Evaluation du plan d'action pour un développement pérenne de l'agriculture, de l'agroalimentaire et pour la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne

Note pour le comité de pilotage du 1/12/06

Préfecture de la Région Bretagne
Secrétariat Général pour les Affaires Régionales

Sommaire

Contenu de la note 1

Etude de cas : Charte des prescripteurs 2

Etude de cas : Dynamisation des normes des entreprises 11

Etude de cas : Agriculture biologique 18

Etude de cas : Sécurité alimentaire dans les IAA 23

Etudes de cas : Résorption 30

Etude de cas : Adaptation bien-être des animaux 46

Etude de cas : Formation-emploi 51

Etude de cas : Recherche & Développement 59

Etude de cas : Provoquer, accompagner promouvoir l'innovation et le changement . 69

Contenu de la note

Ce document de travail pour le comité de pilotage du 1er décembre 2006 présente les analyses et évaluations des principales actions et sous actions thématiques couvertes par le Plan, dans la logique d'approche de leurs effets et impacts finaux.

Les effets propres des actions sont appréciés et dans la mesure du possible ceux du Plan sur la mise en cohérence, la dynamisation et l'efficacité des actions.

Ces éléments préfigurent les critères sur lesquels les jugements évaluatifs finaux reposeront pour le deuxième volet de l'évaluation.

Etude de cas : Charte des prescripteurs

La charte des prescripteurs n'avait pas été retenue initialement dans les études de cas, au motif qu'une évaluation spécifique en avait déjà été réalisée. Mais l'enquête a montré que des actions dans le cadre de la charte s'étaient poursuivies et finalisées dans le cadre du Plan d'actions sur 2004, 2005 et 2006, soit après la remise du rapport final de cette évaluation (en mars 2004), et avaient pu en modifier les résultats. Nous avons donc réintégré la charte des prescripteurs dans la liste des études de cas.

1. Logique d'action de la mesure

La Charte des Prescripteurs a été signée le 15 janvier 2001, avant la mise en place du Plan d'action, entre l'Etat, le Conseil Régional de Bretagne, la Chambre Régionale d'Agriculture, la coopération et le négoce, rejoints par l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne pour accompagner la mise ne œuvre des programmes d'actions.

La Charte des prescripteurs a été intégrée au Plan d'Action, à l'intérieur du volet « agronomie ».

Elle s'articule autour de la mise en œuvre d'actions concrètes sur cinq axes :

- la communication régionale concertée : définition de messages communs en matière de fertilisation et de gestion des phytosanitaires et diffusion auprès des agriculteurs,
- la certification des activités de prescription : mise en place d'un outil permettant de garantir le professionnalisme et la prise en compte des données environnementales lors du conseil technique,
- l'élaboration d'un référentiel technique des prescripteurs, outil de référence commun,
- la mise en place d'un réseau de fermes pilotes phytosanitaires, afin de réaliser des formations d'agriculteurs à la lutte contre les pollutions ponctuelles phytosanitaires,
- la mise en place d'un observatoire des ventes d'azote et de produits phytosanitaires.

L'objectif en était la reconquête de la qualité de l'eau par la mise en œuvre de bonnes pratiques agricoles. La démarche retenue était la mobilisation des structures de terrain, pour mettre en place des actions et des messages communs à diffuser auprès des agriculteurs, par le canal des techniciens de terrain qui interviennent quotidiennement auprès des agriculteurs.

La Charte des prescripteurs était prévue pour trois ans (2001-2003). Un avenant pour la prolongation a été signé ; certaines actions ont été poursuivies, et des actions supplémentaires ont été programmées sur 2005 et 2006 :

- communication technique : diffusion de conseils techniques en coordination avec Bretagne Eau Pure,
- certification conseil : certification de 20 organismes,
- fermes pilotes phytosanitaires : passage de l'objectif à 12 fermes équipées,
- observatoire des ventes : poursuite en azote et ajout du phosphore minéral.

Le Plan d'action a, par rapport à la Charte des prescripteurs qui en contenait très peu, introduit des objectifs quantitatifs (en particulier réduction de 30 000 t de l'azote minéral).

Pertinence

La sous-action est pertinente dans la mesure où elle répond aux enjeux prioritaires du Plan, à la fois les objectifs socio-économiques (pérennisation des activités agricoles) et les objectifs environnementaux.

Cohérence interne

La charte des prescripteurs est en cohérence avec la sous-action « développement des actions agronomiques », le principe commun étant de donner aux agriculteurs des outils de pilotage de la fertilisation et d'aller dans le sens d'une fertilisation équilibrée.

Cohérence externe

La charte des prescripteurs est en cohérence avec les autres thématiques majeures du Plan (résorption, agriculture biologique, …) qui visent la reconquête de la qualité de l'eau.

2. Moyens affectés dans le PAB

La maquette financière prévoyait 7,5 M€ (1,5 M€ par an) pour la sous-action « Charte des prescripteurs », soit 64% de l'enveloppe prévue pour l'action « agronomie ».

Evaluation financière des actions présentées dans le Plan d'Action

Sous-action	Coût annuel	Coût total
Charte des prescripteurs	1 500 000	7 500 000
Développement des actions agronomiques	250 000	1 250 000
Acquisition de matériels spécifiques	600 000	3 000 000
TOTAL Agronomie	2 350 000	11 750 000

Source : SGAR 28/11/01

Le tableau des financements du PAB fait apparaître des montants près de 7 fois supérieurs (74 M€) pour l'ensemble de l'action « agronomie », avec notamment 30,5 M€ de financements nouveaux pour la sous-action « couverture des sols » (CIADT du 9/7/2001).

Maquette financière du Plan d'Action pour la Bretagne
Action « Agronomie »

Sous-action	Financements CPER			Financements hors CPER		Financements nouveaux	
	Etat	Région	Départements	Etat	Région	Etat	Région
Charte des prescripteurs	13 110 (BEP)	13 110 (BEP)	13 110 (BEP)			762	750
Développement des actions agronomiques							750
Acquisition de matériels spécifiques				prêts bonifiés CUMA	1 525	762	
Couverture végétale des sols						30 500	
TOTAL Agriculture de qualité	13 110	13 110	13 110		1 525	32 024	1 500

Source : SGAR 24/06/02

La sous-action « charte des prescripteurs » n'est pas isolée dans cette maquette mais fait apparaître des financements nouveaux, à hauteur de 762 000 € en provenance de l'Etat (FNADT) et de 750 000 € en provenance de la Région.

3. Mise en œuvre de la mesure

La Charte est mise en œuvre d'un point de vue technique par les structures professionnelles signataires, qui se partagent la maîtrise d'œuvre dans la réalisation des actions.

Le chef de file pour l'Etat est la DIREN.

La CCAOF est maître-d'œuvre pour les volets «certification du conseil », « observatoire des ventes » et « fermes pilotes phytosanitaires » (ainsi que pour le volet évaluation dont la réalisation était prévue pour la fin 2003, la Chambre Régionale d'Agriculture pour les volets « communication » et « référentiel technique ».

Le texte de la charte précisait les modalités de pilotage et de suivi de la charte via un comité de pilotage et un comité technique. Le comité de pilotage était présidé par le préfet de région et le président du Conseil régional. Son fonctionnement a souffert des changements d'interlocuteurs au niveau de l'Etat, des difficultés à trouver des dates de réunion, et surtout de l'absence d'articulation avec le Plan d'action et BEP.

La mise en œuvre de la charte a été rendue compliquée par la présence de 4 sources de financement (Europe, Etat, Région, AELB), travaillant selon des procédures différentes. Des délais de financement importants ont parfois fortement retardé la mise en œuvre des actions et fait supporter aux structures des avances de trésorerie.

4. Contexte d'intervention

Elaborée dans le cadre de la priorité régionale de reconquête de la qualité de l'eau, la charte des prescripteurs traduit une volonté politique et professionnelle de s'engager dans un programme d'actions portant sur la nature et la cohérence des conseils techniques apportés aux agriculteurs en matière de bonnes pratiques environnementales de l'usage d'engrais et de produits phytosanitaires. Elle se distingue des autres actions du Plan dans la mesure où elle prend comme cible non pas les exploitants agricoles, mais les prescripteurs.

Au moment de sa signature, les trois familles de prescripteurs concernés par la charte ne vont pas dans le même sens et se caractérisent par des différences sensibles : les coopératives et les négociants sont perçus avant tout comme des vendeurs, pas forcément précurseurs dans l'amélioration des pratiques agricoles, les chambres étant perçues comme plus neutres.

Sur le plan économique, la charte des prescripteurs est lancée dans un contexte de baisse des utilisations d'azote minéral (cf. tableau « évolution des ventes d'azote minéral en Bretagne » § 5.2).

5. Bilan d'exécution

• Bilan d'exécution financière

Près de 1 400 000 € ont été dépensés dans le cadre de la charte des prescripteurs, dont 1 127 000 € sur la période du Plan d'action (2002-2006). Les trois volets « communication », « certification du conseil » et « fermes pilotes » ont concentré 87% des dépenses.

Charte des prescripteurs – Dépenses 2001-2006

Action	2001	2002	2003-2004	2005	2006	2001-2006
Communication	169 198	138 815	95 782	17 717	10 500	432 012
Référentiel technique	4 878	18 331	62 824	0	0	86 033
Certification du conseil	69 840	7 772	173 495	40 442	148 000	439 549
Fermes pilotes	9 147	82 549	113 354	31 125	97 000	333 175
Observatoire des ventes	7 947	3 291	9 298	6 000	6 000	32 536
Evaluation	0	0	64 412	0	0	64 412
TOTAL	261 010	250 758	519 165	95 284	261 500	1 387 717

Source : CFO

Sur la période 2001-2006, le programme a été financé à hauteur de 31% par autofinancement et de 69% par des aides.

Charte des prescripteurs – Aides reçues 2001-2006

Action	UE	Etat	Région	AELB	Autofinancement	Total
Communication	109 734	66 649	95 846	72 760	87 023	432 012
Référentiel technique	11 342	7 365	14 586	0	52 740	86 033
Certification du conseil	37 205	97 920	136 475	60 859	107 090	439 549
Fermes pilotes	38 895	25 922	47 865	58 930	161 563	333 175
Observatoire des ventes	1 046	2 012	2 491	22 173	4 814	32 536
Evaluation	15 527	4 638	20 164	11 200	12 883	64 412
TOTAL	213 749	204 506	317 427	225 922	426 113	1 387 717

Source : CFO

Sur la période du Plan d'action, le programme a entraîné des dépenses de 1 127 000 €, dont 764 000 € d'aides. Les plus gros contributeurs ont été la Région et l'Agence de l'Eau.

Charte des prescripteurs – Aides reçues 2002-2006

Action	UE	Etat	Région	AELB	Autofinancement	Total
Communication	54 392	21 827	72 979	61 347	52 269	262 814
Référentiel technique	11 342	7 365	14 586	0	47 862	81 155
Certification du conseil	37 205	82 090	110 095	47 200	93 119	369 709
Fermes pilotes	38 895	25 922	47 865	58 930	152 416	324 028
Observatoire des ventes	1 046	325	1 479	17 600	4 139	24 589
Evaluation	15 527	4 638	20 164	11 200	12 883	64 412
TOTAL	158 407	142 167	267 168	196 277	362 688	1 126 707

Source : CFO

• Bilan des réalisations physiques

- Référentiel technique commun

Les deux référentiels techniques communs aux prescripteurs ont été réalisés. Le référentiel sur la fertilisation azotée a été rédigé en 2002 par le chargé de mission de la CRAB. Le référentiel sur la mise en œuvre raisonnée des produits phytosanitaires a été réalisé en 2003. Les deux documents ont fait l'objet d'une diffusion aux techniciens (1 000 exemplaires).

- Certification du conseil

Le référentiel de certification de services a été réalisé en 2003 et est paru au Journal Officiel. Le travail de certification a démarré en 2005 dans 8 structures coopératives. Fin 2005, une coopérative avait passé avec succès l'audit ed certification, avec 92 techniciens dans le périmètre de la certification.

- Information et documents techniques aux agriculteurs

11 brochures avaient été réalisées à la fin 2004. En 2005, 2 autres publications (non-traitement des fossés et cours d'eau, bandes enherbées) ont été réalisées et diffusées par les canaux de communication des chambres d'agriculture, des négociants et des coopératives.

- Observatoire des ventes

L'observatoire des ventes avait été mis en place en 2001, avant l'entrée en vigueur du Plan d'action. Il a été complété en 2002 d'un suivi de 21 molécules phytosanitaires.

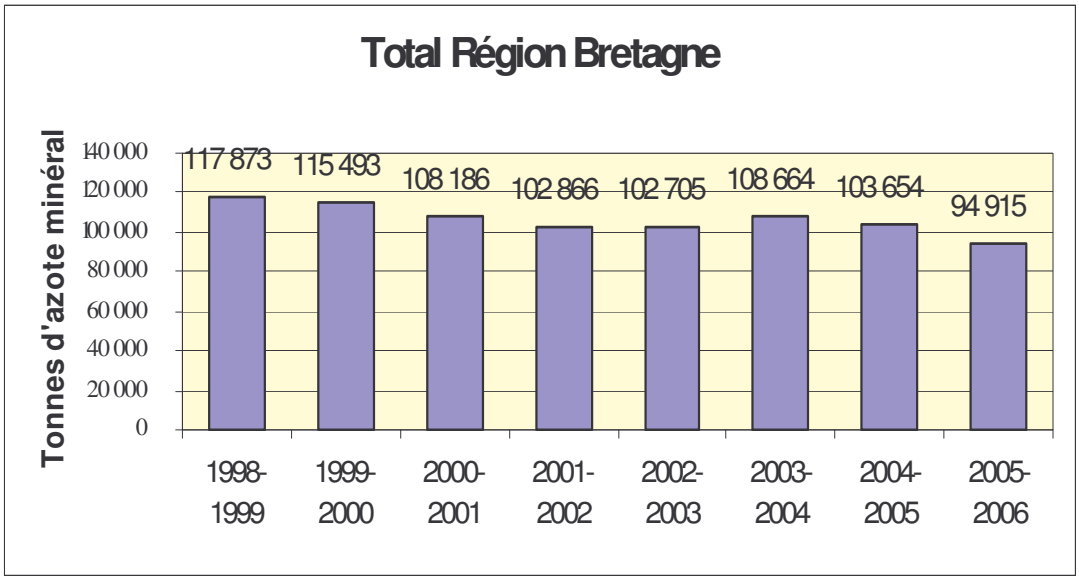
Le suivi des ventes est réalisé à l'aide d'une enquête annuelle réalisée auprès des entreprises de la distribution traditionnelle (coopératives et négociants). Les données sont recueillies par campagnes culturales (du 1er juillet de l'année n au 30 juin de l'année n+1) par NEGOCE OUEST pour les négociants et par COOP DE FRANCE OUEST, qui en réalise également la synthèse, pour les coopératives. L'Observatoire couvre environ 90% des ventes traditionnelles et n'intègre pas les circuits non traditionnels (groupements d'achat, achats sur Internet), dont l'importance, qui semble en augmentation, est évaluée à 10% de l'ensemble des ventes. L'Observatoire couvre donc environ 80% des ventes totales.

L'Observatoire recueille les données de vente de l'azote minéral depuis la campagne 1998-1999 et celles du phosphore minéral depuis 2003-2004.

Entre 1999-2000 (campagne de référence retenue dans le Plan d'Action) et 2005-2006, les ventes d'azote minéral en Bretagne ont baissé d'environ 20 000 tonnes, soit 18%. Après avoir connu un palier autour de 103 000 tonnes entre les campagnes 2001-2002 et 2004-2005, elles oint baissé de 8% en 2005-2006.

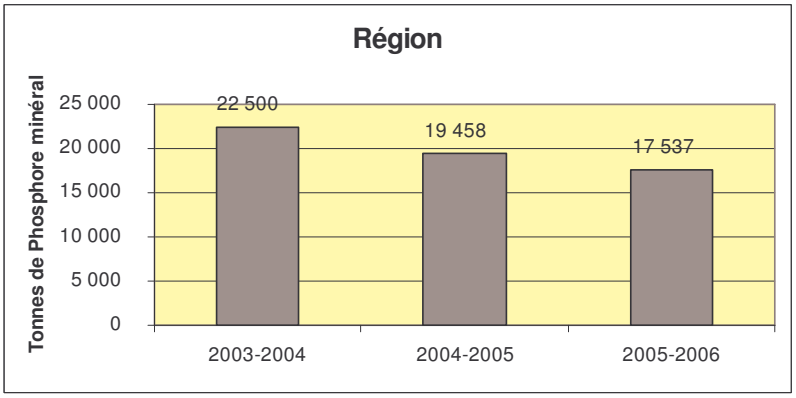
Les ventes de phosphore minéral ont baissé de 3 000 tonnes depuis 2003-2004, soit 22%.

Evolution des ventes d'azote minéral en Bretagne



Source : Coop de France Ouest

Evolution des ventes de phosphore minéral en Bretagne



Source : Coop de France Ouest

- Réseau de fermes pilotes phytosanitaires

7 fermes sont équipées et 5 nouvelles fermes sont en cours d'équipement.
930 exploitants ont été formés, dont 400 en 2005.

6. Efficacité

Le programme s'est avéré efficace pour certaines actions, plusieurs objectifs ayant été atteints, voire dépassés. Mais l'objectif phare, la réduction de 30 000 tonnes de la consommation d'azote minéral, n'est que très partiellement atteint (à 55%). Nous nous intéresserons essentiellement ici à cet indicateur fondamental.

Indicateurs du Plan d'Action – Agronomie
Sous-action « charte des prescripteurs » - situation fin 2005

Indicateurs	unité	Situation	Objectifs cumulés					Taux de réalisation		
		départ/ référence (fin 2001)	fin 2002	fin 2003	fin 2004	fin 2005	fin de Plan 2006	Situation fin 2005	degré atteinte de l'objectif intermédiaire	degré atteinte de l'objectif final
111. Référentiel technique commun (1Azote+1Phytos)	nbre référentiel	0	1	2	2	2	2	2	100%	100%
112. Taux de réalisation du référentiel" Certification service" du conseil	nbre référentiel	0	0	1	1	1	1	1	100%	100%
113. Certification du conseil - Nombre d'entreprises agréées certification "Services"	nbre	0	0	0	10	20	20	1	5%	5%
113b. Certification du conseil - Nombre de techniciens "conseil certifié"	nbre	0	0	0	0	100	640	92	92%	14%
114. Nbre de documents techniques diffusés à tous les agriculteurs	nbre	6	10	11	11	11	11	13	118%	118%
115. Observatoire des ventes d'azote minéral. - Quantité N minéral vendue en Bretagne	tonnes	115 494		85 500	85 500	85 500	85 500	103 654	39%	39%
116. Observatoire des ventes de Pesticides Nbre de molécules suivies	nbre	0	1	21	21		toutes	non réalisé	0%	0%
117. Réseau de fermes pilotes phytosanitaires. - Nbre de fermes équipées	nbre	1	10	10	10	10	12	7	67%	55%
118. Réseau de fermes pilotes phytosanitaires. - Nbre d'exploitants formés en ferme pilote	nbre	0	0	1 000	2 000	3 000	4 000	930	31%	23%

Source : SGAR

- Ventes d'azote minéral

La réduction obtenue en 2005-2006 est de 20 578 tonnes par rapport à la situation de départ retenue (115 494 tonnes en 1999-2000) sur l'échantillon considéré. Si l'on considère que l'échantillon couvre 80% des ventes de la Région, la diminution de vente d'azote minéral extrapolée à l'ensemble de la Région et à l'ensemble des circuits, peut être estimée à 25 700 tonnes. L'objectif de réduction de 30 000 tonnes serait alors atteint à près de 86%.

Mais la situation de référence qui a été utilisée (115 494 tonnes) n'est pas fin 2001 (ou, en termes de campagnes culturales, 2000-2001 comme indiqué dans le tableau d'indicateurs ; elle correspond en réalité à la campagne 1999-2000.

Si on corrige cette erreur et si on prend comme situation de référence le chiffre de la campagne 2000-2001, à savoir 108 186 tonnes, la réduction obtenue sur la période du Plan, entre les campagnes 200-2001 et 2005-2006, est alors de 13 271 tonnes. Après extrapolation, la diminution de vente d'azote minéral est de 16 600 tonnes. L'objectif de réduction de 30 000 tonnes est donc atteint à 55%.

Pour voir dans quelle mesure le Plan a pu jouer un rôle dans cette réduction, on comparera l'évolution des ventes d'azote au niveau national et au niveau breton (page suivante).

On constate que ces ventes baissent plus vite en Bretagne qu'au niveau de la France entière (cf. statistiques de l'Union des Industries de la Fertilisation). Ainsi entre 1998-1999 et 2005-2006 la baisse est de 19,5% en Bretagne contre 11,6% pour la France entière. Sur la période du Plan d'action (évolution entre les campagnes 2000-2001 et 2005-2006) la réduction des ventes est de 12,3% en Bretagne, contre 4,8% en France.

La réduction est donc significativement plus forte en Bretagne.

Evolution comparée des ventes d'azote en Bretagne et au niveau national

Campagne	Ventes d'azote France		Ventes Bretagne	
	1 000 t	*Evolution*	1 000 t	*Evolution*
1998-1999	2 493		117,9	
1999-2000	2 576	*+3,3%*	115,5	*-2,0%*
2000-2001	2 316	*-10,1%*	108,2	*-6,3%*
2001-2002	2 397	*+3,5%*	102,9	*-4,9%*
2002-2003	2 280	*-4,9%*	102,7	*-0,2%*
2003-2004	2 331	*+2,2%*	108,7	*+5,8%*
2004-2005	2 324	*-0,3%*	103,7	*-4,6%*
2005-2006	2 205	*-5,1%*	94,9	*-8,5%*

Sources :
UNIFA (France)
Observatoire Charte (Bretagne)

- Certification du conseil

Certains objectifs, qui n'ont pu être atteints dans le cadre strict de la Charte des Prescripteurs (2001-2003) ni dans le cadre du Plan d'Action, devraient l'être (ou au moins être approchés) hors plan. Il en est ainsi de la certification du conseil : une seule coopérative (COOPAGRI) était certifiée fin 2005, 3 ou 4 le seront fin 2006 (soit un taux de réalisation de l'objectif de l'ordre de 20%) et sans doute plus de 15 à la fin 2007.

- Réseau de fermes pilotes phytosanitaires

Cette action a aussi connu du retard à l'allumage (objectif atteint à seulement 55%) mais le maillage est aujourd'hui établi, les investissements ont été faits, les 5 nouvelles fermes sont en cours d'équipement. L'objectif de 100% devrait être atteint, mais hors Plan.

7. Effets et impacts

• Effets et impacts de la mesure

La Charte a eu des effets sur le rapprochement entre les trois partenaires signataires (les coopératives, les négociants et les chambres d'agriculture), qui n'étaient pas habitués à se parler et qui, à travers la charte, ont été amenés à se parler régulièrement. Il y a eu en conséquence un rapprochement des discours, mais sans doute beaucoup plus imputable à l'évolution du contexte (pression sociétale, contraintes réglementaires, opérations de bassins versants, …) qu'à la charte elle-même, et une plus grande cohérence des messages.

La Charte a eu des effets sur les pratiques agricoles. Il est là aussi difficile de faire la part des choses entre le cadre réglementaire et incitatif et la charte. Mais les prescripteurs ont indiscutablement favorisé le changement des pratiques.

Enfin la comparaison entre les ventes d'azote au niveau français et au niveau breton montre que le Plan a vraisemblablement eu des effets sur la réduction observée en Bretagne.

- **Effets et impacts du plan sur la mesure**

En introduisant des objectifs quantitatifs de réduction de l'azote minéral qui n'existaient pas dans la charte des prescripteurs, le Plan a transformé la Charte en un outil plus lisible et plus pertinent.

La charte a aussi trouvé dans son rattachement au Plan d'Action une forme de décloisonnement et transversalité.

Etude de cas : Dynamisation des normes des entreprises

1. Logique d'action de la mesure

La thématique 2 (« agriculture de qualité ») comprend trois sous-actions :

- 2.1. « développer la part des productions sous signe de qualité »,
- 2.2. « certification des systèmes de production » (norme NF V001-005, issue du référentiel Agri-Confiance), parfois appelée aussi « dynamisation des filières » (Conseil Régional) ou « certification système » (SGAR).
- 2.3. « qualification des exploitations (agriculture raisonnée) ».

Les deux dernières sous-actions sont le sujet de cette étude de cas.

On notera ici, ce qui ne facilite pas l'analyse, que le Conseil régional a rangé les mesures de cette thématique 2 dans 3 sous-actions à l'intitulé et au contenu différents :

- 2.1. « appui aux démarches de certification »,
- 2.2. « dynamisation des filières »,
- 2.3. « qualification des exploitations ».

(il a même ajouté, à partir de 2004, une sous-action 2.4. « autres actions qualité », utilisée une seule fois – en 2004- pour une aide de 9 000 € octroyée à l'ITAVI pour l'étude des moyens de prévention des coups de chaleur dans les élevages de volailles).

Si le traitement de la qualification des exploitations est simple et se retrouve dans les deux cas dans la sous-action 2.3, le suivi de la certification des systèmes de production est plus problématique : si celle-ci constitue en effet le sujet unique de la sous-action 2.2. dans la classification du SGAR, elle est rangée par la Région dans la sous-action 2.1. avec la certification conformité produit, le Label Rouge, la certification AB, … .

Le Conseil Régional a soutenu, au titre de la sous-action 2.2. « dynamisation des filières », différents programmes (diversification, maîtrise de la qualité des matières premières en alimentation animale, programme de soutien aux investissements de conservation des plants de pommes de terre, sauvegarde de la race porc blanc de l'Ouest, appui technique aux apiculteurs, …) et aidé au démarrage d'associations (farines qualité Bretagne, blé noir qualité Bretagne, …).

Pertinence

Ces sous-actions avaient pour objectif de renforcer les positions commerciales à travers la certification des conditions de production. La démarche d'assurance qualité Agri-Confiance visant principalement les professionnels (en premier lieu les acheteurs de la grande distribution) à travers une consolidation des relations entre une coopérative agricole et ses producteurs tant au niveau de la gestion de la qualité que de la maîtrise de l'environnement, tandis que la qualification des exploitations visait le citoyen et le consommateur à travers l'assurance de pratiques de production plus respectueuses de l'environnement.

Elles s'inscrivent toutes deux dans un objectif de protection environnementale. D'autre part elles participent à la pérennisation des activités agricoles dans la mesure où elles visent à s'assurer durablement les faveurs du distributeur et du citoyen-consommateur.

Cohérence interne

Le texte du Plan d'action souligne la complémentarité entre cette approche certification-qualification et l'approche « qualité produit » de l'autre sous-action de la thématique (signes officiels de qualité).
L'objectif commun est de donner des garanties sur les conditions de production.

Cohérence externe

La dynamisation des normes des entreprises est cohérente avec les autres thématiques du Plan, mais il n'y a pas de synergies particulières avec les autres actions.

2. Moyens affectés dans le PAB

La maquette financière initiale ne permet pas d'isoler le poids des mesures « certification des systèmes de production » et « qualification des exploitations », les financements prévus dans le CPER regroupant l'ensemble des mesures de l'action « agriculture sous signe de qualité » de même que les financements hors contrat de Plan. Seuls les financements nouveaux générés par le Plan d'action sont identifiables précisément : ils font apparaître 750 000 €, fournis par la Région, destinés à la sous-action « qualification des exploitations ».

Maquette financière du Plan d'Action pour la Bretagne
Action « Agriculture sous signe de qualité »

Sous-action	Financements CPER			Financements hors CPER	Financements nouveaux	
	Etat	Région	Départements	Etat	Etat	Région
Appui aux démarches de certification	27 048	15 945		152 450	4 200	2 240
Dynamisation des filières			750		0	0
Qualification des exploitations					0	750
TOTAL Agriculture de qualité	27 048	15 945	750	152 450	4 200	2 990

Source : SGAR 24/06/02

L'évaluation financière des actions présentées dans le PAB, telle qu'elle apparaît dans les fiches actions, isole la sous-action « sécurité des aliments » mais diverge, globalement, fortement de la maquette ci-dessus (472 M€ contre 561 M€ pour l'ensemble du PAB et surtout 49 M€ contre 203 M€ pour l'action « agriculture sous signe de qualité », la différence

étant liée principalement aux 152 M€ prévus hors contrat de plan pour le financement de 5000 CTE). Mais c'est la seule source qui permette d'approcher le poids des sous-actions dans l'ensemble de la thématique et dans l'ensemble du PAB.

Evaluation financière des actions présentées dans le Plan d'Action

Sous-action	Coût annuel	Coût total
Appui aux démarches de certification	2 150 000	10 750 000
Dynamisation des normes entreprises	5 450 000	27 250 000
Qualification	2 200 000	11 000 000
TOTAL Agriculture de qualité	9 800 000	49 000 000

Source : SGAR 28/11/01

3. Mise en œuvre de la mesure

Les sous-actions « certification des systèmes de production » et « qualification des exploitations » ont été directement pilotées par la DRAF-SREA, chef de file pour l'agriculture de qualité.

La sous-action « certification des systèmes de production » a été portée par COOP DE FRANCE OUEST et, à un degré moindre, le GIE Lait-Viande, le maître d'œuvre a été COOP DE FRANCE OUEST.

La sous-action « qualification des exploitations » a fait l'objet d'une convention avec la Chambre d'Agriculture.

4. Contexte d'intervention

Les coopératives bretonnes, confrontées à des enjeux économiques importants (maintien de la présence sur tous les marchés, adaptation aux nouvelles exigences de la distribution et à l'évolution des habitudes de consommation) et décidées à prendre en compte les attentes sociétales (environnement, sécurité alimentaire), étaient conscientes du besoin de normalisation de leur filière. L'objectif de 10 000 agriculteurs concernés par AgriConfiance était d'autant plus important que ces exploitations devaient être les exploitations pionnières pour la mise en œuvre de la qualification « agriculture raisonnée », qui avait vocation à devenir à terme le socle du plus grande nombre des exploitations bretonnes sur lequel certaines pourraient ensuite greffer des démarches plus exigeantes de certification.

L'agriculture raisonnée s'apprêtait en effet, au moment du lancement du Plan d'action, à entrer dans une phase de reconnaissance officielle (l'agriculture raisonnée a été reconnue officiellement par le décret n°2002-631 du 25 avril 2002).

Le référentiel d'agriculture raisonnée a été testé fin 2002 par la Chambre Régionale d'Agriculture sur un échantillon d'exploitations. Suite à sa mise en place officielle en mars 2003, la Commission Nationale de l'Agriculture Raisonnée a élaboré un guide d'interprétation du référentiel de l'agriculture raisonnée et organisé l'agrément des organismes certificateurs. Le seul organisme certificateur basé en Bretagne (CERTIS) a été agréé le 14 août 2004. La Commission Régionale de l'agriculture raisonnée a été installée en décembre 2003 et a commencé la qualification des entreprises bretonnes en 2004.

5. Bilan d'exécution

Bilan d'exécution financière

Les éléments financiers dont nous disposons sont très incomplets.

Nous utilisons ci-après ceux du Conseil Régional qui sont les plus complets dans le temps, même si, comme indiqué plus haut, se pose un problème d'homogénéité avec les présentations du SGAR.

Aides du Conseil Régional à l'action « agriculture de qualité »

Sous-action	2002	2003	2004	2005	2006
2.1. "appui aux démarches de certification"	0	154 300	5 717	130 000	399 600
2.2. "dynamisation des filières"	232 793	171 029	348 058	491 534	281 984
2.3. "qualification des exploitations"	0	0	0	0	0
2.4. "autres actions qualité"	-	-	9 000	0	0
Total Action 2 "agriculture de qualité"	**232 793**	**325 329**	**362 775**	**621 534**	**681 584**

Source : Région Bretagne

On constate l'absence de financement pour la sous-action « qualification des exploitations ».

La sous-action « certification système » est incluse par la Région dans la rubrique « appui aux démarches de certification », qui a été très largement consacrée à l'agriculture biologique. La certification système s'est vu attribuer des aides d'un montant total, sur la période, de 45 603 €, consacrés principalement à la mise en place de systèmes d'assurance qualité en vue de l'obtention de la certification de type ISO 9001 version 2000.

Aides attribuées par le Conseil Régional à la certification des systèmes de production

Type de certification	2002	2003	2004	2005	2006
ISO 9001	0	38 834	0	0	0
AgriConfiance	0	6 769	0		0
Total "certification système"	**0**	**45 603**	**0**	**0**	**0**

Source : Région Bretagne

Bilan des réalisations physiques

Indicateurs du Plan d'Action – Agriculture de qualité
Sous-actions « certification des systèmes de production » et « qualification des exploitations »

Indicateurs	Situation départ/ référence (fin 2001)	Objectifs cumulés					Taux de réalisation		
		fin 2002	fin 2003	fin 2004	fin 2005	fin de Plan 2006	Situation fin 2004	Degré d'atteinte de l'objectif intermédiaire 2004	Degré d'atteinte de l'objectif final
2.2 Certification systèmes de production									
Nombre d'exploitations en NF V 01-005	1 542	4 000	5 500	7 000	8 500	10 000	5512	79%	55%
2.3 Qualification Agriculture raisonnée des exploitations									
Réaliser un Test du référentiel Agri-Raisonnée	0	1	1	1	1	1	1	100%	100%
Nombre d'exploitations qualifiées agri-raisonnée	0	0	0	1 000	3 000	5 000	11	1,1%	0,2%

Source : CERQUA

« Certification des systèmes de production »

Le Plan s'était fixé pour objectif de qualifier 10 000 entreprises au titre de la démarche assurance qualité (ISO 9000, normes NF V 01-005 AgriConfiance et NF V 01-007 AgriConfiance Qualité-Environnement). Fin 2004, 5 512 producteurs étaient agréés (à travers 28 coopératives ou groupements de producteurs), soit 79% de l'objectif fixé pour la fin 2004.

Les objectifs (1 500 exploitations nouvelles par an) ont été atteints en moyenne les deux premières années du Plan (1 192 en 2002, 1 936 en 2003) mais le rythme a commencé à faiblir en 2004 (842 agréments). En 2005 le taux de réalisation ne s'est pas amélioré (le nombre de certifications ISO a baissé pour la première fois en France en 2005).

Cet échec relatif s'explique :

- par le manque de reconnaissance du marché sur ce type de démarche,
- par la conjoncture et la situation financière des exploitants et des IAA en général (s'il n'y a pas de retour immédiat, on arrête ou on ne suit pas).

« Qualification des exploitations »

Le taux de réalisation est très bas. La mesure n'a pas décollé.

Le Plan avait fixé un objectif de 5 000 exploitations agréées « agriculture raisonnée ».

En septembre 2005, 11 exploitations seulement (pour un total de 663 au niveau national) étaient agréées. Les raisons invoquées pour expliquer ce faible résultat étaient de deux ordres :

- la difficulté à respecter les exigences du référentiel,
- la présence d'un seul organisme certificateur basé en Bretagne, agréé en août 2004, ce qui n'a pas permis de dynamiser l'agriculture raisonnée au niveau régional.

6. Efficacité

6.1. Certification des systèmes de production

L'efficacité de la sous-action « certification des systèmes de production » a été moyenne (bonne en début de programme, plus faible par la suite). Elle a pu s'appuyer dans un premier temps sur la volonté du système coopératif de développer la démarche. La démarche AgriConfiance est en effet une démarche propre aux coopératives agricoles et à leurs filiales, qui sont propriétaires de la signature AgriConfiance et considèrent celles-ci comme un outil fédérateur des démarches qualité/sécurité/environnement auprès des coopératives et de leurs agriculteurs sociétaires. La Bretagne a été, de plus, l'une des trois régions pilotes lors du lancement du système.

COOP DE FRANCE OUEST compte deux qualiticiens à plein temps, qui ont construit leur « fonds de commerce » sur AgriConfiance et dont AgriConfiance représente aujourd'hui 20% de l'activité.

Mais, dans un deuxième temps, la volonté du système coopératif s'est révélée insuffisante pour permettre d'atteindre les objectifs fixés, face à la dégradation de la conjoncture et aux doutes des exploitants sur la plus-value accordée par le marché à la certification AgriConfiance.

6.2. Qualification des exploitations

L'efficacité de la sous-action « qualification des exploitations » a été presque nulle.

Au contraire de la certification des systèmes de production, COOP DE FRANCE OUEST n'a jamais cru à l'agriculture raisonnée en raison des contraintes, des coûts et de l'absence de reconnaissance du marché.

7. Effets et impacts de la mesure

La sous-action « qualification des exploitations » n'a eu aucun effet.

La « certification des systèmes de production » a permis des progrès dans la maîtrise de la qualité des productions agricoles et en traçabilité, dans les filières lait, viande, légumes et cidre.

Origine des exploitations certifiées sous AgriConfiance (fin 2004)

Filière	Nombre d'exploitants
Lait	3 234
Porc	697
Lapin	89
Volaille de chair	358
Légumes plein champ	67
Légumes transformés	1 007
Légumes sous serre	50
Cidre	10

Source : SGAR

Elle a eu des effets, difficiles à mesurer, sur le management de la qualité, sur l'environnement et sur l'image.

Mais elle a eu peu d'effets sur le renforcement des positions commerciales, qui était l'un des objectifs principaux de la mesure.

8. Bilan net du Plan

Le Plan n'a pas permis d'initier de véritable mouvement en faveur de l'agriculture raisonnée et n'a pas permis de surmonter les réticences de la filière à l'égard de ce type de qualification.

Il a en revanche permis de conforter l'implantation de la démarche AgriConfiance dans le paysage agricole breton, même s'il n'a pas su convaincre l'aval de l'intérêt d'un tel système.

Etude de cas : Agriculture biologique

1. Logique d'action de la mesure agriculture biologique

La mesure de développement de l'agriculture biologique est une composante de la mesure d'appui aux démarches de certification officielles, qui elle-même s'inscrit dans la thématique « agriculture de qualité ».

Cette mesure correspond principalement à deux objectifs stratégiques du plan :

- des objectifs socio-économiques par la création de valeur ajoutée ;
- des objectifs environnementaux par le respect de la réglementation de l'agriculture biologique.

Cohérence interne :
L'agriculture biologique est l'un des signes officiels de qualité reconnus par le Ministère de l'agriculture, et est en ce sens cohérente avec les objectifs de la thématique.

Cohérence externe :
Des mesures relatives à l'agriculture biologique, notamment sur les actions relevant de la restauration collective bio, sont aussi présentes dans le volet 7, mesure « provoquer et accompagner le changement ».
Globalement, l'objectif de développer l'agriculture biologique, et notamment de multiplier par deux les surfaces en bio, est cohérent avec l'ensemble des objectifs stratégiques du plan.

2. Moyens affectés dans le PAB

Les moyens affectés dans le plan d'action initial pour la mesure d'appui aux filières de qualité étaient de 12 900 000 euros, ceux affectés à la mesure 7.2 (provoquer et accompagner le changement) étaient de 600 000 euros.

IBB avait fait un projet global, annexé à la fiche action, indiquant une demande de participation au plan d'action de 1 445 000 € (soit un peu plus de 10% des fonds totaux affectés aux deux mesures) sur un coût total de 2 938 000 euros.

Les fonds proviennent de deux sources différentes :

- ceux relatifs à la mesure 2.1 agriculture de qualité, sont pour l'essentiel des fonds des offices, complétés par les collectivités territoriales ; l'attribution de ces fonds est arbitrée au sein des commissions filières en vigueur pour les fonds CPER, auxquelles s'est ajoutée une commission inter-filière afin de prendre en compte les projets transversaux ;
- ceux relatifs à la mesure 7.4 accompagner le changement, proviennent pour l'Etat du FNADT, et sont attribués dans le cadre du comité des financeurs.

Les fonds FNADT, comme les fonds des offices affectés ces mesures, semblent être des fonds spécifiquement dégagés pour le plan d'action.

3. Mise en œuvre de la mesure

Les chefs de file des mesures concernées sont :

- Paul Rapion, DRAF, pour la mesure 2.1 agriculture de qualité
- Pierre Villeneuve, DRAF, pour la mesure 7.4 agriculture de qualité

Les fonds sont octroyés à IBB, sur des projets portés par eux-même, la FRAB et les GAB. Les chefs de file sont en relation avec IBB et la FRAB.

4. Contexte d'intervention

Le plan d'action a été défini alors que certains secteurs de l'élevage breton étaient en crise (porcs, aviculture), tandis que l'agriculture biologique avait le vent en poupe ; les progressions des surfaces et volumes en bio étaient à deux chiffres depuis plusieurs années, les soutiens publics à l'agriculture bio s'étaient renforcés au travers des CTE, les structures d'accompagnement étaient en place et soutenues au travers du CPER, enfin l'aval commençait à s'impliquer dans les filières agro-biologiques.

5. Bilan d'exécution

Bilan d'exécution financière

Les bilans financiers fournis par la FRAB et IBB indiquent les montants de réalisation suivants :

fonds IBB et FRAB	2003	2004	2005	2006	total
Offices	100 348	230 050	230 573	235 000	795 971
FNADT	82 000	85 500	90 000	115 000	372 500
Total	**182 348**	**315 550**	**320 573**	**350 000**	**1 168 471**

Les réalisations sont quelque peu inférieures aux prévisions initiales :
Par rapport au projet fourni par IBB lors de la définition du plan, 80% des dépenses ont été réalisées.
Il faut noter que la progression des réalisations est nette au fil du plan.

Un démarrage plus lent que prévu :
La FRAB indique avoir reçu l'accord de financement des actions prévues en 2003 en novembre de la même année. Cela explique en partie que sur les 150 000 euros engagés par les offices pour 2003 sur la bio, seuls 100 348 euros aient été effectivement dépensés.
Les accords de financement ont été de moins en moins tardifs, pour arriver en mai en 2006.

IBB et la FRAB ont chacun présenté un bilan technique et financier du Plan lors d'un comité de suivi.

Selon les bénéficiaires et le chef de file, les actions financées relèvent bien d'actions nouvelles. En particulier, l'action sur le développement de la restauration collective bio a réellement démarré avec le plan, qui s'est mis en place au moment où la profession bio commençait à s'intéresser à ce secteur.

Bilan des réalisations physiques

Les principales réalisations du Plan d'action sont synthétisées en 4 axes constant sur la durée du plan, dont le contenu en termes d'actions varie chaque année.

1. ***un programme de communication :***
   - communication sur les fermes en bio
   - outils de communication régionaux
   - actions de communication vers les consommateurs et vers le monde agricole

2. ***des actions de structuration des filières bio :***
   a. études de marché
   b. une étude des moyens logistiques
   c. le soutien à des projets de transformation ou de commercialisation
   d. etc.

3. ***un observatoire de la filière bio***

4. ***la restauration collective bio (volet 7)***

5. Efficacité

Niveau d'atteinte des objectifs

Objectifs de réalisation :

Comme indiqué précédemment, 80% de l'enveloppe financière initialement prévue a été consommée, avec un démarrage réel en 2003 et une augmentation progressive jusqu'à 2006.

Objectifs de résultats :

- doubler le nombre d'agriculteurs bio et atteindre 4% de la SAU bretonne en 2006 ;
- rééquilibrer le rapport production / consommation des céréales et oléoprotéagineux biologiques ;
- maintenir des prix rémunérateurs sur l'ensemble de la filière biologique.

1. *Doubler le nombre d'agriculteurs et la SAU en bio*

	Situation de départ (fin 2001)	Objectif plan d'action	Situation fin 2005*	% d'atteinte des objectifs
Nb agriculteurs bio	945	2000	908	< 0 %
% de la SAU en bio	1,6 %	4 %	2,1 %	20 %

** données observatoire de la bio 2005, les données 2006 ne sont pas encore connues.*

Remarque :
Les données 2001 ,indiquées dans le plan d'action ne sont pas cohérentes avec celles des publications de l'Agence bio (pourtant il s'agit de la même source). En effet, les données de l'Agence bio indiquent 850 fermes bio en 2001 (les 945 correspondraient aux données 2002), tout en confirmant le % de la SAU à 1,6%.
Cela nous donnerait une atteinte de cet objectif à hauteur de 5%.

2. *Rééquilibrer le rapport production / consommation des céréales et oléoprotéagineux biologiques*

La FRAB indique que ce rééquilibrage a eu lieu, le déficit de céréales et oléoprotéagineux pour l'alimentation animale bio en Bretagne étant désormais comblé. Nous n'avons cependant pas de données chiffrées sur ce point, et la FRAB estime qu'il n'est pas possible d'attribuer avec certitude ce résultat aux actions du plan.

3. *Maintenir des prix rémunérateurs sur l'ensemble de la filière biologique.*

Les filières biologiques en élevage ont connu une crise importante en 2002 – 2003, en France entière mais particulièrement en Bretagne, avec pour conséquence des pertes de revenu des professionnels, notamment des agriculteurs, des retours à une agriculture non-bio et même quelques cessations d'activité. Les prix sont remontés depuis, mais il est difficile là aussi d'estimer l'impact du plan d'action à ce niveau.

En revanche, la FRAB met en avant des objectifs qualitatifs intéressants et attribuables au plan d'action :

- le plan d'action a permis de rééquilibrer le rapport de force au sein de la filière céréales ;
- il a permis, par l'embauche d'un animateur sur les circuits de proximité, de conforter le revenu des agriculteurs orientés sur la vente directe. Cela a constitué une porte de sortie pour les éleveurs en difficultés dans les filières longues.

IBB pointe l'engouement des acteurs de la restauration collective pour la bio. Le plan d'action a permis ici la rencontre d'acteurs différents. Avec environ 500 000 repas bio distribués dans la région en 2005, l'impact socio-économique est encore faible, mais prometteur.

4. Analyse des motifs de réussite ou d'échec de la mesure

En France, le nombre d'agriculteurs bio a progressé de 10% entre 2001 et 2002, pour ensuite stagner jusqu'en 2005 (données Agence bio), avec au final une progression de 1% de 2002 à 2005. Les explications avancées sont les suivantes :

- des crises sur les filières biologiques, notamment sur la filière laitière et dans l'Ouest de la France ;
- l'arrêt des CTE fin 2001, et une reprise des aides à la conversion bio courant 2003 via les CAD.

L'insuffisance des progressions observées en Bretagne se retrouve ainsi sur l'ensemble du territoire français.

Etude de cas : Sécurité alimentaire dans les IAA

1. Logique d'action de la mesure

La mesure « sécuriser les process alimentaires » fait partie du thème « stratégie agro-alimentaire », qui avait pour objectif de faire de la Bretagne le leader européen en matière de sécurité alimentaire et de constituer une « chaîne d'excellence alimentaire et environnementale », particulièrement pour les PME (450 entreprises de plus de 10 salariés).

Pertinence

La mesure répond à l'un des enjeux prioritaires du Plan, à savoir l'objectif socio-économique de pérennisation des activités agricoles et des IAA. Elle vise en effet à consolider les entreprises de transformation, en les rendant plus aptes à répondre durablement aux exigences de la grande distribution.

Cohérence interne :

Cette mesure paraît cohérente avec les autres mesures de la thématique (favoriser la gestion des déchets dans les entreprises, étudier l'amélioration de la logistique transport, établir une veille économique et d'évolution des modes de consommation), dans la mesure où elle participe comme elles à la constitution d'une « chaîne d'excellence alimentaire et environnementale ». Elle est, avec la mesure « gestion des déchets », la plus directement opérationnelle car elle agit au niveau des entreprises individuelles.

Cohérence externe :

Il n'y a pas de contradictions avec les mesures des autres thématiques, mais pas de synergies non plus. Hormis la thématique emploi-formation, qui concerne largement les IAA (mais pas le management de la qualité), les autres thèmes n'ont pas d'interaction avec l'industrie de transformation.

2. Moyens affectés dans le PAB

La maquette financière initiale ne permet pas d'isoler le poids de la mesure « sécurité des aliments », les financements prévus dans le CPER regroupant l'ensemble des mesures de l'action « stratégie agro-alimentaire régionale » et les financements hors contrat de Plan agrégeant les deux mesures « sécurité des aliments » et « environnement ». Seuls les financements nouveaux générés par le Plan d'action sont identifiables précisément : ils font

apparaître des montants d'aide de 2 270 000 €, fournis à 70% par le Ministère de l'Agriculture (Fonds Régional d'Aide à l'Investissement Immatériel) et à 30% par la Région.

Maquette financière du Plan d'Action pour la Bretagne
Action « Stratégie agro-alimentaire régionale»

Sous-action	Financements CPER		Financements hors CPER		Financements nouveaux	
	Etat	Région	Etat	Région	Etat	Région
Sécurité des aliments et qualité globale	4 177	7 440	13 000	0	1 520	750
Environnement				0	1 520	2 250
Conditions de travail dans les IAA			0	0	0	0
Logistique - transports			0	0	381	0
Veille			0	0	305	750
TOTAL Stratégie agro-alimentaire	4 177	7 440	13 000	0	3 726	3 750

Source : SGAR 24/06/02

L'évaluation financière des actions présentées dans le PAB, telle qu'elle apparaît dans les fiches actions, isole une sous-action « sécurité des aliments et qualité globale » mais diverge, globalement, fortement de la maquette ci-dessus (472 M€ contre 561 M€ pour l'ensemble du PAB et 21,9 M€ contre 32,1 M€ pour l'action « stratégie agro-alimentaire »). Mais c'est la seule source qui permette d'approcher le poids de la sous-action dans l'ensemble de la thématique et dans l'ensemble du PAB.

Evaluation financière des actions présentées dans le Plan d'Action

Sous-action	Coût annuel	Coût total
Sécurité des aliments et qualité globale	1 000 000	4 700 000
Environnement	2 100 000	10 300 000
Conditions de travail dans les IAA	1 840 000	6 310 000
Logistique - transports	740 000	1 480 000
Veille	540 000	2 100 000
TOTAL Stratégie agro-alimentaire	4 380 000	21 900 000

Source : SGAR 28/11/01

La sous-action « sécurité des aliments et qualité globale » représente 21,5% des financements prévus pour la thématique « stratégie agro-alimentaire » et 1% de l'ensemble du Plan.
On notera ici que la sous-action « environnement » concentre près de la moitié des fonds de l'action, ce qui est cohérent avec les objectifs de développement pérenne du Plan mais peut-être excessif, dans une stratégie agro-alimentaire globale, au regard des urgences économiques et sociales.

L'action « stratégie agro-alimentaire » a vu se porter sur elle, on l'a vu, des fonds supplémentaires importants : 7 476 K€, soit 30% de plus que les financements qui étaient déjà programmés dans le CPER et hors CPER (au niveau de l'ensemble du PAB les fonds supplémentaires spécifiques ont représenté 27,5% de plus).

Selon les documents financiers transmis par la CRCI et qui sont les seuls à se rapporter spécifiquement à l'action « sécurité alimentaire dans les IAA », le montant total budgété était de 1 037 000 €, dont 258 000 € apportés par les entreprises. L'Etat et la Région devaient apporter chacun 307 000 €.

3. Mise en œuvre de la mesure

L'action « stratégie agro-alimentaire » s'est mise en place à la suite des travaux réalisés par AND International et articulée avec la naissance de l'ABEA. En 2001 en effet AND International avait fait, pour le compte de la COCEB, des propositions pour un Plan d'action des IAA en Bretagne. Les entretiens réalisés alors avec 40 dirigeants de l'agro-alimentaire et 20 structures d'appui avaient permis de ressortir 7 thèmes prioritaires :

- sécurité alimentaire,
- environnement,
- emploi-formation,
- logistique,
- recherche-développement,
- informations économiques,
- développement des TPE-PME.

Un groupe technique IAA composé de représentants des principales structures régionales concernées par l'agro-alimentaire (ABEA, ADRIA, AFSSA, CRCI, CCAOF, Conseil Régional, CRAB, Chambre des Métiers, Services Vétérinaires) a été chargé de mettre en musique les souhaits des entreprises mis en avant par l'étude AND. Considérés comme prioritaires par les industriels, la sécurité alimentaire et l'environnement on fait l'objet d'une étude réalisée en 2003 (étude de l'évaluation des besoins stratégiques des entreprises agro-alimentaires bretonnes). Cette étude a permis de mieux connaître la situation des entreprises dans les domaines de la sécurité alimentaire et du management environnemental d'une aprt, de prévoir les démarches collectives favorisant la mise en œuvre d'actions de traçabilité, prévention des risques et gestion des déchets d'autre part.

La sous-action « sécurité des aliments » a été plus directement pilotée par la DRAF, chef de file pour la stratégie agro-alimentaire, et la CRCI, qui en était le maître d'ouvrage. La CRCI, en liaison avec l'ABEA, l'ADRIA et les réseaux collectifs BE+ et BQ+ a présenté un projet visant à accompagner une soixantaine de PME-TPE dans la maîtrise de la sécurité des aliments, des process et de la traçabilité. Le dossier a été validé au cours du premier semestre 2004.
L'opération offre la possibilité aux entreprises de bénéficier d'un diagnostic de leurs pratiques industrielles en matière de management de la sécurité des aliments puis d'un accompagnement dans la mise en œuvre d'un plan d'amélioration de ces pratiques.

La CRCI (notamment à travers le réseau Performance Bretagne Qualité Plus) a été impliquée financièrement dans la mise en œuvre de la mesure.

4. Contexte d'intervention

Après une longue période de croissance ininterrompue, le secteur agro-alimentaire breton se trouvait, au début des années 2000, dans une période de grande incertitude, alimentée par la domination de la grande distribution, la maturité des marchés alimentaires et les crises sanitaires récurrentes (ESB, salmonelles, listerias, dioxine, …) dévalorisant l'image de la production intensive et de l'industrie agro-alimentaire.

Assurer une meilleure prise en compte des impératifs en matière de sécurité sanitaire et organiser la traçabilité étaient donc des tâches prioritaires, afin d'une part de revaloriser l'image des IAA et d'apporter une crédibilité durable au secteur, et d'autre part de répondre aux besoins de sécurité de la grande distribution.

5. Bilan d'exécution

Bilan d'exécution financière

Les documents fournis par la CRCI permettent un suivi financier de la mesure. Ils permettent de constater que 70% seulement des fonds budgétés ont été engagés.
Le taux de réalisation financière (calculé par rapport aux engagements) est bas : 61% (calculé relativement aux montants programmés, il ne dépasse pas 43%).
L'exécution de la mesure a été fortement pénalisée d'une part par un démarrage tardif (2004 pour les premiers diagnostics) et d'autre part par l'arrêt du programme en juin 2006, en raison de l'incapacité du Ministère de l'Agriculture à honorer ses engagements financiers sur 2006. Le taux d'exécution financière, qui était de 69% en 2004-2005, n'a pas dépassé 11% en 2006.

Suivi financier de la mesure « sécurité des aliments »

		ETAT	REGION	ADRIA	CRCI	CRCI- PBQ+	ENTREPRISES	TOTAL
Poste 1: Coordination technique du programme								
Prévu		15 000	15 000	7 500				37 500
Engagé au 31/12/05		7 500	7 500	3 750				18 750
Réalisé		7 500	7 500	3 750				18 750
Poste 2 :- Animation du dispositif - Gestion financière du programme								
Prévu		23 240	23 240		12 000			58 480
Engagé		15 580	15 580		12 034			43 194
Réalisé		15 580	15 580		12 034			43 194
Poste 3.1: Phase pilote								
Prévu	16	32 000	32 000	8 000		16 000	8 000	96 000
Engagé	16	32 000	32 000	8 000		10 000	8 000	90 000
Réalisé	16	32 000	32 000	8 000		10 000	8 000	90 000
Poste 3.2 : diagnostics entreprises de moins de 50 salariés								
Prévu	60					96 200		96 200
Engagé a	82					131 473		131 473
Réalisé	82					131 473		131 473
Poste 3.3 : diagnostics entreprises de plus de 50 salariés								
Prévu	60	120 000	120 000				60 000	300 000
Engagé	74	91 255	91 255				45 628	228 138
Réalisé	64	59 523	59 523				29 762	148 808
Poste 4 : Accompagnement individuel								
Prévu	38	95 000	95 000				190 000	380 000
Engagé	33	61 481	61 481				65 488	188 450
Réalisé	9	9 113	9 113				18 225	36 450
Poste 5 : Actions collectives								
Prévu	12	22 200	22 200	12 120	12 120			68 640
Engagé	8	8 216	8 216	4 040	8 080			28 553
Réalisé	8	8 216	8 216	4 040	8 080			28 553
TOTAL BUDGETE		**307 440**	**307 440**	**27 620**	**24 120**	**112 200**	**258 000**	**1 036 820**
TOTAL ENGAGE		216 033	216 033	15 790	20 114	141 473	119 115	728 558
TOTAL REALISE		131 932	131 932	15 790	14 114	141 473	55 987	497 228
% Réalisé/Budgété		***43%***	***43%***	***57%***	***59%***	***126%***	***22%***	***48%***
% Répartition Budgété		30%	30%	3%	2%	11%	25%	100%
% Répartition Réalisé		27%	27%	3%	3%	28%	11%	100%

Source : CRCI

Bilan des réalisations physiques

Les réalisations physiques de la sous-action « sécurité des aliments » peuvent être suivies à travers les trois indicateurs d'avancement mis en place.
Les derniers indicateurs, produits pour le comité de suivi du 14 avril 2006, font apparaître :

- que l'étude d'évaluation des besoins en maîtrise qualité des entreprises agro-alimentaires a été réalisée en 2003 comme prévu,
- que les diagnostics d'entreprises ont été réalisés (le degré d'atteinte des objectifs du Plan a même été dépassé avec 103 diagnostics pour 90 prévus),
- que les plans qualité agréés sont en revanche en sous-réalisation (23 sur 60 prévus).

Indicateurs du Plan d'Action – Stratégie agro-alimentaire
Sous-action « sécurité des aliments et qualité globale dans les IAA »

Indicateurs	Objectifs cumulés					Taux de réalisation		
	fin 2 002	fin 2 003	fin 2 004	fin 2 005	fin de Plan 2 006	Situation mars 2006	Degré d'atteinte de l'objectif intermédiaire 2005	Degré d'atteinte de l'objectif final
Evaluation des besoins en maitrise qualité des PME agroalimentaires	0	1	1	1	1	1	100%	100%
Nombre de diagnostics IAA traçabilité et sécurité alimentaire (dispositif pilote)	0	0	60	90	90	103	114%	114%
Nombre de Plans qualité agréés	0	0	20	40	60	23	58%	38%

Source : SGAR

6. Efficacité

i. Niveau d'atteinte des objectifs

Les indicateurs produits par la CRCI présentent quelques différences avec ceux du SGAR mais conduisent aux mêmes constats :

- réussite des phases pilote et diagnostics (taux de réalisation supérieurs à 100%),
- échec de la phase d'accompagnement individuel (taux de réalisation de 24%).

Indicateurs du Plan d'Action – Stratégie agro-alimentaire
Sous-action « sécurité des aliments dans les IAA »

	Prévu	Engagé	Réalisé	*Taux de réalisation*
Phase pilote	16	16	16	*100%*
Diagnostics entreprises de moins de 50 salariés	60	82	82	*137%*
Diagnostics entreprises de plus de 50 salariés	60	74	64	*107%*
Accompagnement individuel	38	33	9	*24%*
Actions collectives	12	8	8	*67%*

Source : CRCI

Au total, 146 diagnostics ont été réalisés (pour une population totale de 600 entreprises de plus de 10 salariés).

Analyse des motifs de réussite ou d'échec de la mesure

La bonne efficacité de la mesure est liée à sa pertinence : elle est arrivée à un moment opportun et permettait de répondre à la fois à des préoccupations d'ordre commercial (référentiels IFS et BRC) et d'ordre réglementaire (arrivée du paquet hygiène).
Elle est aussi liée à sa mise en œuvre : en référençant des consultants habilités à réaliser les diagnostics et en leur imposant une méthode, on a crédibilisé le dispositif. De plus l'ABEA a accompagné la démarche à travers sa commission « qualité et sécurité sanitaire ».
Elle est liée enfin à son caractère financier attractif : le diagnostic était gratuit pour les petites entreprises (moins de 50 salariés) et pris en charge à 80% pour les entreprises de 50 à 250 salariés (aide plafonnée à 4 000 €).
76 interventions ont ainsi été réalisées par Performance Bretagne Qualité Plus dans les entreprises de moins de 50 salariés. Elles ont permis de toucher les très petites entreprises (31 dossiers ont concerné des entreprises de moins de 20 salariés) et tous les secteurs des IAA (l'industrie de la viande et la fabrication de pain-pâtisserie dominent néanmoins avec respectivement 23 et 18 dossiers).
Pour les entreprises de 50 à 250 salariés (les entreprises plus grandes n'étaient pas éligibles), 56 diagnostics de phase 1 (diagnostic global) ont été réalisés, pour un coût total de 228 000 €, subventionnés à hauteur de 182 510 €, soit une subvention moyenne de 3 259 € par entreprise.

La mise en œuvre des plans qualité destinés à corriger les faiblesses découvertes lors du diagnostic a moins bien fonctionné, elle a pris plus de temps. Le taux de subvention était plus faible : 50%, plafonnés à 5 000 €. Néanmoins 29 plans de phase 2 (accompagnement conseil) ont été menés à bien, pour un coût total de 253 525 €, subventionnés à hauteur de 122 963 €, soit une aide moyenne de 4 240 €.

7. Effets et impacts de la mesure

Au départ ce sont surtout les entreprises à la pointe qui se sont montrées intéressées. La toute première entreprise à bénéficier de la mesure a été la crêperie LE ROUX – TIGREAT, à l'été 2004 ; elle a pu faire dans la foulée les audits BRC et IFS.

L'arrêt précipité de la mesure en juin 2006 concerne 40 entreprises, qui sont particulièrement « nécessiteuses », ce sont celles qui ont tardé à entrer dans le dispositif et qui en ont le plus besoin. Les engagements pris vis-à-vis de ces entreprises ne peuvent pas être honorés.

La mesure a des impacts essentiellement économiques (consolidation de la position sur le marché, diversification des débouchés) et, indirectement, sociaux (consolidation des postes de travail).

8. Bilan net du Plan

Les entreprises agro-alimentaires, poussées par les contraintes marché, n'avaient pas attendu le Plan pour s'intéresser à la sécurité des aliments et à la traçabilité.

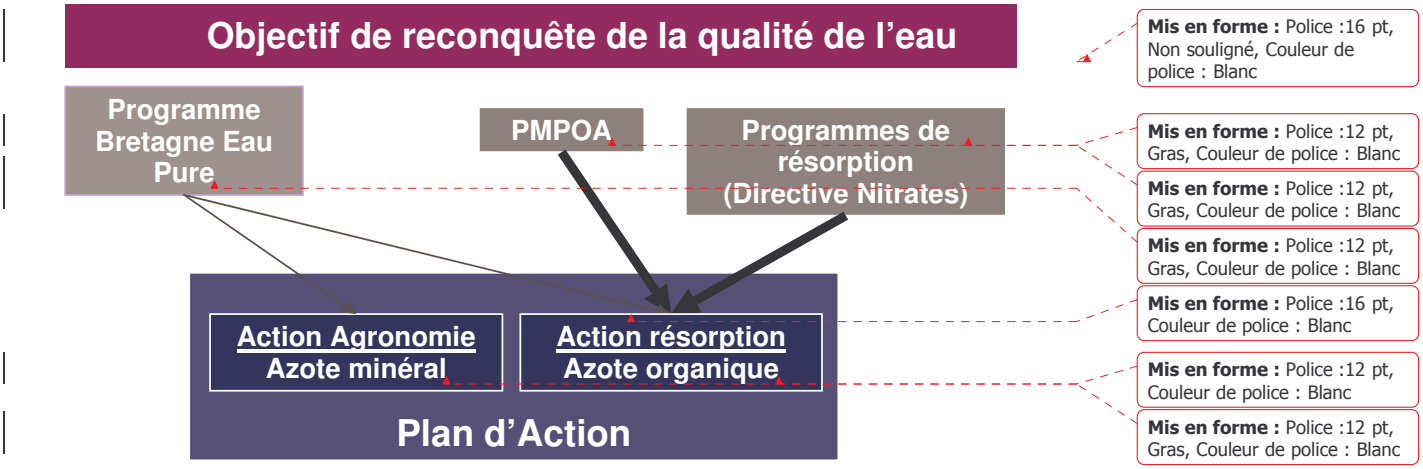
Mais le Plan a créé un surplus de motivation dans les entreprises, donné un souffle supplémentaire. La fin prématurée du financement public n'a pas permis d'aller au bout des objectifs et a contribué à tempérer la dynamique que les premières années d'exécution avaient créée.

Etudes de cas : Résorption

9. Logique d'action de l'action résorption

La thématique résorption s'inscrit dans l'axe C de la Charte Pérenne : « Dynamiser les actions agricoles pour la reconquête de la qualité de l'eau », passant par une meilleure maîtrise des intrants et une résorption des excédents. La Charte évoque la mise en place d'un plan régional de résorption, s'appuyant sur les programmes existants, avec une déclinaison par filière. L'objectif affiché est une accélération de la mise en place des solutions de résorption.

Reprise dans le Plan d'Action signé le 4 février 2002, l'action Résorption a pour objectif un « renforcement de la résorption des excédents des effluents des élevages, notamment par l'accélération du traitement des lisiers de porcs et la mise en œuvre de dispositifs d'élimination des déchets de l'aviculture ».
L'enjeu exprimé est une consolidation des actions de résorption engagées, notamment dans le cadre du 2ème puis du 3ème programme d'action (application de la directive nitrate), des PMPOA et du programme Bretagne Eau Pure. La thématique résorption du Plan vient compléter les mesures liées aux bonnes pratiques agricoles développées dans l'action Agronomie, en se focalisant sur le volet azote organique et sur la mise en place de mesures de résorption des excédents.



Les mesures associées visent à :

- la mise en œuvre de solutions de résorption des excédents d'azote organique : traitement des effluents ou exportation des effluents vers des cantons produisant moins de 140 kg d'hectare organique ;
- la réduction à la source : mise en place d'une alimentation biphasée ou la réduction des cheptels ;

- la mise en place d'un centre de ressource et structure de commercialisation des matières organiques et des co-produits.

NB : La présente étude de cas sera focalisée sur les trois thématiques traitement des effluents, transfert et réduction volontaire de cheptel.

La prise en compte des mesures du programme d'action directive nitrate et la mesure d'aide à la réduction volontaire de cheptel est associée à des objectifs quantitatifs : Objectif d'une réduction de 80 000 tonnes d'azote organique entre 2002 et 2006 sur la Bretagne, dont 44 000 en Zone d'Excédents Structurels. Les efforts sont portés majoritairement sur les filières porc et volaille.

Concernant la réduction des cheptels, un dispositif d'accompagnement financier des réductions volontaires de cheptels est inscrit dans l'action. Ce dispositif devait permettre aux exploitations contraintes par la réglementation relative à la gestion des effluents de réduire partiellement leur cheptel à un niveau compatible avec leurs capacités d'épandage. Ce dispositif est présenté comme constituant au départ une des actions phares du Plan d'Action.

10. Contexte d'intervention

Les politiques menées en Bretagne dans le cadre de la réduction des rejets d'azote organique ont été marquées par les faits suivants :

- Mise en place de programmes de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage, les PMPOA, en 1994 ;

- Application de la Directive Nitrate au travers des arrêtés programmes d'action départementaux (mis en place en 96). Le troisième programme avec notamment la création en 2002 des Zones d'Excédents Structurels, pour lesquelles sont imposées :
    i. Une interdiction d'extension des élevages ;
    ii. Une obligation de résorption, avec :
        - Un plafonnement du plan d'épandage par canton et obligation d'épandre sur les terres en propre de l'exploitation. 4 seuils cantonaux ont été définis : 20 000, 17 500, 15 000 et 12 500 kg d'azote ;
        - Une obligation de traitement pour les exploitations dont les rejets sont supérieurs au seuil cantonal (grosses exploitations ICPE principalement).

  En juin 2005, le dispositif est assoupli avec l'introduction de la possibilité d'agrandissement des élevages par restructuration externe : une partie de l'azote brut rapatrié (10 ou 20 % selon la taille de l'exploitation après restructuration) est prélevé pour alimenter une réserve départementale mobilisable par les petites exploitations (EDEI) ou en cas d'installation de jeunes agriculteurs.

- La mise en place de dispositions spécifiques suite au contentieux entre l'Etat et l'Europe sur la qualité des eaux brutes : Suivi ciblé sur 15 bassins versants concernés par une teneur en azote supérieure à 50 mg / L au niveau des prises d'eau aval, avec contrôle renforcé des

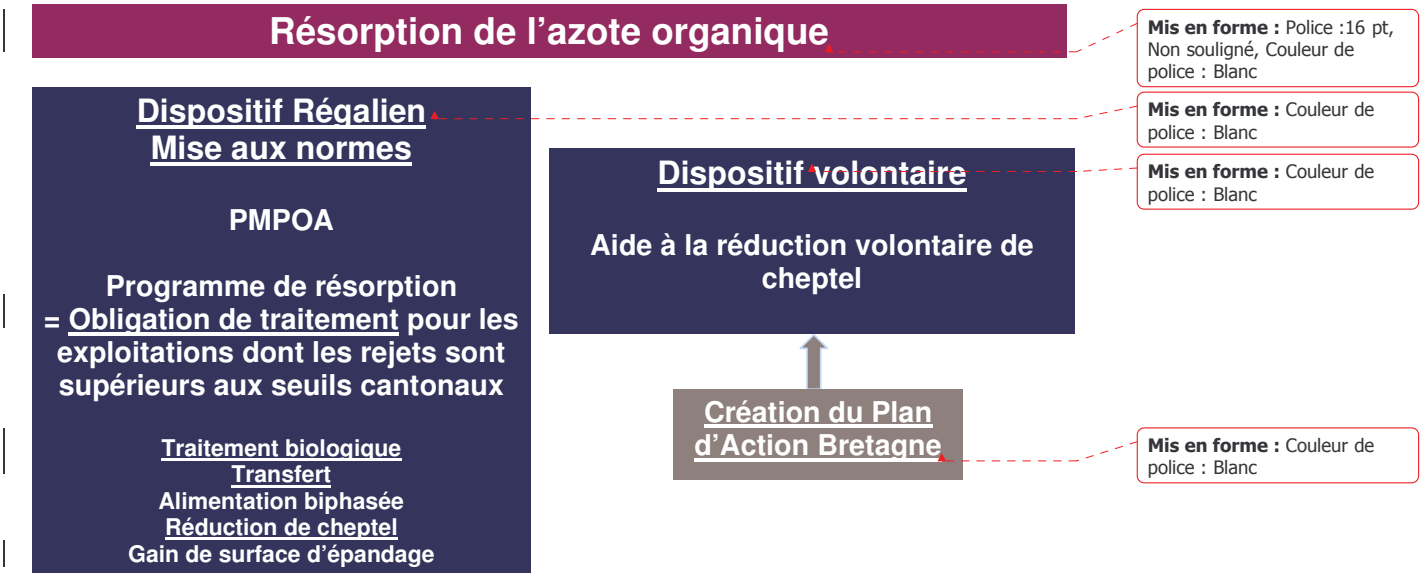
Commentaire [W1] : Voir réponse de Le Dantec

élevages (50% des élevages sont contrôlés sur les bassins dits à « non-conformité chronique »).

Quant aux actions mises en œuvre :

- Dans le cadre des PMPOA, sont financés entre autres, le séchage des fientes de volaille, l'alimentation biphasée dans les élevages porcins et le compostage.
- Dans le cadre du programme d'action, l'obligation de traitement pour les exploitations impose à l'exploitant de recourir à une des solutions suivantes :
  i. La mise en place de stations de traitement : traitement biologique pour les élevages porcins ou incinération pour la volaille ; méthanisation ou compostage (permettant éventuellement un transfert) ;
  ii. Le transfert des effluents (direct ou après séchage pour les fientes de poules pondeuses) sur des cantons où la charge en azote organique est inférieure à 140 kg d'azote par hectare ;
  iii. Le recours à une alimentation biphasée dans les élevages porcins ;
  iv. La réduction de cheptel.

Finalement, la compréhension du contexte nous montre que deux types de dispositifs interviennent dans la résorption des excédents d'azote organique en Bretagne :



On note que :

- Les programmes PMPOA, concernent depuis 1994, la mise aux normes des élevages ;
- Le recours à des solutions de résorption telles qu'elles sont énoncées dans le Plan, est imposé aux exploitations soumises à obligation de traitement en ZES, conformément aux arrêtés programmes d'action de mise en application de la Directive Nitrate ;
- Le Plan d'Action crée un nouveau dispositif, construit sur la base du volontariat, sous forme d'une aide à la réduction volontaire de cheptel. A la base, ce dispositif visait les élevages les plus exposés tels que les élevages porcins et les élevages de poules pondeuses.

11. Moyens affectés dans le PAB

L'évaluation financière initiale des actions telle qu'elle est présentée dans les fiches actions du Plan montre qu' une dépense totale de 278 millions d'euros était au départ prévue pour l'action résorption , répartie de la façon suivante :

Commentaire [W2] : N'oublions pas de parler de programmation engagement et dépenses

- 75 millions d'euros pour les unités collectives de traitement de fumiers de volaille ;
- 150 millions pour les unités de traitement individuelles ou semi-collectives de traitement de lisier de porc ;
  Soit 225 millions d'euros pour le traitement
- 15 millions d'euros pour les autres types de traitement (compostage, séchage,…) pouvant conduire à un transfert (Pas de ligne budgétaire attribuée spécifiquement au transfert) ;
- 35 millions d'euros pour la réduction de cheptel ;
- 3 millions pour les actions d'accompagnement (appui technique, veille et anticipation).

Le tableau de programmation établi en juin 2002 par le SGAR fait état des données suivantes :

Mesures	Financements prévus dans le Contrat	Financements prévus dans le Contrat de Plan Etat Région (k€)			Financements hors Contrat de Plan 2002-2006 (k€)	Financements nouveaux envisagés sur 2002-2006 (k€)		Autres financements (k€)		Total
		Etat	Région	Départements	Région	Etat	Région	AELB	ADEME	
Traitement + réduction à la source	5 unités d'incinération	48 936	26 680	25 600				22 850	3 800	
	Compostage (fumier de volaille de chair)									
	Stations de traitement porc				3 810	10 700		12 350		
	Compostage (bovin)									
	Réduction à la source									
	Total									**154 726**
Transfert	Transfert de fientes sèches							3 660		**3 660**
Réduction de cheptel						28 638	610			**29 248**
TOTAL Résorption										**187 634**
TOTAL PLAN										**560 614**

Nous ferons à ce stade les commentaires suivants :

- La mesure résorption est la mesure la plus abondée dans la maquette initiale, avec plus d'un tiers des financements programmés pour la totalité du Plan ;

- Les moyens programmés pour le transfert et le traitement sont à hauteur de 100 millions d'euros prévus dans le cadre des Contrat de Plan Etat-Région (finacement PMPOA et programmes de résorption antérieurs au Plan), le reste étant majoritairement du financement Agence de l'Eau (38 860 000 euros) ;
- 10 millions d'euros supplémentaires venant de l'Etat sont programmés pour abonder le Plan sur cette action ;
- Les moyens affectés à la réduction volontaire de cheptel sont des financements nouveaux provenant majoritairement de l'Etat (28 700 000 euros programmés à ce stade).
-

12. Mise en œuvre des mesures de résorption

Instruction des dossiers, conditions d'éligibilité et contrôles

Dispositifs Régaliens

- PMPOA : Instruction des dossiers par les DDAF, puis centralisation au niveau de la DRAF.
- Programme de résorption : Réception des dossiers, suivi et contrôles réalisés par les DDAF et les DSV. Les élevages soumis à obligation de traitement doivent déclarer dans leur dossier ICPE la solution de résorption adoptée.
  La DSV réalise un contrôle de mise en conformité pour les exploitations ayant opté pour la mise en place d'une station de traitement.
  Concernant le transfert, des campagnes de contrôle sont déclenchées par les DSV pour s'assurer de l'effectivité des enlèvements des effluents à la ferme par les repreneurs. Le contrat entre éleveur et repreneur fait partie du dossier ICPE de l'éleveur, toute modification devant être notifiée par l'éleveur à la DDSV pour accord et mise à jour de son dossier ICPE.

  Le Plan d'Action prévoyait un renforcement des contrôles des exploitations, avec 10% des exploitations bretonnes contrôlées par an. Ce dispositif a été amplifié suite au contentieux avec la Commission Européenne : 20% des exploitations contrôlées dans les bassins dits à conformité non confirmée, 50% dans les bassins dits à non-conformité chronique.
- Un dispositif de sanction pour les élevages non conformes prévoit un double sanctionnement : une sanction pénale pouvant aller jusqu'à 24 mois de prison et 150 000 € d'amende et une sanction administrative qui est le plus généralement un consignation de somme auprès du TPG.

Aide à la réduction volontaire de cheptel

Les DDAF réceptionnent les dossiers déposés par les agriculteurs, les instruisent et déterminent le montant de l'aide. Cette aide est notifiée à l'éleveur, puis lui est attribuée par arrêté préfectoral. L'aide lui est acquise une fois constatée la fermeture ou le démantèlement du (ou des) bâtiment(s) considéré(s) et après régularisation de la situation de l'élevage au regard de la réglementation ICPE (nouvel arrêté).

L'éleveur doit procéder à la réduction des effectifs d'animaux dans un délai de 6 mois après la date d'accord de l'aide. La réduction de cheptel doit consister au démantèlement de façon irréversible d'au moins un bâtiment.

Sont éligibles, les élevages :
- Situés en ZES et respectant le plafond des 170 kg N / ha ;
- Pouvant réduire d'au moins 1000 unités d'azote ;
- Soumis à Obligation de traitement ou en excédent sur les terres en propre ou ne pouvant répondre aux exigences d'obligations de traitement.

Les priorités suivantes ont été définies :
- Elevages porcins ;
- Elevages de poules pondeuses et canards ;
- Elevages de volailles de chair (poulet, dinde), avec fermeture d'au moins un bâtiment ;
- Elevages de volailles de chair (poulet, dinde), avec fermeture totale d'élevage.

Mise en œuvre du suivi de la résorption

Différents dispositifs ont été mis en place dans le cadre du Plan d'Action :

- Mise en place de la MIRE en 2001 : elle regroupe les représentants des principales directions régionales impliquées dans la politique de l'eau en Bretagne : DIREN, DRAF, DRASS, représentation régionale des DSV.
  Elle a pour mission de faciliter la coordination de la politique de l'Etat en matière de préservation et conquête de la qualité de l'eau, à savoir : les PMPOA, les programmes d'action directive nitrate, Plan d'Action, programme Bretagne Eau Pure,…

- Un Comité Eau et Agriculture est mis en place en 2002. Il réunit les 4 préfets, les représentants de la MIRE, les DDAF, l'Agence de l'Eau. Il est en charge du suivi du programme de résorption, avec un suivi particulier sur les 15 bassins versants concernés par le contentieux européen.
- Parallèlement le Ministère de l'agriculture crée des postes de mission de coordination à l'échelon régional dans les DSV
- La MIRE s'appuie sur la Réunion Régionale Préparatoire qui réunit également les 4 DDAF, DIREN, DRAF et le collège des DDSV de Bretagne pour la tenue des avancements de la thématique résorption du plan. Elle rend compte au CEA et informe le préfet et le SGAR.

- L'avancement de la résorption est mesuré mensuellement, avec comme référentiel l'objectif de résorption de 80 000 tonnes d'azote fixé en 2002. Ce suivi est focalisé sur les grosses exploitations ICPE soumises à obligation de traitement. Les volumes résorbés et le mode de résorption sont saisis à partir des dossiers ICPE. Ces données provnant des DDSV, permettent d'alimenter le tableau de bord des indicateurs. Elles sont complétées par les données provenant de la DRAF sur les mesures de réduction d'effectifs. Le tableau de bord général sur l'azote organique résorbé est mis à jour par la MIRE. Par contre les suivis des données financière concernant les moyens publics financiers mis en œuvre concerne le SGAR.

13. Bilan d'exécution

Bilan d'exécution financière

Traitement

Les données de suivi financier du SGAR (juillet 2005) nous permettent de faire l'appréciation suivante :

	Programmation					
	Etat	**Région**	**Départ.**	**ADEME**	**Agence de l'Eau**	**Total**
Traitement individuel			1 905 945		21 044 538	**22 950 483**
Traitement collectif	41 830	879 581	2 975 227	2 836 589	3 605 841	**14 531 866**
Total Traitement	41 830	879 581	4 881 172	2 836 589	24 650 379	**37 482 349**
	Engagements					
	Etat	**Région**	**Départ.**	**ADEME**	**Agence de l'Eau**	**Total**
Traitement individuel			61 350		13 455 539	**13 516 889**
Traitement collectif	41 830	862 810	636 923	2 829 590	3 129 804	**8 741 016**
Total Traitement	41 830	862 810	698 273	2 829 590	16 585 343	**22 257 905**

Les informations transmises ne nous permettent pas une analyse fine du bilan financier du traitement :

Commentaire [W3] : Prendre en compte les données financières communiquées présenter les montants programmés(intention) engagés(décision) payés (réalisation)

- Peu d'informations sur les paiements (seulement 10,8 millions d'euros indiqués dans le bilan des paiements), et donc sur les projets réellement financés ;
- Un écart prévisible entre les financements programmés et les paiements du fait de la non réalisation de la plupart des projets collectifs.

Transfert

Le transfert en tant que tel n'est pas aidé. Par contre, peut être aidé le traitement réalisé en préalable du transport des effluents, la plupart du temps, séchage et compostage. Le bilan financier fait état des montants alloués au séchage des fientes de volaille, traitement préalable au transfert : 243 000 euros ont été dépensés par l'Agence de l'Eau pour ce type de procédé (données SGAR, Suivi tableau financier juillet 2005).

Réduction de cheptel

A l'origine, le dispositif devait couvrir une période de 4 ans, avec une enveloppe de 9 millions, finalement réduite à 2 du fait de la montée en puissance du Plan d'Action et

surtout d'une négociation longue avec la Commission Européenne dans le cadre de la notification de l'aide. Compte tenu de ce délai, les crédits réservés en 2004, 2 millions d'euros, n'ont pu être mobilisés. Le dispositif n'a été lancé qu'en 2005 avec une enveloppe de 2,7 millions.

Les données financières transmises par la DRAF nous donnent les résultats suivants :

	Nombre de dossiers (avec avis favorable)		Aide financière accordée (€)	
	2005	2006	Paiements 2005	Engagements 2006
22	31	34	753 309	802 000
29	10	7	307 064	112 000
35	14	7	376 705	165 000
56	56	66	1 397 794	1 500 000
Total Bretagne	**111**	**114**	**2 834 871**	**2 579 000**

Bilan des réalisations

Traitement

Le bilan dressé lors du Comité de Suivi de Mai 2006 précise que :

- 1454 éleveurs ont reçu une autorisation ICPE en 2005, c'est-à-dire se sont mis en conformité par rapport à leur obligation de traitement ;
- 338 unités de traitement de lisiers porcins, individuelles ou semi collectives, sont en fonctionnement, concernant 408 élevages ;
- 1061 exploitations ont mis en place une solution de transfert de leurs effluents.
- Aucun projet collectif d'incinération de fumiers de volaille ou de traitement de lisier de porc n'a été mis en place depuis la signature du Plan.
  2 petites unités dites « pilotes » concernant l'incinération sont en fonctionnement.
- 4 unités de traitement mobiles sont en fonctionnement, ayant permis la résorption de 75 tonnes d'azote. (Il est à noter que l'Etat a fait le choix en 2004 de compléter l'aide financière apportée par l'Agence de l'Eau pour promouvoir ce type de solution).
- 1 unité de compostage collective en fonctionnement (Armor Compost à Pontivy).
- 4 cahiers des charges sur des procédés de compostage ont été validés : 3 en volaille et 1 en porc.

Transfert

894 exploitations ont passé un contrat d'exportation en mars 2006.
11 394 tonnes d'azote ont été résorbées grâce au transfert des effluents.

Différentes unités dit de « traitement conservatif » de l'azote ont été mises en place :

- Unités de méthanisation : L'unité Geotexia devrait traiter environ 35 000 mètres cubes. 1 autre unité est en fonctionnement à Saint-Brieuc.
- Différentes unités de séchage de fientes de volaille ou lisiers de porcs, collectives (Ex de Techno One pour le porc) ou non.

Ce type de traitement est souvent une phase nécessaire et préalable au transfert de l'azote.

Il faut noter que pour ces deux mesures, il est difficile de quantifier l'effet de consolidation permis par le Plan (tel qu'il est défini dans les objectifs) des actions menées dans le cadre des politiques de résorption.

Réduction volontaire de cheptel

Le bilan transmis par la DRAF fait état des résultats suivants :

- 567 tonnes d'azote ont été résorbées suite au dépôt des 111 dossiers de réduction volontaire de cheptel en 2005 ;
- Ces dossiers ont induit, par filière, les baisses de production suivantes :
  - 1161 places truies ;
  - 13 221 places de porcelets sevrés ;
  - 35 440 places de porcs charcutiers ;
  - 67 355 m^2 en volaille de chair ;
  - 266 858 places de pondeuses.

Commentaire [W4] : Placer un tableau récapitulatif synthétique des résultat de résorption par les différente voies

14. Efficacité

Définition des objectifs

La mise en place de la thématique résorption a permis de définir des objectifs en terme de réduction des quantités d'azote organique rejetées.
La définition de ces objectifs a résulté d'un bilan apport consommation établi à partir des données du RGA 2000 : sur la base de références techniques nationales conformément aux instructions de la circulaire du 27 décembre 2001 relative à la délimitation des zones d'excédent structurel. Les estimations

- Font état d'une quantification des excédents d'azote, aboutissant à 110 000 tonnes d'azote excédentaire rejeté sur la région (avec l'hypothèse une consommation en engrais minéral proche de 150 000 tonnes par an) ;
- Permettent de fixer un objectif de réduction de la consommation en azote minéral de 20%.
- Soit un volume global d'azote organique à résorber de 80 000 tonnes pour l'ensemble de la région.

L'effort de résorption du PAB est concentré sur les zones à excédents structurels, l'objectif global de 80 000 tonnes d'azote organique rapporté aux ZES est calculé à 63000 tonnes.

L'objectif final retenu est de 44 000 tonnes à résorber en ZES réparties dans les 104 cantons concernés. Le passage de 63 000 Tonnes à 44 000 tonnes procède d'un calcul prenant en

compte une latitude d'optimisation de l'utilisation des surfaces d'épandage. En effet l'épandage est limité à 170 kg N/ha. Ainsi si l'on sature l'autorisation d'épandage sur l'ensemble des sols « épandables », le volume d'azote excédentaire se réduit à 36 000 tonnes selon les bases de calcul agronomique retenues. Finalement, par sécurité, il a été retenu 44 000 tonnes.
Une note de synthèse réalisée par la MIRE le 18 octobre 2004 rappelle les objectifs à titre indicatif fixés à l'origine par mode de résorption pour la durée du plan :

- Environ 7000 tonnes par passage au biphase
- Environ 8000 tonnes par transfert
- Environ 29 000 tonnes par traitement
- Environ 4 000 tonnes par gain de surface épandable.

Cependant le compte rendu du comité de suivi du mercredi 17 mai 2006 reformule quelque peu les objectifs.

Objectifs
- Éliminer 80 000 tonnes d'azote organique sur la Bretagne (44 000 tonnes en ZES), dont :
• 60 000 t par traitement dont 10 000 par combustion
• 10 000 t par exportation (transfert)
• 10 000 t par réduction de cheptel et réduction à la source
- Achever la résorption fin 2006
- Mettre en place un dispositif de réduction volontaire du cheptel
- Créer un centre de ressources sur les techniques de résorption
- Valoriser de la matière organique et les coproduits par une démarche collective interprofessionnelle de commercialisation.
- Homologuer et normaliser les produits

Enfin, des objectifs par filière ont également été définis :

- 16 467 tonnes résorbées par l'aviculture, soit 3/8ème de l'objectif global en ZES de 44 000 tonnes ;
- 5 489 tonnes résorbées par la filière bovine, soit 1/8ème de l'objectif global ;
- 21 956 tonnes résorbées, soit 4/8ème de l'objectif global.

Niveau d'atteinte des objectifs

En Septembre 2006, 27692 tonnes d'azote ont été résorbées, soit 63,1% de l'objectif fixé. Les résultats par filière sont les suivants :

•	• **Réalisé**	• **% par rapport à l'objectif**
• **Aviculture**	• 12 820	• 77,9%
• **Bovins**	• 313	• 5,7%
• **Porcins**	• 14 540	• 66 ,2%

Source : MIRE - Comité Eau et Agriculture – Septembre 2006

Traitement

- 338 unités de traitement de lisier porcin sont fonctionnelles en Avril 2006, soit 34% de l'objectif défini de 1000 unités de traitement ;
- Aucun projet de grande taille n'a vu le jour pour le traitement des effluents porcins ;
- Aucun projet collectif n'a abouti sur l'objectif de 5 unités centralisées d'incinération de fumier de volailles ;
- 2 unités pilotes en volailles sont en fonctionnement, sur 4 projetées.

En terme d'impact sur la résorption, le rapport du Comité Eau et Agriculture (Septembre 2006) fait état de 6934 tonnes d'azote abattues par traitement, soit 11,6 % de l'objectif.

Transfert

Les objectifs sont largement dépassés :

- 894 exploitations ont passé un contrat de transfert sur un objectif de 700 (Données avril 2006) ;
- 11 873 tonnes d'azote résorbées, soit 11% de l'objectif (Données Septembre 2006) ;

Réduction volontaire de cheptel

127 exploitations ont demandé une aide en 2005 pour la réduction volontaire de cheptel, sur un objectif de 300. L'impact sur la résorption est faible avec 636 tonnes d'azote résorbées, soit 40% de l'objectif revu en 2004.

Ces résultats amènent aux commentaires suivants :

- Le suivi de la résorption et donc le niveau d'atteinte des objectifs se base sur **l'engagement des agriculteurs** à mettre en place des solutions de résorption lorsqu'ils sont soumis à obligation de traitement. **Cet engagement est inscrit dans le dossier ICPE de chaque exploitation.**
  Pour ce qui est du traitement, un contrôle de mise en conformité est réalisé par la DSV lors de la mis en fonctionnement de chaque station d'épuration. En ce qui concerne le transfert, la lisibilité semble plutôt partielle pour la destination des effluents (à savoir vers des zones où les rejets en azote organique sont inférieurs à 140 kg / ha). La fiabilité du transfert n'est pas totale, selon les services de la DSV elle serait estimée à 70% d'effluents effectivement rejetés dans des zones inférieures à 140 N/ha.
  La majorité des exploitations se sont mises en conformité vis-à-vis de leur contrainte d'obligation de traitement : 1539 exploitations sur 1874, soit une quantité d'azote encore résorbables de moins de 3700 tonnes. **Dans l'état actuel de définition des seuils cantonaux (de 12 500 kg N à 20 000 kg N) le plafond des quantités d'azote organique résorbable par la mise aux normes est limitée à 29 000 tonnes, loin de l'objectif de 44 000 tonnes. La définition des seuils est non conforme aux objectifs**, l'amélioration du système passe par une rediscussion de ces plafonds cantonaux, discussion actuellement entamée.

Analyse des motifs de réussite ou d'échec des mesures

Traitement

Les raisons suivantes ont été évoquées par les acteurs interrogés concernant la non réussite des projets collectifs :

- La mauvaise acceptabilité sociétale pour les gros projets de traitement, en porc ou en volaille : Différents projets ont ainsi été abandonnés en phase d'enquête publique : Lannilis Service Environnement, Terragor,…

- Pour les projets collectifs d'incinération de fientes de volaille

  La valorisation de l'électricité produite, telle que la réglementation le prévoit actuellement en France, ne permet pas d'atteindre un niveau de rentabilité suffisant pour ces projets. De plus, les effluents d'élevage étant considérés comme des déchets dans le droit français (contrairement au droit Danois par exemple), les exigences concernant les rejets gazeux imposent de mettre en place des dispositifs lourds pouvant être difficilement assumés par des exploitants agricoles.

- Pour les projets collectifs de traitement du lisier de porc

  Pour les projets de grande taille, 4 conditions sont à remplir : l'existence d'un technique validée, l'engagement financier des éleveurs, l'engagement des éleveurs à fournir régulièrement des effluents et une garantie de bonne fin des co-produits. Aucun projet n'a à ce jour réunit ces 4 conditions. Les unités collectives de gestion de lisier sont souvent complexes à constituer car elles exigent d'établir des liens économiques et humains durables dans un secteur où la tradition coopérative est peu développé.

Transfert

C'est la solution majoritairement adoptée par les volaillers, dont les solutions alternatives (incinération ou combustion) sont difficilement mises en œuvre.

Réduction volontaire de cheptel

Au-delà de la mise en place tardive de la mesure liée au délai de notification, le succès du dispositif est lié à la rentabilité des élevages et donc au niveau de prix à la production à moyen terme. En période de basse conjoncture, la mesure devient attractive. Les crises passées en production porcine ainsi que dans l'œuf étaient trop anciennes ou d'impact trop réduit, pour provoquer un fort engouement sur la mesure en 2005. La crise latente en volailles de chair a par contre permis de mieux mobiliser les crédits 2006. Finalement, le montant des aides octroyées se révèle intéressant pour les éleveurs spécialisés en difficulté. Les aides ont ainsi été majoritairement mobilisées par les volaillers, minoritairement par les éleveurs de porcs.

15. Effets et impacts des actions résorption du Plan

La thématique résorption du Plan d'action concerne la réussite de la maîtrise de la fertilisation de la fertilisation à base de déjections animales et en priorité la surfertilisation azotée visant à l'amélioration de la qualité de l'eau.
La mise en œuvre des actions de résorption s'appuie sur les dispositions des deuxième programme d'action directive nitrate (2001-2003) et troisième programme (2004 2007) qui doivent permettre de corriger les pratiques agricoles afin de protéger voire restaurer la qualité de l'eau. La gestion des mesures de soutien et des subventions au titre de la réglementation sur les établissements classés s'inscrit dans le PMPOA 2.
Ces mesures ont été complétées par la mise en place dans le cadre du PAB, d'une action visant la réduction volontaire des effectifs d'animaux. La mise en place de cette action n'a pu être effective qu'en 2005. Elle est définie par la circulaire DPEI/SDEPA/C2005-4013 du 17 février 2005.
Les discussions sur les effets et impacts des mesures et actions contenu dans la thématique du Plan d'Action vise en premier lieu à analyser les effets et impacts propres aux dispositions contenues dans la thématique du plan d'action et ensuite analyser et juger des effets du PAB sur les mesures de la thématique résorption.

7.1 Effets et impacts des mesures de résorption.

Les résultats des mesures de résorption montrent que l'ensemble des objectifs de résorption fixés dans le cadre du PAB n'ont pas été atteints. Le lien avec les effets observés sur la qualité de l'eau est difficile à établir.

1. **Les objectifs fixés en terme de résultats sur la réduction de l'azote organique ne sont globalement pas atteints**

Le tableau suivant précise les écarts entre objectifs et résultats obtenus (résultats septembre 2006) :

Mode de résorption	Objectifs (en tonnes de N)	Réalisation septembre 2006	Ecarts	Nombre d'exploitations
Résorption totale	44 000	28 000	-16 000	4704
Réduction par aliment biphase	7 000	6735	- 265	2697
Traitement et procédés abattant N	29 000	6934	- 22 066	570
Gain de SPE (1)	4 000	48	- 3952	31
Transfert	8 000	11 873	+ 3 873	947
Réduction des effectifs (2)	3 000	2 101	- 899	?

Source : MIRE - Comité Eau et Agriculture – Septembre 2006

(1) L'objectif de gain de surface potentiellement épandable n'est pas inclus dans l'objectif global.
(2) La DRAF communique des chiffres ne comprenant que les dossiers ayant bénéficié du dispositif de soutien mis en place en 2005.

Le tonnage de résorption atteint 28 000 tonnes dans les ZES soit un taux d'atteinte des objectifs de 63 %. Aucun suivi de résorption pour l'ensemble de la Bretagne n'est communiqué.

Or, l'objectif global de résorption à l'échelle de la Bretagne fait état de 80 000 tonnes, à comparer aux 28 000 tonnes mesurées réalisées soit un taux de réalisation de 35 % pour l'ensemble de la Bretagne.
On observe que les voies de résorption ont donné des résultats très nuancés. La mise en place de traitement par abattement s'est révélée bien au dessous des objectifs avec un taux de réalisation de 24 % en ZES. Cela tient en particulier à une sous réalisation des installations de traitement : Selon les prévisions initiales, les besoins de créations de stations de traitement individuelles auraient dus aboutir à plus de 1000 réalisations alors que seulement 570 agriculteurs sont concernés en septembre 2006. Mais c'est surtout l'échec des stations collectives qui crée l'écart.

2. **Le programme de résorption est coûteux**. Même si les tableaux de suivi financiers communiqués offre une lecture difficile à interpréter, il ressort que les intentions de mobilisation de crédits pour le traitement s'établissaient à 155 millions d'euros au départ du Plan. La programmation communiquée par le SGAR (chapitre 5), fait état de 37,5 millions d'euros programmés pour le traitement dont 23 M€ pour les dossiers individuels et 14,5 millions d'euros pour les dossiers collectifs. Les montants payés sont méconnus.
   Les aides à la réduction de cheptel étaient inscrites pour 29 millions d'euros en maquette initiale, pour être ramenée à 9 millions d'euros compte tenu du retard de mise en œuvre. Finalement, un peu moins de 6 millions d'euros auront pu être mobilisés.
   Il semble que la mobilisation des crédits ait été ralentie en raison de la politique budgétaire de l'Etat vis-à-vis de la mobilisation des crédits de paiement.

3. **Les effets du programme de résorption sur le revenu des éleveurs ont un impact très variable** suivant les voies choisies. En l'absence d'étude précise nous retenons les estimations couramment admises : tandis que les coûts d'épandage sont de l'ordre de 1,5 euros /tonnes de lisier, le traitement biologique s'élève entre 15 et 20 euros le m3 soit environ dix fois plus. Le passage à une alimentation biphasée coûte environ 5 à 6 euros/kg d'azote excédentaire. Pas d'informations précises sur le coût des effluents transférés. Ces différences expliquent également le retard de réalisation en matière de traitement et la préférence pour les autres modes.

4. **Le programme de résorption a bloqué la croissance de la production des élevages notamment en porcs.**

5. **Les indicateurs de suivi utilisés pour mesurer la résorption présentent un degré de fiabilité relative**. Les données par exploitation sont alimentées par les dossiers ICPE dans lesquels figure la technique de résorption choisie et l'azote organique ainsi impacté calculé selon le cheptel déclaré. La qualité des indicateurs de résorption dépend de la fidélité des réalisations par rapport au dossier. Le dispositif de contrôle permet de veiller à la réduction des écarts. Concernant les résorptions par traitement et par aliment biphasée, les résultats sont jugés assez fiables par les autorités. Par contre, la résorption par transfert est moins certaine. Si la quantité d'enlèvement des effluents

exportés ne pose pas de difficultés, il reste possible que la totalité ne soit pas épandue hors des zones à 140 kg /ha. Ce qui le cas échéant ne permet pas de retenir la quantité exportée comme étant résorbée.

6. **Le suivi des mesures de résorption dans le cadre du Plan ne porte que sur l'indicateur azote organique** et ignore les suivis concernant la résorption du phosphore en particulier concernant les exploitations (supérieures ou égales à 25 000 kg/an d'N) soumises à obligation de traitement.

7. Le système de suivi des résultats de résorption de l'azote, établi par la MIRE, ne propose pas la mise en comparaison avec l'évolution des non conformités des teneurs en nitrate de l'eau. **De ce fait, aucune appréciation de l'efficacité du programme de résorption sur la qualité de l'eau n'est permise**.

8. La mise en œuvre du programme de résorption d'azote organique est globale et porte prioritairement sur les ZES. **Le rôle du programme de résorption dans l'amélioration de la mise en conformité de la qualité des eaux n'apparaît pas clairement dans le PAB**.
   La cohérence avec Bretagne Eau Pure n'est pas abordée. L'aspect protection de la ressource eu égard aux zones sensibles n'est retenu que dans un dispositif de contrôle plus intense de la conformité des IPCE dont les résultats ne sont pas communiqués. Ce à quoi il faut ajouter la création des ZAC (Zones d'Action Complémentaire). Ces zones concernent les bassins d'alimentation en eau potable où la qualité des eaux brutes est insuffisante. Les résultats concernant ces zones ne sont pas suivis dans le cadre du PAB.

7.2 Effets et impacts du plan sur les mesures de résorption

Le Plan fixe deux objectifs concernant la thématique « résorption » : Il vise à accélérer la résorption et le traitement des déjections animales d'une part, et d'autre part, à accompagner les réduction volontaires d'animaux. La mise en œuvre du Plan s'est traduite également par une organisation des moyens de suivi et de gestion des mesures qui ont visé à améliorer les coordinations des services et des acteurs économiques.

1. La mise en place d'une organisation de gestion et de coordination des services de l'état à l'échelle de la région a incontestablement amélioré le suivi et la coordination pour renforcer la cohérence des programmes de reconquête de la qualité de l'eau, pour définir des objectifs territorialisés de restauration de la qualité de l'eau, permettre l'harmonisation des réglementations locales et suivre l'exécution des programmes de résorption des excédents structurels. Ces fonctions ont été développées grâce à la mise en place de la MIRE. L'amélioration du rôle et de la coordination des services de l'état est incontestée.

2. Il n'apparaît pourtant pas clairement que la mise en place du PAB ait eu des effets sur l'accélération de la résorption des rejets d'azote organique. Le dispositif de traitement obligatoire ne permet pas de dépasser le résultat global de 29 000 tonnes d'N organique résorbable par les élevages concernés par les seuils de traitement en place. Ce résultat est loin des objectifs de 44 000 tonnes en ZES et 80 000 tonnes pour

l'ensemble de la Bretagne. Pourquoi n'a-t- on pas géré l'abaissement des seuils d'obligation afin de rendre réaliste les objectifs fixés ? l'examen détaillé des moyens financiers réellement disponibles eu sans doute été utile pour apporter les éléments de réponses. Le manque de moyen de trésorerie d'argent public n'a- t- il pas été la véritable cause des retards enregistrés dans le développement du traitement des effluents ?

3. L'échec des solutions de traitements collectifs explique également l'insuffisance de résultats.

4. La réduction volontaire d'animaux est une mesure directement attribuable à la mise en place du PAB. Malheureusement, elle souffre d'une mise en place tardive avec des moyens financiers nettement plus réduits et des disponibilités de crédits de paiement faibles. C'est une action dont le succès dépend de la volonté des agriculteurs, ce qui rend aléatoire les décisions selon les effets de la conjoncture économique.

8. Bilan net du Plan

1. La mise en œuvre du Plan a permis la définition d'objectifs clairs par rapport à la réduction des rejets d'azote organique (avec les réserves émises plus haut). Néanmoins les objectifs retenus semblent manquer de réalisme.

2. Le suivi financier et le suivi des réalisations techniques ont manqué de clarté et de transparence pour un meilleur suivi des moyens lis en œuvre.

3. Le fonctionnement des services de l'Etat et du suivi ont été nettement améliorés.

4. La coordination avec les autres acteurs concernés a été plus limitée ou absente (Région, collectivités territoriales, représentant professionnels, représentant des acteurs économiques).

5. Il n'y a pas eu mise en place d'une articulation réelle avec les autres programmes, notamment Bretagne Eau Pure.

6. L'inscription de la mesure résorption dans le Plan semble avoir eu des effets positifs en terme de communication (notamment, le plan est à la base du plan d'action organique présenté à la Commission Européenne dans le cadre du contentieux).

Etude de cas : Adaptation bien-être des animaux

1. Logique d'action de la mesure

La mesure s'inscrit dans la thématique « maîtrise sanitaire et bien-être animal ». D'après la fiche-action, la finalité sur l'ensemble de la thématique est de concilier performance économique et satisfaction des attentes de la société et des consommateurs.

La mesure bien-être animal répond aux enjeux suivants :
- Reconquête de l'image de l'agriculture bretonne ;
- Objectifs socio-économiques, avec la perspective d'une sanction européenne en cas de non-respect des directives sur le bien-être animal.

Le descriptif des actions et le récapitulatif des coûts (cf. fiche action) évoquent l'accompagnement financier des investissements dans les élevages mais aussi le soutien à des initiatives et des projets innovants dans le domaine du bien-être animal.

2. Moyens affectés dans le PAB

Le budget affecté pour la mesure tel qu'il apparaît dans la fiche-action était très ambitieux : 77,5 millions d'euros, dont 61 millions sur l'adaptation des ateliers d'élevage. Cela représentait l'essentiel du budget de la thématique « maîtrise sanitaire et bien-être » (87,6 M€ au total).

Au final, les actions financées ont été les suivantes :
- mise aux normes veaux de boucherie : 8 965 k€ en 2003 ?
- réseau ITAVI : 10 000 euros en 2005
- brumisation en volailles : 475 000 euros en 2005

<u>Le récapitulatif des moyens affectés appelle quelques commentaires :</u>

Mise aux normes des veaux de boucherie :
La mise aux normes des veaux de boucherie ne devait pas à l'origine faire partie du plan, car elle était déjà inscrite au CPER depuis 2000. Une double circonstance a provoqué son intégration en cours de plan : d'une part, les enveloppes CPER s'étaient réduites, la contre - partie nationale aux fonds européens (FEOGA) ne pouvait plus être mobilisée par ce biais, or sans cette subsidiarité les fonds FEOGA étaient perdus. D'autre part, la mesure du plan

d'action en faveur de la réduction de cheptel n'avait pas reçu l'agrément nécessaire à sa mise en œuvre : les fonds mobilisés au sein du plan d'action pour cette mesure risquaient eux aussi d'être perdus. Enfin, l'Onilait, l'Ofival, le GIE Lait-Viande, etc. s'étaient mobilisés depuis le début de la mise aux normes veaux de boucherie pour en démontrer l'importance économique dans l'équilibre des filières lait et viande (colloque au SPACE en 2000, publications, etc.). L'Etat a donc décidé de basculer sur la mise aux normes des veaux de boucherie l'enveloppe initialement prévue pour la réduction de cheptel. Cela a permis d'accomplir la mise aux normes dans tous les élevages concernés en Bretagne.

Action brumisation :
Non prévue au départ, cette action a été décidée dans l'année qui a suivie l'été caniculaire ayant engendré une forte mortalité dans les élevages. Cette mesure a été classée en bien-être animal par les maîtres d'œuvre et les partenaires financiers : ce classement pourrait être discuté, étant donné que la motivation essentielle de l'action est d'ordre économique.

3. Mise en œuvre de la mesure

Le chef de file de la mesure est M. Philippe Hercouët, DSV 35. Les réajustements sur la mesure (décisions d'affectation à des actions non-prévues initialement) se font en comité des financeurs d'après M. Hercouët.
Les actions de mise aux normes en porcs et volailles n'ont pas eu lieu faute de mobilisation de crédits.

4. Contexte d'intervention

La motivation principale des actions bien-être est l'échéance réglementaire européenne :
- veaux de boucheries : mise aux normes obligatoire pour 2003 ;
- volailles : échéance en 2012 ;
- porcs : échéance en 2013.

En veaux de boucherie, une étude démontrait en 2000 l'effet régulateur de la production sur l'ensemble des filières lait et viande bovine (cf. présentation au colloque du 13 septembre 2000 par l'Onilait et l'Ofival).

5. Bilan d'exécution

Objectifs de départ	Actions prévues	Budget prévu	Réalisations	Indicateurs	Effets et impacts
Accompagner la mise aux normes bien-être animal (références, réseaux, diagnostics, aides aux investissements)	Diagnostics en porcs et volailles, références et réseaux, aides aux investissements en porcs et volailles	61 000 000 €	***Réseau ITAVI*** : acquisition de références chez 4 éleveurs : 10 000 euros en 2005 ***Action brumisation*** en volailles : 475 k€ (pertinence du classement dans cette sous-action ?) ***Mise aux normes veaux de boucherie*** : 8 965 k€ ou 3M€ en 2003 selon les sources	Les indicateurs concernent les veaux de boucherie : action CPER (fonds Ofival) et plus que plan d'action.	Réseau ITAVI : effets reportés dans l'attente de la parution des références. Action brumisation : effet économique (moins de pertes dues aux coups de chaleur)

Sur la mise aux normes des veaux de boucherie, les tableaux du SGAR indiquent un budget de 8 565 k€ mobilisés par l'Etat et 400 k€ par les départements. Cependant, la DRAF (Philippe Touzet) indique un budget de 3 millions d'euros sur le plan d'action. Les 8 565 k€ correspondraient davantage à l'ensemble des crédits Ofival sur la mesure veaux de boucherie (CPER compris).

<u>Pourquoi la mise aux normes des porcs et des volailles n'a pas eu lieu ?</u>

- En volailles, un coût trop élevé au regard des ressources mobilisables
Le CRO a tenté d'obtenir des fonds afin d'avancer sur la mise aux normes en volailles, sans succès : les fonds FEOGA n'ont pu être mobilisés faute de contre-partie nationale. Cela s'explique selon le Comité par les fortes sommes à engager : de 12 à 20 euros par poule selon les situations, soit environ 40 millions d'euros sur la Bretagne (la synthèse des demandes 2006 présentée par la DRAF fait état d'un coût prévisionnel pour la filière de 250 millions d'euros). A titre de comparaison, le budget engagé en 2006 sur les 3 premières thématiques du plan d'action est inférieur à 1,2 million d'euros. La DRAf conseille un report sur le prochain CPER.

- Mais il y avait une opportunité à saisir avant 2004
La mise aux normes suppose des investissements conséquents et sera obligatoire en 2012. Les éleveurs qui choisissaient de se mettre aux normes avant le 1er janvier 2004 avaient cependant l'autorisation d'avoir une densité supérieure (550 cm² par poule), tandis que ceux qui feront les investissements entre 2004 et 2012 devront directement respecter une surface minimale de 750 cm² par poule. Ainsi, selon le CRO, s'il y avait eu un budget, il y aurait eu quelques candidats en 2002 et 2003.
Le CRO craint que l'absence d'aides se traduise par une baisse de la production bretonne.

- En porcs, l'ARIP considère que l'aide était prématurée : l'échéance est au 1er janvier 2013, les éleveurs ne changeront pas leur système tant que ce dernier fonctionne. Là aussi, les

ressources à mobiliser sont importantes : moins de 5% des places de truies sont aux normes aujourd'hui.

6. Efficacité

Les indicateurs du tableau de bord de la mesure font référence exclusivement aux veaux de boucheries :

- % d'ateliers veaux aux normes : réalisation à hauteur de 81 % de l'objectif initial
- Nombre de places veaux aux normes : 91%.

Ainsi, l'action, même si elle n'était pas prévue initialement, fut efficace : nous en avons évoqué plus haut les raisons (contexte réglementaire, économique et financier). Nous pouvons déduire de ces deux pourcentages que les ateliers les plus importants en taille se sont mis aux normes.

Les indicateurs porcs et volailles n'apparaissent pas : les objectifs atteints sont ici proches de zéro.

Enfin, les indicateurs mentionnent la réalisation de deux réseaux de suivi des élevages, l'un étant a priori le réseau ITAVI mis en place en 2005 chez 4 éleveurs. Les références de ce suivi n'étaient pas encore parues en août 2006.

7. Effets et impacts

Effets et impacts de la mesure

Les mesures bien-être ont pour objectifs d'améliorer l'image de l'agriculture bretonne et d'éviter les sanctions financières de l'Europe pour non-respect de ses directives. Elles ont par ailleurs un impact direct sur le revenu des éleveurs, car elles se traduisent par des investissements et parfois par une diminution du cheptel. Nous pouvons regretter l'absence d'indicateurs sur l'ensemble de ces effets supposés.

Effets et impacts du plan sur la mesure

Le plan a permis l'accomplissement de l'action de mise aux normes des veaux de boucherie, et a en cela été particulièrement efficace. Il a cependant créé un précédent, sur lequel les filières volailles et porcs souhaitent s'appuyer afin d'obtenir à leur tour un financement des investissements de mise aux normes dans leurs élevages.

8. Bilan net du Plan

Le Plan a permis de terminer l'action de mise aux normes des veaux de boucherie, en assurant la continuité des engagements pris initialement par l'Etat au travers du CPER. Il n'a cependant pas permis d'induire un changement dans le mode de financement de ces mises aux normes, alors que l'Etat ne paraît pas souhaiter donner son appui au financement des mises aux normes dans les autres élevages. Il n'a surtout pas lancé une dynamique d'innovation et de changement dans la perception du bien-être animal ; les actions prévues en termes d'innovation n'ont pas été réalisées, le réseau mis en place chez 4 éleveurs par l'ITAVI n'a pas encore donné de résultats.

Etude de cas : Formation-emploi

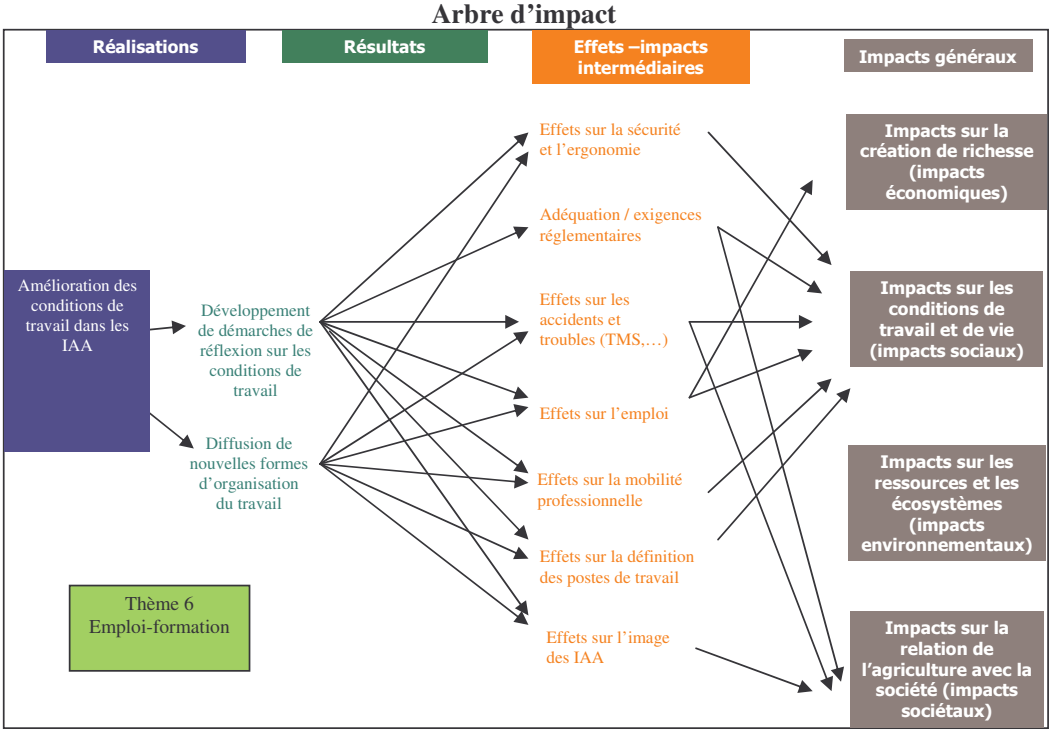
1. Logique d'action de la mesure

Objectif de la Charte :
Afficher et mettre en place la « chaîne bretonne d'excellence en qualité et en sécurité, alimentaires et environnementales »

Objectifs du Plan d'action :
Les mesures répertoriées dans la thématique « Formation-emploi » s'inscrivent dans le cadre plus général des actions d'accompagnement du changement, et en particulier l'action 3 *Dynamiser la gestion des ressources humaines en fonction des nouveaux enjeux et des nouvelles perspectives des métiers ; développer la formation initiale et continue ; améliorer les conditions de travail.*

Plus précisément les objectifs définis dans la thématique emploi-formations sont :
- Promouvoir les métiers des IAA et en améliorer l'image
- Améliorer les conditions de travail dans les IAA, en particulier réduire les TMS
- Mieux former et accueillir les salariés en entreprise
- Mieux former les exploitants aux risques et conditions de travail

Arbre d'impact



Pertinence :

- En quoi la thématique répond-elle aux enjeux prioritaires du Plan ? Les objectifs présentés ci-dessus contribuent directement aux **objectifs socio-économiques de pérennisation des activités agricoles et des IAA** via l'amélioration de l'emploi, tant en termes qualitatifs (amélioration des conditions de travail) qu'en terme quantitatifs (promotion des métiers et maintien des salariés dans leur entreprise).
- En quoi la thématique ne répond-elle pas aux enjeux prioritaires du Plan ? Bien que les **objectifs environnementaux** puissent être pris en compte dans la formation des exploitants, la pertinence de la thématique emploi-formation est très limitée dans ce domaine.

Cohérence interne :

Les mesures initialement inscrites au Plan d'Action dans le cadre de la thématique emploi-formation sont les suivantes :

1. projet « METIA » : création d'un outil informatique d'information sur les métiers de l'agroalimentaire pour le grand public.
2. Création d'outils à destination des IAA pour :
    a. L'aide au recrutement
    b. L'appui aux procédures d'accueil des nouveaux salariés
    c. L'aide à la gestion des compétences
3. financement de la formation professionnelle continue
4. expérimentation de méthodes d'organisation de travail : équipes autonomes de production (EAP) ; diffusion des bonnes pratiques
5. étude prospective sur les emplois et les qualifications
6. renforcement du groupe témoin des IAA de Bretagne
7. capitalisation et mutualisation à partir d'expériences individuelles d'entreprise via la création de moyens d'échanges
8. faire l'état des lieux des TMS dans les IAA bretonnes
9. construire un outil commun de communication vers les entreprises
10. proposer aux entreprises des actions de conduite de projets de lutte contre les TMS
11. former les acteurs concernés au sein des entreprises (DRH, représentants du personnel, responsables sécurité)
12. améliorer les conditions de vie dans les exploitations, notamment via la mise en place de CTE « amélioration des conditions de vie »

NB : en ce qui concerne les conditions de vie des exploitants, le tableau de financement du Plan d'Action de 2002 fait apparaître la mesure 12 ci-dessus, mais dans le descriptif du plan, cette mesure est complètement séparée des mesures concernant les IAA. En revanche, les mesures relatives à la formation initiale et continue des actifs agricoles (voir fiche action correspondante) n'apparaissent nulle part dans le tableau de financement.

Le plan a permis de lancer une réflexion globale et cohérente sur le thème de l'emploi, même si certaines actions, dont l'action phare – la lutte contre les TMS – étaient déjà en cours d'élaboration.

En conséquence, toutes les mesures répertoriées dans cette thématique contribuent bien à une meilleure adéquation entre les besoins en ressources humaines des activités agricoles et des IAA d'un côté, et les compétences disponibles de l'autre, avec une meilleure prise en compte des conditions de travail.

Cohérence externe :

La thématique de l'emploi-formation est, dans la pratique, isolée des autres thématiques inscrites au Plan d'Action. Toutefois, ses objectifs sont cohérents avec les objectifs généraux d'accompagnement du changement, ainsi qu'avec les objectifs de stratégie agroalimentaire régionale, en particulier en ce qui concerne la sous-action « conditions d'exercice des métiers dans les IAA ». C'est d'ailleurs la même organisation, l'ABEA, qui a joué un rôle leader dans la mise en œuvre des actions envisagées au titre de la stratégie agroalimentaire et au titre de l'emploi et des conditions de travail dans les IAA.

Le Plan d'Action a donc contribué à la cohérence externe des initiatives prises dans le domaine de l'emploi, surtout de façon indirecte, par l'implication de l'ABEA dans les différentes thématiques liées à l'agroalimentaire.

2. Moyens affectés dans le PAB

	contrat de plan			autre		
	Etat	Région	Dépt	Etat	Région	Total
Emploi - formation IAA et exploitations	-	-	-	6 460	-	6 460
Conditions de travail dans les IAA	-	-	-	1 000	1 000	2 000
Conditions de vie dans les exploitations	869	2 774	-	54 730	-	58 373
Total Emploi-formation	**869**	**2 774**	**-**	**62 190**	**1 000**	**66 833**
Total PAB	96 275	70 218	42 533	329 877	21 711	560 614
% Emploi-formation/PAB	**1%**	**4%**	**0%**	**19%**	**5%**	**12%**

Hors conditions de vie dans les exploitations

	contrat de plan			autre		
	Etat	Région	Dépt	Etat	Région	Total
Emploi - formation IAA et exploitations	-	-	-	6 460	-	6 460
Conditions de travail dans les IAA	-	-	-	1 000	1 000	2 000
Total Emploi-formation	**-**	**-**	**-**	**7 460**	**1 000**	**8 460**
Total PAB	95 406	67 444	42 533	275 147	21 711	502 241
% Emploi-formation/PAB	**0%**	**0%**	**0%**	**3%**	**5%**	**2%**

Source: tableau de financement du plan d'action pour la Bretagne 2002-2006 (en milliers d'Euros)

Si l'on considère l'ensemble des financements prévus pour la thématique emploi-formation, on obtient un montant de 67 M€, soit 12% de l'enveloppe globale. Cependant, près de 70% de ces financements sont attribués à l'action « Conditions de vie dans les exploitations » qui repose sur la mise en place de 300 CTE. Or les CTE ont disparus et cette action n'apparaît plus dans le bilan 2006, et n'a pas non plus été mentionnée par les chefs de file. Si l'on exclue cette ligne du plan de financement, on tombe à un budget de 8,5M€, soit 2% de l'enveloppe globale.

Les allocations restantes sont difficiles à rapprocher de lignes de financement précises. Cependant, d'après la CRAB (pour les actions de formation des actifs agricoles), comme le

DRTEFP (pour les mesures prises envers les IAA), les fonds proviennent de budgets préexistants et réalloués par les financeurs au Plan d'Action.

En conclusion, l'impact réel du Plan d'Action sur la mobilisation de crédits est difficile à évaluer précisément, mais il paraît marginal, d'après les renseignements obtenus.

3. Mise en œuvre de la mesure

La thématique emploi-formation a été pilotée par la DRAF et la DRTEFP.

L'action phare de cette thématique est la réduction des TMS dans les IAA, pour la mise en œuvre de laquelle deux associations ont joué un rôle clé :

- l'Association Bretonne des Entreprises Agroalimentaires (ABEA) : mobilisation des acteurs, mise en œuvre et suivi des projets individuels des entreprises
- l'Association Régionale pour l'Amélioration des Conditions de Travail (ARACT ; ex-ANACT Bretagne) : rôle de conseil et d'animation

D'autres acteurs concernés par les problématiques de santé et travail ont également participé à la mise en œuvre de cette action, en particulier sur les questions d'information et de sensibilisation: la CRAM, les médecins du travail, la CFDT, la MSA.

On peut également mentionner le rôle de l'Association pour le développement de la formation dans les IAA (Adefia) dans les actions liées à la gestion des compétences (création d'outils à destination des entreprises).

Enfin, les mesures pour la formation des actifs agricoles et pour l'information sur les métiers agricoles ont été mises en œuvre par la CRAB, dans le cadre de ses attributions normales.

Dans le cas de la lutte contre les TMS, le Plan d'Action a permis de réunir des acteurs qui interviennent habituellement de façon autonome (associations d'employeur, syndicats de salariés, professionnels de la santé). De l'avis général, la participation conjointe de ces différents acteurs est une des originalités et une grande force de cette initiative.

Pour les autres actions, les effets du Plan sont plus diffus. La dynamique de coopération créée dans le cadre de la lutte contre les TMS est certainement un atout qui se répercute dans les autres domaines, mais les effets directs du Plan sur les autres actions sont difficiles à cerner.

4. Contexte d'intervention

La prise en compte de la thématique emploi-formation ne correspond pas à une situation de crise sanitaire majeure comme la vache folle ou d'obligation réglementaire comme la résorption.

Cependant, les difficultés de recrutement et les problèmes de personnel (absentéisme, turnover, etc.) deviennent préoccupants dès la fin des années 90 dans les secteurs agricole et

agroalimentaire. En particulier, on constate une recrudescence des TMS dans les IAA bretonnes et surtout dans le secteur de la viande. L'ANACT Bretagne se penche sur ce problème dès 1997.

La question des TMS est traitée au niveau national mais le taux de TMS dans les IAA bretonnes (85% des maladies professionnelles en Bretagne au lieu de 68% au niveau national, dont 2/3 dans les IAA) en fait le sujet central des réflexions sur les conditions de travail dans ce secteur. Le programme de la thématique emploi-formation du Plan s'appuie en grande partie sur les travaux déjà lancés dans ce contexte.

5. Bilan d'exécution

• Bilan d'exécution financière

D'après les tableaux du SGAR, le montant total engagé en juillet 2005, s'élève à 7 480 714€, soit 11% du montant prévu dans le tableau de financement d'origine.

Ces chiffres sont cependant à prendre avec beaucoup de réserves :

1. Comme mentionné précédemment, l'action concernant les CTE dans le cadre de l'amélioration des conditions de vie des actifs agricoles qui représentait environ 70% du budget n'a pas été mise en œuvre.
2. De nombreuses actions répertoriées dans le plan des engagements financiers du SGAR n'ont été identifiés ni par les chefs de file ni par les acteurs concernés comme faisant partie du plan d'action (ex : observatoire emploi-formation)
3. Aucune des personnes rencontrées n'a été en mesure de présenter un suivi financier des actions du plan.

Selon les informations fournies par le DRAF et l'Adefia, un peu plus d'1M€ ont été dépensés entre les actions d'attractivité des métiers mises en place par la CRAB, la mise en place des entreprises pilotes, le projet EQUAL, et la création des guides pratiques par Adefia. Ces financements proviennent de sources diverses (Europe, Etat, Région) et il est impossible de savoir exactement ce qui est attribuable au Plan. Il n'existe aucune estimation globale des dépenses pour la lutte contre les TMS, dont les actions phares comme le Club d'entreprises ont été cofinancées par les entreprises elles-mêmes, l'ARACT, et les différentes instances publiques.

• Bilan des réalisations physiques

Les réalisations, selon le bilan de comité de suivi du 14 avril 2006, et confirmées par les chefs de file :

1. <u>Lutte contre les TMS</u> :
    - Conception et mise en œuvre de journées de sensibilisation et d'information sur les TMS (2002) : 8 réunions auprès des employeurs et des membres de CHSCT (séparément) ; audience totale de 280 personnes. Selon les enquêtes de satisfaction menées suite à ces réunions, la plupart des entreprises représentées avait déjà lancé des travaux ou au moins une réflexion sur le

sujet, mais dans plus de la moitié des cas cette action a permis de relancer les démarches. Les enquêtes de satisfaction ont également permis de cerner les besoins des entreprises en termes d'information et d'actions à mettre en place. Ces résultats ont servi de base aux recommandations faites par la suite dans le cadre du plan.

- Enquête épidémiologique menée par la MSA au niveau Bretagne
- Expérimentation sur les EAP
- Mise en place d'un groupe d'entreprises pilotes (démarrage en 2003) : 11 entreprises pilotes engagées dans une démarche globale incluant un diagnostic complet des méthodes de travail, des études, des actions et une évaluation de ces actions. Ces expériences pilotes ont été accompagnées par l'ARACT
- Création d'un club d'entreprises (2004) : une dizaine d'entreprises qui échangent spécifiquement sur le thème des TMS (2 nouveaux clubs doivent être créés). L'ARACT anime le premier club, des consultants doivent être trouvé pour les 2 autres.
- Action de maintien de l'emploi des salariés de plus de 45 ans, fragilisés par les TMS, dans le cadre du projet européen EQUAL (2004-2005)
- Sensibilisation et formation des représentants du personnel (depuis 2003)

2. promouvoir les métiers dans les IAA et la production agricole :
   - Réalisation d'un DVD métiers de l'agriculture par le CRAB
   - Journées et colloques ABEA sur la découverte des métiers des IAA
   - Conseil de l'Adefia pour mettre au point des plans de formation auprès des IAA

3. mieux former et accueillir les salariés :
   - Edition par l'Adefia de guides pratiques, basés sur des expériences d'entreprises bretonnes sur les thèmes suivants :
   - Aller vers des Equipes Autonomes de Production
   - Gérer les compétences et l'emploi
   - L'Accueil des salariés
   - GPEC : mise en place par l'Adefia d'outils de modélisation et de tableaux de bord pour concevoir des plans d'emploi et de formation

6. Efficacité

• Niveau d'atteinte des objectifs

Objectifs généraux de la mesure :

Les objectifs en termes de cible et d'enjeux semblent avoir été atteints dans le cas des IAA. Une véritable mobilisation des acteurs s'est développée pour l'amélioration des conditions de travail et en particulier pour la lutte contre les TMS. Dans le domaine agricole, en revanche, la thématique de la formation et de l'emploi ne semble pas avoir eu beaucoup de résonnance malgré la réalisation du film sur les métiers agricoles.

Objectifs quantifiés :

En ce qui concerne les financements, les montants engagés sont difficilement identifiables, étant donné qu'ils n'ont pas toujours fait l'objet d'une comptabilité séparée. Cependant, dans le cas de la Région, pour lequel ces montants sont connus, on peut constater que les montants engagés représentent environ 50% des montants prévus. En outre, les 2/3 de ces montants correspondent à des budgets de formation de stages de la Région (bénéficiaire « Divers »), qui ne relèvent pas des actions inscrites au plan, mais des attributions normales de la Région.

Les objectifs quantifiés fixés au départ ont globalement été atteints, comme le montre le tableau ci-dessous (ces chiffres ont été confirmés à une ou deux unités près par les acteurs concernés).

Table des indicateurs

EMPLOI-FORMATION	Réalisé/ Objectif final 2006
Contrats EDDF	97%
Support information prévention TMS	100%
Nbre Entreprises en action pilote TMS	78%
Equipes autonomes de Production EAP	133%
Nbre entreprises actions correctives TMS (FACT)	73%
Nbre entreprises club TMS	60%
Tests méthode accueil-insertion des salariés IAA	183%
Gestion prévisionelle emplois & compétences en IAA (diag.SMEC)	125%

Il est à noter toutefois que ces indicateurs ne sont que des indicateurs de réalisation.

Si ces indicateurs sont positifs sur le degré d'atteinte des objectifs quantifiés, ils ne permettent donc pas d'évaluer les actions par rapport aux objectifs généraux de la mesure (réduction des TMS, amélioration de l'image des métiers, etc.). Il manque la mise en place d'indicateurs de résultats, d'effets et d'impacts, et de contexte.

- **Analyse des motifs de réussite ou d'échec de la mesure**

Selon M Lefeuvre (DRTEFP), le Plan d'Action a permis de « focaliser l'attention » sur les problématiques des IAA, et donc de mettre en lumière les problèmes liés aux TMS et les actions engagées auprès des décideurs. L'action aurait eu lieu sans la Charte, mais celle-ci a facilité l'impulsion.

Quelque soit la contribution exacte du Plan d'Action, cette mesure a rencontré un succès certain auprès de tous les acteurs rencontrés, grâce à différents facteurs :

- Pertinence : les actions mises en œuvre correspondait au besoin des acteurs (sensibilisation, actions pilotes).
- Mise en œuvre : l'implication des acteurs concernés a été forte (DRTEFP, ABEA, Adefia…) et les moyens financiers adaptés.
- Le contexte : les problèmes liés aux conditions de travail étaient évidents.

7. Effets et impacts de la mesure

• Effets et impacts de la mesure

Aucun indicateur dans le tableau de bord ne permet d'évaluer les effets et impacts des actions menées (voir paragraphe 6.1). En revanche, tous les acteurs rencontrés dans le cadre de cette étude de cas ont exprimé un enthousiasme fort concernant les mesures prises et notamment en ce qui concerne les TMS (entreprises pilotes et club d'entreprises).

Les compte-rendu d'expériences individuelles d'entreprises montre une amélioration de la productivité et une étude de la CRAM montre une diminution des TMS entre 2003 et 2004 (en termes relatifs et absolus), après une hausse constante sur plusieurs années.

• Effets et impacts du plan sur la mesure

Effets positifs :

- Dynamique de coopération entre les différents acteurs concernés
- Diffusion de l'information en dehors des acteurs impliqués
- Affirmation d'une volonté politique
- Peut-être effet de levier au niveau des financements

Effets négatifs :

On ne peut pas vraiment parler dans ce cas d'effets négatifs, mais plutôt d'insuffisance du plan, en ce qui concerne le suivi des budgets et des indicateurs de résultats et effets.

8. Bilan Net

En conclusion, il est difficile d'évaluer l'impact exact de la mesure, et encore plus l'impact du plan ou son efficience, étant donné qu'il n'existe pas de suivi réel dans ce domaine. En revanche, d'un avis à peu près unanime le plan a donné une impulsion notable aux actions concernant la lutte contre les TMS et ces actions ont été efficaces en termes d'amélioration des conditions de travail dans les IAA et en termes d'image, cela pour un coût net réduit puisque les financements sont venus pour la majorité de budgets déjà en place.

Etude de cas : Recherche & Développement

1. Logique d'action

Un périmètre incertain et ambigu

Les références du Plan

Dès le premier chapitre, de « présentation générale », le Plan d'action pose les questions de « valeur ajoutée », de « produits nouveaux », de « systèmes de production » …. Et fixe l'ambition « d'excellence ». Sont annoncées des « actions d'anticipation » et la « mobilisation de leviers d'accompagnement du changement », notamment de : « l'appareil de recherche, de développement agricole et de formation des actifs. »
Le deuxième chapitre, consacré au « double défi », met en avant la nécessité de « développer de nouvelles pratiques agronomiques »…et « d'affirmer une stratégie agro-alimentaire régionale … autour de cinq axes porteurs de progrès techniques,… »
Le troisième, qui vise « la résorption … », n'est qu'implicite mais appelle à des solutions de traitement et à des « valorisations ».
Dans le quatrième, les « actions d'anticipation » visent en particulier « la maîtrise sanitaire et la sécurité des aliments », vaste domaine de RD, d'évidence.
Ainsi, recherche et développement agricole apparaissent déjà comme un thème d'action transversal, nécessairement intégré à l'ensemble du Plan.
Dans le cinquième chapitre, « pour des actions d'accompagnement du changement », le deuxième volet prévoit « l'appel à la chaîne de recherche-développement-transfert », signale des « GIS déjà en place » et la nécessité de « pôles de compétences » dans les domaines évoqués aux chapitres précédents. Il cite « l'opération d'Agro-Transfert conclue entre les Chambres d'agriculture et l'INRA ».
Mais le sixième volet de ce chapitre V, qui concerne le suivi et l'évaluation du plan d'action, ne précise pas les modalités de prise en compte et d'intégration entre champ général et champs particuliers de RD ni entre les trois maillons de la chaîne.

Le cadre de suivi et pilotage

Dans les « actes » des comités de suivi et pilotage, de manière constante depuis 2003, les « actions d'accompagnement sont traitées en septième point. Les « principes » y sont rappelés par une « dynamique du changement », qui suppose : « innovation », …. organisation des nombreux programmes de recherche en Bretagne en associant … entreprises, centres de transfert et centres de formation supérieure. Avec un soutien plus particulier à l'innovation dans l'agro-alimentaire (dernière précision, introduite en octobre 2005).
Au titre du « réalisé », le 2ème alinéa est consacré au volet recherche-développement. De manière constante il y est d'abord affirmé que « la chaîne de RDT a été mobilisée dans les

principaux secteurs de l'activité agricole et agro-alimentaire, soit dans le cadre de la dynamique nationale, voire européenne, soit dans celui d'initiatives prises en Bretagne ».
En 2003 sont ainsi désignés, d'une part, les « GIS CEREL (lait), porcherie verte, info-sol (agronomie-techniques culturales) » et, d'autre part, « l'atelier de production pérenne CRECOM, le GIS Agro-Transfert et ses trois premiers programmes, et la préparation d'actions d'expérimentation en agrobiologie ».
En 2004 sont cités en outre les programmes du CEMAGREF intéressant les « conditions de travail dans les IAA ». On peut aussi noter en 3ème volet d'accompagnement certaines « autres actions d'expérimentation, études, références et diffusion » que l'on peut inscrire dans une définition de la chaîne RDT.

En 2005, à propos du GIS CEREL est rattaché « l'appel à projets pour l'innovation et la valeur ajoutée des IAA bretonnes ». D'autre part, le dispositif national OSEO-ANVAR est rappelé et un appel à projets de la nouvelle ANR (Agence Nationale de Recherche) est prévu. Le programme CEMAGREF va bénéficier d'un investissement pour l'étude des flux d'air localisés et d'un partenariat avec « le pôle CRISTAL (région de Dinan) » pour un projet sur « le froid localisé ultrapropre ». Enfin sont signalées la recherche de « références en traitement des boues et déchets pour la valorisation dans les IAA et la « labellisation » du projet de pôle de compétitivité VALORIAL.
En mai 2006, il est affirmé que « le GIS CEREL poursuit ses programmes et projets », le lien est fait avec le pôle laitier, VALORIAL et l'appel à projets IAA.
L'atelier porcin CRECOM est reconstruit et sera « inséré dans le programme porcherie verte ».
Les trois premiers programmes Agro-transfert sont en cours d'achèvement pour :

- ✓ Un **bilan écologique des systèmes de production agricole** (lait et porc)
- ✓ La **gestion spatiale des activités agricoles** (et temporelle, pour la régulation des flux polluants).
- ✓ Des **systèmes laitiers durables et compétitifs** (outils d'aide à la décision pour la gestion des pâturages).

Le dispositif a été « intégré dans une charte nationale financée par l'ADAR ».
Pour l'AGROBIO le CIRAB poursuit ses travaux de coordination … sur les principales filières. La diffusion est « assurée par la CRAB et les organisations économiques ».

<u>Le « grand écart » des indicateurs</u>.
Stricto sensu, dans les tableaux de financement et pour les « indicateurs d'avancement » la recherche-développement (7.2) est une des trois sous-actions du chapitre 7 (Actions d'accompagnement) et elle ne compte que deux lignes :

- ✓ Montant des programmes de recherche
- ✓ Reconstruction station porcine CRECOM.

Pour la première ligne l'objectif à fin 2006 était une dépense de 600 000 euros et le « réalisé » n'était estimé qu'à 35 % en septembre 2005 (ou encore 42 % de l'objectif intermédiaire).
On ne discutera pas ici de la signification et de l'impact d'une « dépense » en matière de RD, qu'il faudrait d'abord rapporter, d'une part, aux budgets de référence des organismes impliqués et, d'autre part, à des enjeux en valeur dans les domaines visés.
La question préalable pour l'évaluateur serait de rapporter en termes comparables toutes les contributions et synergies invoquées dans les « Actes » de suivi, telles, pour simple illustration, celles de l'INRA et autres dans les GIS CEREL, porcherie verte, infosol ; du

CEMAGREF en technologie ; des entreprises à travers l'ANVAR, les appels à projets et maintenant VALORIAL.
Sans négliger les montants attribués par exemple, à l'ADRIA, dans les lignes du chapitre 3 dit de la « stratégie agro-alimentaire régionale » mais aussi à travers ses programmes nationaux et ses contrats privés. Et ainsi de suite aux chapitres agronomie, résorption, maîtrise sanitaire et bien être, etc.
Pour la deuxième ligne (CRECOM) l'objectif est aujourd'hui atteint mais l'indicateur d'impact ne pourra relever que d'une évaluation ultérieure. C'est le problème général des dépenses d'investissement qui ne créent qu'un potentiel qui restera à valoriser, ou une promesse.
A ce titre cette ligne aurait pu être rattachée au chapitre agriculture de qualité quant à sa finalité ou bien à la sous action 7.2 « provoquer et accompagner le changement » quant à son effet communiquant.

Objectif et champ de l'étude de cas.

L'objectif est de contribuer au jugement évaluatif, particulièrement des « actions d'accompagnement » et plus généralement de l'ensemble du Plan.
De ce dernier point de vue le champ de l'étude serait celui de la « mobilisation de la chaîne de recherche-développement-transfert » au travers des sept chapitres du Plan. Largo sensu il couvrirait toutes les sous-actions repérables de RDT, même non identifiées comme telles.
Cependant, l'étendue, l'hétérogénéité et les manques d'informations sur un tel champ suffisent alors à écarter le principe et la pratique de la méthode d'étude de cas.
Pour le jugement on s'appuiera donc d'abord sur le témoignage des responsables signataires du Plan, qualifiés par la vocation et l'implication de leurs organismes et organisations.

A l'inverse, au sens le plus étroit, l'étude de cas sera pleinement valide pour une sous- action typique de la chaîne RDT dans le cadre du Plan, selon les critères suivants :

- ✓ Action nouvelle et durable
- ✓ Concernant plusieurs maillons de la chaîne
- ✓ Cofinancée par l'Etat (et/ou l'Europe) et par la Région (et/ou les Départements)
- ✓ Dans des domaines et avec des enjeux significatifs.

La convention CRAB – INRA 2002 – 2006 et le triple programme Agro-transfert qui concerne systèmes de production, agronomie, qualité des eaux et paysage, sont apparus comme « le cas » indiscutable. Le financement public y couvre 75 % du coût du projet et se partage entre 48 % pour l'UE, 20 % pour l'Etat (FNADT) et 32 % pour la Région.

Pertinence de la sous action 7.2 recherche développement et des actions liées de RDT.

Le changement technique est une cause des plus unanimement reçues des théories économiques de la croissance et du développement. De même l'objectif d'innovation est au cœur de la théorie des sciences de gestion. Ce n'est donc pas le lieu d'en discuter.

Plus précisément, si l'on considère « la Charte » comme « l'évaluation ex ante » validée par l'ensemble des signataires, avec son objectif stratégique central de « chaîne bretonne d'excellence », l'on doit souligner :

- ✓ l'appel initial à la « mobilisation des importantes ressources intellectuelles, scientifiques, techniques …(nécessaires) pour conduire la dynamique de changement ».

- ✓ la première proposition des mesures d'accompagnement en faveur de l'ensemble « recherche/développement/transfert » et au moyen d'un « pôle de compétence avec implication des professionnels ».

Pertinence du programme Agro-transfert

On ne reviendra pas ici sur la pertinence typique de ce programme, montrée ci avant.

Cohérence interne des actions d'accompagnement

Brièvement, on peut considérer comme faible et inégale la cohérence des contenus entre les sous-actions 7.2 RD, 7.1 Renforcement de l'action publique et 7.3 Provoquer, accompagner le changement.
La seconde concerne principalement l'instruction des dossiers (ICPE…) et le renforcement des contrôles administratifs.
On peut seulement postuler que les trois programmes Agro-Transfert contribueront à modifier les systèmes et comportements visés par « l'action publique », par exemple pour la « mise en place de plans de gestion de la ressource en eau » (mesure 7.19).
La troisième a été centrée sur les opérations de communication dans et pour le milieu agricole, à fin de « réconciliation ».
Cependant, on peut noter dans les programmes 9 à 12 des propositions de la « fiche action » l'appui voulu à la « diffusion » et à la « formation », cohérent de principe avec l'objectif de Agro-Transfert.

Cohérence interne des actions de RDT

La fiche action est surtitrée « pôle de compétences scientifiques ». Elle présente une « méthode générale » qui est : d'identifier un pôle de compétence … dès qu'un problème stratégique est mis en évidence à l'échelle de la Région… afin d'assurer le transfert vers l'ensemble des opérateurs ».
Ainsi, tous les domaines du Plan et au delà sont concernés et Agro-Transfert s'insère dans une série courante et à venir de réseaux, programmes, actions ad hoc, dont les GIS lait et porc, et jusqu'au futur Valorial.

Cohérence externe des actions d'accompagnement
Dans le principe et comme leur dénomination l'indique, toutes les actions s'insèrent organiquement dans une ou plusieurs thématiques et mesures du Plan. Ainsi pour « l'action publique » (7.1) vis à vis de la résorption, et pour l'accompagnement de communication (7.3) sur et pour l'ensemble du Plan.

Cohérence externe des actions de RDT

Toujours dans le principe, la réciproque à ce qui précède est largement vérifiée à travers l'intention de mobilisation générale de la chaîne de RDT pour tous les objectifs du Plan et dans le concept de pôles de compétences rappelé ci avant.
En ce qui concerne particulièrement Agro-Transfert, l'articulation est fonctionnellement assurée par le partenariat CRAB-INRA, les deux organismes ayant vocation générale, l'un en recherche l'autre en développement, sur l'ensemble des domaines du Plan.

Et, comme il a été vu quant à la pertinence, les trois premiers programmes, certes d'ambition et moyens limités, s'articulent clairement avec l'objectif et les mesures, en particulier du thème agronomie.

Préconclusion
Pour une ambition aussi grande, complexe et nouvelle que « l'action pour le développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire et pour la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne », il n'était de meilleure « logique » que d'inscrire « la mobilisation de la chaîne de RDT » au cœur du dispositif. C'était un pavé de bonne intention sur un chemin difficile.

La fiche action « pôles de compétences scientifiques » définit les trois moments nécessaires de cette logique :

- ✓ « Constitution des pôles »
- ✓ « Détermination des besoins »
- ✓ « Appui à l'application du Plan sur les thèmes identifiés ».

Enfin, il y a cohérence et complémentarité de l'action RDT avec l'action « d'accompagner et provoquer le changement », qui prévoit notamment de « comprendre les modes de fonctionnement du système agricole et d'identifier les nombreux réseaux susceptibles de participer à son évolution (propositions 4 et 5). Elle rappelle aussi (proposition 14 de la fiche action) l'engagement du Plan (ChapitreV.5) de « définir un pilotage de l'opération, l'ensemble des grands lignes d'action ici proposées devant être coordonnées et stimulées en permanence ».

Cette recommandation particulière aurait été tout aussi pertinente pour l'action RDT. A défaut, dans le cadre général de suivi et d'évaluation, on attendra avec grande attention les orientations des « groupes de travail et structures chargées de mise en œuvre du plan » et en particulier des « indicateurs d'impact définis » par ceux ci (cf chap V.6).

2. Moyens affectés dans le Plan

2.1 Questions de périmètres

On ne reviendra pas sur la discussion des concepts présentée ci avant. Les approches comptables et financières permettraient des analyses par nature des dépenses (investissement, exploitation, fonctionnement …) ; par origines, modalités, etc., de financement ; par finalités des emplois (domaines, types de bénéficiaires, etc.) ; par modalités de mise en œuvre et contrôle ; etc., etc. En particulier, une segmentation, aussi discutable soit elle, pourrait être proposée entre recherche, développement et transfert sur les trois grands axes de l'agriculture/élevage, de l'agro-alimentaire et de l'hydrologie.

On soulignera ici que l'ensemble ouvert, hétérogène et mobile des financements retenus au titre du chapitre 7.2 « Recherche Développement » est symbolique de la place multiple et variée de cette fonction dans la réalisation du Plan mais sans que l'on puisse en mesurer la représentativité.
A fortiori, malgré son aspect typique, le cas Agro-Transfert n'est pas du tout représentatif, ni de l'ensemble RDT ni du chapitre 7.2.

2.2 Place de la RDT dans le financement du Plan.

	Financements PAB 2002 - 2006				
	Etat	Région	Total	% action 7	% Plan
Total Plan (1)	106 005	15 080	121 085		100 %
Total R&D (2)			11 000		9 %
Total Action 7 (1)	13 105	1 500	14 605	100 %	12.1 %
7.2 Recherche-développement (1)	3 000	750	3 750	25.70 %	3.1 %
Agro-Transfert (3)	71	108	179	1.2 %	0.1 %

(1) Maquette financière (Mai 2002)
(2) Estimation par excès des actions impliquant des éléments de RDT sur les axes « stratégie agroalimentaire » et « maîtrise sanitaire », en outre du chap. 7.2.
(3) Rapports des comités des financeurs 2003, 2004, 2005

On ne s'attardera pas ici sur les écarts entre la maquette initiale, les engagements et le réalisé. Par exemple, la Région se prévaut d'un montant supérieur et les Départements ont apporté des contributions particulières.

On retiendra :

- ✓ un ordre de grandeur de 10 % du Plan pour la RDT, dont un tiers au chapitre dédié 7.2
- ✓ des ordres de grandeurs équivalents entre ensemble RDT et mesures d'accompagnement autres que de RDT
- ✓ soit au total environ 20 % du Plan pour RDT et accompagnement .
- ✓ un montant symbolique pour l'Agro-Transfert.

3 Mise en œuvre de la mesure (7.2.2)

Le concept Agro-Transfert a été notamment expérimenté avec des variantes depuis de nombreuses années en Picardie et Poitou Charentes. Il était envisagé pour la collaboration CRAB-INRA dès 2000 et a été porté sur les « fonts baptismaux » de la Charte puis « labellisé » dans le Plan.

La convention portant création d'un GIS « Agro-Transfert Bretagne » a été signée entre l'INRA, par Mme Guillou, et la CRA de Bretagne, par Mr J. Salmon, en date du 17 avril 2002, pour une durée de 4 ans renouvelable.
Son objet est la « valorisation des acquis de la recherche … au bénéfice du développement d'une agriculture durable en Bretagne ».

- ✓ « Chaque projet est organisé autour d'une équipe mixte … entouré d'un comité technique d'utilisateurs ».« L'ensemble des projets constitue le programme ».
- ✓ Un « comité stratégique définit les orientations générales et les programmes … » ; il est présidé par le directeur de la CRAB et composé des représentants qualifiés de la CRAB et de l'INRA, ainsi que du Conseil Régional, de la DRAF, de la DRRT, de la DIREN, d'Agrocampus, de l'Agence de l'Eau…
- ✓ « Un Comité de Pilotage décide du programme et des moyens … et a en charge le suivi général… ». « Chaque projet fait l'objet d'une évaluation préalable à la fois scientifique, technique et économique (opportunité et enjeux) … et d'une évaluation finale … »
- ✓ « Pour chaque projet une équipe mixte d'animation et mise en place » avec des chefs de projet de l'INRA et de la CRAB , et « au moins un chargé d'étude ».
- ✓ « Chaque projet fera l'objet d'un contrat particulier entre les participants ».

Ainsi Agro-Transfert a bénéficié à la fois d'une conduite autonome, de la participation des deux principales institutions pour la recherche et le développement agricole et de l'attention stratégique de la Région et des services de l'Etat ….

4 Contexte d'intervention

Comme indiqué ci dessus il est privilégié par la qualité et l'importance des acteurs et par le positionnement de l'objet du GIS et du premier programme totalement orienté vers l'agriculture durable :

- ✓ gestion spatiale
- ✓ systèmes de production
- ✓ gestion du pâturage

5 Bilan d'exécution

5.1 Exécution financière (paiements à la CRAB)

Estimation des fonds engagés au titre de l'accompagnement à l'innovation et au changement

	Europe	Etat (1)	Région
2002			
2003	72 018	30 000	48 021
2004	72 207	30 000	49 221
2005		11 386	11 386
2006			

(1) FNADT – Sources : tableaux de synthèse du SGAR et rapports du Comité des financeurs.

5.2 Bilan de réalisation

Après avoir entendu le Président et le directeur de la CRAB (président du GIS) et le Président du Centre INRA, et vu les limites de notre investigation, il nous paraît pertinent de reprendre les termes du « Bilan factuel » qui a été présenté au Comité stratégique le 19 septembre 2006 :

- ✓ « 3 projet conduits et menés à terme dans les 3 ans impartis par 3 ingénieurs dédiés à ces projets.
- ✓ Ils ont tous abouti à des outils finalisés, testés et mis sur le marché. La diffusion des outils est largement démarrée auprès des utilisateurs potentiels, qui sont spécifiques à chaque projet.
- ✓ Un accueil très positif des outils auprès des personnes contactées. On reviendra sur ce point, pour souligner le décalage inhérent qu'il y a entre la constitution de l'outil et sa reconnaissance extérieure.
- ✓ Une mobilisation importante de forces : avec l'appui du comité de pilotage, des chefs de projet, des comité techniques d'utilisateurs, des experts, c'est près de 50 personnes qui ont activement participé aux projets sur les 3 ans.
- ✓ Une mobilisation d'acteurs d'origines multiples selon les besoins (différents réseaux, associations environnementales, bureaux d'étude, agriculteurs …). Les sorties des projets ont été définies avec l'aide des CTU qui ont de fait été des structures motivées et permanentes de dialogue entre les chargés de missions et les utilisateurs ; c'était en fait tout autre chose qu'un groupe d'experts.

- ✓ Un environnement prévu en termes de formation, de support pédagogique. »

« Il faut souligner que les chargés d'étude ont réalisé avec efficacité un travail très important, qui est à la base de la réussite de l'Agro-Transfert Bretagne. Au delà de la création de l'outil, ils ont tous 3 acquis une compétence opérationnelle reconnue dans leur domaine ».

6 Efficacité

6.1 Résultats

Nous n'avons pas à juger sur le fond les aspects techniques des travaux et nous nous limiterons au commentaire de l'appréciation précédente.

Vu la modestie des moyens complémentaires et incitatifs apportés et vu la simplicité du dispositif CRAB-INRA mis en place, l'efficacité paraît déjà élevée, de même l'efficience, seulement d'être allé au bout des 3 sujets pertinents d'un programme bien significatif des questions posées à l'agriculture bretonne.

6.2 Analyse des motifs de réussite.

C'est d'abord l'implication réelle et adéquate des 2 partenaires de la Convention. C'est aussi l'effet d'une démarche vivante qui a permis l 'évolution du concept et de la pratique d'Agro-Transfert. Nous reprendrons ici encore les termes présenté au CS du 19/09/2006 : « La notion même d'Agro-Transfert a évolué, d'une démarche descendante à la co-construction des objets de recherche et développement.

Dans les premiers échanges, mi-2000, l'Agro-Transfert était défini comme le lieu de la mise au point pour la pratique d'outils préalablement développés par l'INRA et mis à disposition des partenaires. La convention du GIS Agro-Transfert Bretagne, signée 2 ans plus tard, montre que les concepts ont bien évolué :

- ✓ L'agro Transfert a pour objectif de favoriser la valorisation des acquis de la recherche concernant les relations entre l'agriculture et l'environnement (qu'elle soit menée au sein de l'INRA ou ailleurs) au bénéfice du développement d'une agriculture durable en Bretagne.
- ✓ Il a pour mission d'élaborer et mettre à disposition du développement des outils et démarches de diagnostic et de prescription, après les avoir adaptés et testés dans le contexte régional.
- ✓ Pour cela, il développe des projets à l'interface recherche-développement, qui reposent sur des approches synthétiques et transversales, se situant aux niveaux d'organisation auxquels doivent s'exercer en vraie grandeur le conseil, la décision et l'action : parcelle ou groupe de parcelles, exploitation ou groupe d'exploitations, paysage, territoire, région.
- ✓ On avait coutume de dire également que l'Agro-Transfert Bretagne venait remplir le gap entre instituts de recherche et structures de développement, pour transformer les résultats bruts de la recherche (p.e une thèse, un modèle) en outil opérationnel utile au développement. En fait, si l'on regarde les 3 projets réalisés, c'est plutôt une autre dimension qui a été réalisée. Il s'est agi d'organiser et mettre en musique un énorme corpus de connaissances parfois diffuses et hétérogènes, souvent depuis de nombreuses années, pour développer des outils opérationnels. On peut définir le

travail effectué comme un processus d'assemblage des connaissances, intelligent et intelligible ».

7 Impact et effets

7.1 Des effets nets

L'implication des deux acteurs les plus en vue, la procédure intégrée d'évaluation et les outils stratégiques et opérationnels de mise en œuvre du GIS Agro-Transfert ne laissent guère place au soupçon d'effets d'aubaine, déplacement, substitution qui tendent fréquemment à réduire les effets positifs.
On observera même qu'un tel luxe de précautions aurait pu s'appliquer pour plus d'efficacité et d'efficience à de plus larges programmes et à de plus grandes dépenses…

Un impact attendu

Nous ne pouvons que suivre l'appréciation rapportée ci avant. Le programme a servi l'ambition d'une agriculture durable sinon pérenne et d'une meilleure qualité des eaux. L'effet concret à long terme dépendra de la politique professionnelle et publique de diffusion et vulgarisation et relèvera d'évaluations ultérieures.

Dans l'immédiat on retiendra :

- ✓ Une contribution du Plan Régional à des démarches nationales d'Agro-Transfert et de collaboration APCA –INRA.
- ✓ Une expérience réussie significative de « la mobilisation de la chaîne RDT », selon les termes suivants, tirés du CS du 19/09/2006 :
    - Renforcement de la professionnalisation de la recherche-développement dans les Chambres d'agriculture de bretagne.
    - Renforcement de la connaissance des attentes du terrain par les chercheurs INRA concernés par Agro-Transfert.
    - Mobilisation des chercheurs autour de l'Agro-Transfert : quelques nouvelle équipes de chercheurs se mobilisent (p .e. intervention du CAREN, de l'Unité d'Economie) mais leur nombre peut encore être jugé trop faible. Ce point doit peut être pouvoir s'améliorer à l'avenir.
    - Formalisation et pérennisation des échanges entre l'INRA et la Chambre même si l'Agro-Transfert n'est pas le seul mode d'échange : voir le programme « sol de Bretagne », piloté par Agrocampus Rennes, où les experts de la Chambre interviennent beaucoup sur un processus amont par rapport à l'Agro-Tranfert Bretagne. On peut penser que dans quelques années, ce programme aura des retombées sous la forme d'outils à développer dans le cadre de l'Agro-Transfert Bretagne »

Au total une expérience constructive et pédagogique des voies de progrès dans le fonctionnement de la chaîne pour l'impact final sur le terrain. Nous citons encore :
En amont, améliorer le processus d 'émergence de nouveaux programmes, donc le dialogue entre les équipes de recherches et la Chambre.

En aval, mieux prévoir la question de la maintenance des outils développés par les chargés d'étude après leur départ.
Améliorer la reconnaissance de l'Agro-Transfert Bretagne au sein même des Chambres au delà du groupe de suivi direct. Cela sera plus facile maintenant que des outils créés par l'Agro-Transfert Bretagne existent. L'implication dès le départ d'un représentant des services « développement territoire » des Chambres faciliterait également cette appropriation, maintenant que la réorganisation des Chambres devient opérationnelle au niveau de la recherche appliquée et en conséquence des autres activités.
Prévoir un bilan dans quelques temps en termes d'évaluation des outils et d'appropriation des outils.
Faut il rester systématiquement sur postes de CDD de durée fixée à 3 ans ?

En résumé :
« Une envie partagée de rééditer. Mais une incertitude forte sur les modalités de financement de nouveaux programmes éventuels ».

7.2 Effets et impacts du plan sur la mesure

Agro-Transfert aurait vraisemblablement pu naître sans le Plan, tout en étant typique des mouvements de convergence qui se sont cristallisés lors de la Charte.
Agro-Transfert est significatif des modalités de finalisation et mise en œuvre généralement reconnues comme suffisantes, notamment en matière de RDT.
Agro-Transfert est symbolique d'une action ciblée, coordonnée, mobilisatrice, labellisée par le Plan.

Etude de cas : Provoquer, accompagner promouvoir l'innovation et le changement

1. Logique d'action de la mesure

Les interventions concernées par l'étude de cas correspondent, dans la nomenclature initiale du plan à deux sous actions dotées de budgets distincts:

- ✓ Provoquer et accompagner le changement ;
- ✓ Mise en place d'une ligne de soutien à l'innovation.

Les tableaux de suivi du SGAR regroupent ces deux sous actions sous une codification unique « 7.4 ». A ce titre, nous parlerons ci-après de « la mesure » pour les deux sous actions.

La mesure avait deux objectifs principaux :

- ✓ la réconciliation de l'agriculture avec la société, c'est-à-dire la restauration de la confiance entre les différents acteurs de la région par une information mutuelle plus précise dans les domaines techniques de l'agriculture et de l'environnement (communiquer, promouvoir le changement) ;
- ✓ l'accompagnement du changement à l'intérieur du monde agricole, à la fois par l'appui à la recherche de nouveaux systèmes productifs, de nouveaux produits et de nouveaux marchés (provoquer, accompagner) et par la promotion de ces systèmes.

Comment ?	Objectifs
- Renforcer l'action publique	- Accélérer l'instruction des dossiers ICPE, PMPOA,…
- Recherche-développent	- Déployer le contrôle réglementaire
	- Favoriser le transfert des acquis de la recherche, dans le cadre de pôles de compétence et par des projets innovants portés par des entreprises associés à des centres de R&D (pôle de compétitivité).
- Volet territorial	- Cohérence des initiatives dans les Contrats de pays
- Promouvoir les stratégies de changement	- Communication, information- réconciliation de l'agriculture avec la société.
- Soutien à l'innovation	- Nouveaux systèmes productifs et nouveaux produits correspondant à de nouvelles attentes sociétales.

Pertinence :
La mesure constitue une réelle valeur ajoutée du Plan d'actions (avec le soutien aux actions de R&D, le renforcement de l'action publique relevant pour sa part d'une mise à niveau réglementaire).Elle répond, dans le principe, à l'ensemble des objectifs du Plan (socio-économique et environnementaux) en tant qu'outil transversal d'information des acteurs (prolongement du consensus issu de la Charte dans la mise en œuvre du Plan) et d'accompagnement des démarches innovantes visant à adapter la production agricole et des IAA aux nouvelles attentes de la société (et pas seulement des consommateurs).
Globalement, la mesure apparaît comme une ligne d'assistance technique à la promotion du changement.

Cohérence interne à l'action 7 :

La cohérence avec le soutien aux actions de R&D relevant du changement (y compris « penser le changement ») et le volet territorial (cohérence avec les actions des contrats de Pays) apparaît bonne. Elle est moins évidente pour la sous-action « renforcement de l'action publique » destinée à la mise en œuvre par l'Etat des contrôles réglementaires dans le cadre des contentieux avec Bruxelles et une partie de la société civile bretonne (qualité de l'Eau).

Cohérence externe :

La mesure, dans ses objectifs initiaux, apparaît cohérente, avec l'ensemble des thématiques du Plan dans son volet « communication et promotion ».
Dans son volet « accompagnement et soutien à l'innovation », elle est susceptible de renforcer et dynamiser les différentes sous-actions du Plan en faveur de démarches de progrès et/ou de ré-orientation vers les schémas agricoles et agro-industriels durables (agriculture de qualité, sécurité et qualité des aliments, bonnes pratiques…)

2. Moyens affectés dans le PAB

Les sous actions 7.4 et 7.5 ne bénéficiaient pas de lignes budgétaires dans le CPER. Elles ont été dotées dans les financements nouveaux budgétés au titre du Plan de 3 855 K€, dont 2 800 K€ du FNADT , 305 K€ du MATE et 750 K€ du Conseil Régional (maquette du 06/05/02).
Les apports éventuels de fonds des Conseils Généraux n'ont pas été budgétés dans cette maquette, mais leur intervention était envisagée.

Maquette financière de l'action 7 du Plan d'Action pour la Bretagne (montant en K€)

		Financements CPER 2002 - 2006			Financements PAB 2002-2006		
		Etat	Région	Dépts	Etat	Région	Dépts
Action 7 Actions d'accompagnement	7.1 Renforcement de l'action publique				7 000		
	7.2 Recherche-développement				3 000	750	?
	7.3 Volet teritorial	1 830	4 270				
	7.4 Provoquer et accompagner le changement				**2 800**	**750**	**?**
	7.5 Mise en place d'une ligne de soutien à l'innovation				**305**		
	Total Action 7	**1 830**	**4 270**	**-**	**13 105**	**1 500**	**-**

La mesure représente environ 20% des moyens nouveaux attribués à l'action 7 hors CPER, et plus de la moitié si on ne tient pas compte des 7 000 K€ affectés au renforcement de l'action publique.

Rapporté aux 121 millions d'euros de financements nouveaux de l'Etat et de la Région, les sous actions 7.4 et 7.5 représentaient 3% de la maquette et l'action 7 dans son ensemble 12 % (dont la moitié au titre du renforcement de l'action publique).

S'agissant pour l'essentiel de crédits du FNADT, on peut considérer que les moyens alloués à l'accompagnement de l'innovation et du changement relèvent d'une mobilisation spécifique et supplémentaire du Plan.

3. Mise en œuvre de la mesure

Les sous actions de la mesure ont été pilotée par les services de l'Etat et plus directement la DRAF, chef de file avec la DIREN pour les actions d'accompagnement (action 7).

Dans la pratique la majorité des dossiers ont été instruits de façon autonome et non coordonnée par les différents financeurs :

- ✓ DRAF (fonds d'Etat et fonds communautaires);
- ✓ Conseil Régional ;
- ✓ Conseils Généraux.

La « labellisation » Plan d'action étant actée a posteriori dans le cadre des comités de suivi.

Les dossiers montés sur des co-financements Etat –UE / collectivités territoriales sont instruits dans le cadre du Comité des financeurs se réunissant plusieurs fois par an pour approbation des projets et répartition des contribution des différents financeurs.

La stratégie d'intervention des différents financeurs sur cette mesure est de fait peu coordonnée formellement, au-delà des quelques projets co-financés instruits en Comité des financeurs.
Comme pour les autres actions du Plan, il n'existe pas de dispositif de suivi collectif des projets et des financements. Pour preuve, le dernier rapport de Comité de suivi disponible du 14/04/2006 ne rend compte que des actions de l'Etat sur l'ensemble des actions d'accompagnement.

4. Contexte d'intervention

La mesure d'accompagnement à l'innovation et au changement a été mise en place, suite aux travaux de la mission Gérondeau, dans la logique de renouer et d'entretenir un dialogue constructif entre l'agriculture et la société et, au sein même de la sphère agricole et agroalimentaire, entre les tenants des approches dite « productiviste » et ceux des agricultures dites « alternatives » et de faire la promotion des changements portés par le Plan.

De ce point de vue, le contexte a peu changé depuis 1999, avec :

- ✓ Le retrait conflictuel en 2004 de certaines organisations environnementalistes et l'agriculture alternative signataires du Plan au motif d'une faible visibilité sur la stratégie de mise en œuvre du Plan et sur ses effets ;
- ✓ Le consensus quasi unanime des signataires sur l'intérêt et la nécessité de poursuite d'un dialogue et d'une communication transparente sur le Plan et ses actions, tant auprès des signataires que de l'ensemble de la société ;
- ✓ La nécessité de « repenser » en permanence le changement dans des contextes territoriaux de moins en moins dominés par les problématiques agricoles et où les projets sont de plus en plus soumis à des arbitrages de la société civile dans son ensemble (cf. échecs des projets d'unités industrielles de traitements des déjections animales).

Concernant l'accompagnement à l'innovation, cette dernière constitue une nécessité permanente pour l'ensemble des acteurs qui n'a pas évolué sur la durée du Plan

Au rang des évolutions de contexte significatives, le retrait des associations écologistes et de la Confédération Paysanne ont constitué un signal fort à destination des autorités en charge du suivi et du pilotage du Plan attestant d'une demande de clarification de la stratégie de mise en œuvre de la mesure et d'une transparence générale sur les avancées et effets du Plan.

5. Bilan d'exécution

Les réalisations physiques et financières ont été analysées sur la base des tableaux de suivi fournis par le SGAR (2002 – 2004 et données partielles 2005), des tableaux d'engagements annuels du Conseil Régional, des rapports des Comités des financeurs (2004, 2005 et 2006) et des informations transmises par la FRCIVAM.
On soulignera en préalable, que le rapprochement des informations fournies par le SGAR, la DRAF et la Région n'est possible que sur les engagements (voire les montants programmés pour 2005 et 2006). Les informations sur les paiements sont peu informées et uniquement pour les fonds d'Etat.

• Bilan d'exécution financière

Sur la base des données recueillies, une estimation des réalisations financières de la mesure est présentée ci-après. Elle doit être considérée avec précautions compte tenu des éléments suivants :

- ✓ Les données 2005 et 200- concernant les fonds d'Etat sont celles actées lors des comités des financeurs (données 2005 non disponibles dans les tableaux de synthèse du SGAR) ;
- ✓ Certains co-financements du Conseil Régional retenus en comité des financeurs en 2006 ne sont pas présents dans le bilan des engagements 2006 fournis par la Région ;
- ✓ Les données concernant les aides des Conseils Généraux correspondent à des engagements pour 2002 et 2003, à des montants programmés pour 2004 et 2005 et sont manquantes pour 2006.

Estimation des fonds engagés au titre de l'accompagnement à l'innovation et au changement

	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Etat		327 205	383 258	230 404	605 954	1 546 821
Région		383 552	232 305	599 049	425 100	1 640 006
Départements	182 698	1 779 061	758 728	240 000	?	2 960 487
TOTAL	182 698	2 489 818	1 374 291	1 069 453	1 031 054	6 147 314

Sources : Tableaux de suivi du SGAR et du Conseil Régional.
Pour 2006 : les engagements de fonds d'Etat sont ceux actés en comités des financeurs jusqu'au comité du 18-10-06

L'appréciation des taux d'exécution financière de la mesure est affectée de marges d'incertitudes liées aux limites énoncées en préalable sur les sources. Le tableau de la page suivante appelle les constats suivants :

- ✓ Faute d'information sur les financements envisagés par les Conseils Généraux, l'exercice n'est pas possible pour les départements ;
- ✓ Les fonds d'Etat sont engagés, sur la base des informations disponibles 2006 (Comité des financeurs d'Octobre) à moins de 50% ;
- ✓ Les fonds régionaux engagés (source CR) représentent plus du double du budget envisagé dans la maquette.

Exécution financière de la mesure par rapport à la maquette initiale

	Budgété (1)	Engagé (2)
Etat	3 105	1 547
Région	750	1 640
Départements	nd	2 960

(1) Maquette du 06-05-06, (2) Estimations.

Ces données brutes doivent être assorties de quelques commentaires qui en limitent la pertinence :

- ✓ La difficulté à mobiliser les fonds d'Etat et les gels budgétaires sur la période conduisent à une sous réalisation importante ;
- ✓ Les engagements des Départements et de la Région, mais également de l'Etat, au titre de la mesure couvrent une grande variété de projets « labellisés » au titre de l'accompagnement du changement et de l'innovation et pouvant relever d'interprétations différentes (mais recevables du fait de l'imprécision des objectifs de la mesure) de ces concepts.

- **Bilan des réalisations**

Deux programmes pluriannuels ont bénéficié d'un soutien renforcé au titre de la mesure :

- ✓ La formation et la communication sur le développement durable ;
- ✓ La mise en place de repas à base de produits issus de l'agriculture biologique.

Ces deux programmes ont été dotés de concours publics importants représentant en cumul 45% de l'ensemble des fonds d'Etat (FNADT) engagés sur la mesure de 2003 à 2006..

Part des programmes 'bio – cantines » et « pole INPACT » dans les aides de l'Etat à la mesure accompagnement du changement et de l'innovation

	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Engagements Etat : 7.4	327 205	383 258	230 404	605 954	1 546 821
Repas bios cantines	**81 963**	**70 776**	**100 362**	**115 000**	**368 101**
% repas bios	25%	18%	44%	19%	24%
Pôle INPACT	**78 800**		**124 051**	**131 961**	**334 812**
% pole INPACt	24%	0%	54%	22%	22%

Formation et communication sur le développement durable (pole INPACT)

Ce programme de formation et de communication, intitulé « Faire reconnaître le développement durable en agriculture pour mieux l'appliquer », se déroule depuis 2003, avec différents organismes régionaux et départementaux sous le pilotage du pôle INPACT (FRCIVAM), avec le soutien financier de l'Etat, les Conseils Généraux, le Conseil Régional, l'Agence de l'Eau Loire Bretagne...La constitution du pôle, outre la coordination des projets, a permis de simplifier les procédures d'instruction compte tenu des enveloppes modestes (souvent inférieures à 15 000 €) attribués aux différentes structures partenaires.

Le pole INPACT comprend :

- ✓ Les CIVAM (Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural), fédérés au niveau régional par la FRCIVAM et regroupant les structures suivantes : PARADES (29), FDCIVAM (29), CEDAPA (22), CIVAM AD (56), ADAGE (35), Accueil Paysan Bretagne, Segrafo Ouest…
- ✓ Les Groupes d'agriculteurs biologiques départementaux, organisés au sein de la FRAB (Fédération régionale des agrobiologistes de Bretagne).
- ✓ L'AFIP (Association de formation et d'information pour le développement des initiatives rurales).
- ✓ Le Réseau Agriculture Durable.

Le programme a été soutenu principalement par des fonds d'Etat, avec mobilisation de co-financements de la Région ou des Départements sur 2003 et 2005. Le pôle n'a, selon les tableaux du SGAR, pas bénéficié de soutiens en 2004 (avis favorable du comité des financeurs de mai 2004 en attente de la décision de co-financements de la Région). Pour 2006, le principe d'un co-financement Etat – Région – Départements – AELB et autres collectivités a été validé en comité des financeurs, traduisant de fait l'intérêt des différents financeurs pour ce programme.

Estimation des fonds engagés en appui aux actions du pole INPACT

	2003	2004	2005	2006	Total
Etat	78 800		124 051	131 961	334 812
Région			84 000	39 028	123 028
Départements	66 297			43 573	109 870
Autres financeurs				70 109	70 109
Autofinancement				103 729	103 729
Cout total projet	195 889		364 990	388 400	949 279
Total Etat	**78 800**		**124 051**	**131 961**	**334 812**
Autres financeurs	**66 297**		**84 000**	**152 710**	**303 007**
Total co-financements	**145 097**		**208 051**	**284 671**	**637 819**

Sources : Tableaux de suivi du SGAR et rapports des comités des financeurs
Pour 2006 : les montants sont ceux actés en comités des financeurs du 17-03-06

Les projets co-fiancés au titre du pôle portent sur des opérations d'information, de formation et de communication sur les formes de développement durables en agriculture, dont :

- ✓ Des opérations « fermes ouvertes » chez des exploitants en Agriculture biologique et du Réseau Agriculture Durable ;
- ✓ Des interventions, séminaires, journées d'échange dans les établissements scolaires, sur foires, salons et marchés ;
- ✓ La réalisation de supports et d'actions de communication

De 30 à 40 opérations ont ainsi été soutenues entre 2003 et 2005 au titre de la mesure.

La FRCIVAM a dressé un bilan des opérations « fermes ouvertes en agriculture durable » qu'elle anime. Les campagnes 2003-2004 et 2004-2005 se sont traduites par une augmentation du nombre de fermes volontaires et du nombre de visiteurs (ci-dessous). L'analyse des profils des visiteurs montre que l'opération touche un public très majoritairement agricole (70%) et secondairement des relais prescripteurs (enseignants, élus et représentants des administrations). Le grand public est peu concerné.

Bilan des opérations Fermes ouvertes en agriculture durable – 2003-2005 (source FRCIVAM)

	Juin 2003 Juin 2004	Juin 2004 Mai 2005	Cumul 2003- 2005	
	Nb	Nb	Nb	%
Nb fermes	15	24	39	
Nb visiteurs	225	654	879	100%
Agriculteurs	70	400	470	53%
Techniciens agricoles	26	43	69	8%
Adultes en formation agricole	43	24	67	8%
Enseignants	29	89	118	13%
Elus	12	65	77	9%
Administrations	45	33	78	9%

Développement de repas Bio dans les Collectivités (IBB)

Sous l'égide de l'interprofession Inter Bio Bretagne (IBB) et avec la participation des groupements départementaux des agriculteurs biologiques, une opération « Manger Bio » en Bretagne a été réalisée en 2003, 2004et 2005. Son objectif est d'étendre la distribution des produits Bio en restauration collective, en particulier en incitant à proposer des repas Bio en restauration scolaire.
Le soutien apporté par le Plan a permise de co-financer des moyens en personnels d'animation technique mobilisés pour prospecter et informer de nouveaux établissements scolaires, les accompagner dans la mise en œuvre et conduire une démarche pédagogique tant auprès des convives que des personnels.

Les dotations de l'Etat et de collectivités territoriales ont représenté, en cumul, 380 k€ entre 2003 et 2005.

Estimation des fonds engagés en appui au programme de mise en place de repas bios dans les collectivités

	2003	2004	2005	2006	Total
Etat	81 963	70 776	100 362	115 000	368 101
UE (Feder, Feoga obj 2)		106 230		37 297	143 527
Conseil Régional				43 240	43 240
Conseils Généraux	21 000			107 277	128 277
Autres financeurs				40 444	40 444
Autofinancement	34 496	202 384	85 653	128 130	450 663
Cout total projet	137 459	379 390	186 015	471 388	1 174 252
Total Etat	**81 963**	**70 776**	**100 362**	**115 000**	**368 101**
Autres financeurs	**21 000**	**106 230**	**-**	**228 258**	**355 488**
Total co-financements	**102 963**	**177 006**	**100 362**	**343 258**	**723 589**

Sources : Tableaux de suivi du SGAR et rapports des comités des financeurs
Pour 2006 : les montants sont ceux actés en comités des financeurs du 17-03-06

Le comité des financeurs de mars 2006 a validé une enveloppe de 343 M€ sur des co-financements multiples (ci-dessous) avec une forte implication des Départements et de la Région.
Les bénéficiaires, outre IBB, ont été les groupements de producteurs départementaux.

Bénéficiaires des aides au programme de mise en place de repas bios dans les collectivités

	2003	2004	2005	2006
IBB	41 768	13 445	19 742	115 000
GAB 22	8 195	12 310	15 845	
MAB 29	7 500	5 724	7 508	
GAB 56	8 000	5 537	10 912	
FDCIVAM 35	16 500	25 886	35 006	
Association COHERENCE		7 874	11 349	

Sources : Tableaux de suivi du SGAR et rapports des comités des financeurs

Fin 2003, 17 Collectivités étaient engagées dans la Charte régionale « Restauration collective Bio Bretonne » et 31 entreprises (contre 9 entreprises en 2002). En Morbihan, une nouvelle association « Manger Bio 56 » pour la vente de produits Bio en restauration collective, regroupant 15 producteurs, a été crée avec un poste d'animateur commercial.

Selon IBB, le programme soutenu par le plan d'action a permis la rencontre d'acteurs différents et réellement eu un rôle d'information et de sensibilisation. Avec environ 500 000 repas bio distribués dans la région en 2005, l'impact socio-économique est jugé encore faible, mais prometteur.
Le programme 2006 en cours vise à passer à une échelle supérieure sur un projet d'élargissement aux cantines de 15 lycées sur l'ensemble de la Bretagne.

6. Efficacité

• Niveau d'atteinte des objectifs

La fiche d'indicateurs du thème 7 ne retient que le nombre de projets, systèmes de production et changements de pratiques soutenus comme indicateur de réalisation.
L'objectif de 19 projets fin 2005 est jugé atteint.

Les objectifs qualitatifs de la mesure étaient énoncés de la façon suivante :

- ✓ Communication, information, réconciliation de l'agriculture avec la société (promouvoir, les stratégies de changement)
- ✓ Nouveaux systèmes productifs et nouveaux produits correspondant à de nouvelles attentes sociétales (soutien à l'innovation)

La nature des réalisations et les types de bénéficiaires des fonds d'Etat soulignent l'orientation de cette ligne budgétaire vers un soutien aux organisations professionnelles de l'agriculture durable (Bios, RAD) dans leurs actions de communication (Pole INPACT) et dans leur recherche de nouveaux débouchés (Manger bio dans le cantines). Les aides ont donc principalement contribué à la promotion des stratégies de certaines formes d'agriculture plus qu'à la promotion des stratégies de changement de l'ensemble de l'agriculture bretonne, et notamment des formes « productivistes » les plus en rupture d'image avec la société civile.

Les aides des collectivités territoriales ont été plus « dispersées » et de fait moins lisibles quand à leurs objectifs (soutiens à des projets de recherche, subventions à des salons et journées des organisations agricoles traditionnelles, aides à l'investissement….). On note cependant, sur la fin du programme (2005-2006) une plus grande convergence des stratégies des financeurs vers un soutien particulier aux organisations de l'agriculture dite durable.

Sur l'objectif (qualifié de « principe » dans la fiche actions d'accompagnement)) de « faciliter la restauration de la confiance entre les différents acteurs de la région par une information plus précise dans les domaines techniques de l'agriculture et de l'environnement », il est clair que l'efficacité de la mesure est très faible. Aucun moyen n'ayant été affectés à cet objectif.

• Analyse des motifs de réussite ou d'échec de la mesure

Le principal champ de réussite de la mesure est d'avoir accompagné les structures de l'agriculture dite durable dans deux programmes fonctionnant en réseau à l'échelon Régional, avec pour conséquences : une meilleure connaissance des acteurs au sein des réseaux et en dehors (collectivités, administrations, entreprises d'aval), une cohérence et une continuité des actions, la consolidation des ressources des « petites organisations agricoles ».

Le principal manque, sinon échec, de la mesure réside dans l'absence de soutien, éventuellement volontariste, à la mise en place d'outils d'information sur les évolutions de l'agriculture et de l'environnement en Bretagne et en particulier d'information sur les avancées et effets du Plan d'actions. Plus largement aucune action significative de communication globale sur le Plan n'a été soutenue.

Une fonction d'assistance technique au suivi du Plan (en particulier de ses effets dans contexte agricole et environnemental breton) et à sa promotion auraient été particulièrement pertinents.

7. Effets et impacts

• Effets et impacts de la mesure

Les tableaux d'indicateurs de la mesure ne prévoient aucun indicateur d'effet ou d'impact.

Sans pouvoir les mesurer précisément ou apprécier la part réelle du Plan, les bénéficiaires des soutiens mentionnent :

- ✓ Des effets socio-économiques : consolidation de la FRCIVAM et des organisations bénéficiaires, réorientation des missions des animateurs, stabilisation du réseau INPACT, embauches dans les GAB, à IBB et à la FRCIVAM;
- ✓ Des effets positifs sur l'image des démarches de développement durable en agriculture, à l'intérieur de la sphère agricole elle-même (fermes ouvertes) et auprès de la société (Manger bio)
- ✓ Pas ou peu d'effets environnementaux directs.

• Effets et impacts du plan sur la mesure

La mesure d'accompagnement de l'innovation et du changement, financée principalement sur fonds supplémentaires de l'Etat (FNADT) et de la Région mobilisés au titre du Plan a produit les effets suivants

- ✓ Des effets de leviers financiers, avec mobilisation des Départements, de l'Agence de l'Eau, des fonds communautaires (FEDER et FEOGA obj 2) qui ont permis de pallier les difficultés de mobilisation des fonds d'Etat ;
- ✓ Des effets liés à la gouvernance de la mesure, pour partie mise en œuvre au travers du Comité des Financeurs. Les concertations sur certains dossiers ont conduit au cours du temps les différents financeurs à voir les choses sous d'autres angles et à débouché sur une plus grande cohérence ou convergence des stratégies d'intervention en fin de programme ;

8. Bilan net du Plan

S'agissant d'une des rares mesures née du Plan, les effets bruts constatés sont en grande partie attribuables au Plan.