

UNION EUROPÉENNE
UNANIEZH EUROPA



L'Europe s'engage
en Bretagne / Avec les Fonds européens
structurels et d'investissement



Evaluation du programme Breizh Bocage 2

Lot 2, évaluation du FEADER – PDR Bretagne

Marché subséquent N°5

Synthèse

Avril 2021



Auteurs :

AND International : Tanguy CHEVER (chef de projet), Sibylle PARANT, Adèle GONÇALVES

Edater : Sébastien GUILBERT

1 Contexte, objectifs et méthode de l'évaluation

1.1 Un programme bocager mis en œuvre à travers le PDRB

Breizh Bocage 2 est un programme d'aide à la plantation, à la protection, et à la pérennisation du bocage en Bretagne, mis en œuvre sur la période 2014-2020 dans le cadre du programme de développement rural breton (PDRB). Breizh Bocage 2 succède au programme Breizh Bocage 1, qui portait sur la période 2007-2013. Il bénéficie d'un soutien du FEADER, de la Région Bretagne, de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie, et des quatre Conseils départementaux bretons. Ce programme finance :

- l'animation de stratégies bocagères (TO 7.6.3 du PDRB) afin de construire et décliner une feuille de route territoriale pluriannuelle, intégrant des actions comme l'accompagnement des agriculteurs à la plantation, la protection des haies dans les documents d'urbanisme, la sensibilisation à l'amélioration de l'entretien, et la valorisation du bois. Cette animation est portée localement par des maîtres d'ouvrage (EPCI ou syndicats de bassins versants) ;
- l'aménagement de talus et la plantation de haies chez les agriculteurs et les travaux de conduite de la haie jusqu'à la première taille de formation, dans les 3 premières années suivant la plantation (type d'opération (TO) 4.4.1 du PDRB).

1.2 Quatre modules initiés en 2020 pour évaluer le programme Breizh Bocage 2

La présente étude d'évaluation a été mise en œuvre dans le cadre d'un programme d'évaluation plus large du dispositif Breizh Bocage. Le programme d'évaluation comprend quatre modules, initiés en 2020 et finalisés en 2021 :

1. la présente étude d'évaluation qui vise à faire un bilan de la mise en œuvre, une analyse du dispositif et à formuler des recommandations,
2. une étude sociologique d'Agrocampus Ouest auprès d'exploitants agricoles bretons afin d'analyser les facteurs qui entrent en jeu pour la plantation de haies,
3. des travaux cartographiques de l'IGN qui visent à constituer des couches cartographiques de haies complètes et à jour au niveau breton,
4. des travaux cartographiques de la Région Bretagne et des maîtres d'ouvrage des stratégies bocagère de Breizh Bocage afin de mettre à jour l'enquête Haies de 2008 (Teruti-Lucas).

Les résultats de chacun de ces modules ont été présentés aux acteurs impliqués dans le programme Breizh Bocage au cours de deux webinaires en février et mars 2021.

1.3 Méthodologie de l'étude d'évaluation

L'étude vise à évaluer le programme Breizh Bocage 2, à travers l'analyse des thèmes suivants :

- son **efficacité** (niveau d'atteinte des objectifs fixés en début de programmation),
- son **efficience** (adéquation entre les résultats et les moyens mis en œuvre),
- sa **pertinence** (adéquation entre les objectifs du programme et les besoins des acteurs),
- sa **cohérence** (complémentarité et articulation avec les autres dispositifs territoriaux),
- la **valeur ajoutée du FEADER** (plus-value de la mise en œuvre dans le cadre du FEADER).

Huit questions évaluatives ont été formulées pour répondre à ces thèmes, les réponses à ces questions sont basées sur les éléments suivants :

- Bilan physico-financier (données Région Bretagne-OSIRIS),
- 16 entretiens qualitatifs auprès d'acteurs régionaux,
- Une enquête mail auprès des animateurs de stratégies bocagères (95% de retour),
- 4 études de cas (27 entretiens) sur les stratégies bocagères de : Lannion Trégor Communauté, Blavet Morbihannais, Bassin de l'Aulne, et Pays de Dol et Baie du Mont-Saint-Michel,
- Les autres modules de l'évaluation : enquête sociologique, études cartographiques.

2 Bilan de mise en œuvre du programme

25,9 M€ programmés sur la période 2014-2020

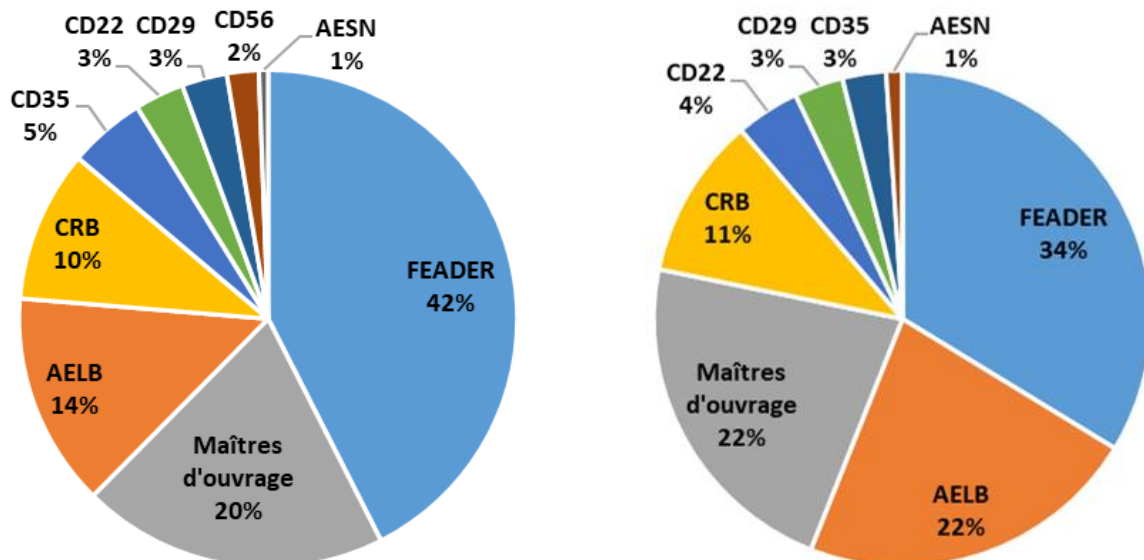
Au 23 octobre 2020, le montant total programmé sur Breizh Bocage 2 était de 25,9 M€ dont 20,4 M€ de soutien FEADER + cofinancement national et 5,4 M€ d'auto-financement par les maîtres d'ouvrage ; le montant soldé du soutien FEADER + cofinancement national était de 6,2 M€.

Le FEADER est la première source de financement du programme

La mesure « Animation » (TO 7.6.3) représente 42% du montant total programmé (autofinancement inclus) et la mesure « Travaux » (TO 4.4.1) représente 58% de ce montant. Sur la période 2014-2020, le FEADER représente 42% de l'ensemble des montants programmés au titre de la mesure « Travaux » et 34% des montants au titre de la mesure « Animation » (le FEADER représente respectivement 53% et 43% des soutiens programmés, hors autofinancement par les maîtres d'ouvrage).

La répartition du montant programmé par mesure et par financeur est présentée dans les graphiques ci-dessous.

Figure 1 : Répartition des contributions aux montants programmés pour le TO 4.4.1 « Travaux » (gauche) et le TO 7.6.3 « Animation » sur la période 2014-2020, par type de financeur public



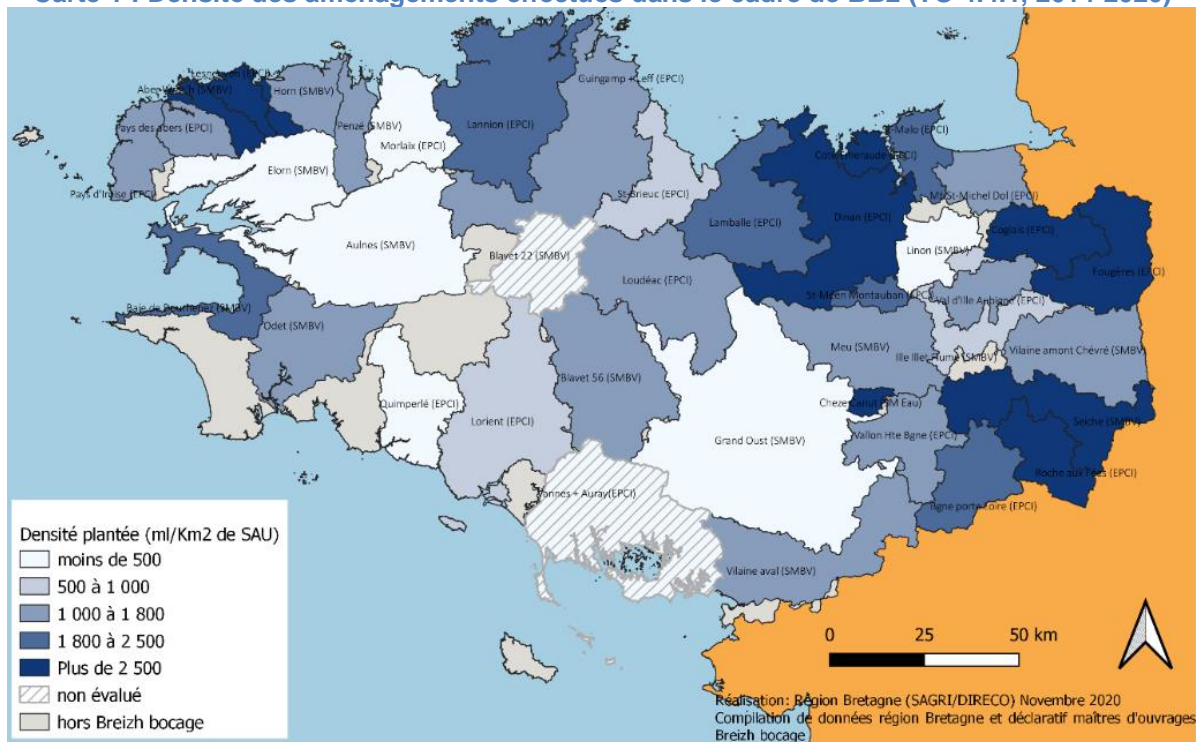
CD : Conseil Départemental ; CRB : Conseil régional Bretagne ; AELB : Agence de l'Eau Loire-Bretagne ; AESN : Agence de l'Eau Seine-Normandie

Source : d'après données OSIRIS (montants au 23/10/2020)

39 stratégies territoriales, 42 ETP d'animation et 339 km linéaires d'aménagements par an

Breizh Bocage 2 a permis la mise en œuvre de **39 stratégies bocagères** sur la période 2014-2020. L'intensité financière des types d'opération (TO) et la densité des aménagements effectués varient fortement d'un territoire à l'autre. L'intensité financière du soutien public (hors auto-financement par maîtres d'ouvrage) au TO « Travaux » varie ainsi de 0,2 à 6,9 €/ha SAU/an entre les différents territoires et celle du soutien public au TO « Animation » varie de 0,3 à 3,3 €/ha SAU/an. Le programme a ainsi financé **2 032 kilomètres linéaires d'aménagements bocagers (soit 339 km linéaires par an en moyenne)**, ainsi qu'une moyenne de **42 ETP par an pour l'animation** (0,4 à 3,3 ETP par territoire et par an). La densité des aménagements bocagers sur les différents territoires dans le cadre de BB2 est représentée sur la carte ci-dessous.

Carte 1 : Densité des aménagements effectués dans le cadre de BB2 (TO 4.4.1, 2014-2020)



Source : élaboration Région Bretagne (données au 23/10/2020)

3 Principaux résultats de l'évaluation

3.1 Efficacité : un impact positif sur le maillage bocager mais des réserves sur l'entretien du bocage après les 3 premières années

Un impact du programme Breizh Bocage 2 sur la densité bocagère

D'après les données de l'enquête Haies¹ dont les résultats ne sont pas complètement stabilisés, on observe une tendance à la stabilisation des linéaires de haies sur la période 2008-2020 sur les territoires couverts par Breizh Bocage. Ces données suggèrent un impact positif du programme car les territoires non animés par le programme seraient marqués par une tendance à la diminution des linéaires.

Un bocage breton en évolution

Si la densité bocagère est stabilisée, l'enquête Haie montre que le paysage bocager change y compris dans les territoires couverts par Breizh Bocage :

- les haies dans les parcelles agricoles sont remplacées par des linéaires d'avantage situés en bordure de route,
- les haies anciennes dégradées, discontinues et sur talus disparaissent de façon plus importante, suggérant une disparition par manque de renouvellement et de gestion plutôt qu'une volonté d'arasement.

Déficit d'entretien du bocage après les 3 premières années

Les aménagements financés par Breizh Bocage 2 ont été bien entretenus les premières années suivant la plantation grâce à l'appui financier du programme. Au-delà de cette prise en charge des premières années, on constate que le bocage souffre globalement d'un déficit d'entretien ou de pratiques délétères (49% des haies non entretenues au niveau régional et 29% entretenu au gabarit, d'après les données de l'enquête Haie 2020). Ces constats peuvent s'expliquer par le manque de formation à l'entretien des haies, et par le manque d'appropriation des aménagements créés, insuffisamment intégrés aux systèmes de production.

Une prise en compte des fonctionnalités environnementales du bocage

Les fonctionnalités environnementales du bocage ont fait partie intégrante des projets d'aménagements bocagers dans les exploitations, grâce à l'appui des animateurs. La prise en compte de la continuité écologique des aménagements au niveau territorial s'avère plus difficile du fait du manque d'outils de mesure et de planification spatiale. Peu de projets de plantation sont intégrés dans des filières économiques de valorisation du bois de bocage (celui-ci est majoritairement autoconsommé en bois bûche) ; la part de temps d'animation dédiée à cette question reste faible (3% en moyenne par territoire).

Gouvernance : importance de l'échelon local

Au niveau de la gouvernance locale, l'implication des élus locaux, variable suivant les territoires, s'avère déterminante pour la mobilisation des acteurs sur les territoires (conseils communaux, agriculteurs, ...).

Une mise en œuvre complexe

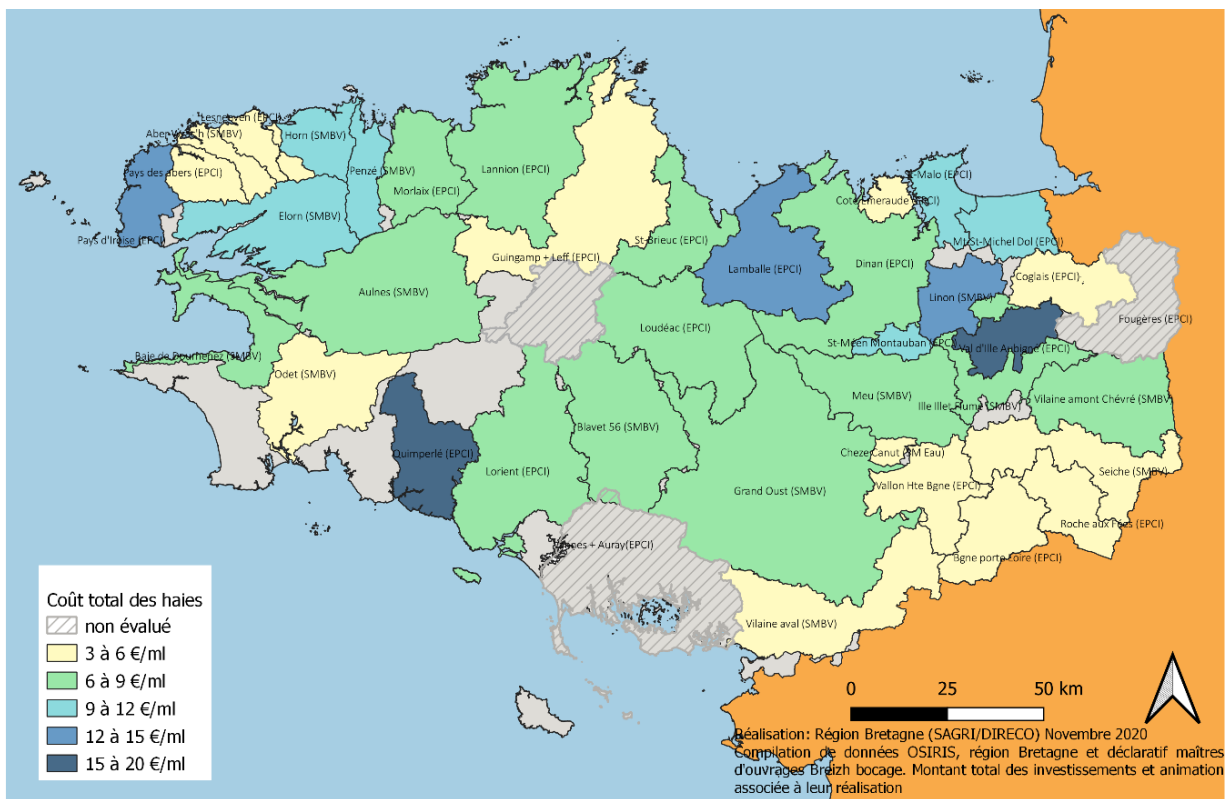
Les défaillances administratives (retard de livraison de l'outil OSIRIS, moyens insuffisants dans les GUSI, lourdeur des dossiers pour les animateurs) ont porté préjudice au programme, générant d'importants retards de paiement et un ralentissement des travaux bocagers sur certains territoires.

¹ Données Teruti Lucas 2008 mises à jour en 2020 par la Région Bretagne et les maîtres d'ouvrage des stratégies bocagères.

3.2 Efficience : de fortes disparités entre les territoires

Le coût par mètre linéaire (ml) a été estimé à 7,4 €/ml dans le cadre du programme Breizh Bocage 2. Cela inclut les coûts de travaux d'aménagement et d'animation financés par le FEADER, la Région Bretagne, les Agences de l'eau et les Conseils départementaux, ainsi que l'autofinancement des maîtres d'ouvrage. Ce coût par mètre linéaire est très variable entre les territoires et fortement lié au contexte local : densité bocagère, systèmes de production agricoles, stratégie de communication auprès des agriculteurs, implication des élus locaux, ...

Carte 2 : Estimation du coût total par mètre linéaire aménagé dans le cadre de Breizh Bocage 2 (2014-2020)



Source : élaboration Région Bretagne (données au 23/10/2020)

3.3 Pertinence : le programme répond aux multiples attentes des acteurs liées au bocage

Le programme Breizh Bocage 2, par la diversité des actions soutenues dans le cadre de l'animation, est en mesure de répondre à la multiplicité des attentes des acteurs des territoires. Le dispositif « Travaux » satisfait les attentes exprimées par les porteurs de projet souhaitant mettre en œuvre des actions de reconstitution du maillage bocager sur leur territoire. Il offre un accompagnement « clé-en-main » attractif et personnalisé auprès d'agriculteurs qui n'auraient pas nécessairement été volontaires pour y dédier du temps et des moyens. Certaines collectivités choisissent néanmoins de faire planter les arbres par les agriculteurs, voire de leur demander une contribution financière, afin d'assurer une meilleure appropriation des aménagements réalisés.

De nouvelles attentes ont émergé ou se sont amplifiées au cours de la programmation telles que l'accompagnement de la compensation BCAE², le déploiement de nouveaux outils de gestion du bocage (label haie, plan de gestion durable des haies (PGDH), label bas carbone issu du projet Carbocage, ...), le développement des filières de valorisation du bois, ...

3.4 Cohérence : des objectifs convergents entre Breizh Bocage 2 et les autres dispositifs mais une articulation à améliorer

Les orientations et objectifs de Breizh Bocage 2 sont la création, la protection et la restauration du maillage bocager, en lien avec la qualité de l'eau et les autres impacts positifs du bocage sur l'environnement (sol, biodiversité, paysages). Ces objectifs convergent globalement avec ceux des principaux autres dispositifs régionaux de reconquête de la qualité de l'eau, de gestion du foncier et d'aménagement du territoire.

La mise en œuvre des différents dispositifs manque cependant d'articulation. Ainsi, la coordination de Breizh Bocage 2 avec les programmes sur l'eau est insuffisante en matière de temporalité et de périmètre géographique. On remarque également un cloisonnement sectoriel sur certains territoires entre les acteurs du bocage et ceux de la valorisation économique du bois local.

3.5 Valeur ajoutée du FEADER plus élevée pour la mesure « Animation » que pour la mesure « Travaux »

Près de la moitié de la maquette du soutien public au programme Breizh Bocage 2 est liée au FEADER (49%), soit 10,1 M€ sur 20,5 M€ (hors auto-financement des maîtres d'ouvrage). La part de FEADER est plus élevée sur le TO « Travaux » que sur le TO « Animation » (respectivement 53% et 43%).

Cependant, le FEADER implique une grande complexité sur la mise en œuvre du programme, des délais de paiement, l'utilisation du logiciel OSIRIS, la lourdeur des procédures, ...

D'autres sources de financement existent, elles priorisent en général la plantation et non l'animation. Certaines limites sont cependant identifiées vis-à-vis de la mobilisation de ces autres ressources financières, en termes d'objectifs, de mise en œuvre et de suivi-évaluation.

Ainsi, la valeur ajoutée du FEADER sur l'animation (3,7 M€ de FEADER engagés sur 2014-2020) est plus forte que sur les travaux d'aménagement bocager (6,4 M€ engagés sur 2014-2020).

² BCAE : Bonnes Conditions Agro-Environnementales

4 Recommandations pour une politique régionale en faveur du bocage

L'étude formule neuf recommandations visant à améliorer l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée du FEADER pour un programme régional en faveur du bocage en Bretagne. Nous recommandons :

1. De clarifier les objectifs et la logique d'intervention du programme, afin de mieux définir la multiplicité des enjeux liés au bocage (eau, sol, biodiversité, changement climatique, paysage) et l'intervention de chaque financeur et partenaire ;
2. De simplifier la mise en œuvre du programme, avec :
 - la mise en place de coûts simplifiés pour l'animation,
 - la mise en place de barèmes de coûts de travaux d'aménagement,
 - une simplification de la gestion administrative et financière à travers une approche globale des différents programmes environnementaux (par exemple entre Breizh Bocage et les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)), chaque financeur ne devant pas nécessairement intervenir sur chaque programme ;
3. De favoriser la pérennisation et la professionnalisation des postes de technicien bocage avec notamment :
 - un financement pluriannuel de l'animation,
 - un renforcement de la mise en réseau des animateurs,
 - une accentuation de la formation ;
4. De mobiliser les élus, les acteurs économiques et de la société civile des territoires en élargissant la gouvernance locale des stratégies bocagères ;
5. D'améliorer la collecte et la diffusion des informations ;
6. De renforcer l'articulation de Breizh Bocage avec les programmes territoriaux et les autres dispositifs en faveur de l'arbre ;
7. D'orienter les aménagements (talus et haies) en faveur de la connectivité du bocage ;
8. D'améliorer l'appropriation des haies par les agriculteurs, en les impliquant davantage dans le processus de plantation, et en accompagnant l'intégration des aménagements bocagers dans les systèmes de production. Les résultats de l'étude sociologique d'Agrocampus Ouest apporte des éléments sur les différents profils d'exploitants concernant les questions de bocage. La mise en œuvre du programme et la communication vers les exploitants devrait être adaptée à ces différents profils d'exploitants ;
9. De soutenir la structuration des filières bois local, qui sont des leviers pour inciter certains exploitants à la plantation et à l'entretien du bocage. L'enquête sociologique suggère cependant que cela ne constituera pas un levier efficace pour tous les profils d'exploitants.