



Evaluation d'impact des programmes FEDER et FEADER à la protection et la préservation de l'environnement

Livrable n°6 - Synthèse de l'évaluation – 25 janvier 2021

Teritéo

En partenariat avec :



Présentation de la politique évaluée

Le champ de la présente évaluation couvre **l'axe 5 du PO FEDER 2014-2020** (Pi 5a, 6d et 6e) et **la priorité 4 du programme de Développement Rural Régional 2014-2020**. Elle vise, sur ce périmètre, à **évaluer l'impact des programmes FEDER et FEADER en faveur de la protection et la préservation de l'environnement**.

Cette évaluation a été réalisée dans le contexte de **préparation de la programmation 2021-2027**. Ainsi, les analyses ont abouti à des préconisations permettant à l'autorité de gestion régionale d'améliorer la prochaine programmation, sur les principaux critères de jugement évaluatifs identifiés : pertinence des actions pour répondre aux enjeux, complémentarité des interventions et cohérence des moyens mobilisés, efficacité et efficience des interventions, effet levier et plus-value des programmes, performance du pilotage et de la mise en œuvre et satisfaction des bénéficiaires.

Méthodologie d'évaluation : les outils mobilisés

LA METHODE



Analyse de pertinent et de cohérence stratégique sur base documentaire (PO, RAMO, documents cadre : stratégies régionales, dossiers d'opérations, etc.)



Mise à jour de la situation environnementale régionale sur sept composantes environnementales clés au regard du périmètre de l'évaluation : état des lieux, chiffres clés, zones à enjeux et enjeux environnementaux prioritaires



Analyse des données de suivi et de contexte (bilan physico-financier, analyse des indicateurs de réalisation et de résultat, ...)



Près de **30 personnes sollicitées** dans le cadre d'entretiens : pilotes, partenaires sur la transition énergétique



Réalisation de **7 focus thématiques et territoriaux** intégrant **25 focus projets**



Enquête en ligne auprès de bénéficiaires des priorités d'investissements (FEDER) et mesures (FEAER) évaluées



Analyse comparative des solutions déployées sur d'autres territoires sur 4 sujets présentant des enjeux prioritaires à l'issue de l'évaluation



Différents temps d'échanges sur les constats et pistes de préconisations.

Les questions évaluatives

- Question évaluative n°1 – Cohérence de l'action** - Dans quelle mesure les projets soutenus sont-ils adaptés pour répondre aux enjeux environnementaux ligériens ? Leur répartition géographique est-elle cohérente au regard des territoires à enjeux prioritaires ?
- Question évaluative n°2 – Efficacité des projets soutenus, effets levier et plus-value des programmes** - Dans quelle mesure les projets soutenus ont-ils permis d'obtenir les résultats et effets recherchés ? Quelle est l'importance de l'effet levier et de la plus-value du soutien apporté au titre du FEDER / FEADER ?
- Question évaluative n°3 – Complémentarité et efficience des interventions** - Dans quelle mesure les types d'interventions et volumes financiers mobilisés par les différents acteurs de l'environnement permettent-ils d'apporter des réponses proportionnées et complémentaires aux enjeux en présence ? Ces réponses peuvent-elle être considérées comme efficaces au regard des résultats et effets obtenus / coût induits ?
- Question évaluative n°4 - Efficacité de l'organisation retenue** - Dans quelle mesure les modalités de pilotage et de mise en œuvre des Priorités d'Investissement (FEDER) / mesures (FEADER) sont-elles efficaces et satisfaisantes pour les bénéficiaires ?
- Question prospective – Pistes d'améliorations** – Quelles solutions pourraient être envisagées afin d'améliorer la performance des Pi / mesures sur ces différents critères, en considérant l'évolution des enjeux et du cadre réglementaire ? Notamment, en termes d'efficience de l'intervention et de l'organisation ?

Une démarche menée de mars à décembre 2020

Vision croisée des questions évaluatives et outils d'analyse mobilisés

QUESTIONNEMENTS		OUTILS D'ANALYSE						
Contribution de l'outil d'analyse aux différentes questions évaluatives :								
●●● Très forte		●● Forte		● Ciblée				
Questions évaluatives	Critères d'évaluation	Analyse documentaire	Analyse de données	Entretiens	Enquête	Etudes de cas	Benchmark	Ateliers recos
Q.E n°1 – Cohérence de l'action (Q.1 & 2 du CCTP)	CI n°11 – Cohérence des actions pour répondre aux enjeux environnementaux	●●		●●		●●●	●	
	CI n°12 – Cohérence géographique des projets au regard des territoires à enjeux	●●	●●●	●●				
Q.E n°2 – Efficacité, effet levier et plus-value (Q.4 & 6 du CCTP)	CI n°21 – Efficacité des actions menées pour répondre aux enjeux environnementaux	●	●	●●	●●	●●●	●	
	CI n°22 – Niveau d'effet levier et plus-value des soutiens sur les principaux types de projets aidés		●	●●	●●	●●●	●●	
Q.E n°3 – Complémentarité et efficacité (Q.3 & 5 du CCTP)	CI n°31 – Complémentarité des interventions publiques pour répondre aux enjeux en présence	●	●●●	●●●		●	●	
	CI n°32 – Cohérence des moyens techniques et financiers mobilisés au regard des besoins	●●●	●●●	●●				
	CI n°33 – Efficacité des interventions au regard des résultats et effets obtenus / coût induits	●	●●	●●		●●	●	
Q.E n°4 – Organisation (Q.7 du CCTP)	CI n°41 – Efficacité et efficacité des modalités de pilotage et de mise en œuvre des Pi / mesures	●●●	●	●●		●	●●	
	CI n°42 – Niveaux de satisfaction des bénéficiaires finaux au regard des soutiens apportés			●●	●●●	●		
Q.E n°5 – Pistes d'améliorations	CI n°51 – Pistes d'améliorations en termes d'efficacité de l'intervention			●●	●	●	●●	●●●
	CI n°52 – Pistes d'améliorations en termes d'efficacité de l'organisation			●●	●	●	●●	●●●

Chiffres clés de la programmation sur le périmètre évalué

Nota : données de programmation au 20 mars 2020 pour le FEDER et 1er avril 2020 pour les données d'avancement FEADER

3 priorités d'investissement FEDER et 7 mesures FEADER

7650 dossiers programmés

193 M€ UE programmés

80 % des € UE programmés

Priorité d'investissement / mesure		Maquette UE	Nb de projets	Programmation UE	
				€	% prog
PO FEDER 2014-2020	Pi 5a - Adaptation au changement climatique	7,57 M€	10	0,65 M€	8,5 %
	PI 6d – Protéger et restaurer la biodiversité	13,8 M€	101	7 M€	51 %
	PI 6e – Réhabilitation de friches	8 M€	7	4,4 M€	55 %
PDRR FEADER 2015-2020	TO 4.4 Investissements en faveur du patrimoine naturel	0,16 M€	1	0,07 M€	46,3%
	TO 7.6.1 Animation des MAEC	0,1 M€	7	0,09 M€	87,4%
	TO 7.6.2 contrats NATURA 2000	0,87 M€	28	0,56 M€	65%
	TO 10.1 Mesures agroenvironnementales et climatiques	108 M€	3 971	80 M€	74%
	TO 11.1 Conversion à l'agriculture biologique	85 M€	1 830	46 M€	94%
	TO 11.2 Maintien en agriculture biologique		1 640	34 M€	
TO 13.2 Indemnités Compensatoires de Handicap Naturel	19 M€	NC	19,8 M€	104%	

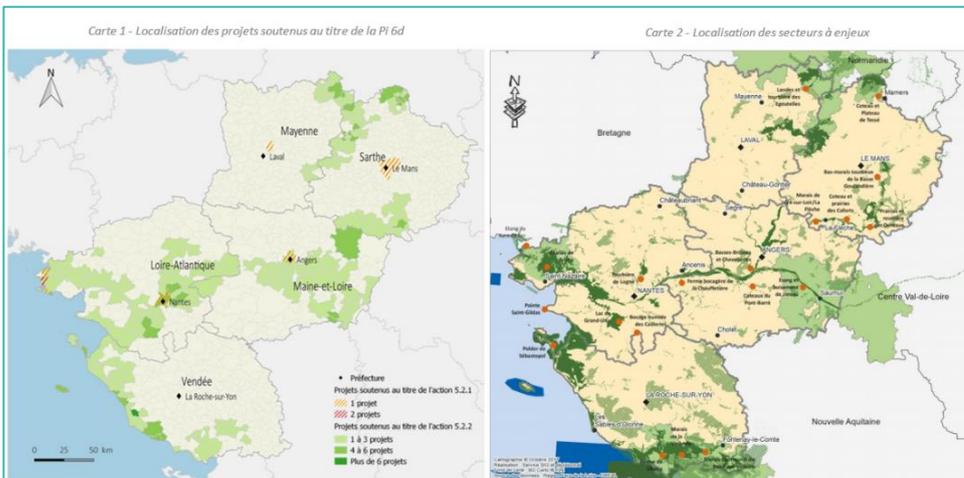
Q.E n°1 – Cohérence de l'action

1

Rappel de la question posée : Dans quelle mesure les projets soutenus sont-ils adaptés pour répondre aux enjeux environnementaux ligériens ? Leur répartition géographique est-elle cohérente au regard des territoires à enjeux prioritaires ?

CE QU'IL FAUT RETENIR

Les actions (FEDER) et mesures (FEADER) évaluées présentent, pour la plupart, **des niveaux de cohérence stratégique et géographique élevés**. Pour ce qui concerne les **risques d'inondation et submersion marine**, les **types de projets** programmés **correspondent aux types d'actions attendus** et **3 des 4 TRI** couverts par le périmètre d'intervention du PO FEDER **bénéficient d'au moins un projet**. Plusieurs projets ciblent néanmoins l'Isac qui correspond à un secteur moins prioritaire.



En matière de **préservation de la biodiversité**, les actions menées au titre des actions 5.2.2 et TO 7.6.2 sont **en adéquation** avec les **objectifs visés**, tant en termes de **secteurs géographiques** (Natura 2000 et RNR notamment) que **de type d'actions** menées (connaissance, animation, gestion). À noter néanmoins que sur les 15 projets programmés (+ 12 projets en instruction) au titre de l'action 5.2.1 « TVB », **seule une minorité (3), constituent des opérations concrètes de création ou**

restauration de la TVB à l'échelle d'un territoire élargi, allant au-delà d'interventions ponctuelles et se distinguant des typologies d'opérations menées dans le cadre de projets de restauration d'espaces naturels. A noter des **contenus très hétérogènes** et un **ciblage géographique (ITI) qui ne correspond pas toujours à des corridors régionaux prioritaires**. En termes de **réhabilitation de friches**, les 7 projets programmés **ciblent tous** directement une **contribution à la réhabilitation de friches urbaines localisées au sein 5 des 9 ITI régionaux**.

Enfin, concernant les mesures contribuant au **maintien d'une agriculture résiliente**, les principaux **territoires bénéficiaires de MAEC** correspondent à **la localisation d'enjeux écologiques majeurs** à l'échelle régionale (zones humides et captages prioritaires notamment). Il peut néanmoins être noté que les **PAEC à enjeu bocage, ont**

enregistré des dynamiques de projets plus limitées du fait d'une relative inadaptation aux enjeux liés à l'arbre et aux pratiques locale et une faible complémentarité avec d'autres enjeux (eau notamment). En matière **d'agriculture biologique**, les **zones de forte concentration**, localisées sur la moitié ouest de la Loire-Atlantique, le centre Maine-et-Loire et le Sud-Vendée **correspondent à des zones à forts enjeux environnementaux** mais **une part importante du territoire régional** (Sarthe et Mayenne notamment) présentant d'importantes zones à enjeux (PAEC) **bénéficie de taux d'exploitations en bio et conversion encore trop faibles** (7,3% et 6,1% contre 9,1% au niveau national) **malgré de fortes dynamiques de conversion** (voir par ailleurs).

Tableau de synthèse des critères de jugement par domaine

	Action	Cohérence stratégique	Cohérence géographique	Score global
Risques inondation et submersion marine	5.1.1	■	■	■
	5.1.2	■	■	■
Préservation de la biodiversité	5.2.1	■	■	■
	5.2.2	■	■	■
	7.6.2	■	■	■
Réhabilitation de friches	6e	■	■	■
Agriculture résiliente	10.1	■	■	■
	11.1	■	■	■

Q.E n°2 - Efficacité, effets levier et plus-value des projets et programmes

2

Rappel de la question posée : Dans quelle mesure les projets soutenus ont-ils permis d'obtenir les résultats et effets recherchés ? Quelle est l'importance de l'effet levier et de la plus-value du soutien apporté au titre du FEDER / FEADER ?

CE QU'IL FAUT RETENIR

RISQUES INONDATION ET SUBMERSION MARINE (PI 5A) : DES IMPACTS CONCRETS, DURABLES MAIS LOCALISES

6 des 10 projets programmés (au moment de l'analyse : +5 projets programmés depuis et 11 déposés) présentent des impacts directs en termes de protection des populations et entreprises (7 818 personnes bénéficiaires, 1575 habitants protégés) bénéficiant notamment aux TRI littoraux. Les projets « inondation par débordement de cours d'eau » étant localisés hors TRI (Isac) les effets obtenus concernent des zones / enjeux moins prioritaires à l'échelle régionale. A noter néanmoins qu'à l'issue du programme, les projets déposés devraient bénéficier à **160 311 habitants supplémentaires** soit **189% de l'objectif cible**.

TRAVAUX DE RENFORCEMENT ET DE REHAUSSE DES DIGUES DE LA BARRE-DE-MONTS

Le projet de renforcement et de rehausse des digues de la Barre-de-Monts répond à l'enjeu de protection de la population de la collectivité Océans Marais-de-Monts. Le rehaussement et la consolidation des ouvrages de protection, couvrant un linéaire de 6 km, ont permis de renforcer la protection d'environ **400 habitations** à l'échelle de l'intercommunalité. Avec une moyenne de 2,2 habitants par logement en Vendée (données INSEE), ce sont potentiellement **880 personnes protégées** par la structure, soit 4,6% de la population de l'intercommunalité (19 000 habitants).



Plus qualitativement, plusieurs actions de gestion douce souvent considérées complexes (ex : Zones d'Expansion de Crues) ont été menées.

PREVENTION DES INONDATIONS SUR LA COMMUNE DE PETIT-MARS (44)

Le projet de prévention des inondations sur la commune de Petit-Mars a répondu à l'enjeu de réduction de la vulnérabilité. L'aménagement de deux bassins de rétention des eaux pluviales en amont des zones urbanisées a permis de protéger une cinquantaine de maisons (maisons, sous-sol ou jardin) impactées par les inondations. Lors des fortes pluies de juin 2018 notamment, aucune maison n'a été inondée dans le secteur et aucun débordement au niveau de la RD223 n'a été observé ce qui a permis d'acter de l'efficacité des travaux entrepris.



Les 4 projets restants interviennent sur des objectifs intermédiaires (sensibilisation, ...) mais importants. Les effets des projets soutenus par le FEDER sont donc concrets, durables mais restent **très localisés et globalement marginaux eu égard à l'importance des enjeux en présence**. À noter, enfin, la réussite de plusieurs actions de mitigation (ex : Zone d'Expansion de Crue) souvent complexes et qu'il convient de valoriser.

L'effet levier du FEDER est limité en termes d'engagement / mobilisation des collectivités, mais présente **effet amplificateur** ou **accélérateur** notamment pour les **projets présentant des coûts élevés**.

Les 130 projets soutenus concernant (pour le FEDER) **425 711 ha d'espaces naturels prioritaires**, soit **+ de 100% de l'objectif cible**, interviennent sur une proportion significative des espaces à enjeu régionaux. En termes d'impacts finaux, les indicateurs collectés à l'échelle de certains sites, permettent de démontrer que ces projets **contribuent à atteindre un meilleur état de conservation de la biodiversité et des continuités écologiques dans les secteurs ayant fait l'objet de travaux** et / ou d'actions de gestion et d'entretien.

RESTAURATION ET GESTION DE LA DUNE DE LA FALAISE À BATZ-SUR-MER

Ce projet a permis la **mise en défens des espaces sensibles** (clôtures, portillons, accueil, ...) et la **restauration des milieux dégradés** (mares, flore, lutte contre les espèces invasives, ...)

En termes d'effets, les actions ont permis de recouvrer une diversité floristique et faunistique jusqu'alors très menacée. L'impact positif du pâturage sur la restauration de la flore dunaire et sa diversification ayant été confirmé par une étude réalisée en 2018 par Bretagne Vivante (DREAL).

Mise en pâturage



Les actions d'animations, menées à l'échelle de la globalité des sites **présentent aussi toute une série d'impacts intermédiaires** à travers une diversité de types d'actions : sensibilisation à la préservation des ressources et à la bonne gestion quotidienne de la nature, une acculturation, une veille et une alerte des usagers sur les espèces et habitats remarquables de sites au travers de temps de rencontres.

CONTRATS NATURE EN PARTENARIAT AVEC LE PNR LOIRE ANJOU TOURAINE

Ces **projets** ont permis de **restaurer 34 ha de zones humides et 30 ha des pelouses sèches**. L'accompagnement des communes par le PNR a permis de **mettre en place des baux ruraux environnementaux avec des éleveurs favorisant l'éco-pâturage**.

Recréation de mare et restauration de pelouse sèche



L'évaluation objective des effets « nets » de ces actions sur l'évolution de la biodiversité **reste cependant difficile**, notamment du fait d'un **manque d'outils d'évaluation**. L'observation qualitative des professionnels étant que **la biodiversité aurait moins tendance à s'éroder à l'échelle des sites impactés qu'ailleurs**.

Des premiers résultats et effets observables (Cf – Focus Trames Verte et Bleue)

Sur le territoire de Cap Atlantique des premiers résultats sont d'ores-et-déjà observables en termes d'amélioration de la diversité de la faune et de la flore :

- ✓ Une augmentation des populations de crapauds calamite ;
- ✓ Une réduction de moitié du *baccharis* (plante invasive) ;
- ✓ Une diversification de la flore dunaire ;
- ✓ Un enherbement des dunes, permettant de lutter contre l'érosion ;
- ✓ 260 ha de marais salants et salés restaurés ;
- ✓ 2 650 ha de marais salants et salés ayant fait l'objet de travaux de lutte contre les espèces invasives ;
- ✓ 7 à 8 classes sensibilisées dans le cadre des projets fédérateurs du PNR de Brière, soit environ 200 élèves ;
- ✓ 12 000 visiteurs du PNR de Brière sensibilisés au Pôle Nature de Rozé et lors des visites guidées de la RNR.

L'effet levier et la plus-value des fonds FEDER et FEADER est majeure et incontournable pour le maintien des dynamiques à l'œuvre, en particulier dans les aires protégées et les continuités écologiques/ N2000. La lourdeur du volet administratif liée au respect des règles européennes est évoquée par certains bénéficiaires potentiels. Les faibles taux d'erreur constatés sur les dossiers reflètent un travail pointu des gestionnaires au stade de l'instruction et du paiement afin d'éviter de les mettre en difficulté. **Un enjeu de simplification de l'accès à ces fonds est à considérer** sans pour autant que des solutions évidentes puissent être identifiées, ce qui pourrait permettre de couvrir des zones moins bien couvertes par de l'ingénierie.

Des **résultats très concrets** ont été obtenus à travers les **9 projets programmés** (+8 déposés) : **17,61 ha de friches réhabilités programmés, soit 65% de l'objectif cible** (83% avec les projets non réalisés). Néanmoins, au regard du nombre d'hectares « réhabilités », les **impacts des opérations financées restent, à ce stade de la programmation, assez modestes voire marginaux à l'échelle régionale**. Deux projets déposés représentent plus de 3000 ha et pourraient positionner ces impacts à une échelle plus significative s'ils aboutissent.

DEMOLITION DES HANGARS PORTUAIRES SUR L'ÎLE DE NANTES & PROTECTION DES QUAIS PAR CONFORTEMENT

Ce projet fait partie de la stratégie de la Métropole de Nantes de réalisation d'un écoquartier situé au cœur de l'agglomération : l'île de Nantes. Il vise à préparer l'assiette foncière permettant le transfert du centre hospitalier régional via la démolition des anciens bâtiments du marché d'intérêt national (MIN) puis le soutènement des rideaux de palplanches des quais.

En termes d'effets, ce projet s'inscrit dans **un modèle de densification de l'espace urbain limitant l'artificialisation d'espaces naturels et agricoles et l'empreinte écologique de la métropole. Il participe également à la revitalisation du quartier de l'île de Nantes, aujourd'hui lieu d'expérimentation et d'innovation.** Une attention particulière a été portée durant la conduite des travaux à la **préservation de l'angélique des estuaires.**

Démolition des hangars portuaires



La réalité du potentiel et les besoins de foncier militent pour **une accélération de la dynamique de réhabilitation de friches** avec, d'un point de vue **financier**, un **modèle économique à trouver** afin de rendre une **massification possible**. Le **FEDER, seul co-financeur ou presque, offre un réel effet de levier** et s'avère **stratégique** mais son **enveloppe reste limitée**. Il apparaît impératif de **mobiliser des dispositifs de financement complémentaires** afin de **passer à une autre échelle en termes d'aides financières** et **pouvoir soutenir une vraie politique de rénovation de friches**. Au regard de la relative faiblesse de la « culture » de la réhabilitation de friches au sein des collectivités, l'accompagnement d'une montée en puissance de ce type d'opérations à l'échelle régionale nécessiteraient **aussi la mobilisation qu'une expertise** puisse être **mise à disposition des porteurs de projets**.

Plus qualitativement, les effets vertueux de ces projets en matière environnementale et socio-économique sont nombreux :

- ✓ Réduction de la pollution des sols, préservation des eaux souterraines
- ✓ Bénéfices santé-environnementaux et paysagers
- ✓ Maîtrise de l'étalement urbain et de l'artificialisation
- ✓ Reconquête de la biodiversité
- ✓ Installation d'équipements de services publics parfois stratégiques ou emblématiques
- ✓ Maintien d'activités économiques et redynamisation de certains sites ou quartiers en déshérence
- ✓ ...

AGRICULTURE RESILIENTE TO 10.1, 11.1 ET 13.2) : DE VRAIES DYNAMIQUES, TROP PEU CONCENTREES POUR DES IMPACTS FINAUX

D'un point de vue **écologique et climatique de vraies dynamiques sont observées, étendues sur l'ensemble du territoire régional**. Les **objectif cibles** en matière de **surfaces en MAEC (114 415 ha, soit 84% de l'objectif cible)** et **conversion à l'agriculture biologique (48 000 ha convertis soit 102%) sont déjà atteints ou en passe de l'être**.

Le nombre d'exploitations en Agri Bio a **progressé de +52%** en région Pays de la Loire entre 2014 et 2018, **contre 44%** au niveau national (+8 pts - source : ORAB, Agreste). **10,6% des exploitations ligériennes sont converties à l'agriculture biologique** en 2018, contre 9,1 % des exploitations au niveau national (+1,5 pt).

	Nb d'exploitations bio en Pays de la Loire en 2014	Nb d'exploitations bio en Pays de la Loire en 2018	Evolution des conversions bio 2014 - 2018	
Loire-Atlantique (44)	627	937	310	+ 49%
Maine-et-Loire (49)	615	875	260	+ 42%
Mayenne (53)	263	418	155	+ 59%
Sarthe (72)	215	347	132	+ 61%
Vendée (85)	373	605	232	+ 62%

Malgré quelques zones présentant des niveaux de couverture surfacique / concentration des mesures concernées significatifs (5 PAEC totalisent notamment 56% des demandes de MAEC : Marais Poitevin, Basses Vallées Angevines, ...), il apparaît que **ces mesures restent encore trop peu concentrées pour que des impacts finaux puissent être mesurés**, hormis de manière très ponctuelle (voir encadré), **en termes d'amélioration de la qualité de l'eau**.

MAEC SUR DEUX EXPLOITATIONS POLY-CULTURE ELEVAGE

En termes d'effets, la contractualisation des MAEC sur 5 ans sur des parcelles longeant le Loir (49 ou 72) est perçue comme un **pas de temps suffisant** (mais minimum) **pour observer une hausse de la diversité floristique** sur les parcelles concernées par la fauche tardive par exemple. On y trouve ainsi davantage d'espèces dicotylédones (trèfle blanc ou violet...) au détriment des graminées, qui, dans le cadre de fauches plus précoces, dominent. Les compensations financières jouent un rôle clé dans l'équilibre financier de l'exploitation et le **maintien d'un système d'élevage extensif** évitant un retour au labour et une conversion des parcelles à des cultures céréalières ou en peupleraies, plus rémunératrice. L'aménagement de clôtures et le maintien de systèmes extensifs (avec un chargement animal limité) ont permis de **solidifier ses berges**, qui connaissaient une **érosion** importante.

Eco-pâturage (Source : Ouest France)



Concernant la MAEC SPE, différentes évolutions s'observent : **hausse des surfaces en herbe** (45% à 60% de la SAU), **baisse des volumes de protéines** achetés, baisse des indices de fréquences de traitement et réduction des intrants (herbicides notamment), ... Une baisse des taux de nitrates dans les eaux de surface **a été observée sur un pas de temps d'une dizaine d'années**. Associées à ces progrès, **des effets très nets sur la biodiversité sont observés à l'échelle de l'exploitation** : création de petits habitats et refuges pour les animaux, davantage d'insectes de toutes espèces, des mises basses réussies, ...

Ces aides ont néanmoins permis **d'impulser des améliorations notables des pratiques agricoles**, et plusieurs exemples localisés montrent que ces mesures permettent de **réduire sensiblement les indicateurs de pression**.

Tableau de synthèse des critères de jugement par domaine

	Action	Intensité	Etendue	Durée	Score global
Risques inondation et submersion marine	5.1.1				
	5.1.2				
Préservation de la biodiversité	5.2.1				
	5.2.2				
	4.4				
	7.6.2				
Réhabilitation de friches	6e				
Agriculture résiliente	10.1				
	11.1				
	13.2				

Dans le cas ci-dessus, cela a pu contribuer à la **baisse des taux de nitrates dans les eaux de surface observée sur longue période**. Les constats concordant sur la difficulté à « retrouver » ce type de baisse, au sein de prélèvements influencés par des pratiques hétérogènes, militent pour la **mise en place d'indicateurs intermédiaires** (cf – Sage Vie-et-Jaunay), permettant de **valoriser les efforts fournis par les agriculteurs à une échelle individuelle**. Le soutien au développement des filières en agriculture biologique devrait permettre, dans les prochaines années, en renforçant la densité d'exploitations converties, de **commencer à mesurer les impacts de l'amélioration des pratiques dans des mesures « globales » de la qualité de l'eau**. Toutefois, certaines évolutions structurantes à l'œuvre sur le territoire contreviennent aux effets recherchés par ces outils et aides. Les risques de mise en culture des prairies en céréales, de conversion en peupleraies, et de disparition des élevages extensifs vertueux sont toujours d'actualité à l'échelle régionale.

3

Rappel de la question posée

Complémentarité et efficacité des interventions - Dans quelle mesure les types d'interventions et volumes financiers mobilisés par les différents acteurs de l'environnement permettent-ils d'apporter des réponses proportionnées et complémentaires aux enjeux en présence ? Ces réponses peuvent-elles être considérées comme efficaces au regard des résultats et effets obtenus / coût induits ?

CE QU'IL FAUT RETENIR

Globalement, en matière de **risques d'inondation et submersion marine**, **les financements disponibles sont à la fois suffisants et complémentaires**. Concernant spécifiquement le FEDER, la dynamique de programmation, tardive a néanmoins permis de mobiliser 100% de l'enveloppe prévue. Le FEDER apporte un complément aux projets les plus coûteux. Au regard des contraintes administratives associées, **les MOA ne font appel au FEDER que lorsque les besoins financiers sont importants**. Le coût de ces projets ciblant la prévention des risques d'inondation par débordement de cours d'eau étant peu élevé, **les montants FEDER mobilisés restent toujours faibles** (< à 100 00€) **alors qu'ils peuvent s'élever à plusieurs centaines de milliers pour les ouvrages de protection contre le submersion marine**. Dans ce domaine, les **freins à la réalisation de projets** sont plus liés à des **facteurs techniques, juridiques, réglementaires et d'acceptabilité sociale** inhérents à certains des types de projets soutenus, notamment dès lors qu'ils revêtent une dimension **d'intervention physique et foncière**. Les compétences et moyens en ingénierie dédiés au pilotage et la mise en œuvre de ce type de projet nécessiteraient d'être renforcés pour **accompagner les porteurs** et **accélérer la concrétisation des projets**. En termes d'**efficacité**, le coût des **ouvrages** est, logiquement, **supérieur à celui de la gestion douce**. À cet égard, l'élévation du niveau de l'océan et l'évolution du trait de côte va **rapidement interroger les acteurs responsables sur les options économiquement les plus viables à long terme**.

Dans le domaine de la **préservation de la biodiversité remarquable**, les partenaires soulignent le **rôle financier très important du FEDER** et, du FEADER en compensation des dynamiques de contractualisation des subventions nationales et régionales intervenant sur les sites labellisés. Au regard du nombre de projets et des montants restant à programmer, **n'apparaît néanmoins pas de manque manifeste en termes de financement**. Cependant, la **lourdeur du volet administratif** de ce type de dossier, pour de **faibles montants d'opérations**, **reste un frein pour une partie des bénéficiaires potentiels**, disposant de moyens techniques et d'ingénierie limités. La quasi-dépendance aux crédits européens des types d'actions soutenus, qui au regard du contexte de crise sanitaire et économique, pourrait **se renforcer**, **milite pour une simplification de l'accès à ces fonds**. Plus globalement, les acteurs interviewés **pointent l'enjeu de cohérence globale des politiques menées à l'échelle d'un territoire**, regrettant **la coexistence de dynamiques souvent contradictoires** voir **contraires** pouvant annuler les améliorations obtenues dans le cadre des actions de préservation menées.

Les collectivités responsables des projets de **réhabilitation de friches** ont témoigné du **manque de dispositifs de subventions publiques disponibles pour co-financer les projets de rénovation et réhabilitation de friches**. Le FEDER est, pour 4 projets sur 5, l'unique source de cofinancement mobilisée. Plus globalement, l'importance et l'incertitude du **coût** de la **dépollution et de la réhabilitation des friches**, rendent difficile voire **impossible** de **trouver des modèles économiques** présentant un **Temps de Retour sur Investissement (TRI) satisfaisant** du point de vue porteurs de projets privés. Pour autant, **aucune massification ne sera possible en adossant cette dynamique uniquement sur les porteurs publics**. De leur côté, les collectivités n'ont **pas les moyens financiers pour massifier leur politique de rénovation de friches** qui, de ce fait, **reste limitée et ciblée sur des projets ponctuels**. Pour soutenir une vraie politique de rénovation de friches, il serait nécessaire de **passer à une autre échelle en termes d'aides financières** et de concevoir des dispositifs de soutien financiers beaucoup plus ambitieux. D'un point de vue technique, **la complexité de ce type de dossier**, **se confrontent à la relative faiblesse de la « culture » de la réhabilitation de friches au sein des collectivités**. L'accompagnement d'une montée en puissance de ce type d'opérations à l'échelle régionale nécessiteraient qu'une **réelle expertise, réunissant l'ensemble des compétences requises, puisse être mise à disposition des porteurs de projets**. Enfin, il n'est pas évident d'évaluer l'efficacité de ce type d'intervention car la **valeur créée** ou **maintenue n'est pas que de nature économique** mais est aussi

environnementale, et liée à la valeur qui doit être attachée à la préservation à l'état naturel ou agricole de surfaces équivalentes à celles réhabilités qui reste à définir.

Concernant la résilience des activités agricoles, au regard des enjeux environnementaux associés, en région Pays de la Loire, aux évolutions de pratiques agricoles prévues dans le cadre des MAEC et de la dynamique de conversion en agriculture biologique, il apparaît que malgré des volumes financiers conséquents mobilisés (44 % de la maquette FEADER est consacrée à des mesures favorables à l'environnement -MAEC, BIO, ICHN), des tensions auront été observées sur la période 2014-2020. À l'avenir, l'accompagnement de la dynamique de

conversion et les enjeux d'amélioration de la rémunération des MAEC, milite pour que ces moyens soient réinterrogés, en fonction du scénario de ciblage territorial retenu. Les synergies entre MAEC, aides au bio et d'autres dispositifs similaires devront continuer à être renforcées afin de conforter la progression des exploitants vers des pratiques durables, en les encourageant à adopter de nouvelles pratiques. Au regard du coût global de l'adhésion à ces dispositifs pour l'agriculteur (MAEC notamment), il sera indispensable de

Tableau de synthèse des critères de jugement par domaine

	Complémentarité	Cohérence des moyens financiers	Cohérence des moyens techniques	Efficience
Risques inondation et submersion marine				
Préservation de la biodiversité				
Réhabilitation de friches				?
Agriculture résiliente				

recherche à optimiser l'efficacité des gains obtenus (économique, socioculturel), notamment par une meilleure articulation avec les aides du 1^{er} pilier de la PAC.

Q.E n°4 – Efficacité de l'organisation retenue

Rappel de la question posée

4

Efficacité de l'organisation retenue - Dans quelle mesure les modalités de pilotage et de mise en œuvre des Priorités d'Investissement (FEDER) / mesures (FEADER) sont-elles efficaces et satisfaisantes pour les bénéficiaires ?

CE QU'IL FAUT RETENIR

UNE ORGANISATION JUGÉE PLUTÔT EFFICACE POUR LE FEDER

Concernant l'efficacité et l'efficience des modalités de pilotage et de mise en œuvre des Priorités d'investissement / mesures, pour le FEDER, l'organisation est plutôt jugée efficace. Avec une animation au niveau du service FEDER en complémentarité avec les autres directions et une instruction assurée par une équipe de 4 gestionnaires polyvalentes elle nécessite cependant une coordination importante, qui n'est pas toujours effective. En termes de modalités de dépôt, l'approche dématérialisée est satisfaisante mais des difficultés rencontrées avec l'outil Synergie ont pu avoir un impact sur le temps de traitement des projets. Les retards sur l'instruction des dossiers (Natura 2000 notamment) sont en cours de rattrapage¹. L'équipe en charge de l'instruction s'est étoffée depuis 2019 pour assurer une prise en charge plus rapide des dossiers. L'enquête bénéficiaire identifie cependant un niveau de satisfaction peu élevé sur ce critère (note moyenne de 2/4 à la rapidité des délais d'études et de sélection des projets). Concernant les délais de paiements, pour le FEDER, le délai règlementaire de 90 jours a été, selon les résultats de l'audit CICC, globalement respecté hors demande de pièce complémentaires (l'obtention de la complétude du dossier peut prendre du temps). Les faibles taux d'erreur constatés sur les dossiers reflètent un travail pointu des gestionnaires au stade de l'instruction et du paiement afin d'éviter de les mettre en difficulté.

¹Un recrutement courant 2019 permet d'accélérer le traitement des dossiers

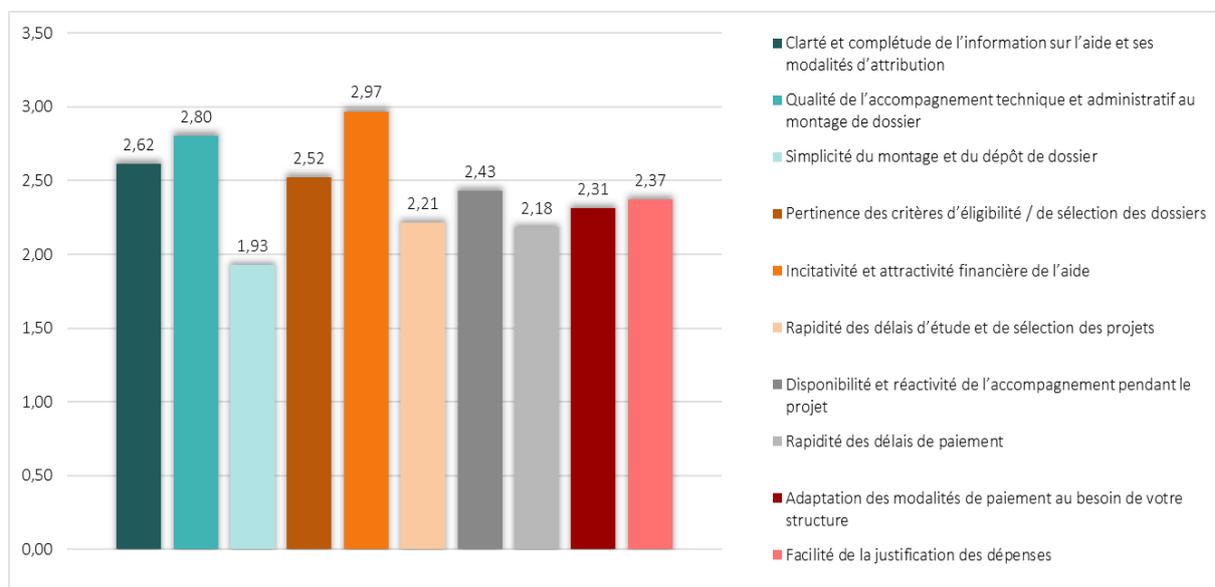
In fine, hormis le poids des contrôles et audits (notamment CICC) sur les services instructeurs (SI) qui freinent l’instruction des dossiers et les difficultés rencontrées avec Synergie, **cela fonctionne plutôt bien**. À noter, enfin, que la gouvernance est jugée peu dynamique par certaines des partenaires institutionnels interviewés car elle reste **limitée à quelques temps forts annuels** et peu mobilisatrice des partenaires malgré des efforts de la Région.

FEADER : UNE REUSSITE DE LA PROGRAMMATION MALGRE DES FREINS ADMINISTRATIFS ET REGLEMENTAIRES LIES AU PROGRAMME

Des **difficultés** et **freins administratif multiples** dans la gestion du programme sont soulignées, liées à un **manque de clarté** (des règles d’éligibilité, instances trop nombreuses, arbitrages trop longs au niveau des services centraux, ...), **de moyens humains** (+50% de dépense publique totale et beaucoup plus de dossiers à traiter par rapport à la programmation précédente), à des **outils informatiques peu performants** et au **temps d’acculturation et de déploiement nécessaires** au regard de la « prise en main récente » par la Région. Si la dynamique de programmation témoigne d’une réussite globale, malgré ces contraintes, il ne faut pas exclure que ces coûts de gestion et les risques en cas de contrôle puissent **décourager certains MOA potentiels**.

La **gouvernance est jugée dynamique** avec un partenariat qui fonctionne bien, est opérationnel, facilite le travail en commun, ce qui explique les niveaux de programmation globalement satisfaisants. La **comitologie multiple, spécifique à chaque enjeu** (eau, agricole, biodiversité, ...) **est favorable au partage de points de vue** et aux échanges entre acteurs régionaux et territoriaux (Départements, profession agricole, ...) même si certains partenaires **regrettent le « temps passé pour réunir à peu près les mêmes personnes »**. Le **pilotage budgétaire de la Région**, qui a réussi à financer les mesures jusqu’en fin de programme est apprécié d’autant que les contraintes étaient réelles. Enfin, des **avancées sont recherchées sur la simplification** notamment via **l’application d’Options de Coûts Simplifiés**.

Les réponses à l’enquête bénéficiaires permettent de relever un **niveau de satisfaction globalement positif** des bénéficiaires quant aux modalités de mise en œuvre des aides FEDER et FEADER. Le **taux de satisfaction élevé** concernant **l’accompagnement technique** est à souligner au regard de la complexité des programmes. Malgré les freins administratifs, **l’attractivité financière** et la **clarté de l’information sur l’aide et son attribution** sont **jugées satisfaisantes**. La **simplicité du montage** et du **dépôt** de dossier, la **rapidité des délais** d’étude, de sélection et de paiement sont **néanmoins jugés peu satisfaisantes**.



5. Question prospective – Enjeux et pistes d'améliorations

5

Rappel de la question posée : quelles solutions pourraient être envisagées afin d'améliorer la performance des Pi / mesures sur ces différents critères, en considérant l'évolution des enjeux et du cadre réglementaire ? Notamment, en termes d'efficacité de l'intervention et de l'organisation ?

RISQUE D'INONDATION ET DE SUBMERSION MARINE : UN ACCENT A METTRE SUR LA GESTION DU TRAIT DE CÔTE, DES FREINS A LEVER

Le **changement climatique**, se traduit, en région Pays de la Loire, par **une multiplication et une intensification des tempêtes et épisodes extrêmes accentuant le risque d'inondation de cours d'eau et la vulnérabilité du littoral ligérien au risque de submersion marine**. Avec **des perspectives démographiques élevées à l'horizon 2050** (+ 30 000 habitants par an), **une forte dynamique d'artificialisation des sols** et des enjeux écologiques majeurs, notamment liés au risque de submersion des zones humides basses (marais) **la gestion de ces risques sera l'un des enjeux régionaux majeur des prochaines années sur le territoire régional** avec un besoin croissant d'actions de prévention et de protection des populations, activités et milieux naturels.

Dans ce contexte, associé à d'importantes pertes de biodiversité, et au regard de la multiplicité des sources de financement disponibles sur cet enjeu, il serait intéressant, à l'avenir, de **privilégier la mobilisation du FEDER sur des opérations de gestion douce**, par la mise en œuvre de solutions fondées sur la Nature avec **une approche mixte intégrant la restauration de la fonctionnalité écologique des milieux aquatiques** (cours d'eau et zones humides) et de leur écosystème (ex : zones d'expansion des crues). Concernant la submersion marine, si les risques sont fortement pris en compte (PAPI), la montée en puissance de la question du recul du trait de côte milite pour que des opérations de **recul stratégique et de relocalisation d'activités puissent être soutenues**. Si les ouvrages de protection restent, à court et moyen terme, des solutions de protection incontournables, ces dispositifs plus durables, peu ou pas mis en œuvre jusqu'à aujourd'hui, deviendront pourtant incontournables.



Préconisation - Accentuer les actions en faveur d'une gestion durable du trait de côte : la Région Pays de la Loire gagnerait à soutenir et développer les études de modélisation prospectives des risques littoraux et milieux potentiellement surexposés aux conséquences du recul du trait de côte, reposant sur des dispositifs d'observatoire mobilisé comme outil d'aide à la décision (*Voir l'étude de cas comparative – Submersion marine*).



Préconisation - Accélérer l'élaboration et l'expérimentation d'actions de repli stratégique en complément des actions de préservation et de restauration des fonctionnalités écologiques des milieux littoraux



En Pays de la Loire, le projet européen Green Deal « Résilience des territoires au changement climatique » (à déposer fin janvier), prévoit une programmation d'environ 3 M€ sur 3 ans et cible ces enjeux de recomposition spatiale face aux aléas littoraux et pourrait contribuer à la mise en œuvre de cette préconisation, en lien avec d'autres initiatives ligériennes et nationales.

Pour aller plus loin : il pourrait être intéressant, dans le cadre de ce programme, de se fixer l'objectif de mener à bien un projet expérimental permettant de tester des solutions apportant des réponses concrètes et durables sur chacun des enjeux régionaux clés (ex : relocalisation, protection des zones de marais, anticipation de la localisation de l'urbanisation, ...).



Focus Benchmark : Le **Plan Littoral 21** soutient l'expérimentation du repli stratégique associé à la restauration des fonctionnalités écologiques des espaces littoraux, à travers un projet démonstrateur et pilote de restauration et de réaménagement du lido de Sète à Marseillan (*voir l'étude de cas comparative – Submersion marine*) ayant permis de sécuriser 400 ha de zones humides protégées constitués à près de 90% de plans d'eau salés propices au développement des petits crustacés, poissons ou vers et à l'accueil de nombreux oiseaux d'eau méditerranéens. La plus-value de ces projets est majeure puisque ces réalisations apportent des **solutions concrètes et directes à la problématique de recul du trait de côte et à l'accentuation des risques d'érosion et de submersion qui l'accompagnent**.

Afin de **favoriser la mobilisation des collectivités locales** dans la mise en œuvre d'actions de lutte et d'anticipation des risques littoraux **un dispositif de mise en réseau** et **de gouvernance unique** à l'échelle du territoire et dédié aux enjeux du littoral pourrait être déployé, à l'instar de la Commission littoral qui offre la gouvernance souhaitée pour l'accompagnement et la mise en œuvre des opérations de gestion durable du trait de côte et identifiées au sein des PAPI. Une assemblée régionale a également été constituée dans le cadre de l'ambition maritime régionale et constitue une instance de concertation active.

Au-delà d'aspects de connaissance et de gouvernance, le territoire doit **anticiper le besoin de se doter de capacités d'expertise scientifique, d'innovation technique voire technologique** en matière de **gestion du trait de côte** afin d'accompagner la structuration d'un écosystème en capacité d'assurer le **déploiement de solutions nouvelles**.



Préconisation - Développer l'ingénierie thématique en s'appuyant sur la mise en réseau des acteurs locaux : afin d'accélérer la mise en œuvre de ce type de projet la Région Pays de la Loire pourrait chercher renforcer son écosystème de recherche et d'innovation en matière de gestion de l'évolution du trait de côte.



En Pays de la Loire, à travers l'Observatoire des Risques Côtiers, le partenariat régional s'est doté d'un outil permettant d'aider à la mutualisation, de compléter et diffuser l'information scientifique. C'est une 1ère étape dans la structuration de l'écosystème régional de R & I (Universités, BRGM, Ifremer, CEREMA, collectivités, Etat, ...)

Pour aller plus loin : au-delà de la mutualisation de connaissances, le partenariat régional vise à l'incubation de projets innovants ou le déploiement d'appels à projets « collaboratifs » issue de la rencontre entre acteurs publics et ingénierie technique du secteur privé (cf - le Lab' Thau).



Focus Benchmark : le **Plan Littoral 21 soutien** le Lab' Territorial de Thau, structure emblématique de mise en réseaux des équipes de recherches publiques et des entreprises privées, voire publiques disposant de forte capacité d'ingénierie technique sur les questions de la submersion marine et de l'érosion du trait de côte (BRGM, Ifremer, ...) joue également une fonction d'incubateur pour projets démonstrateurs.

Au-delà de ces approches, l'évaluation a permis d'identifier un **report probable de nombreux projets de protection sur la période 2021 – 2027** (voir ci-après). Si les zones les plus vulnérables (TRI) bénéficient d'ouvrages de protection, **l'enjeu de poursuivre ce type de travaux reste central**. En outre, l'évolution du trait de côte s'accompagne de la multiplication des zones inondables. Si les ouvrages récents comme celui de la Barre-de-Monts sont prévus pour s'adapter à l'évolution du trait de côte et aux fluctuations du niveau de la mer, les anciennes structures présenteront à court/moyen terme **des besoins d'adaptation et/ou d'entretien**.



Préconisation - Maintenir le taux d'intervention du FEDER sur les ouvrages de protection : le besoin de financement à destination de projets de rehaussement et/ou de renforcement d'ouvrages de protection devrait ainsi se maintenir sur la prochaine programmation. Si, à long terme, au regard de la multiplicité des sources de financement et de la durabilité de ce type de solution, l'intervention du FEDER sur les ouvrages (10 %) nécessiterait d'être interrogée, il s'agira néanmoins de **sécuriser des moyens sur 21-27**.

Le temps important nécessaire au dépôt des dossiers et la programmation tardive, s'expliquent par plusieurs facteurs : délais allongés de validation des documents stratégiques locaux, conduite des études préalables, méconnaissance des possibilités et mécanismes de financement européen, freins d'ordres technico-administratif associés au FEDER, mais aussi, pour certaines collectivités porteuses, un manque d'ingénierie territoriale spécialisée sur des types de projets pouvant présenter des niveaux de technicité importants. Les petites collectivités territoriales sont les plus impactées par ces freins, alors qu'elles bénéficient le plus de l'effet levier du FEDER en raison de leurs moindres capacités financières.



Préconisation - Faciliter l'accès aux financements publics : la Région Pays de la Loire pourrait poursuivre ses efforts de simplification de l'accès aux financements dans le domaine de l'eau et des risques inondation (*voir l'étude de cas comparative – Eau*), engagés au sein de la Commission littorale ou via la création des contrats territoriaux uniques pour l'eau.

Il s'agirait aussi de **favoriser la dynamique de projet** en **contribuant à la diffusion de l'information** et **l'accompagnement technico-administratif des petits porteurs de projet**.

La région des Pays de la Loire est marquée par une forte dynamique d'urbanisation (+ 11,8 % depuis 2006), en particulier sur le littoral, conduisant à un recul des espaces naturels et une perte d'habitats pour la biodiversité régionale. En parallèle, les pratiques agricoles et sylvicoles se traduisent par une perte de diversité des milieux et des ruptures dans le réseau de continuités écologiques. Cette évolution des usages du territoire pose ainsi une problématique centrale de protection et de remise en état des espaces naturels et de la biodiversité, accentuée dans un contexte de changement climatique où la préservation et la restauration des fonctionnalités écologiques est devenue un enjeu majeur.

Les collectivités locales sont des acteurs clés des stratégies de préservation et de restauration des espaces naturels dans la mesure où elles ont la capacité de conférer une **portée réglementaire** aux actions en faveur de la trame verte et bleue et de la biodiversité à travers leur inscription au sein des documents d'urbanismes (SCOT, PLUI). Les **élections municipales** récentes constituent l'occasion de les **remobiliser sur ces enjeux bénéficiant d'un intérêt citoyen de plus en plus fort**.



Préconisation - Orienter les agglomérations et autres EPCI régionaux vers des plans d'actions globaux adossés à des études TVB préalables et mobilisant leurs communes sur des opérations pérennes et concrètes de restauration de la TVB (voir l'[étude de cas comparative – Biodiversité – TVB](#)).

Si les communes et EPCI régionaux ont la capacité de jouer un rôle clé en faveur de la préservation de la biodiversité, leur mobilisation n'apparaît souvent pas à la hauteur des enjeux en présence. Le manque d'ingénierie (technique, scientifique, administrative, financière) est généralement à l'origine de la prise en compte lacunaire des continuités et réservoirs écologiques dans les documents d'urbanisme locaux, en particulier au sein des petites collectivités rurales.



En Pays de la Loire, **TEN, contrats Nature et mobilisation de chefs de file biodiversité ayant des relais au sein des territoires** (partenariat biodiversité) permettent d'accompagner les projets des territoires.

Pour aller plus loin : il pourrait s'agir de conduire des **études préalables de connaissance des enjeux prioritaires** pour **cibler plus efficacement** les projets de TVB et **définir des plans d'action** et / ou d'inciter au montage de **projets partenariaux avec les associations locales compétentes** pour favoriser et faciliter la mobilisation des collectivités.



Préconisation - Déployer une politique partenariale et territorialisée de protection et de restauration des éléments constitutifs des continuités écologiques régionales.

Les Pays de la Loire s'appuient sur une gouvernance partagée avec des acteurs clés de la préservation de la biodiversité en région, tels que l'OFB, l'Agence de l'eau, la DREAL, la DRAAF, les Départements, etc. Liger Bocage structure aussi un réseau de partenaires pour appréhender l'évolution des besoins des territoires et les mobiliser dans une approche globale et intégratrice.

Pour aller plus loin : il pourrait s'agir, en articulation avec la Stratégie régionale biodiversité, il s'agirait de **constituer une gouvernance** dédiée à la protection et à la reconstitution des corridors écologiques, intégrant la gestion des espaces naturels et permettant de décliner et d'animer la politique régionale à l'échelle territoriale afin de faire converger les différentes sources de financement.

Focus Benchmark : la gouvernance de l'**Appel à Projets TVB** (Région, DREAL et Agences de l'Eau Rhin-Meuse et Seine-Normandie), dédiée aux enjeux de la préservation et de la restauration de la Trame Verte et Bleue, lui permet de coordonner l'ensemble des actions de reconstitution de la TVB sur tous les types de milieux régionaux (aquatiques, forêts, plaines agricoles, milieux urbains...) et de piloter différents programmes « thématiques » ou labels (TEN). Elle a permis, en mobilisant les acteurs associatifs disposant d'expertises écologiques au soutien des collectivités, de renforcer une dynamique régionale de projets en faveur de la biodiversité et de mutualiser les compétences scientifiques et d'ingénierie de ces structures, ainsi que les ressources financières disponibles, dans un contexte global de raréfaction des fonds publics (voir l'[étude de cas comparative – Biodiversité – TVB](#)).

La **biodiversité, trop souvent considérée comme une contrainte par les aménageurs du territoire** à toutes les échelles, n'est **pas suffisamment considérée comme une donnée de base voire même comme une opportunité** (services écosystémiques, cadre de vie, ...) pour l'aménagement des territoires.



Préconisation :

-Inciter les collectivités à intégrer les enjeux environnementaux dans leurs projets d'aménagement : Afin d'assurer l'atteinte des objectifs globaux de restauration de la biodiversité, il devient indispensable, au-delà des politiques dédiées, d'en intégrer les enjeux au sein des autres politiques menées, notamment les plus impactantes, comme cela peut être possible via les Contrats Nature (ex de Cap Atlantique). Le déploiement de la feuille de route « éviter-réduire-compenser » adoptée fin 2020 ou la mise en place d'une conditionnalité des aides financières dévolues aux projets de développement des collectivités, en complément de la déclinaison des règles du SRADDET au sein des documents d'urbanisme (SCOT, PLUI, ...), permettrait d'accélérer la dynamique de transition environnementale.

-En lien avec l'enjeu d'une approche intégrée des enjeux environnementaux aux autres politiques menées, il serait nécessaire de décloisonner les financements en faveur de la biodiversité et des espaces naturels afin de renforcer la cohérence des politiques publiques avec les enjeux de préservation de la biodiversité et parvenir à stopper l'érosion de biodiversité observée.

La structuration et le renforcement d'un écosystème d'acteurs engagés dans la préservation, la protection et la restauration de la biodiversité pourrait donner lieu au déploiement de programmes d'actions régionaux propices à une mutualisation des connaissances et des moyens, et une capitalisation sur les retours d'expérience des différents acteurs impliqués en faveur de la biodiversité.



Préconisation - Déployer des programmes régionaux thématiques visant à mobiliser les acteurs des territoires autour d'actions de préservation concrètes. Un programme d'actions régional dédié à la préservation et la restauration des marais et autres zones humides littorales pourrait notamment permettre d'anticiper les menaces du changement climatique sur ces milieux particulièrement vulnérables, en complément du programme Liger Bocage en cours de déploiement et qui vise à créer une dynamique de plantation et d'entretien durable du bocage



Focus Benchmark : en région Grand Est (**Appel à Projets Trame Verte et Bleue**), des programmes thématiques régionaux se sont structurés et renforcés, permettant de construire une dynamique globale en faveur de la biodiversité s'appuyant sur la mutualisation des connaissances et des compétences et la capitalisation sur les retours d'expérience des acteurs engagés pour la préservation et la restauration des milieux et espèces. Le Programme Régional d'Actions Mares (PRAM) de Grand Est est emblématique de cette démarche de territoire.

Les **effets des actions mises en œuvre** pour protéger les milieux naturels et la biodiversité sont souvent **difficilement quantifiables** (manque de méthode) **d'autant plus lorsqu'elles sont immatérielles** (animation, sensibilisation...). Or, mesurer les effets des actions entreprises est indispensable pour **rendre compte de l'évolution de la biodiversité sur un territoire** de type espace protégé et **justifier de la mobilisation de fonds publics**.



Préconisation - Soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de dispositifs de suivi évaluation des actions en faveur de la préservation et de la restauration de la biodiversité

Il serait intéressant que les **fonds européens** puissent **accompagner** les porteurs de projet sur les espaces protégés, dans le **développement d'outils permettant de rendre compte des efforts consentis et de l'évolution globale de la biodiversité sur leur territoire, en lien avec les préconisations de la Stratégie régionale biodiversité**. Par ailleurs, les **outils d'analyse économique permettant de définir la valeur économique des services écosystémiques** pourrait également être soutenus.

Si la dynamique d'artificialisation des sols observée entre 2009 et 2015 se prolonge, plus de **24 700 hectares supplémentaires devraient être artificialisés d'ici 2025** en région Pays de la Loire (plus de **80 000 hectares** seront probablement nécessaires à l'horizon 2050), entraînant un étalement urbain grandissant impactant les espaces agricoles et naturels.

Il est donc **impératif de structurer dès aujourd'hui une politique d'optimisation de la mobilisation de l'espace, notamment en milieu urbain**. À cet égard la rénovation des friches urbaines représente à la fois un enjeu et potentiel de 1^{er} plan.



Préconisation - Améliorer la connaissance des friches à travers la réalisation d'un inventaire régional des friches basé sur le croisement et l'harmonisation des différents outils (CARTOFRICHES) et observatoires existants afin d'offrir une vue d'ensemble et qualifiée du potentiel (*voir l'étude de cas comparative – Reconquête des friches*).



Préconisation - Définir une politique régionale d'appui, adossé à une **cellule régionale d'appui** et d'accompagnement au montage de réhabilitation de friches, réunissant les différents partenaires et compétences nécessaire et une **stratégie régionale visant à cibler des friches d'intérêt régional**. En **déclinaison**, pourraient être définis des **stratégies** et **plans de réhabilitation intercommunaux sur 10 ou 15 ans**, mobilisant des portages publics et privés (dans le cadre du projet urbain du SCoT ou dans un autre type de document - *voir l'étude de cas comparative – Reconquête des friches*).

La **massification du recours aux friches comme solution alternative à l'artificialisation** nécessitera que **plusieurs freins, notamment financiers, soient levés**, pouvant nécessiter des évolutions importantes, parfois de niveau national.

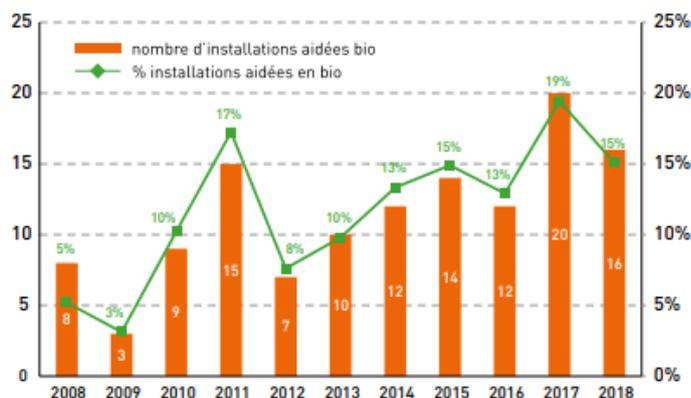


Préconisation - Œuvrer à la mobilisation de financements dans le cadre de la future programmation FEDER 2021 – 2027, afin de massifier les projets de réhabilitation de friches en région, et de mobiliser l'implication de tous les acteurs de l'écosystème. Le principal frein aux projets de réhabilitation de friche reste leur coût. Les possibilités de mobilisation des opportunités financières existantes (appel à projet de l'ADEME en faveur de la reconversion des friches polluées) ou en cours de déploiement (fonds national friches de 300 M€ issu du Plan de Relance) devront être étudiées. Plus globalement, un programme « Friches » adossé à un plan de financement reste à construire.

AGRICULTURE RESILIENTE : L'OPPORTUNITE DU RENOUVELLEMENT GENERATIONNEL A SAISIR

Au regard de l'âge des chefs d'exploitation, **un important renouvellement générationnel est attendu dans les 3 à 5 ans**. Cela peut constituer une **opportunité** pour **l'amélioration des pratiques dans les exploitations vis-à-vis des problématiques environnementales**. Les jeunes ont, en effet, de plus en plus tendance à se tourner vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement dès leur installation (cf. graphiques ci-après).

Évolution des installations aidées en agriculture biologique (Source : ORAB données 2018)



Pour commencer, il apparaît essentiel d'accompagner les **reprises et installations** en priorité vers le **maintien ou développement des systèmes herbagers et de l'élevage extensif**. Il s'agit d'éviter les signaux d'une « PAC à deux

niveaux » entre, d'un côté, les exploitants qui s'investissent en faveur d'une gestion extensive des prairies et, de l'autre, les nouveaux installés qui font parfois le choix de s'orienter vers des cultures intensives plus rémunératrices.

Certains acteurs institutionnels évoquent la **piste de conditionner l'installation des jeunes agriculteurs à certains types de pratiques respectueuses de l'environnement**. Cette piste est intéressante mais ne devra pas conduire, si elle est mise en œuvre, à limiter leur installation dans un contexte où les exploitants sur le départ peinent déjà à trouver des repreneurs (avec une tendance à l'agrandissement des exploitations voisines) et où les engagements financiers pour les jeunes agriculteurs sont déjà difficiles à porter.

Il s'agira également de rechercher à **travailler davantage à l'échelle de l'exploitation**, approche la plus efficace afin d'obtenir des impacts positifs en matière de réduction des indicateurs de pression.



Préconisation – Privilégier des mesures système, à l'échelle de l'exploitation. Le bilan de la mise en œuvre des MAEC sur le territoire du SAGE Vie et Jaunay a montré que les **mesures systèmes** étaient les **mesures les plus efficaces sur l'environnement** car elles génèrent des **changements plus profonds des modes de production** qui se répercuteront à termes sur les milieux. Les mesures plus ponctuelles, même si elles peuvent constituer des « produits d'appel », n'ont pas ou peu d'effets sur les indicateurs de pression. Cette **réflexion sur les approches systèmes d'exploitation** (dans le cadre du dispositif MAEC ou autre) mérite d'être **poursuivie et renforcée**, des « **contrats territoriaux d'exploitation** » **mêlant approche technique, économique et sociale** sont évoqués par les partenaires institutionnels pour une cohérence à l'échelle des exploitations (surfaciques, investissements...).

Maintenir les aides au maintien de l'herbe et à l'agriculture biologique

Les **mesures de maintien**, même si elles ne sont pas prioritaires pour des questions d'ordre budgétaire, apparaissent cependant **essentielles pour maintenir les bonnes pratiques mises en œuvre au risque de voir un retour en arrière sur certains secteurs**. Il pourrait s'agir d'apporter un soutien de long terme au maintien de ce type de pratiques à travers des dispositifs de reconnaissance de la plus-value environnementale type Ecoschémas dans le premier pilier.

Plus globalement à l'échelle de l'ensemble des exploitations agricoles, il sera nécessaire de **favoriser l'adhésion et l'accès aux dispositifs agroenvironnementaux** (AB, MAEC, PSE, ENS-RNR...) qui a pu être confrontée, malgré une dynamique globalement satisfaisante, à différents freins¹. Pour parvenir à toucher, en proportion, davantage d'exploitants, différentes pistes d'actions pourraient être privilégiées.



Préconisation - Développer une animation territoriale collective en faveur de la montée en performance écologique des pratiques agricoles et valoriser les pratiques les plus vertueuses. Dans une logique territorialisée, la Région des Pays de la Loire pourrait amplifier son soutien aux acteurs intermédiaires constituant l'interface entre ses objectifs de préservation de l'environnement et les intérêts économiques des exploitations agricoles, afin de renforcer la mobilisation du monde agricole. Il pourrait aussi s'agir de favoriser des dynamiques collectives en communiquant sur les bonnes pratiques, mesurant et valorisant les effets positifs des mesures et partager des retours d'expériences entre exploitants



Focus projet : la Région Pays-de-la-Loire a confirmé son engagement en faveur de l'agriculture biologique à travers la mise en œuvre de sa stratégie régionale 2018-2020 « Agriculture biologique : la Région s'engage ! ». Dotée d'un budget de 45 M€.et organisée autour de 3 axes elle vise notamment à accompagner les agriculteurs vers la conversion par différents dispositifs, tels que le Pass'Bio (conseil individuel), la formation collective, le lancement d'appels à projets en faveur de la structuration des filières biologiques ou encore le financement des structures de développement agricole qui animent cette politique à l'échelle du territoire régional. Ces derniers participent ainsi activement à la sensibilisation et à l'accompagnement vers l'AB. (voir aussi l'[étude de cas comparative – Biodiversité – TVB](#)).

¹La faible incitativité de certains montants d'aide, l'instabilité des critères d'éligibilité ou territoire couverts, le manque d'articulations entre les cahiers des charges, la méconnaissance des dispositifs par les bénéficiaires potentiels, ...



Préconisation - Relever le degré incitatif des mesures. Il pourrait s'agir de renforcer la conditionnalité des aides à l'adoption de pratiques respectueuses de l'environnement. Afin de favoriser les systèmes extensifs, plus résilients, et qui sont une condition de maintien des prairies et zones humides remarquables (ex : en Vallée du Loir), une autre des solutions consisterait à réinterroger le niveau d'ambition des MAEC et à en améliorer la rémunération. La suppression des plafonds serait aussi un moyen et levier pour les parcelles déjà extensives d'aller plus loin : créer et entretenir un réseau bocager dense, laisser des zones naturelles connectées, restaurer des habitats...



Focus Benchmark : en Bretagne, les partenaires se sont d'ores-et-déjà mobilisés en vue d'amorcer la convergence des politiques sectorielles vers des objectifs/bénéfices communs. Depuis le lancement de la démarche du **Plan Bretagne pour l'Eau (PBE)** en 2014, le Conseil Régional, dans le cadre de son rôle d'autorité de gestion sur le FEADER, a mis en place des critères d'éco-conditionnalité pour le déploiement des aides à l'investissement dans les exploitations agricoles (*voir l'étude de cas comparative – Eau*).



Préconisation - Pour une meilleure lisibilité, articuler les financements de l'UE au service de l'agriculture durable Dans le cadre de la stratégie régionale agricole et agroalimentaire, et en particulier dans l'objectif d'accompagnement de la transition agroécologique. De plus, la complémentarité entre MAEC et aides à la conversion pourrait être renforcée en améliorant la compatibilité des cahiers des charges permettrait en effet de conforter la progression des exploitants vers des pratiques durables, en les encourageant à adopter de nouvelles pratiques (plutôt que de maintenir seulement les pratiques favorables en place).



Préconisation - Simplifier les dispositifs d'aides et sécuriser le parcours bénéficiaire. Pour renforcer l'impact des MAEC sur l'environnement, il s'agira de d'éviter autant que possible les retards de paiement, en donnant notamment les moyens aux services instructeurs d'instruire les dossiers dans des délais raisonnables, mais aussi d'éviter les changements des conditions d'éligibilité des aides, ou changements de périmètres d'intervention, en cours de contractualisation.

Le **soutien aux infrastructures agroécologiques** (de type haies, zones tampons, zones humides, talus...) qui permettent de **limiter les transferts rapides d'eau et de pollutions vers les cours d'eau**, mériterait d'être **renforcé** : le programme Liger Bocage en cours de lancement devrait permettre de renforcer les actions déjà promues via les outils régionaux (CRBV, contrats nature biodiversité) et des initiatives en matière de restauration de la TVB.



Focus Benchmark : En **Bretagne**, l'État et la Région soutiendront la conservation des marais littoraux et le maintien de leurs rôles multifonctionnels (SRADDET, MAEC, bocage, etc.). La Région et l'OFB s'engagent à mobiliser les moyens alloués au partenariat régional pour le développement des Territoires Engagés pour la Nature (TEN), aux côtés des collectivités, et des Entreprises Engagées pour la Nature (EEN).

De même, les stratégies locales qui promeuvent et appuient les **circuits de proximité** méritent d'être articulées et convergentes avec les actions soutenant l'élevage extensif et le maintien des prairies humides. Le dispositif Leader en Vallée du Loir constitue par exemple, et parmi d'autres leviers possibles, un outil capable de renforcer le lien entre préservation de l'environnement via l'agriculture et valorisation des produits agricoles locaux. Les actions du PCAET en faveur d'une **agriculture économe en énergie, moins émettrice de gaz à effet de serre et puit de carbone dans les sols**, encouragent-elles aussi les surfaces en herbe, la gestion extensive des prairies, le maintien du bocage. Une mise en cohérence de ces outils et plans locaux favoriserait la valorisation économique locale des exploitants engagés et donc l'attrait potentiel pour ces systèmes et pratiques durables.

Enfin, avec notamment la **présence de produits phytosanitaires** dans les retenues d'eau potable et dans les cours d'eau et compte tenu de la **très mauvaise image des produits phytosanitaires chez le grand public**, des **efforts doivent être faits sur l'enjeu de la qualité de l'eau** en mobilisant tous les dispositifs nécessaires.



Préconisation - Privilégier un financement de 100% des contrats Natura 2000 par le FEADER et de 100% de l'animation par le FEDER. La ligne de partage « géographique » définie sur 2014-2020, le FEDER intervenant sur les contrats N2000 au sein des territoires des agglomérations (cadre ITI), a été un facteur de complexité, contraignant et ayant eu pour conséquence d'écarter les petites structures porteuses qui, au sein de territoires hors ITI, ont pu bénéficier du FEADER. Cette exclusion n'est pas tant due au montant plancher (10 000€) qu'à la lourdeur administrative des dossiers afférents dès lors que le porteur ne dispose pas d'expérience / expertise et moyens en ingénierie adaptés. Inversement, pour les contrats N2000, un guichet unique, très efficient du point de vue administratif, a été mis en place pour le FEADER. Il s'agit d'un dispositif de paiement associé, adossé à l'ASP dans le cadre duquel le cofinancier national met les fonds à disposition de l'ASP et en délègue la gestion à l'instructeur FEADER. Le FEDER, de par ses modalités administratives, s'est lui révélé particulièrement adapté pour le financement de l'animation N2000 alors que des difficultés notables ont été relevées dans d'autres régions ayant mobilisé le FEADER (liées à la répartition des actions en sous-mesures – animation DOCOB, rédaction DOCOB, lourdeur de l'outil Osiris..., ...).



Préconisation - Intégrer dès l'amont, le FEDER aux plans de financement, allonger la durée du conventionnement.

En matière de financement des projets biodiversité via le FEDER, un enjeu de construction, dès l'amont des projets, d'un plan de financement global intégrant l'ensemble des cofinancements a été relevé (déjà le cas pour le FEADER). La prise en compte tardive du niveau d'exigence du FEDER, dans l'élaboration rigoureuse des plans de financement avec le suivi fin des temps de travail dédiés à l'opération et le respect des procédures de mise en concurrence, a pu aboutir in fine au financement partiel de certains dossiers. Cela milite notamment pour que le FEDER intervienne plus en amont, au stade de la stratégie. Par ailleurs, le conventionnement des projets biodiversité sur une période plus longue permettrait, à condition d'assurer le versement d'acomptes, de contribuer à un allègement administratif et une stabilité de l'aide par action. Les réflexions actuelles penchent pour un prolongement de 1 an, amenant à une période de 3 ans, reconduite une fois sur la durée de la programmation soit un dossier en moins à déposer. Une mise en cohérence des pas de temps des cofinanciers devra être recherchée afin que les MO puissent gagner en sécurité sur l'ensemble de leur plan de financement.



Préconisation - MAEC, trouver un juste milieu entre adaptation aux spécificités des territoires et socle commun.

Concernant les MAEC, de rares territoires ont effectivement décliné de nombreuses MAEC mais, pour la plupart, moins de 10 MAEC ont été identifiées. Une marge d'adaptation est nécessaire afin de permettre de les rendre opérantes (plus-value environnementale et intérêt économique). Il s'agit de trouver un juste milieu entre adaptation aux spécificités des territoires et socle commun. Pour ce faire, la solution pourrait être de privilégier des MAEC présentant des caractéristiques structurelles similaires (ex : Mesures Prairies ou système) pouvant être adaptées, selon le contexte, sur leurs paramètres secondaires.



Préconisation - Définir et déployer plus largement les Options de Coûts Simplifiées en cours de définition.

Concernant les Options de Coûts Simplifiées (OCS), au-delà du taux forfaitaire pour les frais généraux, différentes réflexions sont en cours afin de pouvoir en déployer de nouvelles, notamment sur l'agroforesterie, voire, à moyen terme, sur Natura 2000.

A noter : le paiement associé, évoqué ci-avant pour le FEADER sur les contrats N2000 (également en œuvre sur l'agroforesterie), n'a pour l'instant pas pu être étendu à d'autres dispositifs, notamment FEDER. Il semble cependant une option intéressante à intégrer aux réflexions. Il est cependant difficile à appliquer dans la mesure où les co-financiers n'ont souvent pas les mêmes demandes administratives.

Teritéo vous remercie de votre
Attention !

Votre correspondant pour cette mission

Raphaël BOTTI

botti@teriteo.fr

 **Teritéo**
TERRITOIRES EN MOUVEMENT