuriser et diversifier l'écoulement des productions.

Dans les faits, le X^{ème} et 11^{ème} programmes ont peiné à mobiliser les acteurs, moins par choix que par manque d'opportunités créées ou de demandes formulées par les bénéficiaires potentiels.

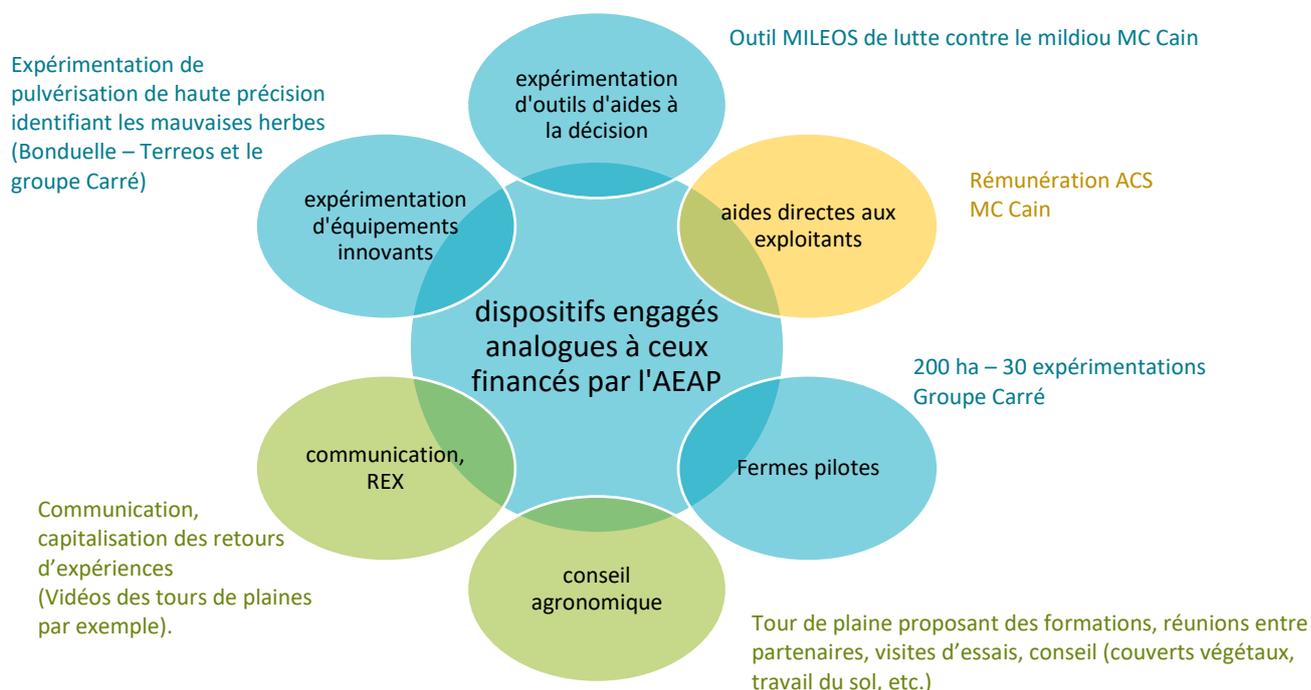
Les entretiens réalisés avec les représentants de filière concluent que :

- **Contrairement aux autres bénéficiaires, le levier financier n'est pas le principal levier pour mobiliser les industries agro-alimentaires.** En effet, n'ayant pas une « culture » de l'aide, les IAA sollicitent peu / pas les partenaires financiers, et financent sur fonds propres les dispositifs qu'elles souhaitent mettre en œuvre. Par exemple, le groupe Mc Cain indique avoir mis en place une majoration de 5€/tonne de pomme de terre produite pour les exploitants s'engageant dans une agriculture de conservation des sols (ACS). Le manque de visibilité des aides potentielles et la crainte de démarches administratives chronophages freinent les demandes d'aides par les industriels (ce constat vaut pour l'ensemble des financeurs et pas seulement l'AEAP).

Ces constats sont moins vrais pour les négoce et coopératives (ex : l'UNEAL, NORIAP) qui portent des initiatives type GIEE et disposent d'une plus faible autonomie financière que les groupes type Mc Cain ou Bonduelle.

- **Les filières aval présentent divers effets de leviers, sous-exploités jusqu'ici :**
 - o Les filières aval, par leur taille et leur rayon d'activité, sont co-contractantes avec un gisement important d'exploitants. Par exemple, le groupe Carré collecte des céréales auprès de 4 500 exploitants tandis que le groupe Mc Cain a des contrats directs avec 800 exploitants pour s'approvisionner en pomme de terre. Ces acteurs sont donc des acteurs relais importants en lien avec un réseau dense d'exploitants.
 - o Cela est d'autant plus le cas que les IAA disposent d'équipes d'agronomes assurant des missions de conseil auprès des exploitants agricoles.
- **Plusieurs dispositifs analogues à ceux plébiscités par l'AEAP sont portés par les filières aval :**

Figure 45 : synthèse des dispositifs engagés par les IAA, analogue aux dispositifs de l'AEAP



Source : IREDD

- **Enfin, l'AEAP est identifié comme un partenaire fédérateur, avec qui les échanges sont envisageables.** Lors de la concertation, la présentation des actions financées par l'AEAP a suscité de l'intérêt et les acteurs interrogés ont manifesté leur motivation pour développer les échanges. Sans occulter le fait que les enjeux environnementaux et économiques des différents acteurs n'opèrent pas une pleine convergence, des pistes de collaboration sont certainement à développer.

Quelle stratégie pour le 12^{ème} programme ?²⁶

1. Poursuivre le soutien financier au déploiement d'outils de transformation et d'expérimentation des filières aval

L'appui de l'AEAP en matière de financement d'équipement assure un effet de levier jugé incitatif. Il apporte un complément financier qui réduit la prise de risque et conforte les filières dans leurs orientations stratégiques.

²⁶ L'ensemble des préconisations sont synthétisées à la section 4 - Synthèse des préconisations.

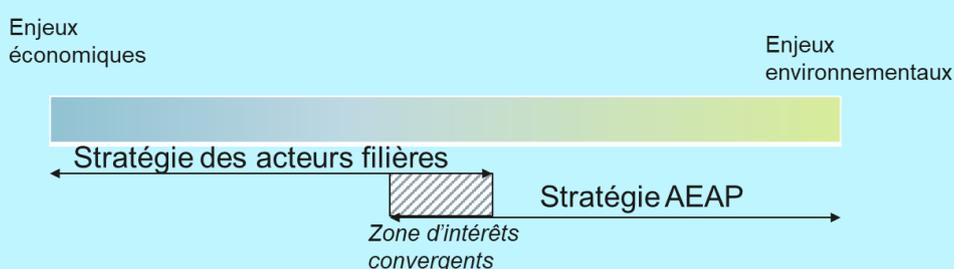
2. Renforcer la connaissance des liens entre les IAA du territoire, les exploitants et les zones à enjeux

Actuellement, l'AEAP dispose de peu de données sur les relations contractuelles entre exploitants, IAA et zones à enjeux. Notamment, l'AEAP manque d'une cartographie de la localisation des exploitations approvisionnant les grandes IAA, négoce, coopératives. Une montée en connaissance permettrait de cibler, sur les zones à enjeux, les acteurs en présence (IAA, négoce, etc.) qui font levier et ainsi cibler de façon plus efficiente les interlocuteurs à solliciter pour engager des actions impactantes sur les zones à enjeux. Cette cartographie permettrait de cadrer et localiser les efforts, mais également d'affiner la connaissance du maillage d'acteurs en présence.

3. Renforcer les échanges avec les IAA pour clarifier les collaborations envisageables.

Le développement des échanges avec les filières de valorisation des productions agricoles permettra d'identifier les marges de manœuvres en matière de collaboration, schématisée ci-dessous comme la zone d'intérêts convergents :

Figure 46 : définition d'une stratégie commune entre l'AEAP et les filières



Source : IREEDD

Ces discussions consistent à identifier clairement les contours d'une stratégie commune, autrement dit :

- Les pistes de collaborations possibles (ex : développer des formations/informations à destination des conseillers agronomes, participer aux retours d'expériences des essais pilotes, etc.) ;
- Les sujets sur lesquels les filières ne souhaitent pas se positionner (pratiques, rémunérations, etc.) et comprendre pourquoi.

L'identification d'une stratégie commune permettra de cadrer l'action de l'AEAP et gagner en efficience.

Compte tenu de la diversité d'acteurs et des stratégies propres à chaque entreprise, l'AEAP devrait privilégier les échanges bilatéraux, en priorisant ceux auprès des acteurs les plus impactant, en cohérence avec la cartographie qui serait réalisée au point précédemment. A moyen terme, il n'est pas exclu que le développement des partenariats et des relations de confiance permettra d'élargir les sujets de collaboration.

4. Faciliter la mise à disposition de la connaissance auprès des acteurs filière

Le développement des partenariats avec les acteurs filières, notamment avec les conseillers agronomes, peut également passer par la mise à disposition de données brutes. Par exemple, les données de qualité (présence, concentrations, fréquence de dépassement de molécules au captage, leur localisation, etc.). Ce niveau de technicité n'est pas un frein pour ce type d'acteurs et permettrait de leur laisser la possibilité de monter en connaissance sur ces questions.

Cette proposition suppose de mettre à disposition la donnée brute (sur le site internet de l'AEAP par exemple) et de communiquer sur sa disponibilité. Ces éléments constituent une porte d'entrée intéressante pour diffuser l'information adéquate et ainsi sensibiliser les IAA vis-à-vis de la protection de la qualité de l'eau.

En complément, des formations organisées auprès des conseillers agronomes permettraient de sensibiliser aux enjeux de protection de la ressource en eau en misant sur une forme de ruissellement de la sensibilisation auprès des exploitants que les conseillers côtoient sur le territoire.

5. Inciter la mise en réseaux des acteurs publics et privés du secteur

L'atelier multi-acteurs organisé dans le cadre de cette évaluation a réuni une trentaine de parties prenantes du secteur privé (groupe Carré, Bonduelle, NORIAP, UNEAL, etc.) et du public (syndicats, PNR, EPCI, etc.). La démarche a largement été saluée, et les acteurs ont fait remonter le manque de connaissance des initiatives portées et des acteurs en présence, malgré l'identification de ponts communs entre démarche.

Ce type de rencontres mériterait d'être reconduit, au travers de journées « eau et agriculture » pouvant notamment être encadrées par le CLE à l'échelle territoriale. Ces temps forts pourraient être l'occasion de valoriser la stratégie d'intervention de l'AEAP, de laisser des temps de parole pour des retours d'expériences et d'identifier les sujets émergents sur lesquels l'AEAP pourrait se positionner. De manière plus informelle, ces rencontres sont souvent l'occasion de stimuler les réseaux, faciliter les rencontres et les échanges entre acteurs.

3.2.4 BILAN DES PROCEDURES D'AIDES DE L'AEAP

La phase de concertation a également permis de questionner l'efficacité des procédures de gestion des aides par l'AEAP. Le tableau suivant détaille les forces et faiblesses rencontrées, à toutes les étapes du cycle de vie de l'aide.

Tableau 16 : synthèse forces / faiblesses des procédures de gestion des aides par l'AEAP

Forces	Faiblesses
Clarté et visibilité du programme d'aide	
<p>Les acteurs relais (chambres d'agriculture, animateurs, etc.) ont un rôle central dans la diffusion de l'information.</p>	<p>La visibilité et la clarté des aides est à géométrie variable selon le type de bénéficiaires. Les collectivités et structures publiques, coutumière de ce type de démarche, sont globalement plus outillées et compétentes pour obtenir l'information, et identifient clairement leurs interlocuteurs au sein de l'AEAP. Les bénéficiaires agricoles (exploitants, négoce, etc.) manquent de visibilité sur les aides disponibles, et les interlocuteurs sont moins identifiés. Enfin, les acteurs tels que les IAA ont une visibilité faible voire nulle quant au contenu des programmes d'aides. Les interlocuteurs référents à l'AEAP ne sont pas identifiés.</p> <p>Quel que soit le type de bénéficiaires,</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'articulation entre les politiques d'aides est peu assimilée (AEAP, DRAAF, CR HdF, etc.) ; - Le manque de temps pour investiguer ces aides disponibles limite la connaissance des dispositifs existants.
Contenu du programme d'intervention de l'AEAP	
<p>Les thématiques financées par l'AEAP sont cohérentes et pertinentes au regard des missions de l'AEAP et des objectifs DCE. Chaque type de pression fait l'objet d'axes d'intervention, la priorisation des aides par zone à enjeux est également ambitieuse et cohérente face à la nécessité de prioriser l'action.</p> <p>L'AEAP est identifiée comme un acteur majeur du soutien aux territoires en matière d'agroenvironnement. Son intervention a un effet de levier pour la mise en œuvre d'actions.</p> <p>Le niveau de dépendance aux aides de l'AEAP varie selon le type de bénéficiaires et selon le type de projets financés.</p>	<p>Dans les faits, les zonages et systèmes de bonifications des aides peuvent conduire à des incompréhensions sur les logiques à l'œuvre. La cartographie des zones à enjeux ne répondant à aucune autre limite géographique, la lecture de ces derniers n'est pas toujours intégrée par les bénéficiaires.</p> <p>La conditionnalité des aides à l'atteinte des objectifs de résultats ne fait pas l'unanimité. S'il est reconnu que l'AEAP doit légitimement mesurer l'efficacité de la dépense publique, les indicateurs de mesure de cette efficacité s'avèrent complexes à bâtir. Pour être efficace, l'accompagnement au changement de pratiques doit nécessairement s'inscrire dans le long terme et être assurée de financements pérennes pour engager efficacement une dynamique durable.</p>

*Évaluation de la politique de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole de l'AEAP
Rapport d'analyse évaluative*

Forces	Faiblesses
Montage et dépôt des dossiers d'aides	
<p>Les agents AEAP sont globalement disponibles et réactifs pour répondre aux porteurs de projets.</p> <p>Le système de guichet unique développé entre co-financeurs, notamment sur les questions de soutien à l'agriculture biologique, est salué par les interlocuteurs. Il facilite le montage des dossiers et centralise les demandes.</p>	<p>Les difficultés sont à géométrie variable selon le type de projet et selon le type de bénéficiaires, plus ou moins coutumiers de ce type de démarche.</p> <p>A ce titre, la réponse aux appels à projets (AAP) a posé un certain nombre de difficultés dues aux courtes durées de réponse et/ou au contenu des dossiers pas toujours clair.</p> <p>Enfin, il est regretté le manque de détail technique fourni par l'AEAP en cas de refus d'une demande d'aides.</p>
Attribution et versement des aides	
<p>Le déploiement des avenants est salué, permettant une souplesse dans la gestion des aides.</p> <p>De même, les acomptes mériteraient d'être plus déployés pour faciliter la gestion de la trésorerie.</p>	<p>Le temps de gestion administratif des dossiers d'instruction et de versement des aides est jugé trop long et ne donne pas assez de visibilité sur les échéances de paiement. Selon la taille de la structure bénéficiaire, ces temps de traitement peuvent impacter la gestion de trésorerie, entraînant des difficultés plus ou moins importantes.</p>
Rapportage des réalisations	
<p>Globalement, les porteurs de projets reconnaissent l'importance de rendre des comptes. Le bien-fondé des rapports d'activité techniques est souligné car il permet d'évaluer les interventions, les avancées en matière de changement de pratiques et d'alimenter les REX.</p>	<p>En revanche, le rapportage administratif est plus critiqué, du fait d'un manque de clarté dans la liste des pièces administratives, multipliant les allers-retours avec l'AEAP, et rendant la démarche plus chronophage.</p> <p>Enfin, la fréquence du rapportage désormais annuel ne fait pas l'unanimité : l'inertie des milieux et des dynamiques territoriales, couplée à la difficulté de définir des indicateurs pertinents pour mesurer l'efficacité de l'animation agricole, conduit à des incompréhensions quant aux objectifs de l'AEAP et une certaine défiance vis-à-vis de ces nouvelles conditionnalités de l'aide.</p>

Source : IREEDD.

Quelle stratégie pour le 12^{ème} programme ?²⁷

1. Construire la stratégie de communication avec les bénéficiaires et renforcer les outils communs avec les co-financeurs

Cette première préconisation répond au manque de visibilité des aides de l'AEAP, et suggère de définir en co-construction avec les acteurs de terrain les supports de communication relatifs aux aides du 12^{ème} programme, de sorte à produire des outils utiles, adaptés aux besoins des différentes cibles. Pour cela, il s'agit de questionner avec eux :

- Les besoins : type de données (ex : plaquette synthétique ou détaillée, cartographie des zonages, etc.), modèles de documents (ex : dossier type de demande de subvention),
- Les outils les plus adéquates : webinaires de présentation, document papier ou numérique,
- Les modalités de diffusion : canaux de diffusion (newsletter, etc.), fréquence de diffusion, etc.
- etc.

Selon le type de cibles (collectivités, exploitants, filières, etc.), les besoins, outils et modalités de diffusion de l'information pourront être amenés à varier. La stratégie de communication doit laisser la possibilité de diversifier les canaux de diffusion de l'information.

S'agissant spécifiquement des aides en cofinancement, des efforts de mutualisation mériteraient d'être engagés, et notamment :

- Une stratégie et des outils communs de diffusion pour assurer un discours harmonisé sur les aides disponibles.
- Autant que possible, le déploiement de guichets uniques pour centraliser l'information et les demandes d'aides.

2. Renforcer le lien avec les acteurs relais pour faire connaître la politique d'aides

La visibilité et la compréhension de la stratégie d'intervention de l'AEAP est à géométrie variable selon le type de bénéficiaires. C'est particulièrement le cas pour les acteurs peu coutumiers des procédures institutionnelles tels que les exploitants ou groupements d'exploitants, ainsi que les filières aval.

L'étude a montré que les acteurs tels que les co-financeurs, les réseaux de conseillers agricoles des chambres d'agriculture, ou encore les animateurs agricoles des collectivités, jouent un rôle central dans la diffusion de l'information et l'accompagnement au montage des dossiers d'aides. Pour cette raison, il serait opportun de développer et animer un réseau de diffusion de l'information, commun à tout le monde agricole, pour favoriser les connaissances transversales des dispositifs existants, et pas seulement une connaissance thématique par type de porteur de projets.

3. Maintenir un lien de proximité avec les porteurs de projets

La réduction des moyens humains au sein de l'AEAP s'est traduite par un manque de temps pour assurer une expertise technique de terrain (présence en COPIL, aux journées techniques, etc.). Pourtant, cette présence :

- Favorise le montage de dossier en adéquation avec les conditions d'éligibilité de l'AEAP, améliorant les chances de validation du projet, source d'efficacité.

²⁷ L'ensemble des préconisations sont synthétisées à la section 4 - Synthèse des préconisations.

- Permet de faire du lien avec les animateurs, d'accompagner la complétude des rapports d'activité conditionnant certaines aides, de rassurer les territoires sur la pérennité du positionnement de l'AEAP à moyen terme, etc.
- Permet à l'AEAP de capitaliser les retours de terrain, de comprendre et d'ajuster sa politique au fil de l'eau.

En cas de refus d'un dossier d'aide, systématiser l'envoi d'un courrier détaillant les conditions d'inéligibilité de la demande limiterait le découragement des porteurs de projets et maintiendrait le lien avec les territoires porteurs d'initiatives.

4. Améliorer la visibilité des échéances et faciliter les conditions de réponses

Les temps de traitement des dossiers d'aides, notamment pour le paiement des aides, est jugé trop long. Par ailleurs, le manque de visibilité sur les différentes échéances de l'AEAP en matière d'instruction et de paiement des aides peut entraîner des difficultés de gestion financière ou des retards de mise en œuvre des actions. A défaut de pouvoir améliorer ces procédures²⁸, fournir des échéances réalistes aux porteurs de projets permettrait *a minima* de donner de la visibilité et leur permettre d'organiser une gestion plus sereine des projets.

S'agissant spécifiquement des appels à projets, étendre les temps de réponses ou doubler le nombre de sessions (2 sessions de dépôt plutôt qu'une) faciliteraient les conditions de réponses et améliorerait la qualité des dossiers déposés.

5. Laisser plus de possibilité pour assouplir les engagements au fil de l'eau

Enfin, certains projets nécessitant de la souplesse et une capacité d'adaptation au fil de l'eau, la révision des engagements initiaux en cours de programme mériterait d'être soutenue par l'AEAP. C'est notamment le cas des projets d'expérimentation qui, par définition, comportent une part d'incertitude qu'il faut pouvoir accompagner. Par exemple, pour un projet d'expérimentation type GIEE, laisser la possibilité d'affecter une part plus importante de l'enveloppe initiale aux essais techniques et réduire d'autres postes de dépenses, etc.

En contrepartie, pour éviter d'éventuelles dérives ou un détournement du projet de son but initial, des justifications techniques pourraient être requises pour convaincre du bien-fondé des demandes d'ajustements.

Enfin, le déploiement d'avenants et d'avances faciliteraient la gestion de projet, tant que le plan technique que financier.

²⁸ L'étude ne prévoyait pas d'audit interne des procédures de l'AEAP et ne permet pas de conclure à des éventuelles marges de manœuvres en matière de réduction des délais d'instruction et de paiement des aides. En revanche, répondre à cette question, qui dépasse d'ailleurs le seul champ de la politique de réduction des pressions d'origine agricole, serait utile pour optimiser les procédures internes à l'AEAP et améliorer l'opérationnalité des interventions.

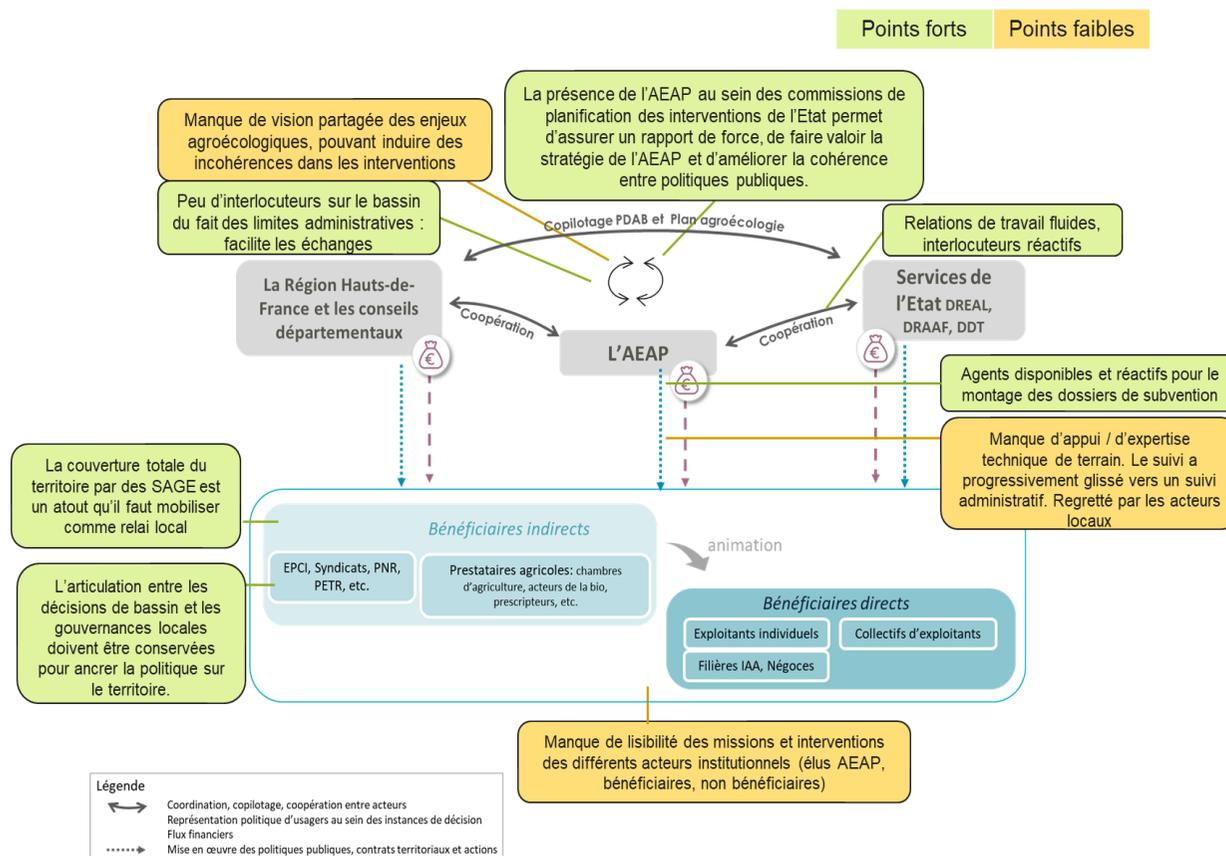
3.2.5 POSITIONNEMENT STRATEGIQUE DE L'AEAP DANS L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL DE L'AGROENVIRONNEMENT

Figure 47 : synthèse forces / faiblesses du positionnement de l'AEAP dans l'environnement institutionnel (Source : IREEDD)

La présentation des acteurs institutionnels œuvrant à la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole proposée en section 1.2.7 mettait en évidence les interrelations et partenariats existants. Les entretiens réalisés lors de la phase de consultation ont mis en évidence un certain nombre de forces et faiblesses associées à la gouvernance actuelle, dont le schéma ci-contre en présente le bilan.

En qualité de co-financeur siégeant au sein des différentes instances décisionnelles, l'AEAP dispose d'une position stratégique qui permet des rapports de force essentiels pour la défense d'une position ambitieuse en matière d'agroenvironnement et de protection de la ressource en eau. D'après les entretiens, cela est d'autant plus nécessaire que le territoire manque d'une vision partagée sur ces questions.

Le nombre limité d'interlocuteurs sur le bassin Artois-Picardie est une spécificité qui doit être valorisée, vecteur de coopération et de proximité entre acteurs. De même, la totale couverture du bassin par des périmètres SAGE est un atout qui mériterait d'être davantage mobilisé à l'avenir. En effet, la vision transversale de la gestion de l'eau, la diversité d'acteurs regroupés au travers la Commission Locale de l'Eau (CLE) et sa position intermédiaire entre le local et l'échelle bassin en font un partenaire stratégique.



L'évaluation des SAGE du bassin, réalisée en 2021, confirme cette plus-value, notamment sur les questions agricoles où la multiplicité des acteurs font de ces instances un lieu de débat et de concertation utile au changement de pratique. L'annexe 5.5 fournit une synthèse de l'évaluation des SAGE en proposant un focus sur la question agricole. Enfin, s'agissant du positionnement de l'AEAP vis-à-vis de territoires, comme précité, la disponibilité des agents malgré la réduction des moyens humains est saluée. Il est toutefois regretté le manque de temps consacré à l'expertise technique et la présence de terrain.

4. Synthèse des préconisations

Le tableau suivant présente une synthèse des préconisations proposées précédemment :

Préconisations	Acteurs mobilisés	Bénéficiaires
Rapportage et évaluation de la politique d'intervention de l'AEAP (page 50)		
Clarifier avec l'ASP les exigences en matière de rapportage et les procédures associées.	AEAP et ASP	Tout le bassin (amélioration de la connaissance)
Organiser la procédure de traitement et de rapportage des données avec les co-financeurs.	ASP, co-financeurs et AEAP	
Définir un nombre limité d'indicateurs de résultats techniques pour quantifier la mise en œuvre de la politique de l'AEAP. Le travail réalisé dans le cadre du PMAZH pourrait apporter un éclairage méthodologique sur ce point.	AEAP	
Exiger des bénéficiaires la complétude de cette grille d'indicateurs ciblés et en nombre limité pour rendre compte des réalisations, facilement bancarisées par l'AEAP.	AEAP et bénéficiaires	
Mettre en place un tableau de bord commun à tous les agents de l'AEAP, facilitant la bancarisation de ces données.	AEAP et bénéficiaires	
Mettre en place un tableau de bord commun à l'ensemble des agents pour faciliter cette bancarisation/centralisation des données	AEAP	AEAP
Organiser un rapportage de ces indicateurs aux instances pour rendre compte des réalisations de l'AEAP.	AEAP	Instances
Produire un rapportage annuel des réalisations sur le bassin, à destination des territoires et du grand public.		Bénéficiaires et grand public
Systématiser la mise à disposition des données techniques permettant aux publics initiés d'accéder à la connaissance pour sensibiliser et accompagner le changement de pratiques.		Conseillers agricoles, prestataires techniques
Aides directes aux exploitants (page 62)		
Réaliser une évaluation du dispositif PSE.	AEAP et territoires pilotes	Territoires intéressés
Etudier l'opportunité d'élargir les aides aux prestataires agricoles type ETA.	AEAP et animateurs agricoles	ETA et prestataires agricoles
Actualiser régulièrement la liste des équipements éligibles aux aides de l'AEAP, en concertation avec les territoires.		Bénéficiaires d'équipements (exploitants, CUMA, etc.)
Soutenir l'animation, le conseil et la production et diffusion de la connaissance et l'innovation (page 67-68)		
Améliorer la connaissance et le suivi des aides dédiées à ce volet.	AEAP et animateurs agricoles	Tout le bassin (amélioration de la connaissance)
Poursuivre le soutien à l'animation et aux expérimentations.	AEAP, animateurs et exploitants mobilisés	Exploitants et groupements d'exploitants
Renforcer l'efficacité de l'animation par une cartographie systématique des animateurs en présence et favoriser la mutualisation des actions.	AEAP et animateurs agricoles	Animateurs agricoles
Pérenniser les postes d'animation. 2 options : <ul style="list-style-type: none"> • Basculer sur des engagements triennaux en renforçant le suivi des territoires, <u>ou</u> • Maintenir des engagements annuels 		
Favoriser la transversalité de l'animation.		
Soutenir la structuration et le développement de filières aval diversifiant et sécurisant la production (page 70-72)		
Poursuivre le soutien financier au déploiement d'outils de transformation et d'expérimentation des filières aval.	AEAP	Filières
Renforcer la connaissance des liens entre les IAA du territoire, les exploitants et les zones à enjeux.	AEAP	Tout le secteur agricole et filières aval
Renforcer les échanges avec les IAA pour clarifier les collaborations envisageables.	AEAP et filières	
Faciliter la mise à disposition de la connaissance auprès des acteurs filière.	AEAP	Conseillers agronomes des filières
Inciter la mise en réseaux des acteurs publics et privés du secteur.	L'ensemble des acteurs	Tout le secteur agricole et filières aval

5. Bibliographie

Comptes rendus et supports de présentation des GT agricoles depuis 2011

Compte-rendu et supports de présentation des CPEA depuis 2012

Données de suivi des aides attribuées par l'AEAP (domaine 15, domaine 18, domaine 23) entre 2013 et 2021

Données de suivi de l'Agence bio (chiffres clés)

Observatoire de l'agriculture biologique en Hauts-de-France (ORAB), données 2020.

Programme de Développement Rural de Picardie 2014-2020

Programme de Développement Rural du Nord-Pas-de-Calais 2014-2020

6^{ème} Plan d'action régional de la directive Nitrate des Hauts-de-France

Plan régional pour une agriculture durable de Picardie (2013)

Plan régional pour une agriculture durable du Nord-Pas-de-Calais (2013)

Plan de développement de l'agriculture biologique en Hauts-de-France 2017-2021

Plan Ecophyto I, II et II+

Plan agroécologie 2020-2025 des Hauts-de-France

Protection de la ressource en eau, (article du 30 septembre 2021 du MTECT).

<https://www.ecologie.gouv.fr/protection-ressource-en-eau>

Rapports d'évaluation SAGE issus de « l'Etude d'évaluation des animations faisant l'objet de participations financières de l'agence de l'eau Artois Picardie » - Agence de l'eau Artois Picardie, Planète Publique, Acteon.

SDAGE et PDM 2010-2015

SDAGE et PDM 2016-2021

SDAGE et PDM 2022-2027

X^{ème} programme d'intervention de l'AEAP

11^{ème} programme d'intervention de l'AEAP

Ressources web mobilisées pour l'étude de cas sur les groupements d'exploitants :

- GIEE : <https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-quun-groupement-dinteret-economique-et-environnemental-giee>
- Collectifs d'exploitants : <https://agriculture.gouv.fr/collectifs-agroecologie-le-nouveau-site-qui-favorise-les-echanges-entre-groupes-agroecologiques#:~:text=Qu%E2%80%99est-ce%20qu%E2%80%99un%20collectif%20agro%C3%A9cologique%20%3F%20Un%20collectif%20agro%C3%A9cologique,partage%20de%20leurs%20exp%C3%A9riences%20et%20connaissances%20en%20agro%C3%A9cologie.>
- Ecophyto : <https://agriculture.gouv.fr/ecophyto-objectif-30-000-exploitations-agricoles>
- Collectifs en agroécologie :
 - <https://collectifs-agroecologie.fr/regions/hauts-de-france/>
 - <https://draaf.hauts-de-france.agriculture.gouv.fr/les-collectifs-locaux-d-agriculteurs-engages-dans-la-transition-agro-ecologique-r265.html>

Annexes

5.1 AXES STRATEGIQUE ET OBJECTIFS DU PRAD PICARDIE (ACTUALISATION 2015)

PRAD NPDC 2013	Axe 1 : Promouvoir une agriculture diversifiée source d'emploi et génératrice de revenu pour les agriculteurs et transformateurs du Nord - Pas de Calais	Enjeu 1.1 : Conserver des productions agricoles diversifiées
		Enjeu 1.2 : Baisser les coûts de production et gagner en compétitivité et en indépendance
		Enjeu 1.3 : Structurer les filières agricoles et agroalimentaires pour produire et transformer en région et créer et partager la valeur ajoutée
		Enjeu 1.4 : Créer de la valeur ajoutée en adaptant l'offre à la demande du consommateur et en anticipant l'évolution des attentes
		Enjeu 1.5 : Valoriser la position carrefour de la région et la richesse de ses infrastructures
	Axe 2 : Impliquer et faire reconnaître l'agriculture dans les enjeux d'aménagement du territoire et de préservation de l'environnement	Enjeu 2.1 : Allier agriculture et développement territorial
		Enjeu 2.2 : Préserver le foncier agricole
		Enjeu 2.3 : Porter un projet agricole durable adapté à la diversité des exploitations et à leur contexte socio-économique
		Enjeu 2.4 : Echanger sur les missions de l'agriculture
	Axe 3 : Préparer l'avenir par la recherche, l'innovation et la formation	Enjeu 3.1 : Organiser et promouvoir le potentiel de recherche régional dans les domaines génétiques, agronomiques et agroalimentaires ; développer les autres sujets prioritaires
		Enjeu 3.2 : Mettre en réseau la recherche et le développement pour favoriser la mobilisation des connaissances et créer les conditions favorisant l'innovation dans les exploitations
		Enjeu 3.3 : Anticiper les besoins en compétences et en main-d'œuvre des métiers de l'agriculture et de l'agroalimentaire de demain

5.2 AXES STRATEGIQUES ET ENJEUX DU PRAD NPdC (2013)

Axe stratégique	Objectifs
Maintenir la diversité, la productivité et la compétitivité des agricultures picardes	Conforter les filières végétales
	Maintenir les filières animales
	Conforter la compétitivité
	Adapter la structuration des filières agroalimentaires
	Conforter la sécurité et la qualité de la production alimentaire de Picardie ainsi que le respect des règles de sa commercialisation
	Développer et promouvoir la diversité de l'offre alimentaire de Picardie
	Favoriser la prospective et l'innovation pour accompagner les mutations du monde agricole
Accompagner la transition écologique de l'agriculture picarde en remettant l'agronomie au cœur des pratiques agricoles	Maîtriser la consommation d'énergie et développer la production d'énergie renouvelable d'origine agricole en lien avec les objectifs fixés dans le SRCAE
	Protéger et gérer la ressource en eau
	Comment développer l'agriculture biologique ?
	Protéger et préserver les sols
	Préserver la biodiversité, maintenir la qualité des paysages
Favoriser le renouvellement des générations en optimisant l'utilisation du foncier, et promouvoir l'emploi	Favoriser la prospective et l'innovation pour accompagner les mutations du monde agricole
	Valoriser la diversité des métiers de l'agriculture et des IAA
	Lutter contre la régression des surfaces agricoles
	Favoriser l'accès au foncier et l'installation de jeunes agriculteurs
	Améliorer les conditions de travail
Réhabiliter et développer une agriculture picarde multifonctionnelle, intégrée aux territoires	Favoriser la prospective et l'innovation pour accompagner les mutations du monde agricole
	Reconstruire le dialogue territorial en renforçant le lien agriculteurs/collectivités locales
	(Re)construire un dialogue entre les agriculteurs et la société
	Soutenir et reconnaître une agriculture générant des externalités positives
	Assurer le développement des campagnes et encourager la diversification
	Favoriser la prospective et l'innovation pour accompagner les mutations du monde agricole

5.3 METHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

1. Mesurer le contexte et les effets de la politique mise en œuvre et les écarts par rapport aux objectifs visés			
1.1 Cadrage initial de la politique de l'AEAP (Q1, Q2 et Q3)			
Question évaluative	Critère d'évaluation	Indicateurs	Méthode
Q1. Quelle était la politique visée par l'AEAP pour chaque programme ? Était-elle formalisée ?	Formalisme et pertinence des objectifs visés	<p>Indicateur 1.1 : Evolution des orientations fondamentales et dispositions inscrites au SDAGE (orientations, priorisations)</p> <p>Indicateur 1.2 : Evolution de l'enveloppe financière des mesures agricoles dans le PDM</p> <p>Indicateur 1.3 : Evolution du poids des mesures agricoles dans le PDM</p> <p>Indicateur 1.4 : Evolution de la nature des actions agricoles inscrites au PDM et du poids de chacune d'entre-elles</p> <p>Indicateur 1.5 : Evolution de la stratégie d'intervention de l'AEAP au travers de son programme d'intervention : Enveloppes dédiées, choix en matière de priorisation, taux, plafond, bonifications éventuelles, etc.</p>	Revue bibliographique des documents de planification (SDAGE, PDM, programme d'intervention AEAP, tableaux de bord et de suivi)
			Entretien avec les agents de l'AEAP
Q2. Quels résultats étaient attendus pour chaque programme ?	Cohérence des outils déployés	<p>Indicateur 1.6 : Indicateurs du tableau de bord du SDAGE en matière de pollutions diffuses agricole</p> <p>Indicateur 1.7 : Indicateurs de suivi interne de la politique de l'AEAP (programme d'intervention notamment), au siège et au sein des missions territoriales (le cas échéant)</p>	Revue bibliographique des tableaux de bord et indicateurs de suivi
Q3. Quels outils de mesures, indicateurs et/ou de pilotage ont été mis en place ?	Cohérence externe	<p>Indicateur 1.8 : Stratégie du PDRR 2014-2020</p> <p>Indicateur 1.9 : Orientations des Plans Ecophyto</p> <p>Indicateur 1.10 : Orientations des Programme d'Action Nitrates</p> <p>Indicateur 1.11 : Orientations du PRAD</p> <p>Indicateur 1.12 : Orientations du PDAB</p> <p>Indicateur 1.13 : Contenu des AAP de la Région HdF</p> <p>Indicateur 1.14 : Contenu du PMAZH</p> <p>Indicateur 1.15 : Bilan des actions agricoles proposées dans le cadre de la révision de la charte des PNR</p>	Revue bibliographique des documents de planification (SDAGE, PDM, PPI AEAP, tableaux de bord et de suivi)
			Entretien avec les agents de l'AEAP

Légende : revue bibliographique, consultation des parties prenantes, analyse quantitative, analyse qualitative.

1.2 Effets constatés de la politique de l'AEAP (Q4, Q5, Q6 et Q7)				
Question évaluative	Critère d'évaluation	Indicateurs	Méthode	
Q4. Avec quelle efficacité/succès en termes de déploiement ? Q5. Quels résultats ont été obtenus pour chaque programme ? Quels écarts par rapport aux attendus pour chaque programme ? Q6. Quelle est l'évaluation globale des résultats obtenus pour cette période de 2013 à 2021 ? Q7. Quels moyens financiers et humains de l'AEAP ont été engagés sur cette période ? Quels outils de mesures, indicateurs et/ou de pilotage ont été mis en place ?	Efficacité	Moyens financiers	<p>Indicateur 1.20 : Niveau de consommation des enveloppes prévisionnelles des Xème et 11ème PPI, par type d'aide et par an</p> <p>Indicateur 1.21 : Evolution du nombre de projet aidé par type d'aide et par an</p>	Traitement quantitatif des données d'aides de l'AEAP
		Moyens humains	<p>Indicateur 1.22 : Evolution du nombre d'ETP par an, par instance et par type de mission</p> <p>Indicateur 1.23 : Taux d'utilisation / de complétude des outils de suivi et de pilotage de la politique</p>	Revue bibliographique des bilans finaux et à mi-parcours des Xème et 11ème programme
		Résultats	<p>Indicateur 1.24 : Evolution de l'état des masses d'eau en matière de pollution diffuse agricole</p>	Revue bibliographique des EDL 2013 et 2019
			<p>Indicateur 1.25 : Evolution du nombre de programme d'actions sur les zones vulnérables</p>	Revue bibliographique
Facteurs explicatifs	<p>Indicateur 1.26 : Identification des facteurs explicatifs des résultats observés</p> <p>Indicateur 1.27 : Niveau d'incitativité des dispositifs proposés</p> <p>Indicateur 1.28 : Identification des éventuels « angles morts » des politiques interventions en matière de réduction des pollutions diffuses</p> <p>Indicateur 1.29 : Identification des points de blocage (gouvernance, finances, RH, etc.)</p>	<p>Analyse qualitative :</p> <ul style="list-style-type: none"> Ateliers thématiques Atelier-multi-acteur 		
			<ul style="list-style-type: none"> Entretiens téléphoniques 	

Légende : revue bibliographique, consultation des parties prenantes, analyse quantitative, analyse qualitative.

2. Rendre compte de l'efficacité, des moyens humains et financiers engagés par l'AEAP sur cette politique pour cette période 2013 à 2021			
Question évaluative	Critère d'évaluation	Indicateurs	Méthode
<p>Q8. Quelle évaluation de l'efficacité des moyens engagés au regard des résultats obtenus ?</p> <p>Q9. Quelle évaluation des choix stratégiques et méthodologiques de l'AE au regard des résultats obtenus ?</p> <p>Q10. Quel effet de levier de ces moyens au regard de l'ensemble des moyens publics engagés sur cette politique ?</p>	<p>Efficacité</p>	<p>Indicateur 2.1 : Analyse du mode de gouvernance de la politique agricole de l'AEAP</p>	<p>Revue bibliographique des comptes-rendus de réunions interne à l'AEAP (CP, GT, CA, CEB)</p>
			<p>Entretiens avec les agents de l'AEAP</p>
		<p>Indicateur 1.22 : Evolution du nombre d'ETP par an, par instance et par type de mission</p> <p>Indicateur 2.2 : Analyse de la répartition des moyens humains par type de mission</p>	<p>Analyse quantitative des données RH depuis 10 ans</p>
			<p>Entretiens avec les agents de l'AEAP</p>
		<p>Indicateur 2.3 : Analyse des niveaux de réalisations au regard des moyens déployés</p>	<p>Analyse quantitative des aides versés par l'AEAP par type d'actions et évolution sur 10 ans</p>
			<p>Entretiens avec les agents de l'AEAP</p>
			<p>Etudes de cas</p>
		<p>Indicateur 2.3 : Analyse du positionnement de la politique de l'AEAP vis-à-vis des orientations stratégiques des autres acteurs</p>	<p>Revue bibliographique des documents de planification (PRAD, PDR, PDAE, etc.)</p>
			<p>Analyse quantitative :</p> <ul style="list-style-type: none"> Des montants financiers globaux des différentes politiques régionales De la part des co-financements et autofinancement
			<p>Entretiens avec les acteurs institutionnels</p>
<p>Analyse qualitative :</p> <ul style="list-style-type: none"> Ateliers thématiques Atelier-multi-acteur 			

3. Réviser cette politique publique au regard des résultats de son évaluation et de l'évolution du contexte	
Questions évaluatives	Méthodes d'évaluation
<p>Q11. Quels sont les objectifs qu'il faut faire évoluer ? Quelles propositions d'adaptation des choix stratégiques et méthodologiques pour l'atteinte des objectifs ? Quels recentrages éventuels des cibles visées au regard des moyens disponibles ?</p>	<p>Analyse qualitative :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atelier multi-acteurs (identification des besoins)
	<ul style="list-style-type: none"> • Entretiens avec <ul style="list-style-type: none"> - Les agents AEAP (faisabilité technique au regard des moyens limités) - Les instances de décisions (orientations des interventions)
	<p>Etude de cas</p>
	<p>Revue bibliographique des stratégies multi-partenariats et des impacts des actions engagées</p>
<p>Q12. Quels recadrages éventuels des résultats attendus ? Q13. Quel effet de levier de ces moyens au regard de l'ensemble des moyens publics engagés sur cette politique ?</p>	<p>Analyse quantitative :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Des aides versées par l'AEAP - Des moyens humains mobilisés
	<p>Analyse qualitative :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atelier multi-acteurs (identification des besoins)
	<p>Entretiens avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les agents AEAP (faisabilité technique au regard des moyens limités) - Les instances de décisions (orientations des interventions)
	<p>Etudes de cas</p>

Légende : revue bibliographique, consultation des parties prenantes, analyse quantitative, analyse qualitative.

5.4 LISTE DES ENTITES INTERROGÉES LORS DE LA PHASE ÉVALUATIVE

Acteurs sollicités lors des ateliers thématiques	Entretiens individuels
AGC du Nord-Pas-de-Calais	Jérôme LECLERCQ - Président CPEA / membre du CA et du CB / exploitant
APAD	Emmanuel LEVEUGLE - VP chambre d'agriculture du NPdC / membre du CB et CA / exploitant
BIO Hauts-de-France	André FLAGEOLET – Président du CB
Chambre d'Agriculture de la Somme	Entretiens groupés
Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais	CR des Hauts-de-France
Chambre d'Agriculture Pas-de-Calais	DRAAF / DREAL des Hauts de France
Communauté urbaine d'Arras La citadelle	Agents du service agriculture de l'AEAP
Douais Agglomération	
Gaya Consultant	
Geonord	
Groupe Carré	
Groupe McCain	
Lille Métropole	
Noréade	
Noriap	
Parc Naturel régional de l'Avesnois	
Parc Naturel régional des Caps et Marais d'Opale	
Parc Naturel Régional Scarpe-Escaut	
PERI G	
SIEP du Santerre	
SMAGE Aa	
SYMCEA	
SYMSAGEB	
Syndicat Mixte Escaut et Affluents	
UNEAL	

5.5 SYNTHÈSE DES ÉVALUATIONS PORTANT SUR L'ANIMATION DES SAGE

Contexte

Une précédente démarche évaluative a été menée et a fait l'objet d'une synthèse sur la question agricole, résumée ici. Cette démarche, finalisée en 2021, portait notamment sur l'évaluation des animations faisant l'objet de participations financières de l'AEAP. A partir de différentes sources d'information et à l'issue de nombreux entretiens, 14 rapports d'évaluation ont été produits sur les périmètres des différents SAGE. Ces rapports ont été analysés individuellement, puis croisés et comparés afin de définir les points forts et points faibles communs à de nombreux territoires. Cette synthèse a également permis d'alimenter la phase de concertation et la formulation de recommandations dans le cadre de la présente étude.

Synthèse

De manière générale, les SAGE sont des instances dont l'animation régulière favorise les échanges, la concertation et la recherche de consensus. Les SAGE sont à ce titre globalement reconnus comme des lieux de débats pour les acteurs du terrain.

Néanmoins, cette recherche de consensus peut induire un manque d'ambition évoqué sur de nombreux territoires. Le manque d'ambition des SAGE est en effet mentionné dans la majorité des rapports d'évaluation produits. Pour certains acteurs, cela se traduit par un signal révélateur d'enjeux économiques prioritaires sur les enjeux environnementaux. A contrario, certains acteurs agricoles du SAGE Delta de l'Aa et Authie perçoivent la démarche SAGE comme une contrainte aux activités économiques.

Les démarches portant sur les SAGE s'inscrivent parfois dans des contextes relationnels problématiques, voire conflictuels, avec la profession agricole. L'un des sujets les plus problématiques porte sur la caractérisation des zones humides, qui suscite de nombreuses tensions et craintes de la part de la profession agricole (SAGE Authie, Boulonnais, Delta de l'Aa, de l'Escaut, Scarpe Aval, Lys). Des rencontres, des réunions ou des interventions sont organisées à destination du monde agricole et permettent d'entretenir un dialogue constructif sur certains territoires (SAGE de la Sensée, Lys, Sambre). En revanche, d'autres territoires restent soumis à des rapports de force et des tensions. C'est par exemple le cas pour 3 territoires, où des avis défavorables et des abstentions de vote ont bloqué certaines démarches. Des phases de négociations ont dû être menées dans de tels cas de figure, en particulier avec la profession agricole.

En dépit des contraintes évoquées, inhérentes aux enjeux traités par les SAGE, les rapports d'évaluation font état des efforts déployés dans les processus de concertation qui favorisent une certaine reconnaissance collective des diagnostics et résultats obtenus. La reconnaissance collective des résultats est d'autant plus marquée avec une représentativité équilibrée et une implication globale de toutes les catégories d'acteurs. La représentativité et l'implication sont plutôt hétérogènes entre SAGE. Sur le SAGE de l'Escaut, de la Canche et Scarpe Aval, la composition des instances semble représentative et équilibrée. En revanche, la faible implication de certains acteurs privés (industriels et coopératives agricoles) ou de certaines structures agricoles (chambres d'agriculture) est déplorée sur le SAGE Scarpe Amont, Yser ou encore Haute Somme, Somme Aval et Cours d'eau côtiers. Des déséquilibres dans les instances sont évoqués sur le SAGE Sambre et Yser, où la place importante occupée par les acteurs agricoles dans les instances est remise en question. En complément, l'animation des SAGE peut favoriser l'identification et la compréhension des enjeux du territoire par les acteurs. En revanche, l'appui et le portage politique de certains SAGE est souvent jugé insuffisant (SAGE Yser, Audomarois, de l'Escaut, Delta de l'Aa et Authie).

Enfin, la cohérence externe des démarches SAGE a fait l'objet de réflexions spécifiques : sur les SAGE Authie, Audomarois, Sambre et Scarpe Amont, un travail préalable sur la concordance des SAGE avec d'autres politiques et démarches d'ordre agricole a été réalisé. En revanche, sur le SAGE de l'Escaut et de la Sensée, des difficultés de coordination avec d'autres structures sont recensées, en particulier sur des thématiques agricoles. A deux reprises, la coordination des objectifs et actions entre les différents SAGE est également identifiée comme une marge d'amélioration générale pour les instances.

Le suivant propose une synthèse des points forts et faiblesses recensées lors de la synthèse des évaluations de SAGE, sur la seule question agricole. Les fréquences de citation et les SAGE concernés sur la droite du tableau.

Points forts			
	Constat	Fréquence	
Animation	L'animation est régulière et elle favorise les échanges, la concertation et la recherche de consensus.	SAGE Haute Somme et Somme Aval et Cours d'Eau Côtiers ; SAGE Lys SAGE Audomarois ; SAGE Boulonnais ; SAGE Scarpe Aval ; SAGE de la Canche ; SAGE Scarpe Aval ; SAGE de l'Escaut	8
Instances	SAGE reconnue comme instances d'échanges et de débat	SAGE SAMBRE ; SAGE HS et SACEC ; SAGE Yser ; SAGE Lys ; SAGE de la Canche ; SAGE Scarpe Aval	6
Lien avec le monde agricole	Des rencontres, réunions, des interventions sont organisées à destination du monde agricole (même des sorties-terrains très appréciées sur le SAGE Scarpe Aval)	SAGE de la Sensée ; SAGE Lys ; SAGE Scarpe Aval ; SAGE Sambre	4
Cohérence externe	Un travail a été fait pour que le SAGE soit en concordance avec d'autres démarches portées sur le volet agricole : on ne recense pas d'incohérence ou de non-concordance.	SAGE Authie ; SAGE Audomarois ; SAGE Sambre ; SAGE Scarpe Amont	4
Enjeux	Les enjeux du territoire sont bien identifiés par les acteurs	SAGE de la Sensée ; SAGE Boulonnais ; SAGE Scarpe Aval	3
Mobilisation des acteurs	Bonne représentativité et bonne implication globale des acteurs à quelques exceptions près	SAGE de l'Escaut ; SAGE de la Canche ; SAGE Scarpe Aval	3
Reconnaissance	Diagnostic du SAGE et résultats obtenus reconnus grâce à la concertation	SAGE Scarpe Amont ; SAGE de l'Escaut	2
Points faibles			
	Constat	Fréquence	
Ambition	Dans une recherche de consensus, manque d'ambition constatée dans le domaine agricole : les enjeux économiques sont perçus comme prioritaires sur les enjeux environnementaux. Parfois, la place importante qu'occupe l'agriculture dans les instances du SAGE est remise en cause au regard de ce manque d'ambition (conflits d'intérêt : SAGE Sambre, SAGE Yser).	SAGE Haute Somme et Somme Aval et Cours d'Eau Côtiers ; SAGE Yser ; SAGE Marque-Deûle ; SAGE de l'Escaut ; SAGE de la Canche ; SAGE Delta de l'Aa ; SAGE Boulonnais ; SAGE Authie - SAGE Sambre	9
Zones humides	La caractérisation des zones humides est un sujet particulièrement conflictuel qui suscite des craintes de la profession agricole	SAGE Authie - SAGE Boulonnais ; SAGE Delta de l'Aa - SAGE de l'Escaut ; SAGE Scarpe Aval - SAGE Lys	6
Appui politique	Portage et appui politique insuffisant ou choix politique prévalent sur les préconisations	SAGE Yser - SAGE Audomarois ; SAGE de l'Escaut - SAGE Delta de l'Aa ; SAGE Authie	5
Ambition générale	Dans une recherche de consensus, manque d'ambition constatée de manière générale : les enjeux économiques sont perçus comme prioritaires sur les enjeux environnementaux.	SAGE Haute Somme et Somme Aval et Cours d'Eau Côtiers SAGE Marque-Deûle ; SAGE de la Canche	3
Avis défavorable et négociation	Avis défavorable du SAGE ou abstention au cours de vote pour bloquer certaines démarches ou nécessité de négociation avec la profession agricole	SAGE Boulonnais ; SAGE Haute Somme et Somme Aval et Cours d'Eau Côtiers ; SAGE de l'Escaut	3
Mobilisation des acteurs	Faible implication des acteurs privés (industriels et coopératives agricoles) ou de certaines structures agricoles (certaines chambres d'agriculture)	SAGE Scarpe Amont - SAGE Yser ; SAGE Haute Somme et Somme Aval et Cours d'Eau Côtiers	3
Instances	La démarche SAGE est d'abord perçue comme une contrainte aux activités économiques	SAGE Delta de l'Aa ; SAGE Authie	2
Lien avec le monde agricole	Les liens SAGE et profession /institutions agricoles (chambre d'agriculture) pourraient être approfondis	SAGE Haute Somme et Somme Aval et Cours d'Eau Côtiers et SAGE Sambre	2
Animation	La concertation est décrite comme insuffisante sur certains points liés à la politique agricole (retournement des prairies, nitrates, etc.).	SAGE Lys et SAGE Sambre ;	2
Cohérence externe	Difficulté ou incomplétude dans la coordination avec les objectifs et actions des autres SAGE, ou avec les démarches initiées par d'autres structures sur des thématiques voisines agricoles.	SAGE de l'Escaut et SAGE de la Sensée	2

