



Comité Agro-Ecologie MAEC-Bio du 13 février 2018

Compte-rendu de séance

La réunion s'est tenue au Conseil Régional de Bretagne, sous la co-présidence de Olivier ALLAIN, vice-président du Conseil Régional à l'agriculture et à l'agro-alimentaire et Philippe de GUENIN, directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.

Étaient présents :

M. LE PENHUIZIC Patrice, de la Chambre Régionale d'Agriculture de Bretagne
M. BOUTIER Yvon, de la Chambre Régionale d'Agriculture de Bretagne
M. DAVID Charles, de la Chambre Régionale d'Agriculture de Bretagne
Mme PERCHE Soizig, de la Chambre Régionale d'Agriculture de Bretagne
M. GUINES Loïc, de la Fédération Régionale des Syndicats d'Exploitants Agricoles de Bretagne
Mme MERY Sandra, de la Fédération Régionale des Syndicats d'Exploitants Agricoles de Bretagne
M. MASSIOT Didier, de la Confédération Paysanne
M. POUESSEL René, de la Confédération Paysanne
Mme TRAVERT Anne, de la Confédération Paysanne
M. PERRIGAULT Jérôme, de la Coordination Rurale
M. GOUDAL Jean-Pierre, de la Coordination Rurale
M. GUERIN Patrick, de la Fédération Régionale des Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu Rural (FRCIVAM)
M. RESTIF Joël, de la Fédération Régionale des Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu Rural (FRCIVAM)
M. AUBREE Pascal, de la Fédération Régionale des Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu Rural (FRCIVAM)
M. THOMAS Patrick, du CEDAPA
M. BARON Sébastien, de la Fédération Régionale des Agrobiologistes de Bretagne (FRAB)
Mme LE MOING Louise, de la Fédération Régionale des Agrobiologistes de Bretagne (FRAB)
M. PEUZIN Jean, de Eau et Rivières de Bretagne
Mme LE GUERN Estelle, de Eau et Rivières de Bretagne
M. GUILLON Louis-Marie, du Parc Naturel Régional d'Armorique
M. DEMOLDER Michel, de l'Association des présidents de CLE de Bretagne – APPCB
M. MUNIN Vincent, de Bretagne Conseil Elevage Ouest
M. JULLIEN Thomas, de Coop de France Ouest
M. OLLIVIER Joël, du Conseil Départemental des Côtes d'Armor
M. LEBRETON Laurent, du Conseil Départemental du Finistère
Mme JAFFRE Maryse, du Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine
Mme PRUVOT-LAIRY Maryvonne, de l'Agence de Services et de Paiement
M. GOURIOU Philippe, de l'Agence de Services et de Paiement
M. BERTHELOT Pierre-Jean, de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
Mme SALAUN Françoise, Mme LE NOIR Marlène et Mme MARGERIE Isabelle, de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer des Côtes d'Armor
Mme RUELLOUX Claire et Mme BOUAISSIER Maryse, de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer d'Ille-et-Vilaine
Mme SIONVILLE Elise et M. GOURLAOUEN Erwan, de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer du Finistère
Mme MARZIN Isabelle, M. DEFERNEZ Cédric et Mme EVANO Fabienne, de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer du Morbihan
M. de GUENIN Philippe, M. PREAU Jean-Michel, Mme MOYANGAR Sophie, Mme LECHEVESTRIER Sophie, de la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
M. ALLAIN Olivier, vice-président de la région Bretagne
M. JACQ Jean-Marie, M. RENAULT Pascal, Mme KEROMNES Enora, Mme HAVARD Leïla, Mme QUINEL Christine, de la région Bretagne

Étaient absents ou excusés :

M. ou Mme le représentant de Négoce Ouest
M. ou Mme le représentant de l'Agence de l'Eau Loire Bretagne
M. ou Mme le représentant des Jeunes Agriculteurs de Bretagne
M. ou Mme le représentant de Bretagne Vivante – SEPNB
M. ou Mme le représentant de la Fédération Régionale des Chasseurs
M. ou Mme le représentant de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie
M. ou Mme le représentant du Conseil Départemental du Morbihan
M. ou Mme le représentant du SGAR
Mmes LE RALEC Anne et MENASSERI Safya, d'Agrocampus Ouest

A l'ordre du jour:

- Approbation du compte-rendu de la CAE du 2 février 2017
- Etat d'avancement des campagnes 2015 et 2016
- Bilan de la campagne 2017
- Bilan 2015-2017
- Disponibilités financières 2018
- Propositions 2018
- Débat

En préalable à cette réunion, Olivier Allain souligne le succès du plan lait/viande annoncé fin mai 2016 qui s'appuyait sur l'engagement des éleveurs dans les mesures agro-environnementales. Au 15 mai 2017, ce sont 25 % des éleveurs de bovins lait/viande bretons qui ont contractualisé des mesures systèmes. Une étude a été commandée à la Chambre régionale d'agriculture afin d'évaluer les effets de cette politique, notamment par la comparaison des systèmes de production et leur évolution selon qu'ils se sont engagés ou non dans une MAEC système.

180 millions d'euros étaient initialement prévus pour cette programmation 2015-2020. C'est finalement 210 millions d'euros qui seront engagés grâce aux efforts des financeurs. L'AELB et le CR ont dépassé les enveloppes qu'ils avaient initialement programmées et il reste à l'Etat encore 2 années (2019-2020) pour atteindre les montants qu'il a annoncés.

1. Approbation du compte-rendu de la CAE du 2 février 2017

Pas d'observation.

2. Etat d'avancement des campagnes 2015 et 2016

Point sur l'instruction et le paiement des MAEC-BIO campagne 2015 :

L'instruction des MAEC 2015 a permis le paiement de plus de 85 % des dossiers bretons dès le premier train de paiement, le 3 novembre 2017 (hors API-PRM-TO linéaires et ponctuels), contre 40 % au niveau national. A ce jour, il reste environ 100 dossiers surfaciques MAEC-BIO 2015 à payer (en majorité des dossiers mis à contrôle sur place). Le montant total des engagements 2015 est de 96 M€ : 78 M€ pour les MAEC et 18 M€ pour la BIO. La participation du FEADER est de 65 %, 21 % pour l'Etat, 10 % pour l'agence de l'eau Loire-Bretagne, 4 % pour le Conseil Régional et 1 % pour les Conseils Départementaux.

L'instruction des mesures non surfaciques a démarré fin janvier 2018 par l'API. Elle se poursuivra par les TO localisés Linéaires et Ponctuels puis par la PRM courant du printemps 2018.

Point sur les contrôles des MAEC-BIO campagne 2015 :

2200 dossiers sont à contrôler au niveau national, 131 en Bretagne, principalement des mesures systèmes et des mesures BIO. Les contrôles sont effectués dans les 14 jours après paiement d'une avance de 75 % de l'aide attendue. A ce jour, 95 dossiers ont été contrôlés (les 36 dossiers restants étant des mesures non surfaciques qui ne sont pas encore instruites). Aucune anomalie n'a été relevée à ce stade. La liste des dossiers conformes est ensuite adressée aux DDTM pour le paiement du solde.

Les dossiers 2016 seront mis à contrôle à partir de juin 2018, les 2017 à partir d'octobre 2018.

Point sur l'instruction des MAEC-BIO campagnes 2016 et 2017 :

Le paramétrage régional des mesures et des territoires 2016 dans ISIS est en cours. L'instruction des dossiers de la campagne 2016 est annoncée courant du printemps 2018, d'abord les primo-déclarants 2016 puis la deuxième annuité des engagements 2015. Il faut prévoir un décalage de 2-3 mois des paiements 2016 par rapport à ce qui était annoncé (soit mai-juin plutôt que mars).

Les paiements 2017 n'interviendront pas avant septembre 2018.

Rappel : pour ces deux campagnes, une avance de trésorerie remboursable a été versée par l'Etat, pouvant couvrir jusqu'à 70 % du montant attendu.

3. Bilan de la campagne 2017

Pour cette campagne, les mesures systèmes ont été ouvertes partout, sauf la SPM3 qui a été limitée aux baies « algues vertes ». Les MAEC localisées ont été ouvertes selon les menus liés aux PAEC. Aucun critère de sélection a posteriori n'est envisagé.

A noter que les demandes en MAEC localisées ont fortement augmenté par rapport aux deux premières campagnes (8,2 M€). Les dossiers CAB ont également augmenté chaque année (10,8 M€ en 2017). Le bilan provisoire de la campagne 2017 avant instruction fait état d'un montant global pour les mesures 10 et 11 de 35,76 M€.

4. Bilan 2015-2017

Le bilan provisoire des campagnes 2015 à 2017 affiche une enveloppe globale de 181 M€ (140,2 M€ pour les MAEC et 40,8 M€ pour la MAB/CAB) soit, en 3 ans, les montants prévus dans la maquette initiale 2015-2020.

Les mesures évolutions (MAEC système « évolution » et CAB) représentent 45 % de la consommation de l'enveloppe, les mesures maintien 46 %, les 9 % restants correspondant aux MAEC localisées et non surfaciques.

5. Disponibilités financières 2018

La maquette initiale de 181,35 M€ a été réabondée de 20,67 M€ par le FEADER, l'AELB et la Région. Après 3 campagnes, la maquette affiche un solde de crédits disponibles de 20,1 M€ pour la fin de la programmation.

Pour la campagne 2018, l'Etat annonce 6,2 M€ sur le budget du MAA, et 1,8 M€ sur le PITE, les Conseils départementaux 0,1 M€. L'AELB ré-abonderait la maquette de 4,5 M€, la Région 1 M€ et le FEADER 10 M€, soit une enveloppe disponible pour la campagne 2018 de 23,6 M€. L'inconnu reste le montant du redéploiement du FEADER du 1^{er} pilier de la PAC vers le 2^{ème}.

6. Propositions 2018

La part des mesures systèmes évolution dans l'ensemble des mesures systèmes augmente à chaque campagne. On estime qu'environ 1000 exploitations pourraient encore s'engager en mesure système SPE3 à 28 % de maïs et 55 % d'herbe.

Les propositions d'ouverture de mesures pour la campagne 2018 sont les suivantes :

- ouverture de toutes les mesures systèmes évolution sur toute la Bretagne ;
- ouverture des mesures systèmes maintien uniquement sur les baies algues vertes ;
- ouverture des mesures localisées à enjeu eau sur les territoires prioritaires et sur les baies algues vertes ;
- fermeture des mesures localisées à enjeu biodiversité, sauf sur le territoire Marais de Vilaine ;
- ouverture des mesures localisées les plus récentes (SOL_01, OUVERT04, LINEA_09) aux territoires qui les avaient demandées ;
- introduction d'un plafond annuel de 5 000 €/ha pour les mesures localisées qui n'étaient pas déjà plafonnées ;
- ouverture des mesures API et PRM sur toute la Bretagne ;
- abaissement du plafond pour la CAB de 20 000 € à 15 000 €/an sauf en baies algues vertes où le plafond est maintenu à 20 000 € ;
- abaissement du plafond pour la MAB de 12 000 € à 7 500 €/an sauf en baies algues vertes où le plafond est maintenu à 12 000 €.

cf relevé de décision post-réunion publié le 15/02/2018.

A noter que la baisse des plafonds pour les aides CAB et MAB sont applicables uniquement pour la campagne 2018, sans effet rétroactif sur les campagnes précédentes.

Cette proposition de mesures se traduit par un budget prévisionnel évalué entre 19 M€ à 26,5 M€. Si les demandes de la campagne 2018 conduisent à dépasser les disponibilités financières de la maquette (23,6 M€), il sera nécessaire d'activer des mécanismes de sélection. Une CAE exceptionnelle sera alors réunie début juillet ou début septembre pour les établir.

Comme pour la campagne 2017, la position de l'autorité de gestion est de ne pas autoriser les agrandissements, ni le basculement d'une MAEC SPE vers la CAB.

7. Débat

Patrick Guérin souligne que le volume financier des MAEC systèmes 2017 a été revu à la baisse (de 22 à 16 M€ après l'identification des cessions-reprises qui sont de « fausses » nouvelles demandes). Le potentiel d'engagements 2018 est peut-être également surestimé, rendant inutile la restriction du nombre de mesures systèmes ouvertes pour cette campagne.

Jean-Marie Jacq répond qu'à contrario, on sous-estime peut-être le potentiel de contractualisation de MAEC telles que LINEA_09, mesure ouverte seulement depuis 2016, et qui peut avoir plus de succès que prévu.

Olivier Allain rappelle que les MAEC font partie des dépenses de fonctionnement, qui doivent faire l'objet d'effort important de réduction. Pourtant, en Bretagne, on choisit de les préserver. La Bretagne sera également l'une des rares régions à continuer de financer la MAB en 2018, en abaissant les plafonds pour contenir la dépense.

Yvon Boutier remarque que les plafonds ne vont pas baisser pour les exploitations situées en baies algues vertes. Même si les exploitations concernées ont sans doute amélioré leurs systèmes ces dernières années, y a-t-il une étude plus précise qui permette d'évaluer les évolutions en cours dans ces territoires qui bénéficient de conditions de mise en œuvre des politiques publiques plutôt favorables ?

Pascal Renault reconnaît que les résultats sont contrastés selon les BVAV, et qu'il est très difficile d'évaluer l'impact des MAEC sur les territoires car on ne connaît pas le potentiel réel de contractualisation. On peut par contre relier directement le nombre de contractualisations de mesures systèmes aux productions majoritaires dans le territoire : plus il y a d'élevages bovins, plus le nombre de MAEC systèmes contractualisés est grand.

Charles David pense que l'ambition forte du 2^{ème} Plan Algues Vertes d'aller vers l'accompagnement individuel devrait aider à améliorer la situation. Il est important de maintenir un menu MAEC favorable aux BVAV afin d'accompagner cette dynamique.

Sébastien Baron regrette la baisse du plafond pour la MAB car c'est injuste pour les agriculteurs qui n'ont pas d'animaux et n'ont donc pas la possibilité d'aller vers une mesure système. A terme, il semblera opportun de revoir à la baisse les montants à l'hectare pour permettre de continuer à couvrir l'ensemble des besoins jusqu'à la fin de cette programmation.

Olivier Allain répond qu'on ne peut faire qu'avec les moyens qu'on a, et que certaines régions qui ont fait le choix de ne pas plafonner ont épuisé leur maquette en deux ans. Le Comité Etat/Régions qui se tiendra le 20 février nous en dira plus sur ce qu'on peut attendre du redéploiement du FEADER. Les décisions seront liées notamment aux crédits qui seront nécessaires pour couvrir l'ICHN dans son format révisé, plus coûteux.

Philippe de Guénin précise que les îles bretonnes ont été ré-intégrées dans le zonage ICHN.

Michel Demolder insiste sur la nécessité de maintenir les MAEC biodiversité ouvertes sur le territoire Marais de Vilaine. L'enjeu est important, et il est nécessaire de garder une cohérence entre les régions Bretagne et Pays de Loire sur ce territoire limitrophe.

Pascal Renault confirme la bonne dynamique des Marais de Vilaine. Beaucoup de contrats ont été signés lors de la précédente programmation, et arriveront à leur terme en 2018, ce qui justifie le maintien de l'ouverture de ces mesures. Le potentiel de contractualisation est estimé à 500 000 €.

Joël Restif voudrait connaître l'impact financier des mesures SPM1 et SPM2.

Pascal Renault répond qu'une évaluation du potentiel de contractualisation des mesures systèmes a été réalisée, et que 1200 exploitations agricoles en Bretagne, qui n'ont pas encore souscrit de MAEC, entrent pourtant dans les ratios de la SPM1 ou SPM2, soit un budget de 40 M€. Il existe également un nombre important d'exploitations qui, à plus de 50 % d'herbe et de l'ordre de 30 % de maïs, pourraient potentiellement demander une SPE3.

Jean-Marie Jacq insiste sur la volonté des financeurs d'accompagner la transition des exploitations vers des systèmes plus pâturants, et donc de donner la priorité aux mesures évolution.

René Pouessel n'est pas favorable à la fermeture de la SPM1 car dans ce cas, plus rien ne peut être proposé aux agriculteurs qui ont plus de 70 % d'herbe dans leur SAU.

Loïc Guines milite pour l'ouverture de toutes les mesures systèmes aux jeunes agriculteurs.

Patrick Guérin ne voit pas l'économie de la fermeture des mesures maintien.

Patrick Thomas ajoute que les mesures systèmes maintien répondent à de nombreux enjeux, et aux attentes sociétales.

Olivier Allain ne veut pas prendre le risque financier d'ouvrir les mesures systèmes maintien pour cette campagne 2018. Par contre, il propose de garder ouverte la mesure SPM1 (70 % d'herbe, 12 % de maïs – niveau maintien) sur toute la Bretagne pour les exploitations avec un jeune agriculteur (*post-réunion : vérification de la qualification « jeune agriculteur » sur la base du paiement additionnel découplé*).

Il insiste sur le contexte incertain des deux dernières années de la programmation (2019 et 2020) :

- quels seront les crédits complémentaires de l'agence de l'eau pour accompagner la CAB ?
- quel sera le montant du redéploiement du FEADER ?
- l'Etat versera-t-il le solde des engagements financiers prévus au début de la programmation ?

Pascal Renault précise que les engagements FEADER 2018 seront pris sur 5 ans, puisque les aides pourront être versées jusqu'en 2023. Par contre, les engagements 2019 devront être pris pour 4 ans.

Joël Ollivier regrette la fermeture des mesures biodiversité.

Yvon Boutier attire l'attention des membres de la CAE sur les forts objectifs de développement de l'agriculture biologique, et de la difficulté de fournir la filière en aliments bio pour le bétail.

Olivier Allain partage cette inquiétude, et met en garde sur le risque de décrédibiliser l'agriculture biologique en se fournissant à l'étranger.

Jean Peuzin se questionne sur la part réelle des aliments bio bretons qui approvisionne les élevages de la région.

Philippe de Guénin affirme que la Bretagne produit une bonne partie de ses céréales bio pour nourrir son bétail. Par contre, on ne peut pas nier un réel problème d'approvisionnement concernant les protéines.

Patrice Le Penhuizic ajoute que si on veut vraiment développer l'agriculture biologique en Bretagne, un effort doit être fait dans la formation des agriculteurs à la conduite d'une céréale bio et dans les modalités de stockage. Il dénonce les changements dans l'attribution des aides couplées aux légumineuses fourragères.

Olivier Allain confirme que la commission européenne a décidé de ne plus attribuer l'aide couplée aux légumineuses fourragères si une graminée est associée à la légumineuse. En effet, l'attribution de l'aide à des mélanges graminées/légumineuses n'était pas conforme au règlement européen.

Loïc Guines souhaite aborder la question du 6^{ème} Programme d'Actions Directive Nitrates. Il rejette l'idée d'introduire des contraintes supplémentaires, et notamment l'indicateur JPP (Jours de Présence au Pâturage).

Philippe de Guénin rappelle qu'il existe encore des points noirs dans la qualité de l'eau en Bretagne, et qu'il faut pouvoir mesurer l'ampleur du problème. L'indicateur JPP est proposé à titre pédagogique, et ne sera pas un outil coercitif.

7. Conclusion

Philippe de Guénin conclut cette CAE en remerciant les services du Conseil Régional et les DDTM pour leur travail important et efficace dans l'instruction des MAEC 2015, qui a mis la Bretagne au 1^{er} rang des paiements malgré les difficultés liées à l'outil ISIS. Il les félicite également pour la précision de leurs estimations.

Ces trois premières années de programmation ont rencontré un franc succès en termes de volume de contractualisation. Les financeurs ont suivi en abondant la maquette, confirmant ainsi la cohérence des politiques publiques en Bretagne. Les besoins ont été bien cernés à chaque nouvelle campagne, et nous avons réussi à ne pas consommer tous nos crédits, assurant un relatif confort pour les deux dernières années de cette programmation. Nous pouvons nous féliciter que les restrictions que nous nous sommes imposées, en instaurant des plafonds, en limitant l'ouverture de certaines mesures, aient été prises dans le consensus. C'est le signe d'une bonne gestion.

Le Directeur Régional de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt


Philippe DE GUENIN

Le Directeur de l'Économie


Gaël GUEGAN