



## **La régionalisation du second pilier de la PAC en France et le développement de l'Agriculture Biologique**

**Version préliminaire en cours de rédaction**

**Cédric Gendre  
Sylvette Monier-Dilhan  
Claire Raymond  
Thomas Poméon**

**INRA - Observatoire du Développement Rural (ODR)**

**Proposition de communication au Colloque SFER de type « faits et chiffres »**

**Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes**

**Montpellier, 20-21 juin 2018**

# La régionalisation du second pilier de la PAC en France et le développement de l'Agriculture Biologique

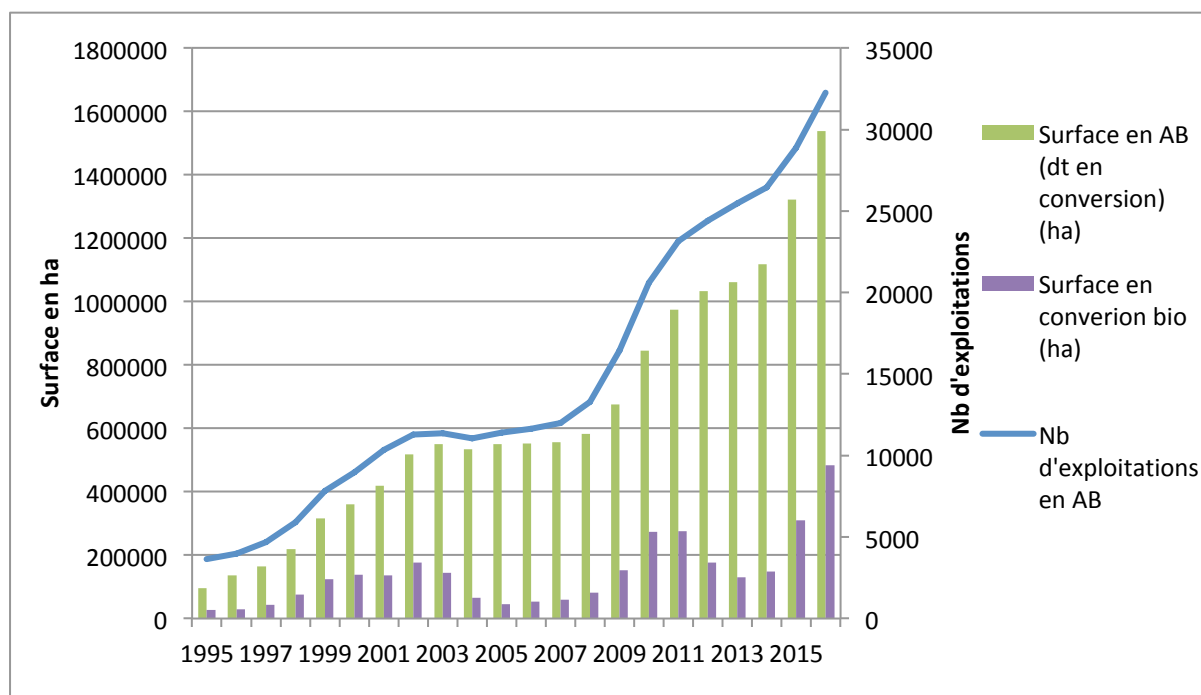
Version préliminaire en cours de rédaction

**Résumé :** L'étude vise à mettre en regard l'évolution récente de la production en Agriculture Biologique (AB) et les stratégies régionales mises en place dans les Programmes de Développement Rural Régionaux (PDRR), second pilier de la Politique Agricole Commune (PAC). L'objectif est de caractériser la diversité des stratégies régionales en faveur de l'AB dans la mise en œuvre des PDRR. Pour cela nous analysons la mesure spécifique à la conversion et au maintien de l'AB (mesure 11) et son mode de financement, les autres mesures des PDRR qui peuvent favoriser ce mode de production ainsi que leurs possibles interactions.

**Mots clefs :** Agriculture biologique, PAC, second pilier, programme de développement rural (PDR)

## Le développement de l'agriculture biologique en France

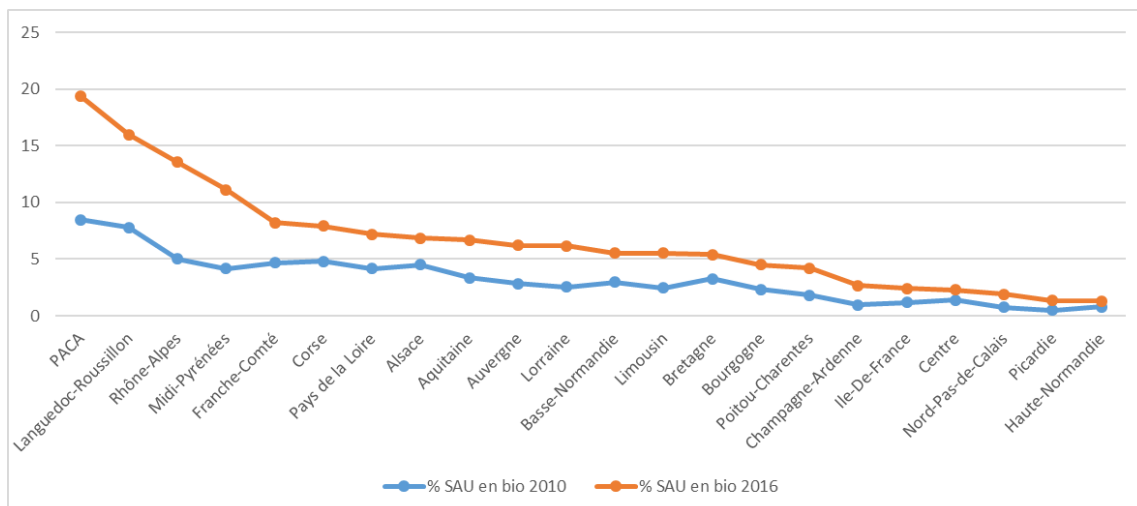
L'agriculture biologique (AB) connaît depuis les années 90 un développement important comme l'illustre le graphique 1.



Graphique 1 : SAU Bio, SAU en Conversion et nombre d'exploitations en AB

Plusieurs dynamiques ont contribué à cet essor : au niveau de l'offre (engagement des producteurs pour des modes de production plus durables), de la demande (demande sociétale en lien avec la qualité des produits et l'environnement) et des politiques publiques (régulation du marché pour les signes de qualité ; rémunération des biens publics fournis par certaines formes d'agriculture). La PAC constitue l'élément central des politiques agricoles en France et en Europe. Son rôle pour soutenir le développement de l'agriculture biologique (et en particulier la conversion à l'AB – CAB), à travers les aides du 2<sup>ème</sup> pilier, a souvent été mis en avant pour expliquer les phases de croissance comme de stagnation (Allaire et al., 2014 ; Allaire et al., 2015) (repérable dans le graphique 1). Mais alors qu'il existe de fortes disparités régionales concernant la part de SAU bio et son évolution entre 2010 et 2016 (graphique 2), le lien possible entre les déclinaisons régionales du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC et l'appui à l'AB reste à analyser. Cette question est particulièrement d'actualité, alors que la programmation actuelle du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC, déclinée pour la période récente (2014-2020) à travers le règlement de développement rural 3 (RDR3), voit les régions françaises en devenir pour la première fois les autorités de gestion.

Graphique 2 : Pourcentage de la SAU Bio par région en 2010 et 2016



Notre étude vise à mettre en regard l'évolution récente de la production AB et les stratégies régionales mises en place dans les Programmes de Développement Rural (PDR), **documents réglementaires régionaux de mise en œuvre du RDR3**. Il s'agira d'analyser les différentes stratégies régionales de mobilisation des aides en faveur de l'AB, directes (aides à la conversion et au maintien) ou indirectes (critère de sélection et de majoration des autres mesures, etc.). Nous nous appuyons pour cela sur les différents éléments contenus dans les PDR et les maquettes financières associées, et nous les mettons en regard avec la dynamique régionale d'évolution de l'AB. Cette analyse permet d'analyser la place relative du soutien à l'AB au sein de chaque PDR (vs. d'autres types de soutien) et de comparer les régions entre elles. In fine, il s'agit de comprendre si les PDR sont un facteur favorisant le rapprochement des régions en termes de développement de l'agriculture biologique, ou si au contraire ils contribuent à renforcer les disparités.

Les PDR et la mise en œuvre régionale du Règlement de Développement Rural 2014-2020 (second pilier de la PAC)

Le Règlement de Développement Rural 2014-2020 (RDR3) accompagne la politique de développement rural par le biais de 20 mesures qui visent un soutien aux secteurs agricole et forestier, une meilleure prise en compte de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie et de l'économie en milieu rural. Dans les Programmes de Développement Rural Régionaux (PDRR), ces 20 mesures sont déclinées en sous-mesures, qui à leur tour peuvent donner lieu à plusieurs types d'opération afin de mieux cibler les opérations à soutenir (par exemple les « petits investissements matériels réservés aux nouveaux exploitants » est un type d'opération associé à la sous-mesure 4.1 « Investissement dans les exploitations » et relevant de la mesure 4 « aide aux investissements physiques »).

Ces mesures sont financées principalement par un cofinancement Etat / Europe, c'est à dire par un financement national associé à un financement communautaire FEADER<sup>1</sup>. L'ensemble est appelé financement public. Le financement national est défini par la réglementation communautaire comme un financement public issu de l'État membre, par opposition au financement public communautaire issu du FEADER. Pour la mesure 11 (aides à l'AB), les financements nationaux sont principalement constitués de crédits de l'État, des Agences de l'Eau et de collectivités territoriales. Un financement national additionnel (également appelé « top-up ») peut être ajouté en plus du cofinancement prévu. De fait, ce financement national n'appelle pas de contrepartie FEADER. Il permet d'ajuster le plan de financement notamment lorsque la disponibilité de FEADER n'est pas suffisante pour couvrir l'intégralité des dépenses éligibles. C'est le cas lorsque les autorités de gestion considèrent que les besoins vont au-delà de ce qu'il est convenu de financer après l'affectation des fonds européens.

La mise en œuvre et l'utilisation de ces fonds s'effectue sous la responsabilité des Régions<sup>2</sup>. Pour chaque région les PDRR définissent, au niveau de chaque mesure, les montants communautaires (FEADER), la contrepartie nationale au FEADER et le financement national additionnel, prévus<sup>3</sup>.

## Analyse du soutien à l'Agriculture Biologique dans les Programmes de Développement Rural Régionaux

Notre étude s'intéresse aux différentes aides du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC en faveur de l'AB. Il s'agit en premier lieu de la mesure 11, dont les deux sous mesures (la conversion M11.1 qui constitue un des principaux leviers pour accompagner le développement des surfaces en AB et le maintien M11.2) sont cadrées nationalement<sup>4</sup> et obligatoirement ouvertes sur l'ensemble de la région. Cette mesure est utilisée par les 22 régions métropolitaines, elle représente 5,2% de la dépense publique totale du second pilier au niveau de la France métropolitaine. Pour observer sa mise en œuvre régionale, nous utilisons le montant de la mesure prévue et son type de financement par PDRR (cf. graphique 3). Les montants prévus pour financer la mesure 11 sont très variables d'une région à l'autre, d'un point de vue absolu et relative. L'appel à du financement public additionnel (top-up) est présent mais pas

---

<sup>1</sup> Fond Européen Agricole pour le Développement Rural

<sup>2</sup> A l'exception de La Réunion (Conseil général) et de Mayotte (Préfecture).

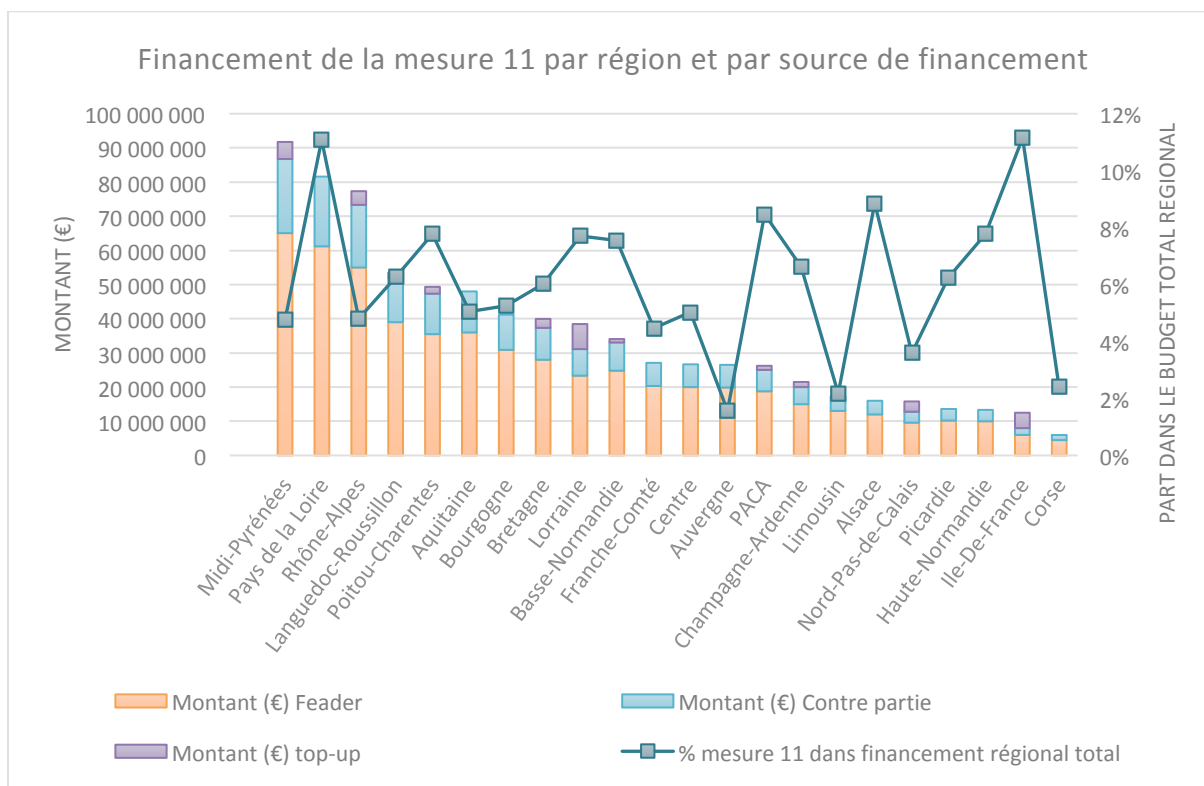
<sup>3</sup> Voir le site internet de la Région DGPE/SDPAC/2017-654 31/07/2017 (Préfecture).

<sup>4</sup> Voir Instruction technique DGPE/SDPAC/2017-654 31/07/2017.

<sup>4</sup> Certaines mesures ont été en partie définies dans un cadre national afin d'assurer une cohérence politique nationale dans leur mise en oeuvre.

systématique pour toutes les régions. Cette diversité est à mettre en regard avec les disparités structurelles entre régions (nombre d'exploitants et SAU, systèmes de production dominants, etc.) et témoignent également d'un engagement plus ou moins fort à soutenir l'AB.

Graphique 3 : Financement de la mesure 11 par région et par source de financement



Dans un second temps, nous analysons, sous l'angle du soutien apporté à l'AB, les autres mesures dont les exploitations agricoles peuvent bénéficier.

Les montants des maquettes financières par sous-mesure ou par type d'opération n'étant pas disponibles pour nos travaux actuels, il a été décidé de réaliser une analyse du contenu des PDRR définissant les types d'opérations. Cette analyse permet d'évaluer la prise en compte ou non de l'agriculture biologique en dehors de la mesure 11. Les régions, en tant qu'autorité de gestion, peuvent mettre l'accent sur le mode de production biologique dans trois sections relatives à la description des types d'opération : le descriptif et les thématiques abordées, le(s) critère(s) d'éligibilité et financement de l'AB (montants et taux).

Les indicateurs retenus sont le pourcentage de type d'opérations qui ciblent l'AB (dans une des trois sections) par rapport au nombre de type d'opérations engagées par la région dans la mesure étudiée, et le pourcentage de présence de majoration du taux d'aide en faveur de l'AB. Ces pourcentages sont vus comme une mesure de l'intensité de l'intérêt des autorités régionales pour l'AB. Dans un second temps, ces pourcentages sont mis en regard des financements de la mesure 11.

A travers l'analyse des PDRR, les mesures pouvant favoriser l'AB sont les suivantes :

- Mesure 03 - Systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires
- Mesure 04 - Investissements physiques sauf 4.3
- Mesure 05 – Reconstitution du potentiel de production

- Mesure 06 – Développement des exploitations et des entreprises (Cadrée nationalement)
- Mesure 09 – Mise en place de groupements de producteurs
- Mesure 12 – Natura 2000 – DCE sauf 12.2
- Mesure 16 – Coopération

Parmi les mesures et sous mesures étudiées (3, 5, 6, 9.1, 12.1, 12.3, 16.1, 16.2 et 16.4), le pourcentage de type d'opérations qui ciblent l'AB est de 16,5%, et seulement 7% de ces types d'opération incitent à l'AB en proposant une majoration du taux d'aide, à l'exception de la mesure 4. Cette dernière cible plus explicitement l'AB en désignant les exploitations qui adoptent ce mode de production (38 %) et/ou en leur octroyant des majorations pour financer les investissements physiques (35 %). De plus, la mesure 4 ne relève pas du cadre national et est donc pleinement définie par chaque autorité de gestion en concertation avec les autres acteurs locaux et nationaux. Enfin, elle fait partie des mesures les plus représentatives en terme de financement public prévu. Cette mesure est retenue pour l'analyse de corrélation avec la mesure 11.

*Tableau 1: Corrélations entre la mesure 4 et la mesure 11*

Corrélation	% M11 dans l'ensemble des financements de la région (1)	% top up dans le financement de M11 (2)
% TO de la mesure 4 ciblant l'AB	0,16	0,36
% TO de la mesure 4 majoration pour l'AB	0,15	0,39

Les types d'opérations de la mesure 4 qui favorisent l'AB ne sont pas corrélées à la part des aides de la mesure 11 dans le financement public régional total (cf. colonne (1) tableau 4). Par contre, la corrélation est positive (même si elle reste faible) entre le pourcentage du top-up dans le financement public de la mesure 11 et le pourcentage des types d'opérations ciblant ou apportant une majoration pour l'AB dans la mesure 4.

Ainsi des programmes régionaux prévoient dans leurs plans de financement à la fois des majorations pour l'AB dans les aides aux investissements physiques, et du financement additionnel (top-up) pour la mesure 11. Cela met en évidence de possibles stratégies régionales pour favoriser le développement de l'AB dont les effets restent à analyser.

#### **Éléments de bibliographie :**

Allaire G., Cahuzac E., Poméon T. et M. Simioni (2014) : "Approche spatiale de la conversion à l'agriculture biologique. Les dynamiques régionales en France", *Economie Rurale*, Janvier-mars 2014, pp 9-31.

Allaire G, Poméon T., Maigné E., Cahuzac E., Simioni M., Desjeux Y. (2015). Territorial analysis of the diffusion of Organic Farming in France: between heterogeneity and spatial dependence. *Ecological Indicators*, 59(2015) 70-81.

Berriet-Sollic M., F. Lataste, A. Trouvé et D. Lépicié (2012). « Le second pilier de la Politique Agricole Commune : une politique à la carte ? » Revue d'Economie Régionale et Urbaine, N°3, 327-351.

Berriet-Sollic, M. (2013). « Quelle place pour le 2e pilier entre tensions financières, enjeux économiques et sociaux et revendications environnementales ? » In Trouvé, A. ; Berriet-Sollic, M. et Lépicié, D. Le développement rural en Europe. Peter Lang. p. 15-40.

Kirsch A., Kroll J.C. ; Trouvé A. (2017). « Aides directes et environnement : la PAC en question », Economie Rurale, n° 359.