

# Évaluation à mi-parcours du programme Breizh Bocage 2007-2013



**Rapport final**

**Janvier 2013**



### **Avertissement**

Le présent document constitue le rapport final de l'évaluation à mi-parcours du programme Breizh Bocage 2007-2013 lancée par la DRAAF Bretagne et les partenaires du programme : l'Agence de l'eau Loire Bretagne, la Région Bretagne et les quatre Conseils généraux de Bretagne (CG22, CG29, CG35 et CG56).

Son contenu relève de la seule responsabilité des consultants de Planète Publique et ne saurait engager la DRAAF Bretagne, ni les membres du comité de pilotage.

### **Auteur(s) du rapport :**

Benoît SIMON, Directeur associé

Clément LACOUETTE-FOUGERE, Consultant

Christophe ABRAHAM, Consultant

Cabinet Planète Publique

30, rue de Fleurus - 75006 Paris - Tél. : 01 80 05 16 01

[www.planetepublique.fr](http://www.planetepublique.fr)



## Sommaire

<b>NOTE DE SYNTHÈSE</b> .....	<b>10</b>
<b>1 INTRODUCTION</b> .....	<b>18</b>
1.1 CONTEXTE GÉNÉRAL .....	18
1.2 LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE L'ÉVALUATION .....	18
1.3 DÉMARCHE ÉVALUATIVE .....	19
<b>2 DESCRIPTION DU PROGRAMME BREIZH BOCAGE</b> .....	<b>23</b>
2.1 RAPPEL DU CONTEXTE .....	23
2.2 PRINCIPAUX OBJECTIFS ET PRINCIPES D'INTERVENTION .....	25
2.3 PRÉSENTATION DES ACTEURS .....	30
<b>3 BILAN DES RÉALISATIONS À MI-PARCOURS</b> .....	<b>33</b>
3.1 BILAN FINANCIER 2007-2012.....	33
3.2 BILAN TECHNIQUE .....	36
3.3 DÉPLOIEMENT DU DISPOSITIF.....	41
<b>4 ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE ET DES RESULTATS DU PROGRAMME</b> .....	<b>46</b>
4.1 ANALYSE DES OBJECTIFS ET DES MOYENS ASSOCIÉS AU PROGRAMME BREIZH BOCAGE .....	46
4.2 ANALYSE DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE .....	54
4.3 ANALYSE DE LA GOUVERNANCE RÉGIONALE ET LOCALE, DU SUIVI ET DU PILOTAGE.....	73
4.4 ANALYSE DE LA MOBILISATION, DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION.....	88
4.5 PRISE EN COMPTE DES AUTRES POLITIQUES ET OUTILS D'INTERVENTION SUR LE BOCAGE.....	97
4.6 ANALYSE DES RESULTATS ET DES IMPACTS.....	106
<b>5 RÉPONSE AUX THÈMES D'ÉVALUATION</b> .....	<b>121</b>
5.1 THÈME 1 : ÉVALUATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME .....	121
5.2 THÈME 2 : ÉVALUATION RELATIVE À LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE ET AU CAHIER DES CHARGES .....	124

5.3	THEME 3 : EVALUATION RELATIVE AU PILOTAGE, A LA GOUVERNANCE ET AU SUIVI.....	127
5.4	THEME 4 : EVALUATION RELATIVE A LA MOBILISATION, L'INFORMATION ET LA COMMUNICATION.....	130
5.5	THEME 5 : EVALUATION RELATIVE A LA COHERENCE EXTERNE .....	132
	THEME 6 : EVALUATION DES RESULTATS ET IMPACTS DU PROGRAMME.....	135
<b>6</b>	<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>139</b>
6.1	CONCLUSIONS.....	139
6.2	RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES.....	142
6.3	RECOMMANDATIONS OPERATIONNELLES.....	145
	<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>149</b>
	<b>SITOGRAPHIE .....</b>	<b>151</b>

## Sommaire des figures

Figure 1 : Déroulement d'ensemble de l'évaluation .....	20
Figure 2 : Historique des politiques bretonnes en faveur du bocage.....	25
Figure 3 : Champ d'action du programme Breizh Bocage.....	27
Figure 4 : Diagramme Logique d'Impacts (DLI) du programme Breizh Bocage .....	29
Figure 5 : Système d'acteurs du programme Breizh Bocage .....	30
Figure 6 : Nombre de dossiers validés par année, par le comité de pilotage régional .....	37
Figure 7 : Carte de l'état d'avancement des actions financées par Breizh Bocage au 10/05/2012 (source OSIRIS).....	38
Figure 8 : Carte de l'état d'avancement des actions financées par Breizh Bocage au 10/05/2012 dans les Côtes d'Armor (22) – Source OSIRIS .....	38
Figure 9 : Carte de l'état d'avancement des actions financées par Breizh Bocage au 10/05/2012 dans le Finistère (29) – Source OSIRIS .....	39
Figure 10 : Carte de l'état d'avancement des actions financées par Breizh Bocage au 10/05/2012 dans l'Ille et Vilaine (35) – Source OSIRIS .....	39
Figure 11 : Carte de l'état d'avancement des actions financées par Breizh Bocage au 10/05/2012 dans le Morbihan (56) – Source OSIRIS.....	40
Figure 12 : Bilan des linéaires de haies créés ou restaurés (Source OSIRIS).....	41
Figure 13 : Nature des structures porteuses engagées dans le programme Breizh Bocage	42
Figure 14 : Perception des principales causes de destruction du bocage depuis 1950 par les 50 porteurs de projet ayant répondu à l'enquête régionale .....	44
Figure 15 : Perception du cadre d'action des opérations bocagères ayant été opérées sur les territoires engagés dans Breizh Bocage (source : enquête à destination des porteurs de projet).....	45
Figure 16 : perception qu'ont les porteurs de projet des objectifs (source : enquête) .....	49
Figure 17 : Perception des objectifs les plus fréquemment présents dans les projets Breizh Bocage, selon les porteurs de projet (source : enquête).....	50
Figure 18 : Perception qu'ont les partenaires des objectifs .....	51

Figure 19 : Perception des porteurs de projet de l'organisation en 3 volets de la procédure administrative .....	58
Figure 20 : Principaux types de réalisations et les difficultés majeures rencontrées .....	60
Figure 21 : Procédure de financement et de mise en œuvre du programme Breizh Bocage	61
Figure 22 : Évolution du cahier des charges du programme Breizh Bocage au cours du temps.....	63
Figure 23 : Les différentes versions du cahier des charges et leurs principales évolutions	64
Figure 24 : Perception qu'ont les porteurs de projet des prescriptions techniques du cahier des charges .....	65
Figure 25 : Fréquence d'organisation du Comité de Pilotage régional et nombre de dossiers étudiés (chaque point représentant la tenue d'un Comité de pilotage régional).	74
Figure 26 : Effet de l'intégration des porteurs de projet au COPIL régional selon les porteurs de projet (50 répondants) .....	75
Figure 27 : Perception des animateurs Breizh Bocage par rapport au système de suivi ....	86
Figure 28 : perception des animateurs de l'accompagnement régional.....	88
Figure 29 : perception des porteurs de projet des facilités et difficultés rencontrées lors du lancement de leur projet.....	91
Figure 30 : Perception des partenaires (16 répondants) en ce qui concerne la connaissance et la prise en compte du bocage et de Breizh Bocage.....	96
Figure 31 : perception des porteurs de projet concernant l'appropriation du bocage et de Breizh Bocage par les différents acteurs du territoire .....	96
Figure 32 : Perception de l'apport des études réalisées dans le cadre de Breizh Bocage.	108
Figure 33 : Évolution du nombre de kilomètres linéaires de haies plantées dans le cadre du programme Breizh Bocage.....	110
Figure 34 : perception des porteurs de projet concernant l'effet de projets Breizh Bocage sur la réduction des destructions.....	111
Figure 35 : carte des priorités d'action sur le bocage par rapport aux enjeux « eau » (source AELB).....	113
Figure 36 : perception des porteurs de projet concernant l'effet de projets Breizh Bocage sur l'amélioration de la fonctionnalité du bocage .....	114



Figure 37 : Perception des porteurs de projet quant au positionnement des haies au sein de leurs projets ..... 115

## Note de synthèse

### Cadre d'évaluation

#### Contexte de l'évaluation

Paysage agricole résultant des évolutions conjuguées du milieu naturel et de la société rurale, le bocage (haies, talus...) connaît une forte régression depuis un demi-siècle du fait notamment d'une intensification et modernisation de l'agriculture. Or, en Bretagne, les 180 000 km de haies encore présentes fournissent des services écologiques, agronomiques et économiques avérés.

Conscients de ces enjeux, les principaux acteurs publics bretons agissent depuis plusieurs années en faveur d'une restauration du bocage, au travers de politiques développées à différents échelons territoriaux (bassins versants, départements, intercommunalités...). Afin d'agir de manière coordonnée au niveau régional, l'Etat, l'Agence de l'Eau Loire Bretagne, le Conseil régional de Bretagne et les quatre Conseils généraux bretons ont lancé en 2007 le programme Breizh Bocage. Celui-ci vise, sur la période de 2007 à 2013, à accompagner la reconstitution du maillage bocager dans le cadre d'opérations collectives et concertées. Il est doté pour cela d'un budget de 23,6 M€ alimenté par le fonds FEADER (10 M€), l'Agence de l'Eau Loire Bretagne, la Région Bretagne et les 4 Départements bretons.

#### Objectifs et stratégie d'évaluation

L'évaluation du programme Breizh Bocage, pilotée par les services de la DRAAF Bretagne, était souhaitée par l'ensemble des partenaires, mais aussi par les porteurs des projets (collectivités, syndicats...) s'inscrivant dans le cadre du programme. Réalisée avant l'achèvement du programme, prévu en 2013, l'évaluation a davantage porté sur l'analyse de la conception et de la mise en œuvre du programme (pertinence, cohérence, économie générale) que sur l'appréciation définitive de son efficacité et de ses impacts.

Elle a été structurée autour de 6 grandes thématiques permettant d'apprécier 1) les objectifs du programme 2) la procédure administrative et le cahier des charges 3) le pilotage, la gouvernance et le suivi 4) la mobilisation, l'information et la communication 5) la cohérence externe et 6) l'efficacité, les résultats et les impacts.

Echelonnée sur une période de 8 mois, de mai à décembre 2012, la démarche d'évaluation a été articulée autour de deux phases principales : une phase de bilan et d'analyse évaluative et une phase d'approfondissement et de propositions. A travers plusieurs démarches (entretiens, questionnaires, tables rondes, études de cas, analyses comparées...) elle a permis d'interroger plus d'une centaine de personnes sur l'ensemble du territoire régional (partenaires, élus et techniciens des structures porteuses, agriculteurs, élus locaux, entreprises,

chercheurs, chambres d'agriculture, etc.) et d'engager une réflexion collective sur les pistes d'amélioration du dispositif.

## **Mise en œuvre du programme Breizh Bocage**

Le programme Breizh Bocage se caractérise tout d'abord par les financements significatifs mobilisés dans le cadre des fonds FEADER. Son positionnement au sein de l'axe 3 du Plan de Développement Rural Hexagonal (mesure 323-D1) l'inscrit dans le cadre d'une action collective d'aménagement bocager. Ainsi, son objectif est bien de créer et reconstituer un maillage bocager, afin d'atteindre quatre finalités principales : la réduction de la pollution des eaux, la préservation de la biodiversité et la restauration des paysages, la production de bois d'œuvre et énergie, et enfin la lutte contre l'érosion.

Si la consommation de crédit avait débuté lentement, elle connaît depuis 2010 une croissance exponentielle qui a abouti à l'engagement de la totalité des crédits FEADER à la fin de l'année 2012. A ce jour, 83 structures porteuses différentes ont bénéficié de ces financements pour porter un ou plusieurs volets du programme Breizh Bocage. Majoritairement composés de syndicats et de Communautés de Communes, ces porteurs de projets couvrent près des  $\frac{3}{4}$  du territoire régional et emploient actuellement 60 ETP dans le cadre du programme Breizh Bocage.

Les projets ainsi déployés ont permis la plantation et la restauration de 3 164 km de haies ou talus en 4 saisons de plantation à travers des opérations bocagères principalement réalisées sur les terres d'exploitants agricoles, et de façon résiduelle chez des particuliers.

Les guichets uniques (DDTM et/ou CG), chargés de l'instruction et du suivi des projets ont instruit près de 300 dossiers de demande de subvention, étudiés ensuite au sein du Comité de pilotage régional animé par la DRAAF qui pilote le programme Breizh Bocage.

## **Réponse aux thèmes d'évaluation**

### **Réponse au thème 1 : évaluation des objectifs**

Deux niveaux d'objectifs sont inscrits actuellement dans le cahier des charges :

- L'un, opérationnel, de reconstitution du maillage bocager ;
- L'autre qui s'apparente davantage aux différentes fonctionnalités du bocage (environnementales, agronomiques et économiques).

L'étendue des objectifs initiaux tout comme leur adéquation avec les attentes des porteurs de projets a été à l'origine d'une forte mobilisation dans le cadre du programme Breizh Bocage, en permettant aux différents acteurs (partenaires financiers, porteurs de projet, individus conventionnés) de s'inscrire dans l'une ou l'autre des finalités poursuivies par Breizh Bocage. L'absence de

hiérarchisation formelle a ainsi permis, aux partenaires, de toujours parvenir un consensus et de concilier ces différents intérêts, et aux porteurs de projets, d'organiser ces objectifs en fonction des attentes et des priorités locales. En revanche, l'insuffisante déclinaison opérationnelle des objectifs a pour contrepartie un manque de visibilité sur la mise en œuvre territorialisée du programme et une appréciation difficile de l'efficacité précise du programme au-delà des effets induits par les fonctionnalités du maillage bocager.

## **Réponse au thème 2 : évaluation de la procédure administrative et du cahier des charges**

Si l'enveloppe globale du programme et les taux de financement (associés à la mobilisation de crédits européens) sont particulièrement incitatifs et ont permis l'émergence de nombreux projets, la prise en charge totale des travaux pour les individus conventionnés pose la question de leur implication à long terme et laisse un risque pour la pérennité des réalisations. De plus, les lourdeurs administratives et les incertitudes juridiques liées au cadre européen n'offrent pas suffisamment de souplesse pour optimiser la mise en œuvre des projets.

Ces difficultés opérationnelles sont renforcées par les restrictions technico-administratives propres au programme Breizh Bocage, héritages des actions menées sur le bocage antérieurement sur le territoire. Afin d'assurer son efficacité et son efficience, le programme a été conçu autour d'une précision des prescriptions techniques, d'une organisation en 3 volets de la procédure, d'une territorialisation de l'action et d'une instruction par guichet unique. Toutefois ces règles sont adaptées par chacun et peuvent être à l'origine de lourdeurs administratives, de délais de paiement, de risques en cas de contrôle et apparaissent comme un frein à l'adaptation des projets aux dynamiques locales.

## **Réponse au thème 3 : évaluation relative au pilotage, à la gouvernance et au suivi**

Le pilotage actuel, organisé aux différentes échelles (régionale, départementale, locale), assure un échange entre acteurs du programme et leur coordination, qui repose essentiellement sur les guichets uniques. En revanche, la gouvernance du programme fait apparaître des manques concernant l'implication des politiques, des individus conventionnés et des autres parties prenantes du bocage.

Au niveau local, si l'animation a permis l'émergence de projets administrativement cadrés et techniquement opératoires, son calibrage s'avère peu adaptée à la mise en œuvre de politiques bocagères et à la pérennisation des dynamiques. L'ampleur du programme a contribué à une montée en compétence de ces animateurs, même si à ce jour des besoins supplémentaires en termes d'appui technique sont exprimés sur le terrain. Par ailleurs, l'accompagnement, tant des guichets uniques et que des animateurs départementaux, permet de

répondre avec réactivité aux demandes des porteurs de projets, mais ce dernier manque d'uniformisation et parfois de moyens ou d'outils.

Le système de suivi, mal défini et encore en construction à ce jour, est perçu comme consommateur de temps par les porteurs de projets et ne réunit pas, en l'état, les conditions d'un pilotage stratégique du programme. Faute d'indicateurs adaptés et consolidés au niveau régional, le pilotage du programme suit dès lors une logique de consommation des crédits et de réalisations plutôt que de résultats.

#### **Réponse au thème 4 : évaluation relative à la mobilisation et, l'information et la communication**

L'animation régionale, relayée au sein des départements par les partenaires, a contribué à l'émergence de structures porteuses sur une grande partie du territoire breton ainsi qu'à une identification forte du programme Breizh Bocage par d'autres acteurs régionaux, voire nationaux. L'animation locale a, quant à elle, favorisé l'émergence d'opérations bocagères sur une partie des communes concernées et à la diffusion des enjeux liés au bocage auprès des élus locaux et exploitants agricoles principalement.

Toutefois, ce travail montre ses limites, tant sur le périmètre qu'il concerne (le grand public et les autres parties prenantes étant peu touchés), que sur la pérennité des dynamiques initiées (dépendante d'une continuité de l'animation et des moyens incitatifs mis en œuvre). Ainsi, la création de synergies entre acteurs et un changement dans leurs pratiques ne sont pas acquis.

#### **Réponse au thème 5 : évaluation relative à la cohérence externe**

Alors qu'il a permis de donner corps à une action régionale d'envergure en faveur du bocage, en s'inscrivant dans le sillage des initiatives existantes, le programme Breizh Bocage ne comporte pas de stratégie active de mise en cohérence des actions financées avec les autres modalités d'intervention sur le bocage.

Si le parti pris curatif du programme et son inscription dans le cadre des financements européens limitent dans une certaine mesure les articulations possibles avec d'autres politiques, des synergies envisageables pour développer une politique de gestion durable du bocage (protection, entretien, valorisation) ne sont à ce jour peu ou pas du tout exploitées et sont renvoyées localement à la charge des porteurs de projet et des individus conventionnés.

#### **Réponse au thème 6 : évaluation des résultats et des impacts**

Du point de vue des quantités réalisées, le bilan intermédiaire du programme peut être considéré comme tout à fait satisfaisant par rapport à l'objectif initial de reconstitution du maillage bocager. Toutefois, et malgré des observations de

réduction des destructions sur les territoires concernés par l'animation locale, le bilan net en termes de linéaire bocager n'est pas connu.

Au-delà, les résultats à long terme du programme restent dépendant de plusieurs facteurs qui apparaissent aujourd'hui peu pris en compte dans le cadre du programme, comme la question de la pérennisation des aménagements, celle de la poursuite de l'animation agricole sur les territoires ayant vu émerger des dynamiques ou encore celle de la capacité des exploitants à s'approprier et à valoriser les haies et talus réalisés par la collectivité sur leur exploitation.

Dès lors, l'efficacité environnementale du programme, difficile à apprécier faute d'un recul suffisant et d'indicateurs précis, ne peut être considérée que comme hypothétique et conditionnelle. Quant à l'efficacité du programme, elle n'apparaît pas avoir été une priorité, et n'est pas recherchée outre mesure.

Enfin, les retombées socio-économiques du programme (rendements agricoles, valorisation énergétique, structuration de filières, patrimoine paysager et identitaire...) sont actuellement peu prises en compte dans le programme, tant à l'échelle de la collectivité qu'à l'échelle de l'exploitation agricole.

## **Éléments de conclusion générale**

Au-delà des réponses relatives à chaque question d'évaluation, des conclusions plus générales ont été formulées, afin de prendre position et de tirer des enseignements généraux par rapport à la conception, à la mise en œuvre et aux résultats du programme.

### **1<sup>ère</sup> conclusion : Un programme d'aménagement bocager, mais pas une politique de reconquête du bocage**

A ce jour, le programme Breizh Bocage s'apparente davantage à un programme d'aménagement bocager au niveau régional qu'à une véritable politique publique cohérente et intégrée en faveur de la reconquête du bocage. Si le programme produit bien des réalisations en termes de maillage bocager, leur pérennisation n'est pas assurée. Ainsi, sa stratégie insuffisamment déclinée ne permet pas le déploiement d'un plan d'actions pertinent par rapport à l'enjeu de reconstitution du bocage (manque de prévention, protection, gestion). Quant à sa mise en cohérence avec les autres politiques environnementales, elle est reléguée au niveau local où elle fait l'objet de développements aléatoires, fonction du volontarisme des acteurs locaux et de l'implication des collectivités partenaires.

### **2<sup>ème</sup> conclusion : Une mise en œuvre efficace mais dont l'efficacité n'est pas suffisante**

Du point de vue de son déploiement, le programme remplit les objectifs qui lui étaient assignés, avec l'émergence d'un nombre important de projets cadrés administrativement et techniquement opérationnels sur l'ensemble du territoire

régional. Pour autant, la mise en œuvre du programme ne s'avère que faiblement efficiente du fait d'une faible nécessité de sélection des projets (amplitude de l'enveloppe financière, nécessité de consommation des crédits), de lourdeurs et longueurs dans la procédure et d'un caractère faiblement opératoire du système de suivi technico-administratif.

### **3<sup>ème</sup> conclusion : Une forte mobilisation à l'échelle locale mais une dynamique d'appropriation collective insuffisante**

Au cours de son déploiement le programme a bénéficié d'une visibilité croissante et a permis de diffuser les enjeux du bocage au plus près des territoires sur la région, à l'aide de la combinaison entre communication régionale et animation locale. Analysée dans le détail, cette mobilisation régionale apparaît cependant plus comme la somme d'opérations localisées (à l'échelle des communes sinon des exploitations) que comme la traduction de dynamiques collectives appropriées par l'ensemble des acteurs des territoires concernés. Cela s'explique tant par une prise en compte insuffisante des destinataires finaux et des parties prenantes du bocage dans la gouvernance et la mise en œuvre locale du programme, que par une coordination et capitalisation des projets insuffisantes à l'échelle régionale.

### **4<sup>ème</sup> conclusion : Une efficacité avérée en termes de réalisations, mais incertaine et conditionnée à une pérennisation de l'action concernant les impacts**

Le programme Breizh Bocage constitue un apport sans précédent pour le maillage bocager breton, avec un linéaire de plus de 3 200 kilomètres réalisés, grâce à une action conjointe des partenaires bretons, basée sur la capitalisation des démarches antérieures et bénéficiant d'un budget conséquent. Pour autant, ce bilan en termes de réalisations doit être nuancé, du fait des incertitudes qui existent quant à l'inflexion de la dynamique de destruction du bocage et la pérennité des créations. De plus, l'efficacité environnementale, impossible à apprécier précisément dans le cadre du système de suivi actuel, n'apparaît pas comme une priorité dans l'immédiat. Enfin, les impacts économiques et sociaux ne sont pour le moment que très peu pris en compte dans le programme.

## **Propositions d'orientations et pistes de recommandations**

Au-delà des orientations prévues pour 2013 suite à la contraction des financements dans la dernière année du programme, l'évaluation permet de mettre en avant un consensus sur la pertinence et l'utilité de mettre en place un deuxième programme Breizh Bocage.

Pour ce faire, deux voies peuvent être envisagées au regard des conclusions, afin de clarifier l'organisation, fluidifier le fonctionnement interne et renforcer la cohérence externe.



- La première orientation consisterait à **faire de Breizh Bocage le socle d'une politique intégrée en faveur du bocage**, construite autour d'un tryptique (prévention/restauration/entretien), et déclinée en actions opérationnelles portées par des animateurs de projet. Il s'agirait d'articuler au mieux cette stratégie aux autres politiques ayant un impact, direct ou indirect, sur la reconstitution du bocage et de prendre en compte l'ensemble de ses dimensions : environnement, énergie, économie, agriculture... Le poids financier du programme, son emprise et la mobilisation des partenaires comme des acteurs locaux dans le premier programme invitent en effet à « ouvrir » le programme et à créer des passerelles avec les autres outils incitatifs ou réglementaires en faveur du bocage (PVE, MAE, PLU...).
- La seconde orientation viserait à **repositionner Breizh Bocage comme un outil au service de la politique de reconquête de la qualité de l'eau**. Justifiée tant par l'impact avéré du bocage sur la qualité de l'eau, l'importance des financements de l'Agence de l'eau et les liens existants avec les autres instruments du GP5 (Contrats territoriaux, MAE, PVE, animation...), cette seconde orientation devrait permettre d'optimiser la portée environnementale du bocage à long terme. Comme pour les autres actions en faveur de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, il s'agirait de déployer le programme en priorité sur les zones présentant un enjeu « eau » important afin d'atteindre les objectifs d'atteinte de « bon état » préconisés à court et moyen terme par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE). Le programme pourrait être intégré au sein d'un Contrat Territorial Eau, Milieux Aquatiques, Bocage (avec donc un animateur territorial), piloté et animé par l'Agence de l'Eau et articulé avec d'autres politiques, outils et réglementation de la politique de l'eau.

Dans les deux cas, et pour renforcer l'efficacité et l'efficience des projets, quatre axes d'intervention pourraient être mis en œuvre :

- la sélection ou la bonification des projets en fonction de leur pertinence par rapport à la stratégie développée ;
- la simplification du cahier des charges visant à en favoriser son utilisation et à mieux prévenir les situations de contrôle ;
- la conditionnalité du versement des subventions par rapport à l'atteinte des objectifs ;
- l'opérationnalisation du système de suivi actuel afin de faciliter l'évaluation des projets.

Outre les propositions relatives à ces deux grandes orientations appelant une réflexion plus large sur la stratégie à adopter après 2013, plusieurs préconisations opérationnelles peuvent être expérimentées pour améliorer concrètement le fonctionnement du programme :



- Organiser les travaux préparatoires pour la conception du prochain programme : groupes de travail, études... sur différentes thématiques, chacune pilotée par un référent dédié ;
- Capitaliser les savoir-faire techniques (retour d'expérience) et formaliser un guide technique pour accompagner techniquement les animateurs ;
- Associer les parties prenantes du bocage (élus, monde agricole, associatif...) à la réflexion sur le prochain programme au sein d'une Commission consultative ;
- Structurer le réseau des techniciens au niveau régional ;
- Lever les dernières incertitudes administratives et juridiques et les communiquer ;
- Clarifier la position du « double guichet unique » dans les Côtes d'Armor ;
- Améliorer les modalités actuelles de paiement (partage d'information, meilleure synchronisation des financeurs).

# 1 Introduction

## 1.1 Contexte général

Essentiellement présent à l'Ouest et au Nord-Ouest de la France, le bocage est un type de paysage agraire résultant des évolutions conjuguées du milieu naturel et de la société rurale.

Depuis plus de cinquante ans, les haies et talus formant le bocage connaissent un recul considérable et notamment en Bretagne où le linéaire bocager, qui représente actuellement 180 000 km est en régression d'environ 1 % par an (source : enquête « Haie 2008 », sur la base des données de l'enquête « Teruti-Lucas »). L'évolution de la société et des pratiques agricoles dans un contexte de modernisation et d'intensification de l'agriculture sont à l'origine de cette forte régression.

Or, les services environnementaux et économiques du bocage sont reconnus, en premier lieu pour réduire l'érosion des sols et les transferts de polluants d'origine agricole vers les eaux superficielles et contribuer ainsi à améliorer la qualité de l'eau. Mais le bocage fournit également des quantités de bois non négligeables et utilisables comme source d'énergie, contribue à la préservation de la biodiversité et à la protection des cultures et du bétail.

Conscients de ces enjeux, les principaux acteurs publics bretons agissent depuis plusieurs années en faveur d'une restauration du bocage, à travers notamment des politiques développées à l'échelon départemental. Depuis 2007, afin de mettre en cohérence l'ensemble de ces actions et structurer une politique au niveau régional, l'Etat, l'Agence de l'Eau Loire Bretagne, le Conseil régional de Bretagne et les quatre Conseil généraux bretons ont lancé le programme Breizh Bocage visant, sur la période de 2007 à 2013, à assurer la création de nouvelles haies bocagères et talus et à accompagner la reconstitution du maillage bocager dans le cadre d'opérations collectives et concertées.

Ce programme, institué à l'échelle de la région entière et bénéficiant de financements conséquents, de l'ordre de 20 M€, mobilise de nombreuses collectivités, entreprises et agriculteurs dans des opérations de reconstitution du bocage. L'évaluation intermédiaire de ce programme unique en France vise ainsi à dresser un état des lieux de ses points faibles et de ses points forts et doit permettre d'en préparer la suite.

## 1.2 Les objectifs généraux de l'évaluation

L'évaluation à mi-parcours du programme Breizh Bocage, pilotée par les services de la DRAAF Bretagne, était souhaitée par l'ensemble des partenaires, mais aussi par les porteurs des projets qui s'inscrivent dans le cadre du programme.

Comme toute évaluation intermédiaire, elle a davantage porté sur l'analyse de la conception et de la mise en œuvre du programme que sur l'appréciation définitive de son efficacité et de ses impacts. Elle a donc été principalement centrée sur les questions liées à la pertinence (adéquation entre les objectifs définis et les enjeux déterminés), la cohérence externe (adéquation du dispositif avec les autres politiques et réglementations en vigueur), la cohérence interne (adéquation entre les objectifs du programme et les moyens mis en œuvre) et à l'économie générale du programme Breizh Bocage (suivi, gouvernance...).

L'appréciation des premiers résultats du programme n'a pas cependant pas été éludée, tant pour juger de l'efficacité du programme que de son utilité, étant donnée qu'il s'agit presque d'une évaluation finale : le programme court sur la période 2007 - 2013.

Outre les réponses argumentées aux questions évaluatives, l'évaluation comporte en effet un volet opérationnel de recommandations visant à accompagner le programme sur l'année 2013. Des propositions stratégiques ont également été formulées pour préparer le déploiement d'un éventuel deuxième programme à partir de 2014.

## **1.3 Démarche évaluative**

### **1.3.1 Déroulement de l'évaluation**

L'évaluation, qui s'est échelonnée sur une période de 8 mois de mai à décembre 2012 a été articulée autour de deux phases principales : une phase de bilan et d'analyse évaluative et une phase d'approfondissement et de propositions.

- La première phase a d'abord consisté dans un temps de cadrage et de structuration à travers plusieurs démarches comprenant une analyse documentaire ainsi qu'une série d'entretiens exploratoires. Ces travaux ont permis d'appréhender les objectifs et la logique d'action du dispositif, afin de préciser les questions d'évaluation, les critères de jugement et les indicateurs et outils à mobiliser pour y répondre. Une deuxième étape a été consacrée à la collecte et à l'analyse des données. Elle a compris plusieurs travaux dont la réalisation d'un bilan physico-financier, la passation de deux enquêtes par questionnaire auprès des structures porteuses et auprès des partenaires financiers et institutionnels du programme et la conduite d'entretiens approfondis avec plusieurs parties prenantes du programme (Collectivités, Chambre d'agriculture, exploitants, entreprises, chercheurs...). L'organisation de 3 tables rondes régionales a également permis d'enrichir les constats et de confronter les points de vue.
- La deuxième phase visait à approfondir les constats, à produire les conclusions et à proposer des pistes d'amélioration et d'évolution du

programme. Pour cela, les travaux ont essentiellement porté sur la réalisation de 5 études de cas réparties sur l'ensemble du territoire. Ces études de cas, intégrant une analyse de dossiers, une exploitation des données cartographiques et des entretiens sur place ont permis de consolider l'analyse de la mise en œuvre du programme et de préciser les réponses aux questions. Une analyse comparative réalisée à plusieurs niveaux (régional, local et extra-régional) a également permis de mettre en perspective les constats quant à la conception et à l'efficacité du programme. Cette seconde phase avait aussi pour objectif d'identifier les pistes potentielles d'optimisation et d'amélioration du dispositif à travers la production de recommandations stratégiques et opérationnelles

L'ensemble de la d'évaluation est représentée à travers le schéma suivant :

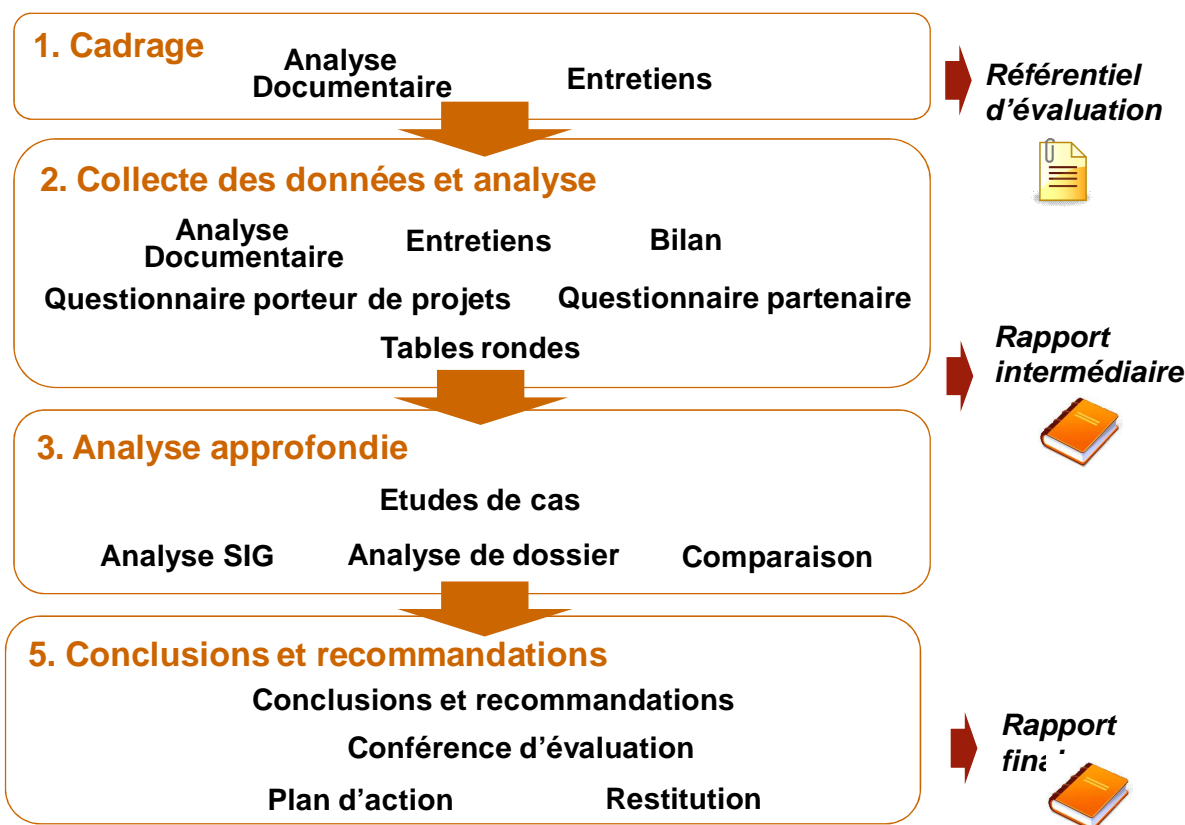


Figure 1 : Déroulement d'ensemble de l'évaluation

### 1.3.2 Précisions méthodologiques

Sur le plan de la mise en œuvre de la démarche d'évaluation, plusieurs précisions méthodologiques méritent d'être formulées. Elles portent à la fois sur le champ de l'étude, les données disponibles ainsi que le déploiement et l'exploitation des outils d'évaluation.

- En ce qui concerne le champ de l'évaluation, il convient de souligner en premier lieu que l'évaluation portait sur le programme Breizh Bocage

2007-2013, et non pas sur l'ensemble des politiques bocagères à l'échelle de la Bretagne. Ainsi l'évaluation consistait en priorité à étudier la mise en œuvre de ce programme, et non à réaliser un bilan global de l'ensemble des initiatives conduites en Bretagne au niveau du bocage<sup>1</sup> ni à dresser un état des lieux du bocage à l'échelle du territoire (réalisé par ailleurs, cf. étude Teruti). Pour autant, ce type d'informations ont été prises en compte et intégrées autant que de besoin au cours de l'évaluation.

- L'évaluation a également dû composer avec les données disponibles au niveau régional et départemental, notamment en termes de suivi des réalisations et des résultats du programme. Dans la mesure où, comme indiqué dans la partie consacrée à l'analyse du système de suivi, un certain nombre d'outils ont été mis en œuvre chemin faisant et que leur remplissage ne constitue pas une base de données uniforme, les données plus précises concernant les réalisations au niveau des projets ou plus approfondies par rapport aux résultats des aménagements créés, n'ont pas pu être pleinement exploitées. A cet égard, les études de cas, dans leur approche, proposent de remédier à ces insuffisances en exploitant les données de réalisations et les informations cartographiques au niveau des territoires étudiés.
- Enfin, plusieurs précisions peuvent être apportées quant au déploiement des principaux outils d'évaluation :
  - *L'enquête auprès des porteurs de projet, qui a consisté en une enquête en ligne adressée dans le courant de l'été 2012, a permis de totaliser 50 réponses parmi les 75 structures sollicitées et engagées actuellement dans le programme. Toutefois, les résultats présentés dans l'évaluation à partir de cette enquête n'entendent pas être représentatifs, ni exhaustifs de l'ensemble des porteurs de projets et il n'a pas été effectué, ni de plan d'échantillonnage, ni de retraitement des réponses afin de redresser les réponses en fonction du type de structures ou de territoire (densité du bocage, nombre d'individus conventionnés...). Outre des éléments chiffrés sur la mise en œuvre de projets Breizh Bocage (réalisations, planning...), cette enquête visait à obtenir la perception des porteurs de projet sur différents aspects du fonctionnement du programme (procédure administrative, accompagnement, suivi...) et de ses résultats.*
  - *L'enquête administrée aux partenaires du programme est également à prendre avec précaution : intervenant après des entretiens qualitatifs auprès de chacun des partenaires, elle avait pour but principal de reconstituer une information homogène, à partir des constats formulés intuitu personae par les répondants. Comme telle, cette enquête qui a totalisé 16 réponses, n'a pas fait l'objet d'une exploitation individuelle. Il est*

---

<sup>1</sup> Par exemple, le Conseil général du Finistère dispose de son propre programme, les chambres d'agriculture mènent des actions ponctuellement en faveur du bocage, etc.

à noter que plusieurs réponses pouvaient provenir d'une seule et même structure.

- Le choix des 5 études de cas résulte d'une logique d'approfondissement et ne se base pas sur une recherche de représentativité. C'est ainsi une diversité de contextes (territoires, structures, historique...) et de projets (ambition, problématiques particulières...) qui a été recherchée. Quant aux personnes rencontrées, elles se voulaient là encore diversifiées, dans une optique d'obtenir le point de vue de différentes personnes impliquées dans le projet (sans pouvoir interroger toutes les personnes).
- Enfin, il importe de mentionner que parmi les porteurs de projets, ceux des Côtes d'Armor se sont le plus massivement et le plus fréquemment exprimés lors des différents travaux de l'évaluation (entretiens, questionnaire, tables rondes). Cette sur-représentation apparente n'en constitue pas pour autant un biais dans la mesure où les points de vue des acteurs des différents territoires ont pu être recueillis et intégrés dans le cadre de l'évaluation et que, dans l'analyse comme dans le jugement, cette dernière s'est efforcée de replacer la parole spécifique des acteurs des Côtes d'Armor par rapport à l'ensemble des situations rencontrées au niveau régional.

## 2 Description du programme Breizh Bocage

### 2.1 Rappel du contexte

#### 2.1.1 Les enjeux du bocage breton

Le bocage est un type de paysage agricole résultant des évolutions conjuguées du milieu naturel et de la société rurale. Essentiellement présent à l'Ouest et au Nord-Ouest, le bocage français connaît depuis plusieurs années une forte régression : seuls 30 % des 2 millions de kilomètres de haies qui existaient en 1900 sont encore présents<sup>2</sup>. La situation du bocage breton, qui représente actuellement un tiers du bocage français, avec 183 000 km de haies s'inscrit dans cette tendance : son linéaire a ainsi diminué de 12 % entre 1996 et 2008<sup>3</sup>.

La disparition et la déconnexion des bocages peuvent essentiellement être imputées à l'activité humaine. L'aménagement du territoire, avec les opérations de remembrement, tant agricoles que pour la construction de nouvelles infrastructures linéaires, a pu expliquer une forte régression du bocage jusqu'aux années 1970. Cependant, depuis 1976, l'aménagement foncier rural respecte davantage sa conservation. Ainsi, sa disparition est depuis principalement le fruit d'actions individuelles et notamment de la profession agricole<sup>4</sup>. On entend par là une action volontaire avec l'arasement progressif ou brutal des haies qui empiètent sur les terres arables ou gênent le travail mécanique, mais aussi un manque d'entretien, lié à des questions de coûts ou de temps de travail. Les conditions climatiques (sécheresse) ou les maladies (graphiose) fragilisant en plus la végétation.

Or, pour de nombreux observateurs le bocage présente des intérêts forts, et de nature différente. Tout d'abord environnementaux, avec la réduction des pollutions diffuses, la conservation des sols, la préservation de la biodiversité ou la lutte contre le changement climatique (production de bois, source d'énergie renouvelable). En découlent des intérêts agronomiques et économiques pour les exploitants agricoles, mais aussi paysagers et patrimoniaux pour les habitants du territoire.

En effet, sous les fortes pressions agricoles, industrielles et urbaines, la situation environnementale bretonne s'est dégradée, et est aujourd'hui préoccupante. C'est particulièrement le cas pour les milieux aquatiques, dont la qualité est notamment médiocre à mauvaise concernant les pesticides et les nitrates sur de

---

<sup>2</sup> Source : Etude Solagro, 2001

<sup>3</sup> Source : DRAAF Bretagne, 2011

<sup>4</sup> Mélanie Souillard, « Le bocage dans le Morbihan : quelles évolutions et quels enjeux d'aménagement et de gestion ? », *Rapport d'étude pour l'ODEM*, octobre 2011, p.121



nombreux bassins versants. Cette situation perturbe la production d'eau potable, en raison d'un risque résiduel pour la santé publique possible, et a donné lieu à un contentieux européen concernant l'application de la directive communautaire sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine de 1975. Par ailleurs, ces différentes pollutions sont à l'origine de perturbations de l'équilibre des écosystèmes (pollutions microbiologiques en zone littorale, algues vertes, phénomènes d'eutrophisation), là encore suivies de près par l'Union Européenne dans le cadre de l'application de la directive nitrate de 1991 notamment.

### **2.1.2 Historique des politiques de restauration du bocage en Bretagne**

Le programme Breizh Bocage, lancé en 2007 mais effectivement mis en œuvre en 2008 s'inscrit dans le sillage de plusieurs dispositifs ou programmes mis en place par l'État, le Conseil régional, les Conseils Généraux ou les Chambres d'Agriculture en faveur du bocage depuis le début des années 1990.

Dès 1994, la Région Bretagne, au travers du dispositif « Harmonie » a soutenu ainsi la réalisation d'études préalables pour des aménagements bocagers et paysagers sur l'ensemble du territoire. Dans le cadre de ce dispositif, les Départements et les Chambres d'Agriculture prenaient en charge le financement et la mise en œuvre des travaux ainsi planifiés, en prolongeant dans certains cas des actions déjà initiées depuis les années 1970, comme par exemple le programme Morgane du Conseil général des Côtes d'Armor.

Ces actions sur le bocage se caractérisaient par leur double ancrage, individuel et local, puisque réalisées à la demande des exploitants agricoles, et le plus souvent à l'échelle de la commune. Des initiatives ont cependant pu être menées afin de renforcer la cohérence de ce type d'interventions : par exemple, en 1994, le Conseil général du Morbihan et l'ODEM avaient élaboré un Schéma Départemental d'Aménagement du Bocage dans le Morbihan visant à optimiser l'efficacité de la politique départementale de plantation initiée en 1992.

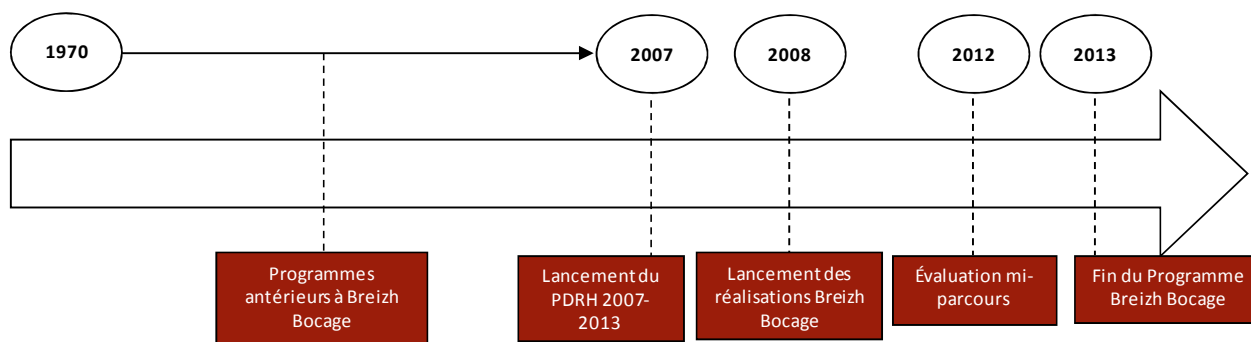
Par ailleurs, ces premières politiques poursuivaient essentiellement des objectifs paysagers, à travers l'embellissement des sièges d'exploitation agricoles, ou agronomiques, à travers les effets de brise-vent et de lutte contre l'érosion des haies plantées généralement en bordure d'exploitation. La valorisation des fonctions hydrauliques du bocage est apparue après, sous l'impulsion des différents programmes de reconquête de la qualité des eaux superficielles, à partir des années 1990 avec le programme Bretagne Eau Pure (1990 - 2006) puis avec les « contrats territoriaux de bassins versants » soutenus par l'Agence de l'eau.

Y compris dans le cadre du dispositif « Harmonie », les interventions sur le bocage restaient éclatées entre les différents partenaires, sans coordination au niveau régional. Coexistaient ainsi des actions très locales, mises en œuvre à



l'initiative de certaines intercommunalités, des programmes plus structurés mobilisant des crédits européens (fonds FEOGA, dans le cadre du programme Morgane) et des initiatives plus ou moins ponctuelles développées à des échelons intermédiaires (Département, Région...).

Aujourd'hui, la quasi totalité de ces programmes a disparu<sup>5</sup>, remplacé en 2007 par le programme Breizh Bocage qui fédère l'ensemble des partenaires institutionnels au niveau de la Bretagne dans le cadre du Contrat de Projet Etat Région (CPER) Bretagne 2007-2013<sup>6</sup>.



**Figure 2 : Historique des politiques bretonnes en faveur du bocage**

Le programme Breizh Bocage s'organise sous la forme d'un dispositif d'aide à la mise en œuvre d'opérations de restauration du maillage bocager sur l'ensemble du territoire, via la mobilisation et l'action de structures collectives – collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics de coopération intercommunale, les syndicats mixtes, les associations. L'État, via ses différents services déconcentrés, assure la coordination et le suivi de la mise en œuvre de ce programme.

## 2.2 Principaux objectifs et principes d'intervention

### 2.2.1 Objectifs

Si la problématique de la qualité de l'eau est particulièrement prégnante en Bretagne, le programme Breizh Bocage dispose, maintenant, d'une visée bien plus large et se veut multifonctionnel.

Le premier effet recherché concerne bien évidemment le ralentissement de l'écoulement des eaux, contribuant à la réduction à la fois des phénomènes

<sup>5</sup> Les différents Conseils généraux maintiennent une intervention spécifique sur le bocage en dehors du programme Breizh Bocage.

<sup>6</sup> Contrat signé entre le préfet de Région et le président du Conseil régional en 2007, afin d'engager une action coordonnée sur les grands enjeux du territoire breton déterminés par un diagnostic élaboré en 2006. Doté d'un montant de plus d'un milliard d'euros, il se décline en 9 grands projets, dont le grand projet 5 (ou GP5) portant sur la reconquête de la qualité des eaux. Chacun de ces grands projets fait l'objet d'une convention entre la Région, l'État et d'éventuels co-financeurs, concernant la réalisation des opérations de ce grand projet, sur la période 2007-2013.

érosifs et des transferts de polluants – d’origine agricole en particulier - vers les masses d’eau superficielles. Ainsi, ce sont à la fois des finalités environnementales (amélioration de la qualité des eaux) et agronomiques (conservation des sols) qui sont recherchées.

La présence du bocage apporte d’ailleurs d’autres bénéfices agronomiques de par son effet brise vent, permettant de protéger à la fois les cultures – de la verse et d’un dessèchement – et les troupeaux. A cela s’ajoute la production de bois d’œuvre et de chauffage, source de production agricole complémentaire. La présence de tels avantages étant particulièrement importante pour l’acceptation du programme Breizh Bocage par le public le plus visé : les agriculteurs.

Néanmoins, le programme Breizh Bocage possède d’autres objectifs globaux. D’une part environnementaux, avec la préservation de la biodiversité via la création de corridors écologiques, mais aussi patrimoniaux et paysagers, avec la reconstitution de paysages bretons plus traditionnels (mais néanmoins adaptés au fonctionnement de l’agriculture actuelle).

Enfin, si l’amélioration de la qualité des eaux superficielle était présentée au lancement du programme comme la finalité principale du programme Breizh Bocage, les objectifs ont évolué et désormais toutes les finalités environnementales du programme sont placées sur un même pied d’égalité.

### **2.2.2 Positionnement du dispositif**

Le programme Breizh Bocage a tout d’abord été positionné dans le cadre d’une politique régionale volontariste d’amélioration de la qualité des eaux. En effet, afin de lutter contre la détérioration des ressources en eau, les pouvoirs publics sont intervenus progressivement sur le plan réglementaire. Les textes produits ont structuré le cadre général d’intervention. Ainsi, la Directive Cadre sur l’Eau (DCE) du 23 octobre 2000 (directive 2000/60) fixe le cap pour la préservation et la restauration de l’état des eaux superficielles et des eaux souterraines. Ces finalités, intégrées dans la politique partenariale mise en place au niveau régional dans le cadre du Contrat de Projet État-Région (CPER) Bretagne 2007-2013 (GP5), visent ainsi la reconquête de la qualité de l’eau et des milieux aquatiques en vue d’atteindre les objectifs de « bon état » d’ici à 2015.

Parmi les réalisations de ce dernier, le programme Breizh Bocage, dispositif intégré au Plan de Développement Rural « Hexagonal » (PDRH), dont il constitue la majeure partie de son axe 3<sup>7</sup> en Bretagne (mesure 323 D1). Ce positionnement n’est pas neutre, puisqu’il constitue le cadre ayant guidé la conception du programme Breizh Bocage, avec deux principales orientations :

- Une action collective,

---

<sup>7</sup> Intitulé : « Améliorer la qualité de la vie dans les zones rurales et encourager à la diversification des activités économiques »

- Une action d'aménagement du territoire, puisque cette mesure s'inscrit dans la conservation et la mise en valeur du patrimoine rural.

### 2.2.3 Théorie d'action

Afin d'atteindre cet objectif d'obtention d'un maillage bocager fonctionnel qui remplisse toutes ses fonctions, la logique adoptée dans Breizh Bocage a été celle de la réparation. Comme le montre le schéma ci-après, deux grandes approches existent pour agir sur le bocage<sup>8</sup>.

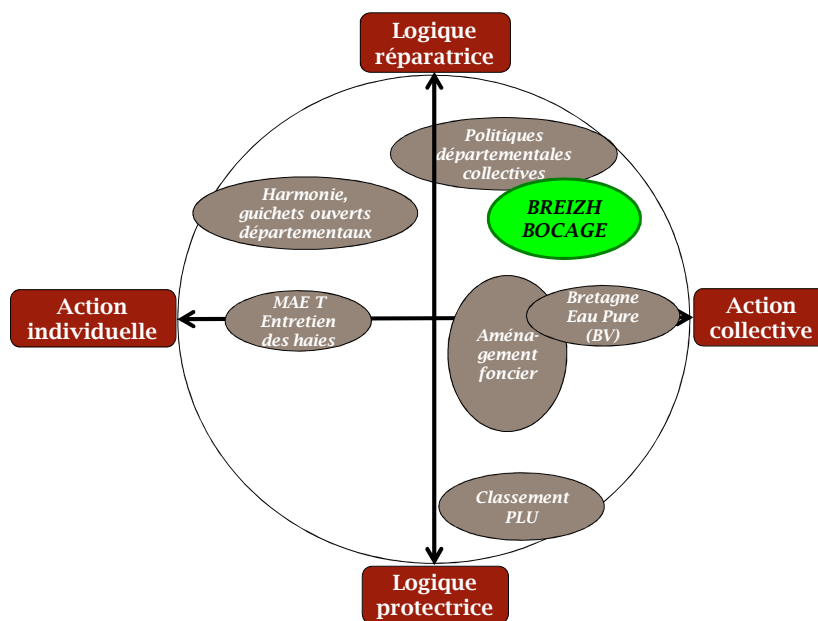


Figure 3 : Champ d'action du programme Breizh Bocage

La première, protectrice, est réglementaire et est menée par la puissance publique ; elle s'impose aux acteurs locaux. Elle nécessite ainsi un contrôle efficace, puisque les propriétaires des haies ne se sont pas appropriés cette décision, et la perçoivent comme une contrainte.

La seconde concerne tous les programmes d'embocagement mis en œuvre par les différents acteurs du territoire, et qui peuvent permettre, outre la préservation du bocage existant, la création de nouveaux linéaires. Ces politiques peuvent être volontaires, auquel cas les individus conventionnés sont moteurs, mais les raisons pour lesquelles les haies sont plantées s'éloignent des enjeux de la puissance publique (cf. le dispositif Harmonie et l'embellissement des sièges d'exploitation). Au contraire, le programme peut être porté par un acteur public dans le but de résoudre une problématique, comme celle de la qualité de l'eau pour les syndicats de Bassin Versant. Dans ce cas-là, le dispositif se veut incitatif,

<sup>8</sup> Notons que ne sont présentées ici que les politiques ayant pour objet principal le bocage, sur lequel elles ont une action positive. Les politiques qui peuvent impacter le bocage indirectement, de façon positive ou négative, seront étudiées par ailleurs ; on parlera de cohérence externe.

puisque tout ou presque est pris en charge par la collectivité, mais le propriétaire du bocage en est éloigné.

Le programme Breizh Bocage s'inscrit plutôt dans cette dernière catégorie puisqu'il vise à replanter des haies de façon collective et territorialisée - avec une différenciation selon les territoires et les enjeux. Il s'agit ainsi d'un dispositif incitatif de grande ampleur, mais qui vise par l'exemple et par les activités de sensibilisation (communication, animation) à créer une communauté qui s'approprie le bocage. Cette évolution devant permettre à terme une prise de conscience de l'intérêt du bocage et donc son entretien par les acteurs locaux.

#### **2.2.4 Logique d'impacts**

Les effets escomptés du programme Breizh Bocage peuvent être énumérés selon trois vagues correspondant à différents délais de production : des résultats attendus à court terme, des impacts spécifiques à moyen terme et des impacts globaux à long terme, concourant à l'atteinte des objectifs du programme Breizh Bocage.

Le principal résultat escompté à court terme de la mise en œuvre du programme Breizh Bocage est la reconquête d'un maillage bocager fonctionnel. Pour se faire, trois logiques d'action sont mises en avant : la création de nouveaux linéaires, le meilleur entretien du bocage existant et surtout sa plus faible destruction. Pour atteindre ces résultats, le programme Breizh Bocage s'appuie sur une double action d'aménagement du territoire et de sensibilisation des acteurs du territoire.

A moyen terme, les impacts spécifiques attendus du dispositif se situent à trois niveaux :

- Un impact environnemental à moyen terme, avec la réduction du ruissellement et des problématiques liées (érosion, pollution des eaux superficielles...), mais aussi avec la création de corridors écologiques ;
- Un impact sur les acteurs, tant sur la structuration d'une filière technique autour du bocage, que sur le développement d'une communauté de gestion du bocage ;
- Un impact sur les activités agricoles, au travers de leviers agronomiques mais aussi économiques.

Au final, les impacts globaux du programme doivent permettre de répondre aux objectifs fixés par le programme, tant environnementaux (lutte contre la pollution des eaux ou l'érosion, préservation de la biodiversité...) que socio-économique (préservation d'un paysage traditionnel breton, production de bois énergie et d'œuvre...).

L'ensemble de ces effets escomptés peuvent être représentés au travers du schéma suivant :

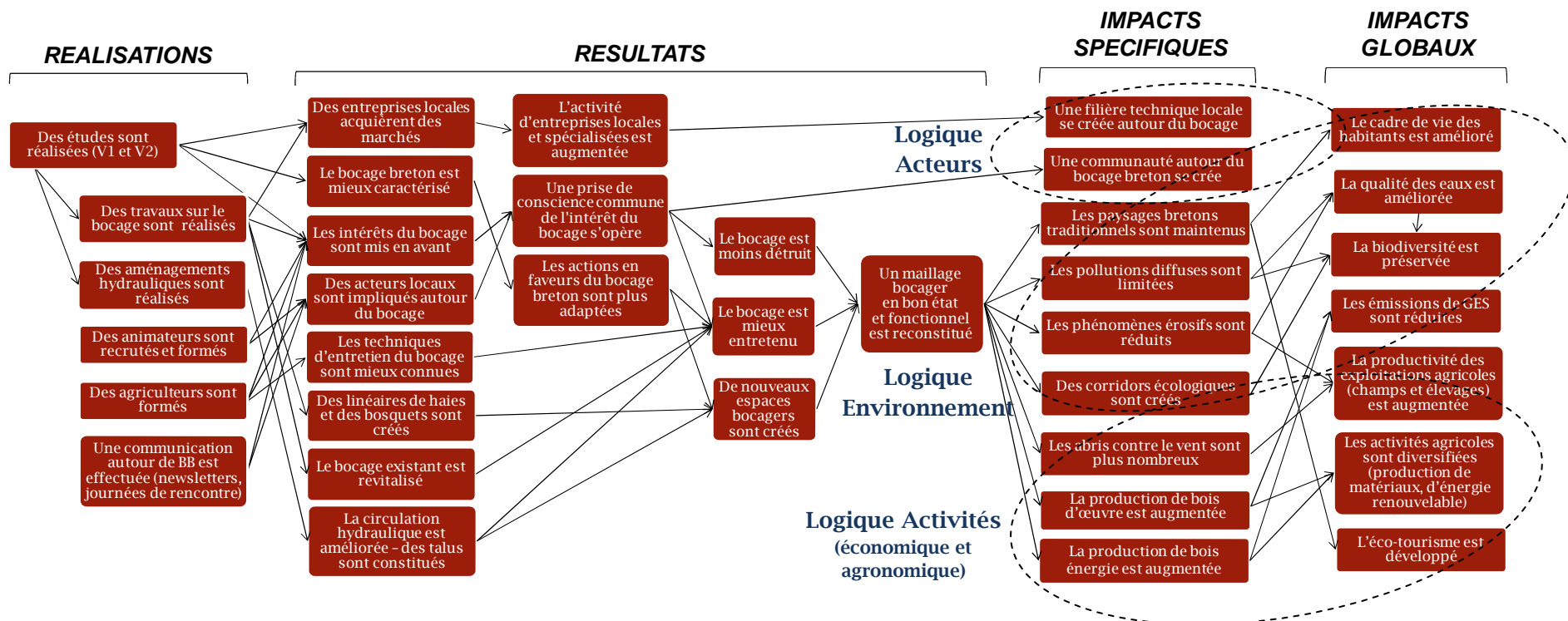


Figure 4 : Diagramme Logique d'Impacts (DLI) du programme Breizh Bocage

## 2.3 Présentation des acteurs

Le schéma ci-après résume le rôle des différents acteurs engagés dans le programme Breizh Bocage, mais aussi présente les liens qui existent entre eux.

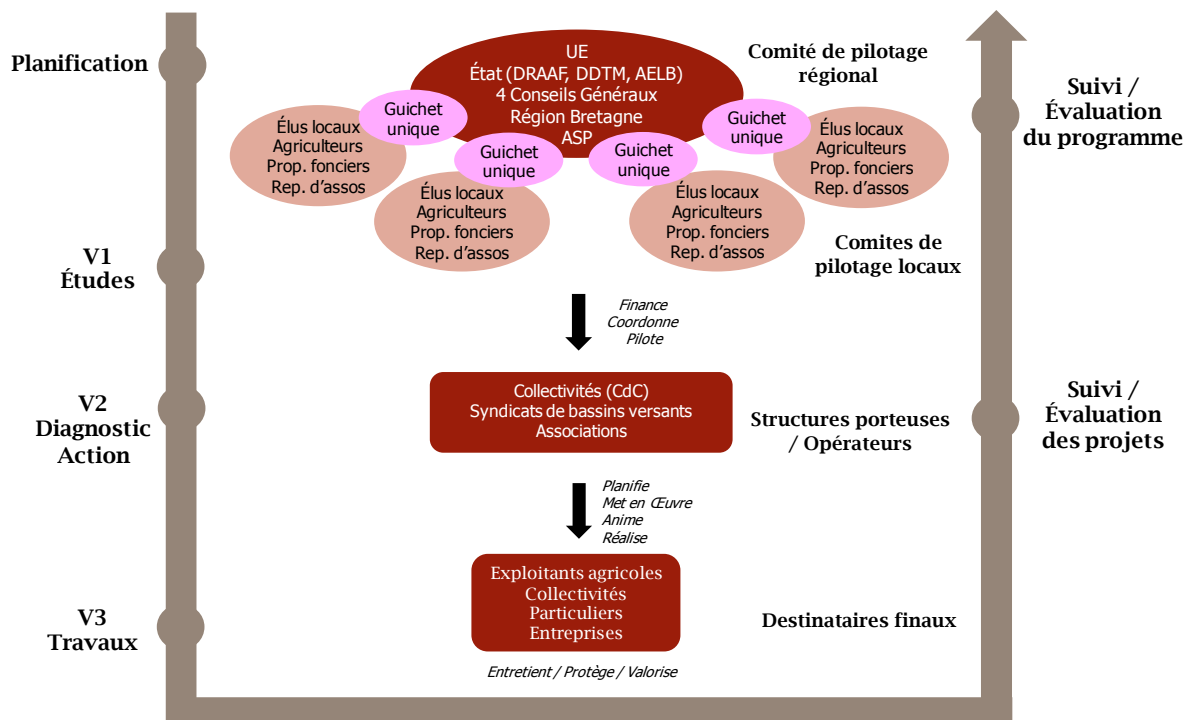


Figure 5 : Système d'acteurs du programme Breizh Bocage

### 2.3.1 Financeurs

Intégré dans l'axe 3 du PDRH, le programme Breizh Bocage bénéficie de financements communautaires au travers du FEADER (mesure 323 D1 du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural, approuvée le 19/07/2007). Les six autres financeurs de ce dispositif étant l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne<sup>9</sup> (AELB), le Conseil régional de Bretagne et les quatre Conseils généraux bretons. Tous ces financeurs, qui mettent à disposition un total de plus de 20 millions d'euros, n'étaient pas engagés sur tous les volets du dispositif, à l'origine. Ainsi la Région finançait principalement le volet 1 et l'AELB<sup>10</sup> les volets 2 et 3 ; quant aux Départements, leur mode de participation financière et leur fonctionnement restent assez hétérogènes, du fait de l'influence des programmes différents qui existaient avant Breizh Bocage.

<sup>9</sup> L'Agence de l'Eau Seine Normandie (AESN) pour un dossier

<sup>10</sup> Ou la Région, si l'AELB n'accorde pas les financements du fait d'un manque d'enjeux liés à la qualité de l'eau pour le territoire concerné.

### 2.3.2 Pilotes du programme

Le comité de pilotage régional du programme réunit les représentants des financeurs locaux, ainsi que ceux des services instructeurs et des porteurs de projet. Le comité est dirigé par la DRAAF Bretagne qui est à la fois le gestionnaire du programme et l'interface avec l'Etat et l'Europe. C'est ainsi la DRAAF qui est chargée de la rédaction du Cahier des Charges, mais aussi des comptes-rendus concernant l'utilisation des crédits alloués. Enfin la DRAAF est responsable de l'animation du programme, et met à disposition un animateur chargé du dialogue avec les structures porteuses.

### 2.3.3 Pouvoir instructeur

L'instruction des dossiers est sous la responsabilité du guichet unique de chaque département, où sont déposés les dossiers de demande de financement, ensuite étudiés par le comité de pilotage régional. Généralement, cette responsabilité incombe aux Directions Départementales des Territoires et de la Mer (DDTM)<sup>11</sup>. Le guichet unique s'intéresse donc à l'ensemble de la procédure administrative utilisée dans le cadre du montage d'un projet répondant au programme Breizh Bocage. Il joue un rôle d'interlocuteur auprès des structures porteuses, pour répondre à leurs questions administratives, mais aussi pour les aider à monter leur projet ou à produire des livrables adéquats. Derrière cet accompagnement, le guichet unique s'assure que les projets et les livrables sont bien conformes aux règles et normes fixées par le programme Breizh Bocage, et inscrites dans le Cahier des charges. De par cette action, le guichet unique est aussi l'acteur départemental qui rassemble l'ensemble des informations relatives aux projets (état d'avancement, réalisations, budget consommé...) et qui les fait remonter au niveau régional. Ainsi, dans chacun des départements, un comité départemental se tient régulièrement pour analyser les dossiers et donner son avis ; le comité régional suivant généralement l'avis du comité départemental s'il est positif.

### 2.3.4 Pilotes au niveau local

Les guichets uniques et les financeurs font aussi partie des membres des comités de pilotage locaux qui assurent la coordination et le suivi des projets<sup>12</sup>. Les autres personnes impliquées dans ce pilotage local des projets sont principalement des représentants d'acteurs locaux (élus locaux, agriculteurs et / ou leurs représentants, propriétaires fonciers, représentants locaux d'associations) et de porteurs de projets. Ce comité de pilotage, associé à des réunions d'information, permet une concertation à l'échelle locale et ainsi une adaptation des projets aux attentes et enjeux locaux.

---

<sup>11</sup> Ainsi que le Conseil Général pour les Côtes d'Armor, et l'ODEM pour le Morbihan.

<sup>12</sup> Le suivi était originellement sous la responsabilité des Conseils Généraux, qui ont depuis délégué de façon plus ou moins importante cette responsabilité aux DDTM.



### **2.3.5 Structures porteuses**

Les structures porteuses de projets, au nombre de 75 environ, doivent être des structures collectives publiques ou privées. Une étude du master SIGAT (Etude sur la valorisation des données géo-localisées relatives au programme Breizh Bocage) a montré qu'environ la moitié de ces structures étaient des Syndicats de Bassin Versant, un tiers des Communautés de Communes, et les autres des associations ou d'autres collectivités territoriales. Finalement, et toujours d'après cette étude, ces structures porteuses couvrent des territoires qui regroupent généralement moins d'une quarantaine de communes. Ces structures attribuant la plus part du temps un ETP (Équivalent Temps Plein) ou moins dans la mise en œuvre du projet. Il est en effet recommandé dans le cahier des charges de mobiliser un technicien qualifié unique et à plein temps, au moins pour la mise en œuvre des travaux.

Notons que ces structures peuvent bénéficier d'une assistance administrative de la part du guichet unique, aussi bien pour le montage de leur dossier que pour la réalisation des différents volets du dispositif. Les services du Conseil régional peuvent les accompagner techniquement, au travers de sessions de formation sur diverses thématiques, comme celle des informations géo-localisées (SIG). Cela contribue à permettre à ces structures de gérer le projet et même à en réaliser différentes étapes en interne. Néanmoins il est aussi possible de faire appel à des bureaux d'études. Enfin, notons que des réunions et des réseaux de porteurs de projet se sont constitués, leur permettant d'échanger leurs expériences.

### **2.3.6 Individus conventionnés**

Les travaux sont réalisés sur les parcelles des individus conventionnés via le programme Breizh Bocage : des agriculteurs, des propriétaires fonciers, des particuliers ou des collectivités territoriales. Les fournitures étant commandées à des entreprises par le porteur de projet, tandis que les travaux sont là-aussi réalisés par des entreprises sélectionnées après analyse des devis. Enfin, si un entretien de « démarrage » de 3 ans, devant permettre de s'assurer de la reprise des plants, est prévu par le programme Breizh Bocage, les individus conventionnés s'engagent à conserver et entretenir ces haies durant au moins 5 ans - des contrôles de la part des financeurs pouvant avoir lieu sur cette période.



## 3 Bilan des réalisations à mi-parcours

### 3.1 Bilan financier 2007-2012

#### 3.1.1 Bilan global

Depuis le début de l'opération (à la date du 28 mai 2012), le montant total des opérations se monte à 14,5 millions d'euros, dont 13,3 millions d'engagements de la part des partenaires financiers (les 1,2 millions d'euros restant correspondant à l'autofinancement apporté par les structures porteuses). De façon plus précise, on se rend compte en observant la figure suivante que si la consommation des crédits avait débuté lentement, elle connaît depuis une croissance exponentielle. Il est ainsi prévu que le montant des engagements à la fin de l'année 2012 atteigne presque le montant du budget prévisionnel de 20 millions d'euros sur la période 2007-2013.

Cependant, il faut bien noter que les dépenses réellement effectuées dans le cadre du projet Breizh Bocage sont inférieures aux engagements des partenaires financiers ; cela s'explique par des réalisations non effectuées ou par des budgets trop élevés par rapport aux coûts réels (les paiements sont dus sur présentation des justificatifs de dépense). Ainsi, le taux réel de consommation des crédits se situe aux alentours de 85 à 90 % des engagements financiers. Or actuellement, une part relativement faible des paiements a été réellement effectuée, ce qui signifie qu'une part non négligeable de crédits devrait pouvoir être récupérée avant la fin du programme.

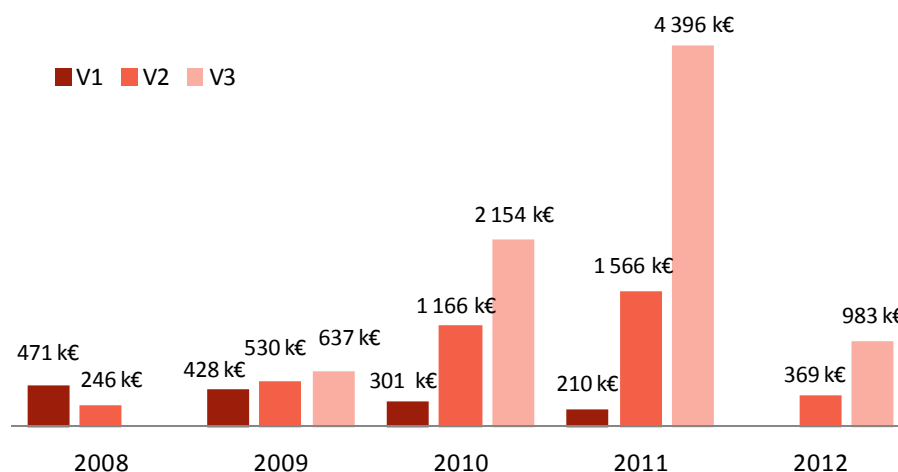


Figure 6 : Engagement financier global pour le programme Breizh Bocage de 2008 à mai 2012 (source OSIRIS)

L'observation du graphique précédent montre bien une consommation exponentielle des crédits. Celle-ci est le reflet des travaux sur le terrain et l'enclenchement du volet 3 (travaux) pour de nombreuses structures. En effet, le

seul prévisionnel de travaux en 2011 (951 km de linéaires) est supérieur aux travaux réalisés lors des quatre années précédentes (836 km).

### 3.1.2 Bilan des engagements par financeur

Les financeurs du programme Breizh Bocage sont de 4 types : l'Union Européenne, l'Agence de l'Eau Loire Bretagne (Agence de l'Eau Seine Normandie pour un dossier), le Conseil régional de Bretagne et enfin les 4 Conseils Généraux du territoire breton. Chacun de ces financeurs agit selon ses modalités propres et sur certaines phases du dispositif.

A l'origine, le Conseil régional ou l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne participaient à hauteur de 20% (depuis, l'AELB peut financer jusqu'à 40 % des projets jugés les plus prioritaires) ; l'Agence de l'Eau ne finançait que des diagnostics-action (V2) et des travaux (V3) liés aux enjeux eau (lutte contre les pollutions au phosphore par exemple), et donc sur les bassins versants prioritaires, le Conseil régional assurant ce financement dans les autres cas.

Le Conseil général finance le projet à hauteur de 20 % ; à l'exception du Conseil général du Finistère qui applique un coefficient de solidarité : en fonction du territoire et de ses enjeux, la subvention varie autour de cette proportion de 20 %. Si celle-ci est supérieure à 20 %, les autres financeurs réduisent leur participation pour ne pas dépasser 40 % et laisser ainsi les 10 % nécessaires d'autofinancement pour la structure porteuse. L'état des financements des Conseils Généraux est inégal et dépend de l'état d'avancement des projets, et notamment des travaux au sein de ces territoires (figure 7).

Ainsi, les structures porteuses constituent bien des financeurs pour les projets Breizh Bocage, à hauteur de 10 % au minimum. Ce montant peut être en réalité plus élevé puisque les montants des aides des partenaires financiers ne s'appliquent que sur les montants hors-tax. La TVA reste donc à la charge des structures porteuses, à moins qu'elles ne décident de faire participer d'autres acteurs sur ce montant-là : des partenaires, des individus conventionnés du programme...

La règle de financement de l'Union Européenne s'exprime de la manière suivante : pour tout euro financé par une structure publique française, un euro est versé via son Fonds FEADER. Ainsi, si la structure porteuse dispose d'un statut public, alors l'Europe finance 50 % du projet TTC ; si au contraire la structure porteuse dispose d'un statut privé, l'Europe ne finance que 40 % du projet TTC, et 10 % supplémentaires (soit 20 % au total) sont donc à la charge de la structure porteuse (cas relativement rare).

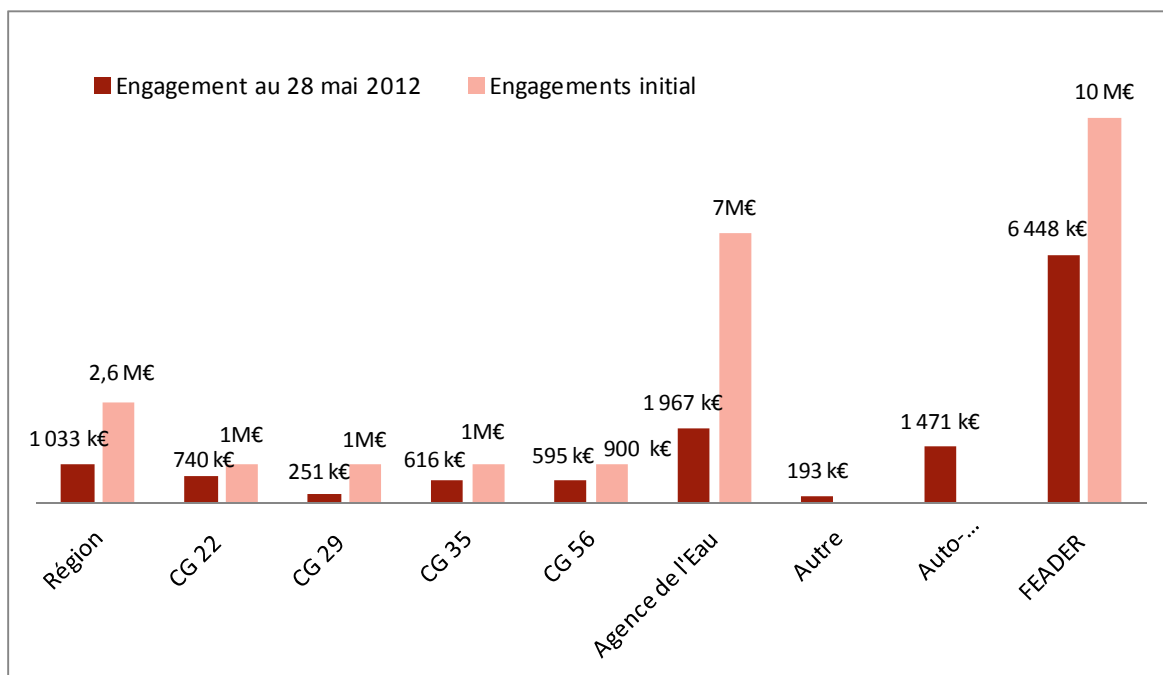


Figure 7 : État des engagements financiers pour Breizh Bocage au 28/05/2012, par rapport aux engagements initiaux pour 2007-2013 (source OSIRIS) – financement top-up compris<sup>13</sup>

La figure précédente illustre la présence de paiements dits alternatifs : l'Agence de l'eau est en effet l'un des seuls partenaires pour lequel les engagements de paiement sont relativement éloignés des engagements initiaux. Cela s'explique par le fait que les financeurs ont la possibilité de ne pas financer certains projets : possibilité fréquemment utilisée par l'Agence de l'Eau qui a choisi de ne s'engager que sur les projets situés sur des territoires prioritaires (en termes de lutte contre les pollutions) ; le Conseil régional prenant le relai dans ce cas-là. *A contrario* l'Agence de l'Eau a décidé de financer seule les 40 % de subventions nationales pour certains projets qu'elle considérait comme les plus prioritaires.

Enfin, notons que la Région et les Départements paient directement leur part de financement à la structure porteuse, et se placent donc dans une situation de paiement dissocié. A l'inverse, le paiement des fonds FEADER et de l'AELB est dit associé : ils sont versés via l'Agence de Services et Paiements (ASP). Néanmoins la Région a pour projet de passer dans une procédure de paiement associé, afin de faciliter la gestion des financements par la DDTM, et le Conseil général de l'Ille-et-Vilaine est sur le point de changer aussi de mode de paiement.

### 3.1.3 Bilan des engagements par territoire / département

L'état d'avancement des programmations de financement est assez inégal d'un département à l'autre, comme le montre le graphique suivant. Ainsi, au cours des années 2008-2011, il a été dépensé en Ille-et-Vilaine plus de 2,2 millions d'euros

<sup>13</sup> Ce mode de financement est de 2 M€ pour l'AELB et de 1,6 M€ pour le Conseil Régional de Bretagne - il n'est pas accompagné par un financement FEADER.

pour le programme Breizh Bocage, tandis que dans le même temps, il était dépensé dans le Finistère plus de 5 fois moins avec 0,39 million d'euros ; les Côtes d'Armor et le Morbihan se trouvant dans une situation plus proche de celle de l'Ille-et-Vilaine avec respectivement 1,6 et 1,4 million d'euros.

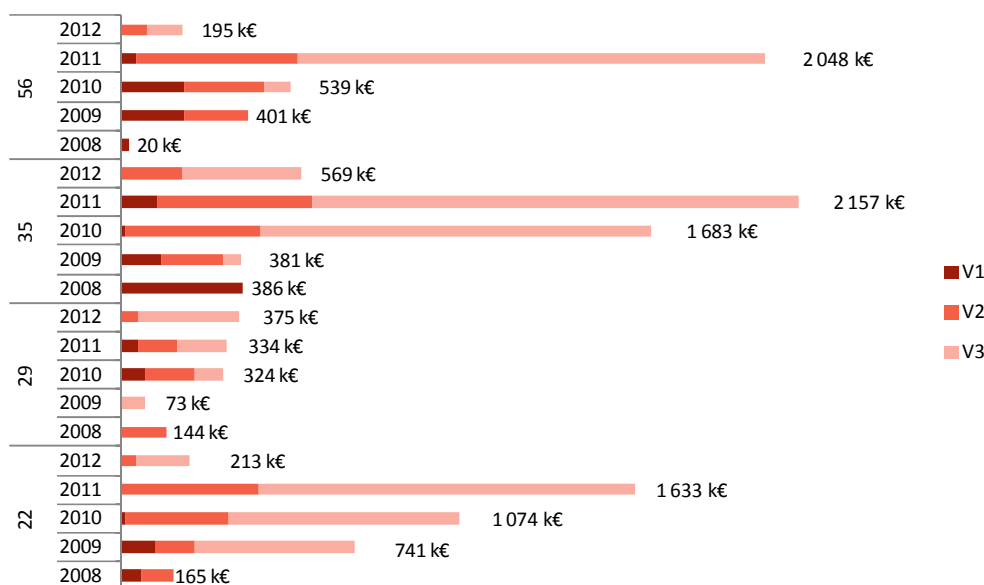


Figure 8 : Répartition territoriale des engagements financiers au 28/06/2012 (source OSIRIS)

Ces dépenses dépendant bien entendu de l'état d'avancement des projets, et notamment des travaux, responsables d'une grande partie des dépenses. Notons que le Finistère, où le programme Breizh Bocage a le plus de mal à s'implanter, est le département où l'état du bocage est le plus préservé, et ainsi où le besoin en travaux d'embocagement est le plus faible. Au contraire des Côtes d'Armor, qui a été le territoire le plus moteur dans l'élaboration de Breizh Bocage et qui a été le territoire où le programme a le plus vite démarré. Cependant, les départements du Morbihan et surtout de l'Ille-et-Vilaine ont rattrapé leur retard en termes de dépenses, mais aussi en termes de réalisations (figure 8).

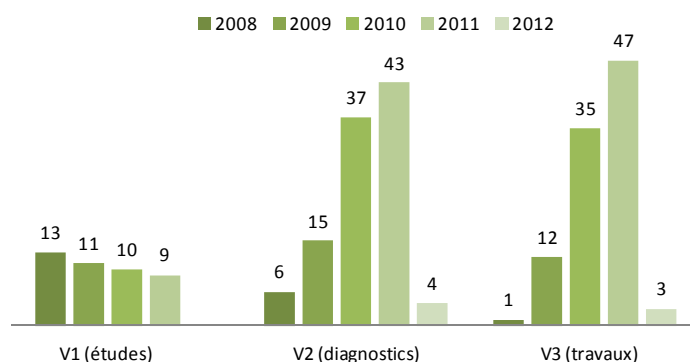
## 3.2 Bilan technique

### 3.2.1 Bilan des engagements sur le territoire régional

A ce jour, 83 structures porteuses différentes ont participé au programme Breizh Bocage, comme détaillé dans la partie suivante. Toutefois, on peut estimer à 75 environ le nombre de structures actuellement engagées dans Breizh Bocage : certaines, comme le SMEGA ou le SMGBO, proviennent de la fusion de structures ayant précédemment participé à Breizh bocage, d'autres n'ont été impliquées que sur les premières étapes (études, dans le volet 1). Ces structures emploient actuellement environ 60 ETP pour mettre en œuvre le programme Breizh Bocage.

Ce ne sont pas moins de 246 dossiers de demandes de subvention qui avaient été validés au 28 mai 2012. La dynamique en ce qui concerne ces dossiers est assez

similaire à celle des financements, comme l'illustre la figure suivante. Ainsi, le nombre de dossiers pour des études territoriales a diminué régulièrement jusqu'à 0 cette année 2012<sup>14</sup>, tandis que les demandes pour des phases V2 (diagnostics) et V3 (travaux) a connu une augmentation continue. Toutefois l'augmentation globale du nombre de dossiers traités est moins spectaculaire qu'avec les financements, qui suivent principalement la courbe d'augmentation du nombre de travaux (ces dossiers étant les plus coûteux).



**Figure 6 : Nombre de dossiers validés par année, par le comité de pilotage régional**

En observant le graphique précédent, il apparaît que le nombre de dossiers de financement pour les études V1 est bien inférieur au nombre de territoires engagés dans Breizh Bocage. Cela s'explique par la possibilité de valider des études antérieures, réalisées dans le cadre de programmes tels qu'Harmonie, en lieu et place de la réalisation d'une nouvelle étude pour la phase V1. Un dispositif similaire a été utilisé pour les dossiers des phases V2. L'objectif étant d'arriver le plus tôt possible à l'étape des travaux qui est considérée comme le véritable objectif opérationnel du programme Breizh Bocage.

Finalement, lorsque l'on s'intéresse à la couverture géographique du territoire régional par le programme Breizh Bocage (voir figure suivante), on s'aperçoit que le programme est mis en œuvre dans plus de la moitié de la Région.

<sup>14</sup> Cela s'explique par la volonté de ne pas financer d'études seules, celles-ci devant être suivies de travaux ; il a ainsi été considéré qu'après l'année 2011 le temps n'était pas suffisant pour arriver à des demandes de financement pour des travaux avant la fin du programme prévue en 2013.

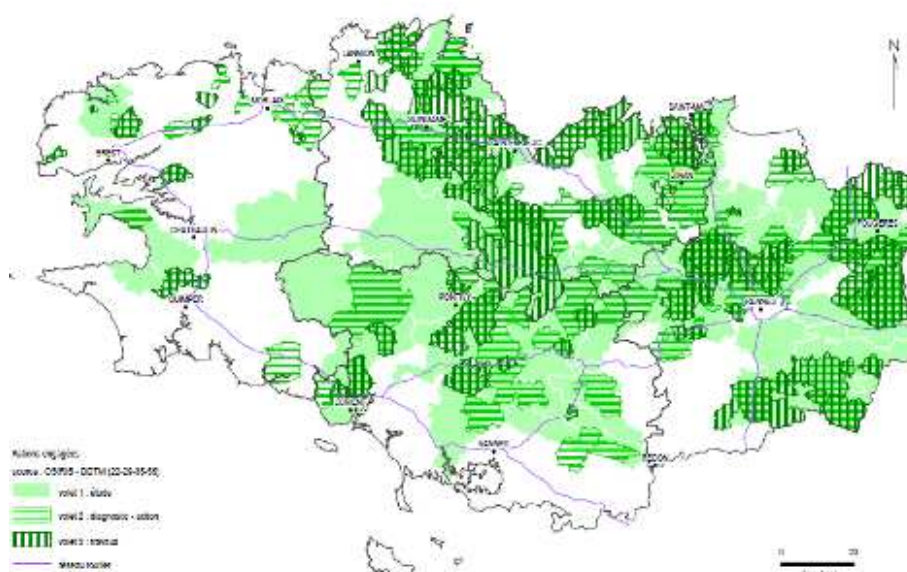


Figure 7 : Carte de l'état d'avancement des actions financées par Breizh Bocage au 10/05/2012 (source OSIRIS)

Par rapport à cette dynamique régionale, le territoire costarmoricain était particulièrement en avance, avec une action particulièrement volontariste en faveur du bocage depuis de longues années, et qui s'est poursuivie dans le programme Breizh Bocage. Ainsi, une grande partie du territoire est actuellement engagée dans Breizh Bocage, et presque une moitié est couverte par des opérations de travaux bocagers (voir carte ci-dessous).

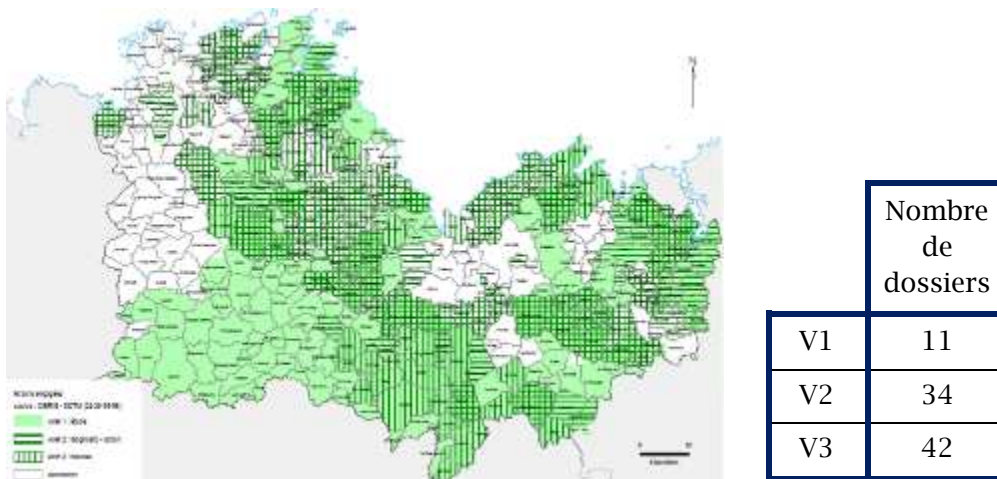


Figure 8 : Carte de l'état d'avancement des actions financées par Breizh Bocage au 10/05/2012 dans les Côtes d'Armor (22) – Source OSIRIS

A l'opposé de cette situation se trouve le Finistère (figure ci-dessous), territoire au sein duquel le programme a eu des difficultés à s'implanter, ce qui a été à l'origine du recrutement d'un animateur par le Conseil général (qui a bénéficié de la mesure 323D2 du PDRH, finançant à 50 % ce poste). Si différents éléments de contexte ont pu expliquer cette situation originelle (densité bocagère plus forte,



éloignement du territoire par rapport au lieu de pilotage du programme Breizh Bocage...), des territoires se sont depuis engagés dans le programme, sans toutefois pouvoir rattraper l'état d'avancement des autres départements.

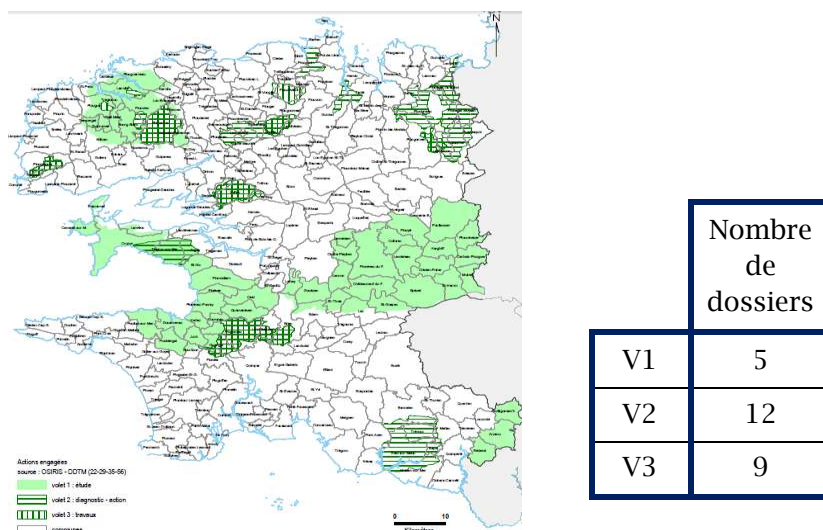


Figure 9 : Carte de l'état d'avancement des actions financées par Breizh Bocage au 10/05/2012 dans le Finistère (29) – Source OSIRIS

En ce qui concerne l'Ille et Vilaine, le département était parti d'une dynamique territoriale en faveur du bocage moins importante que les Côtes d'Armor, mais s'est depuis engagé dans un nombre continuellement croissant de projets, alors qu'il semble qu'un certain essoufflement gagne le 22 (le nombre de dossiers déposé par chacun des départements étant pratiquement identique à la date du 28 mai 2012 : 85 contre 86). Ainsi, actuellement, une très grande majorité du territoire du 35 est impliquée dans le programme Breizh Bocage, dont les travaux s'opèrent sur près de la moitié du département.

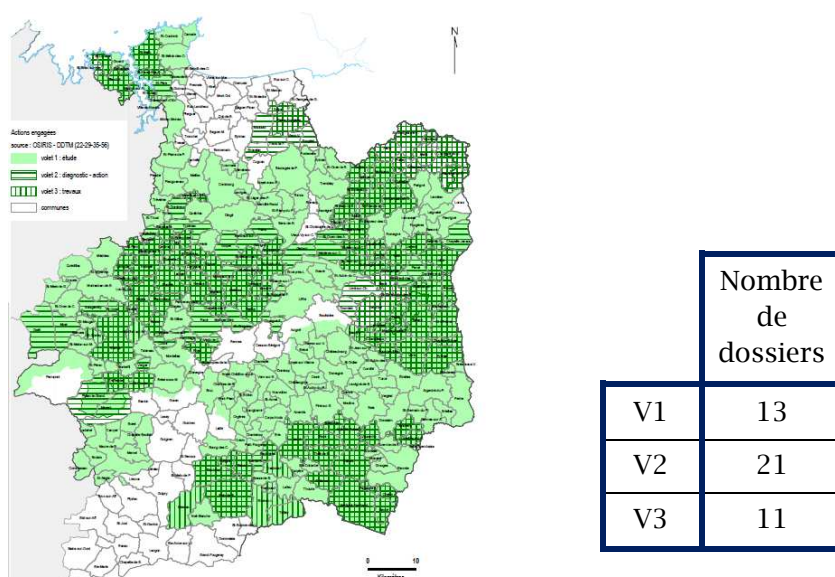


Figure 10 : Carte de l'état d'avancement des actions financées par Breizh Bocage au 10/05/2012 dans l'Ille et Vilaine (35) – Source OSIRIS

Enfin, le département du Morbihan (carte ci-dessous), dont la dynamique est relativement similaire à celle du département de l'Ille et Vilaine, mais avec une différenciation de l'implantation du programme Breizh Bocage sur le territoire : celui-ci s'est bien moins implanté sur la zone littorale que dans l'arrière pays. Par rapport aux autres départements, les structures porteuses sont de taille plus importante, et sont donc moins nombreuses sur le territoire, d'où un nombre de dossiers déposés par exemple inférieur aux départements du 22 et du 35.

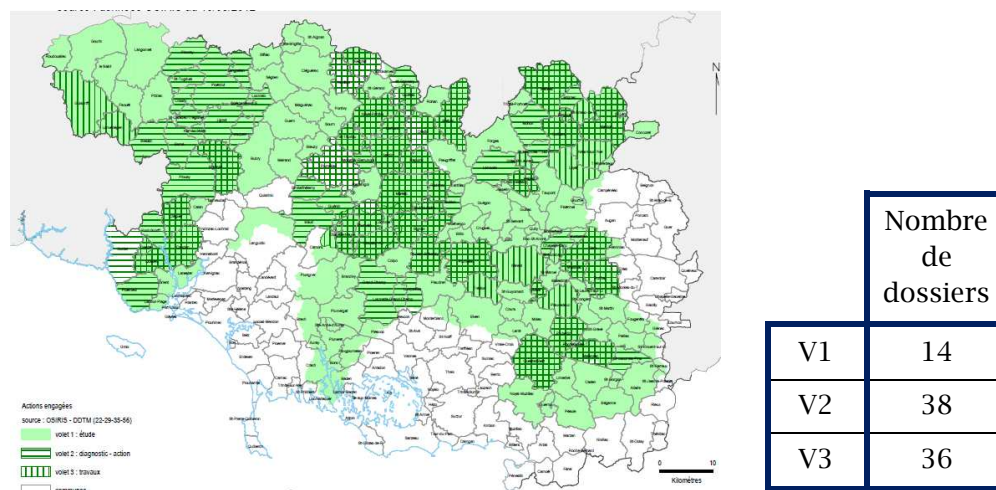


Figure 11 : Carte de l'état d'avancement des actions financées par Breizh Bocage au 10/05/2012 dans le Morbihan (56) – Source OSIRIS

### 3.2.2 Bilan en termes de linéaire

Ces chiffres restent aujourd'hui relativement moyens au regard de l'ambition du programme. En effet, dans l'hypothèse<sup>15</sup> où 1% du bocage breton disparaît chaque année (soit 1 830 km par an), le programme n'a permis pour l'instant de replanter ou restaurer 3 164 km de haies, comme l'illustre la figure suivante (10). Néanmoins, il faut prendre en compte que de nombreux bassins sont encore au stade du volet 2.

Par ailleurs il faut s'interroger sur la part relative des travaux de restauration qui semble assez difficile à estimer, même si elle semble beaucoup moins importante que la part des travaux de création. Or ces travaux sur le maillage existant (regarnis de haies, taille de formation ...) apparaissent être plus « lourds » et difficiles à mettre en œuvre techniquement. Enfin, notons que ces chiffres ne prennent pas en compte les travaux de création de bosquets qui sont pourtant mis en œuvre dans le cadre du programme Breizh Bocage par certaines structures porteuses.

<sup>15</sup> Taux de disparition du linéaire bocager entre 1996 et 2008, DRAAF Bretagne, 2008. Les linéaires paysagers de Bretagne – Résultats de l'enquête complémentaire TERUTI-LUCAS 2008. 76p.



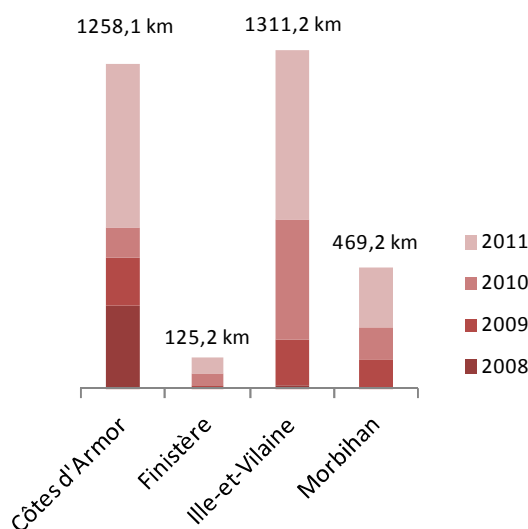


Figure 12 : Bilan des linéaires de haies créés ou restaurés (Source OSIRIS)

Néanmoins, ces chiffres bruts nécessiteraient une correction dans le temps. Tout d'abord à la suite des contrôles effectués par l'ASP, afin de déterminer le rapport global entre ce qui est annoncé par les structures porteuses dans le cadre de la réalisation des travaux, et ce qui est réellement présent lors des contrôles effectués à posteriori (pertes du fait d'une mauvaise reprise par exemple). Ensuite, à plus long terme, il faut s'interroger sur la pérennité de ces travaux, notamment sur leur devenir après la phase d'entretien.

### 3.3 Déploiement du dispositif

#### 3.3.1 Présentation des structures porteuses et territoires engagés dans le programme

##### 3.3.1.1 Nature des structures porteuses

Depuis le début du programme, 83 structures porteuses ont été impliquées dans au moins l'un des volets d'un projet Breizh Bocage. Il faut cependant signaler dès à présent que certaines de ces structures n'existent plus actuellement : c'est notamment le cas :

- du Syndicat Mixte de la Côte du Goëlo (SMCG) et du Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Trieux (SIAT), qui se sont regroupés au sein du SMEGA ;
- des 5 associations (Claie, Ninian-Léverin, Oust Aval, Oust Moyen, Yvel-Hyvet) regroupées au sein du SMGBO.

Ensuite, sur un même territoire une structure a pu porter une étude territoriale V1, tandis que d'autres ont pu avoir la maîtrise d'œuvre pour les diagnostics (V2) et les travaux (V3).

En tout état de cause, le graphique suivant (figure 5) permet d'illustrer quelle était la nature des structures porteuses impliquées dans le programme Breizh Bocage : très majoritairement des collectivités locales (Communautés de Communes et Communes) et des syndicats, aux compétences variées (lutte contre les pollutions diffuses, gestion des milieux naturels, aménagement du territoire, production d'eau potable et épuration des eaux usées...)<sup>16</sup>.

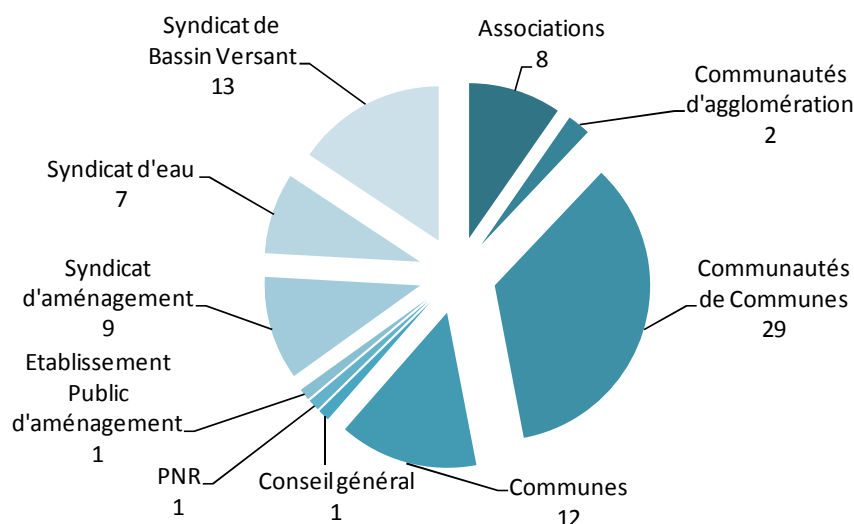


Figure 13 : Nature des structures porteuses engagées dans le programme Breizh Bocage

Tout en gardant à l'esprit les limites présentées précédemment, il est possible de présenter les principales caractéristiques de ces structures porteuses à partir des réponses au questionnaire.

Tout d'abord en termes de répartition géographique : sur ces 83 structures, 27 sont situées dans les Côtes d'Armor, un nombre identique dans l'Ille et Vilaine, 19 dans le Morbihan et 13 dans le Finistère<sup>17</sup>. Ce nombre de structures par département dépendant bien évidemment de l'état d'avancement du programme sur ces territoires et de la mobilisation de structures locales dans le programme, mais aussi de la taille de ces structures ; par exemple, les structures morbihannaises étant de taille plus importante, leur nombre est de facto plus faible. Enfin, notons bien que pour plusieurs de ces structures, leur périmètre se trouve à cheval sur plusieurs départements (ex : Syndicat Mixte du Grand Bassin de l'Oust), ce qui complexifie ce décompte.

<sup>16</sup> Les résultats de l'enquête adressée aux structures porteuses (50 répondants) sont cohérents avec cette répartition, avec 26 structures de type syndicat de bassin versant, d'aménagement ou d'eau, 20 communautés de communes, 2 communautés d'agglomération, 2 communes, 2 associations, 1 conseil général, 1 PNR ; on peut toutefois considérer que les communes et les associations sont sous représentées dans les réponses à l'enquête destinée aux structures porteuses.

<sup>17</sup> Sur ce point, les données de l'enquête sont cohérentes avec ces chiffres, avec 19 réponses dans le 56, 15 dans le 22, 9 dans le 29 et 7 dans le 35.

D'après les réponses au questionnaire<sup>18</sup> complété par 50 porteurs de projets (de structures différentes), ces structures porteuses disposent pour plus de la moitié de moyens humains inférieurs à 10 ETP<sup>19</sup>, mais de moyens financiers très variables, de la centaine de milliers d'euros à plus de 50 millions d'euros. Les compétences les plus citées dans les résultats de l'enquête sont, dans l'ordre : la gestion des milieux, l'eau, l'aménagement du territoire, la gestion de données, l'agriculture et le développement économique, pour les plus citées. Enfin, il s'agit généralement des structures qui ont été créées récemment : les 2/3 après 1990 ; cela s'expliquant bien sûr par le nombre important de Communautés de Communes, de Syndicats et d'Associations parmi les structures porteuses mettant en œuvre des projets dans le cadre de Breizh Bocage.

### 3.3.1.2 Caractéristiques des territoires engagés dans Breizh Bocage

Concernant le territoire couvert par ces structures et toujours d'après cette enquête, sa superficie est située dans une tranche allant de 100 km<sup>2</sup> à 1 000 km<sup>2</sup> (75 % des répondants) et sa population entre 10 000 et 80 000 habitants (60 % des réponses).

Sur ces territoires, les enjeux importants les plus fréquemment cités par les porteurs de projet étant dans l'ordre : la pollution des eaux et des milieux en premier lieu, puis l'érosion des sols, la dégradation des paysages et la perte de biodiversité. Ainsi, ces enjeux environnementaux apparaissent comme bien plus prégnants sur ces territoires, selon ces techniciens bocage<sup>20</sup>, que des enjeux socio-économiques ou le changement climatique.

En matière d'activité agricole, le nombre d'exploitations agricoles présentes sur le territoire est assez variable, mais est principalement conditionnée par la taille du territoire ; la superficie de ces exploitations étant comprise, pour plus de 80 %, entre 40 et 80 ha de SAU<sup>21</sup>. Au niveau des types de productions les plus fréquemment rencontrées, l'élevage domine le paysage agraire des territoires engagés dans Breizh Bocage, comme il domine le système agricole breton<sup>22</sup>.

Toujours d'après cette enquête, si la densité bocagère moyenne des territoires s'étant engagés dans Breizh Bocage est d'environ 60 mètres linéaires par hectare

---

<sup>18</sup> Tout en prenant compte des précisions méthodologiques du 1.2.3. sur la passation de l'enquête, la non représentativité des résultats, et la recherche non seulement d'éléments chiffrés mais aussi de la perception des porteurs de projet.

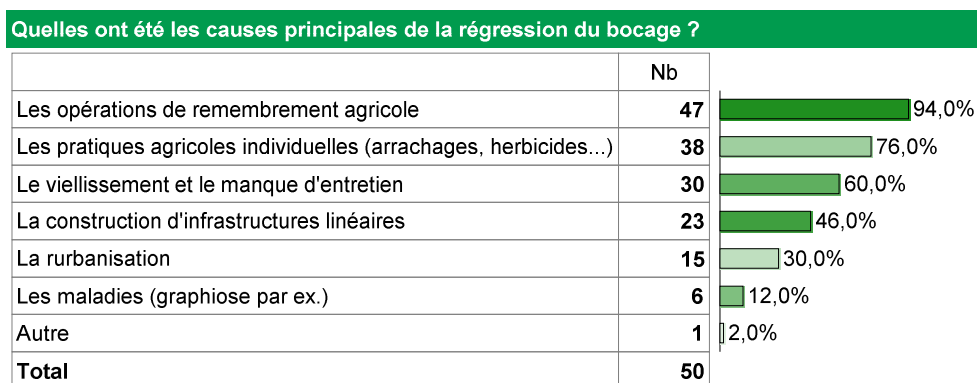
<sup>19</sup> 85 % en deçà de 50 ETP

<sup>20</sup> Notons que ces techniciens possèdent pour beaucoup d'entre eux d'une formation en environnement, pouvant générer un biais, en faveur de la prise en compte de l'environnement.

<sup>21</sup> La moyenne pour la Bretagne s'élevant à 60 ha de SAU, selon le recensement agricole de 2010.

<sup>22</sup> L'élevage bovin est présent à plus de 90 % sur ces territoires engagés, l'élevage porcin et / ou avicole à plus de 85 %, la céréaliculture à plus de 70 % et le maraîchage à 7 % seulement ; source : Agreste - DRAAF Bretagne

(ml/ha de SAU), soit une valeur proche de la moyenne régionale en Bretagne<sup>23</sup>, en revanche, aucune différence notable n'apparaît entre départements, contrairement à ce qui s'observe sur le territoire régional marqué par un gradient croissant de densité d'Est en Ouest. En revanche tous les porteurs de projets interrogés signalent une régression du bocage depuis 1950, de moyenne à forte globalement<sup>24</sup> ; la principale raison citée étant de loin le remembrement agricole, devant les pratiques agricoles individuelles, le vieillissement ou la construction d'infrastructures (voir figure ci-dessous).



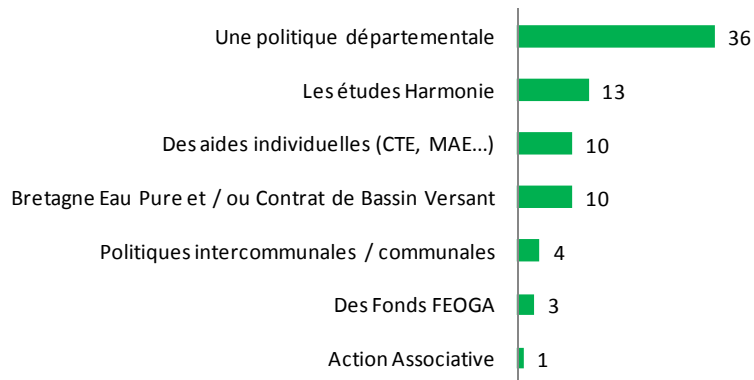
**Figure 14 : Perception des principales causes de destruction du bocage depuis 1950 par les 50 porteurs de projet ayant répondu à l'enquête régionale**

Enfin, la présence d'opérations bocagères antérieures à Breizh Bocage sur ces territoires. L'enquête réalisée auprès des structures porteuses apporte des renseignements : sur seulement 2 territoires (sur 50 étudiés) aucune opération bocagère n'avait été mise en œuvre avant Breizh Bocage. Cela s'explique par l'importante couverture des politiques bocagères antérieures, dont l'action était dispersée sur le territoire. Cependant, cela ne signifie pas que les structures porteuses engagées dans le programme étaient précédemment engagées dans une action en faveur du bocage. En effet, ces politiques étaient généralement (voir graphique ci-après) déployées par les Départements, la maîtrise d'ouvrage était confiée aux communes, la plantation aux exploitants agricoles et l'animation, quand elle était déployée, régulièrement par les chambres d'agriculture. Le programme Breizh Bocage introduit une nouvelle échelle, de projet, le plus souvent au niveau de l'intercommunalité ou du bassin versant. Ainsi, ces structures publiques n'étaient généralement pas porteuses d'opérations bocagères (sauf dans quelques cas de contrats de bassins versants, et ne l'auraient pas fait sans le programme Breizh Bocage.

<sup>23</sup> 66 ml/ha (surface totale) en 2008, source : Agreste - DRAAF Bretagne - Enquête Régionale Haies 2008

<sup>24</sup> Médiane atteinte à 60 % de régression

**Dans le cadre de quel(s) dispositif(s) ces plantations de haies avaient-elles lieu ?**



**Figure 15 : Perception du cadre d'action des opérations bocagères ayant été opérées sur les territoires engagés dans Breizh Bocage (source : enquête à destination des porteurs de projet)**

## 4 Analyse de la mise en œuvre et des résultats du programme

### 4.1 Analyse des objectifs et des moyens associés au programme Breizh Bocage

#### 4.1.1 Analyse des moyens techniques et financiers

##### 4. 1. 1. 1 Ressources financières

A travers la mobilisation des crédits européens dans le cadre de l'axe 3 du PDRH (mesure 323 D1), et le partenariat scellé par les différents financeurs (Région-Conseils généraux- Agence de l'eau) le programme Breizh Bocage bénéficie d'une enveloppe financière de plus de 20 M€ pour la période 2006-2013.

Dans l'absolu, le montant de ses engagements financiers peut être considéré comme significatif au regard des enjeux du bocage, *a fortiori* si on le compare aux engagements financiers des programmes antérieurs ou des actions sur le bocage menées en dehors du programme.

A titre d'exemple également, le programme piloté actuellement par le Conseil général du Finistère est basé sur un montant d'engagements de l'ordre de 100 000 € par an ; toutefois, la comparaison avec des politiques départementales n'est pas toujours aisée, étant donné que le champ d'application est différent.

Enfin, si l'on compare avec d'autres programmes déployés au niveau régional les montants alloués en faveur du bocage n'atteignent pas un tel niveau. Par exemple, la politique bocagère de la Région Rhône Alpes qui s'inscrit elle aussi dans l'axe 3 du PDRH dispose d'un budget prévisionnel de 1,8 millions d'euros pour la période 2007-2013 (un peu plus de 40 % du budget consommé au 30/06/2010). Quant à l'appel à projet existant en région Bourgogne, son montant était par exemple de 200 000 € par an entre 2006 et 2009.

A cet égard, Breizh Bocage constitue un programme public d'envergure et assorti de moyens financiers sans précédent. Les échanges lors des tables rondes ont confirmé cet aspect en soulignant la dimension exemplaire du programme au niveau national et repéré comme telle par les autres régions.

##### 4. 1. 1. 2 Ressources humaines et techniques

Aux ressources financières s'ajoutent des ressources humaines. Au niveau régional le programme est animé par un chargé de mission et, à temps partiel, par 4 agents de la DDTM dans le cadre de leur fonction de guichet unique.

## 4.1.2 Analyse des objectifs du programme

### 4.1.2.1 Présentation générale des objectifs et de leur évolution

Le programme Breizh Bocage 2007-2013, a été ciblé au début prioritairement sur l'enjeu « ressource en eau » :

*Cf. Annexe 1 : arrêté du 2008-06-18 : "Objectifs du dispositif : Inciter à la création et à la reconstitution de haies bocagères ou talus ou talus boisés, dans le cadre d'opérations collectives avec un objectif clairement affiché d'amélioration de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques."*

Il a ensuite rapidement été décliné selon une pluralité d'objectifs. Comme indiqué dans le dernier cahier des charges (version 7 du 19/01/2012), le programme vise en effet à agir à quatre niveaux :

- réduire les transferts de polluants d'origine agricole vers les eaux superficielles dans un but clairement affiché d'amélioration de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques ;
- préserver la biodiversité et restaurer les paysages ;
- produire du bois d'œuvre et bois-énergie ;
- lutter contre l'érosion des sols.

Cette pluralité de finalités constitue une relative nouveauté introduite par le programme régional, par rapport aux programmes antérieurs qui ciblaient seulement un ou deux de ces objectifs, le plus souvent<sup>25</sup> d'ordre paysager et/ou anti-érosif (programmes Morgane).

La dimension multi-objectifs reflète la volonté de mettre en avant et d'inciter à prendre en compte l'ensemble des fonctionnalités du bocage. Mais elle témoigne également d'une absence de hiérarchisation (adoptée peu après le lancement du programme) entre les différents objectifs.

Si, en effet, initialement, l'objectif de reconquête de la qualité de l'eau constituait l'objectif majeur du programme, l'ouverture du programme aux autres objectifs s'est effectuée progressivement selon deux logiques :

- une logique régionale de consommation des engagements financiers : la phase de travaux constitue une priorité et la création de linéaire bocager reste l'indicateur principal pour mesurer l'état d'avancement du programme, avec la consommation de crédits. Les échanges exprimés lors des tables rondes ont souligné l'effet de *stop and go*<sup>26</sup> lié au pilotage des crédits européens et sa répercussion sur le degré de sélectivité des projets

---

<sup>25</sup> Le Schéma Directeur d'Aménagement du Bocage dans le Morbihan affichait par exemple cette multifonctionnalité.

<sup>26</sup> Des mesures sont prises selon la conjoncture de l'époque avec une visée à court terme (politique conjoncturelle).



en fonction de l'état d'avancement des engagements. Le faible engagement des crédits la première année conduisant à l'assouplissement du cahier des charges.

- une logique locale d'adaptation des objectifs aux attentes des destinataires finaux : la mise en œuvre des projets au niveau local appelle en effet à une traduction très opérationnelle et pragmatique de ces objectifs. La réalité du terrain entraîne souvent les animateurs à « négocier » avec les destinataires finaux, généralement les exploitants agricoles. Comme indiqué lors des tables rondes, les animateurs peuvent être amenés à accepter certaines opérations hors projets (« tour de ferme », « protection du champ »...) si en contrepartie l'exploitant s'engage à accepter un projet cadrant avec les objectifs du programme (« haie en travers de la pente » ...).

Ces deux logiques expliquent le fait que le programme se soit progressivement vu orienté vers un ensemble non hiérarchisé d'objectifs plutôt que vers une priorisation de ces derniers. Ce choix a été acté lors de la deuxième révision du cahier des charges en 2010 (21/01/2010) qui a conduit à l'intégration de la lutte contre l'érosion parmi les objectifs du programme et a placé l'ensemble des objectifs au même niveau tandis qu'auparavant l'amélioration de la qualité de l'eau était présentée comme une priorité<sup>27</sup>.

Pour autant, cette absence de hiérarchisation formelle ne signifie pas que chaque partenaire, individuellement, n'est pas amené à prioriser ou flécher les financements en fonction des objectifs perçus comme prioritaires. Ainsi, à travers le mécanisme des financements alternatifs, l'Agence de l'eau se réserve la possibilité d'intervenir sur certains projets plutôt que d'autres. Les réunions des comités de pilotage départementaux réunissent l'ensemble des partenaires financeurs et sont des lieux d'échange et d'arbitrage par rapport aux objectifs poursuivis par les projets.

De manière générale, on observe cependant que les objectifs liés à la restauration de la qualité de l'eau et à la lutte contre l'érosion sont présents, à des degrés divers certes, dans la grande majorité des projets mis en œuvre (cf. infra).

Le programme s'inscrit donc davantage dans une logique d'atteintes d'objectifs que de réalisations. A cet égard, le Document Régional de Développement Rural Nov. 2009 (source : DRDR BRETAGNE.pdf - Europe en France - v3-20-11-09, paragraphe 2.2) évoquait pour la mesure 323D1 un "Objectif : implantation de 7 000 km de haies et talus dans les bassins versants prioritaires pour l'enjeu qualité de l'eau". Ainsi, les objectifs affichés s'entendent plus en termes de moyens que de résultats environnementaux ; ces derniers, s'ils ne sont pas exclus

---

<sup>27</sup> Dans le paragraphe consacré à la réalisation du diagnostic-action du volet 2, le cahier des charges actuel (version 19-01-2012) préconise cependant de « définir un programme d'actions répondant principalement aux impératifs de la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, sans négliger les autres enjeux du bocage (biodiversité, paysage, énergie, bien-être animal). » (p.7)

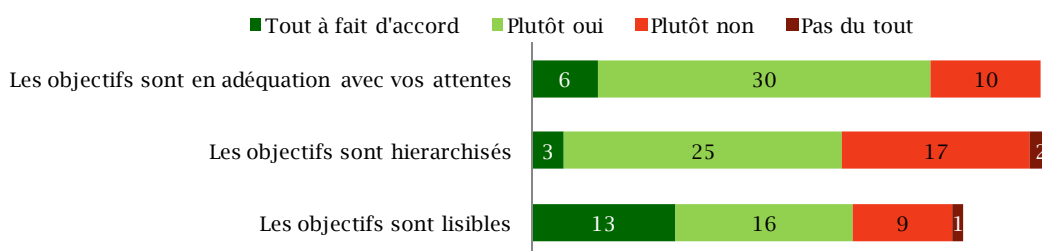
du programme, n'en constituent pas moins davantage une finalité à atteindre à plus long terme.

#### 4.1.2.2 Perception des objectifs par les porteurs de projets

Dans l'ensemble, les objectifs sont perçus comme plutôt lisibles et en adéquation avec les attentes des porteurs de projets. Dans près de trois quarts des cas, les porteurs de projets ayant répondu à l'enquête estiment ainsi que les objectifs tels que formulés dans la dernière version du cahier des charges du programme apparaissent plutôt voire tout à fait lisibles. Ce pourcentage est encore plus élevé concernant l'adéquation de ces objectifs avec les attentes des collectivités ayant répondu à l'enquête.

En ce qui concerne la hiérarchisation des différents objectifs, les porteurs de projets ayant répondu à l'enquête se montrent plus mesurés : pour 17 d'entre eux, cette hiérarchisation apparaît plutôt faible, voire inexistante pour 2 d'entre eux.

#### Selon vous, les objectifs du cahier des charges actuels sont :



Source : Enquête porteurs de projets, Planète Publique, 2012  
N = 46/49

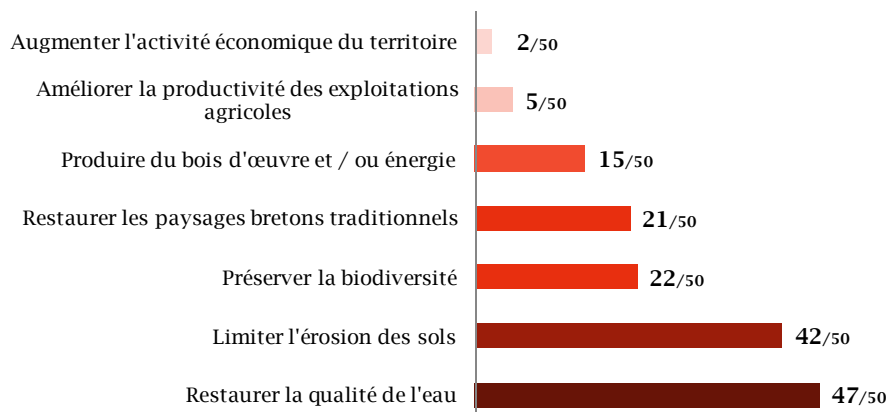
Figure 16 : perception qu'ont les porteurs de projet des objectifs (source : enquête)

Plus précisément, l'enquête montre que les principaux objectifs poursuivis par les structures porteuse au travers de leur projet Breizh Bocage sont, de loin, la restauration de la qualité de l'eau (45 répondants sur 50 considèrent cet enjeu comme prioritaire) et la lutte contre l'érosion (40 répondants sur 50).

Certains porteurs de projets ont mis en évidence l'absence de l'objectif de protection des cultures et des animaux (haies brise vent), particulièrement prégnant dans les régions d'élevage.

Les objectifs liés à la production de bois d'œuvre ou de bois énergie, à la restauration des paysages et à la préservation de la biodiversité sont cités comme prioritaires dans un tiers à la moitié des projets tandis que l'amélioration de la productivité agricole et l'impact économique sur le territoire figurent de façon beaucoup plus marginale au sein des projets concernés par l'enquête.

### Quels sont les objectifs prioritaires des projets menés dans le cadre de Breizh Bocage ?



Source : Enquête porteurs de projets, Planète Publique, 2012  
N = 46/49

**Figure 17 : Perception des objectifs les plus fréquemment présents dans les projets Breizh Bocage, selon les porteurs de projet (source : enquête)**

L'analyse des résultats de l'enquête montre également qu'en moyenne les porteurs de projets intègrent au moins 3 de ces 7 objectifs dans leurs projets.

Dans seulement 3 cas, les porteurs de projets indiquent ne prendre en compte qu'un seul des 7 objectifs, en l'espèce la restauration de la qualité de l'eau. Les combinaisons les plus courantes regroupent les objectifs de restauration de la qualité de l'eau, de lutte contre l'érosion et de restauration du paysage.

A l'inverse, on compte seulement 2 projets prenant en compte l'intégralité des 7 objectifs. Enfin, lorsqu'ils sont cités, les objectifs d'amélioration de la productivité agricole, de soutien à l'activité économique et de production de bois d'œuvre ou bois-énergie sont systématiquement couplés à d'autres objectifs, et presque toujours à l'enjeu « eau ».

#### 4. 1. 2. 3 Perception des objectifs par les partenaires

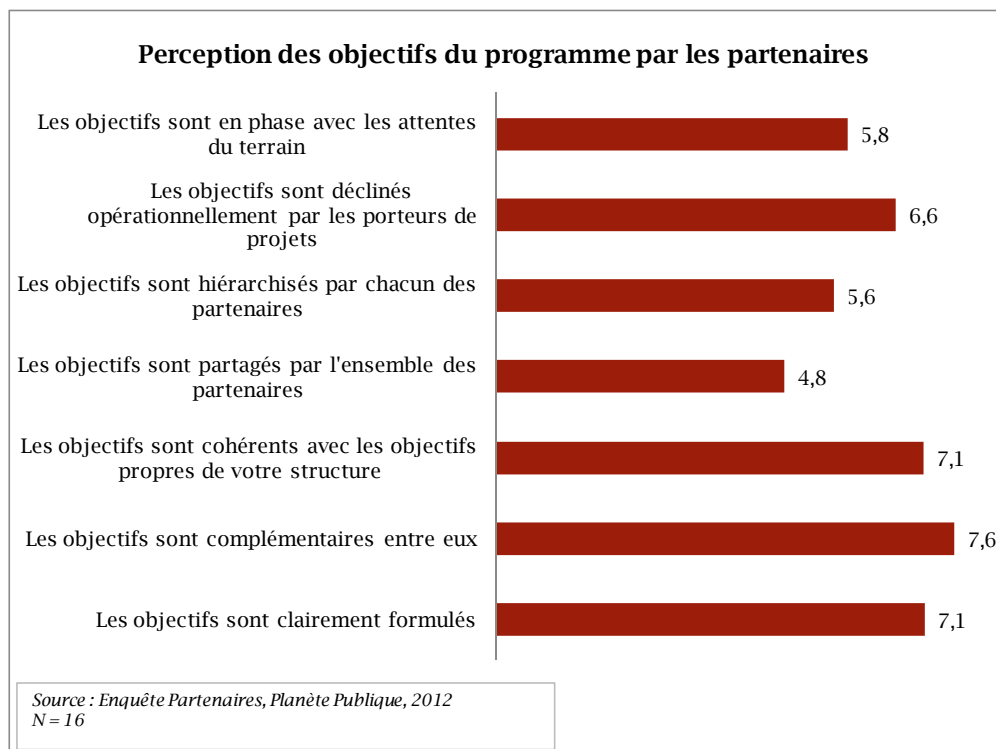
Pour les partenaires ayant répondu au questionnaire, les objectifs apparaissent dans l'ensemble clairement formulés, complémentaires entre eux et cohérents avec les objectifs propres à chaque partenaire. En effet, chacun de ces trois constats a reçu une note moyenne d'accord supérieure à 7 / 10 de la part des partenaires, dans le questionnaire qui leur était adressé, même si l'éventail des notes est compris entre 3 pour la plus faible et 10 pour la plus élevée.

En revanche, la hiérarchisation des objectifs par chacun des partenaires et surtout leur partage entre partenaires constituent les deux principales difficultés observées dans la conception et la mise en œuvre des objectifs du programme. Les moyennes enregistrées dans l'enquête pour ces deux caractéristiques sont respectivement de 5,6 et 4,8 / 10.

L'exploitation des commentaires exprimés à travers l'enquête montre que l'absence de hiérarchisation des objectifs est abordée par les partenaires à la fois

comme une ressource et comme une contrainte. En effet, si pour certains elle peut être révélatrice sinon de divergences de priorités entre les partenaires du moins de difficultés à se mettre d'accord sur un objectif ciblé, pour d'autres elle constitue un atout dans la mesure où elle élargit la porte d'entrée à des projets de nature différents et assure ainsi la réussite de la couverture du territoire en projets d'aménagements bocagers.

En ce qui concerne l'adéquation de ces objectifs avec les attentes du terrain, on peut relever également une divergence d'appréciation avec les réponses formulées par les porteurs de projets. Les réponses des partenaires mettent ainsi en évidence un potentiel décalage entre les objectifs régionaux et les attentes sur le terrain (moyenne de 5,8 sur 10) alors que les porteurs de projets soulignaient au contraire une adéquation. Cela s'explique en grande partie par l'adhésion différenciée des structures à chacun des objectifs.



**Figure 18 : Perception qu'ont les partenaires des objectifs**

#### 4. 1. 2. 4 Mise en perspective et déclinaison des objectifs

En faisant référence à l'ensemble des fonctionnalités du bocage, le programme Breizh Bocage s'inscrit dans une ambition extrêmement large qui ne se retrouve que très faiblement déclinée opérationnellement. Cette faible déclinaison des objectifs s'explique à travers plusieurs raisons :

- Le parti pris curatif du programme et la faible articulation avec les autres modalités d'intervention sur le bocage : en s'inscrivant dans une action avant tout réparatrice (reconstituer le bocage), l'impact attendu du

programme se trouve d'emblée limité. L'articulation tout à fait marginale du programme avec les autres modalités d'intervention sur le bocage (gestion du bocage existant, protection, lutte contre les destructions...) et qui contribuent tout autant sinon plus à l'atteinte des objectifs. Les échanges exprimés lors des tables rondes ont souligné ce risque de décalage entre la poursuite de résultats à court terme et la recherche d'effets, sur l'environnement mais pas seulement, à long terme.

- La primauté donnée à l'objectif de réalisations (création de linéaires bocagers et montage de projets par des structures porteuses), du fait d'un contexte marqué, d'un côté, par l'urgence de la reconstitution d'un maillage bocager et, de l'autre, par le choix d'intervenir dans le cadre des financements européens.
- Au-delà de la référence aux différentes fonctionnalités du bocage dans le cahier des charges, un objectif opérationnel était inscrit dans le document de programmation régional, avec un objectif de 7 000 km de haies plantées sur la période. Toutefois, aucune déclinaison de cet objectif n'a été réalisée dans le cadre de la conception ou du suivi du programme, avec aucun indicateur en termes de réalisations (nombre d'aménagements de différents types, fonctions ciblées, type de localisation...). En revanche, il apparaît que dans plusieurs projets mis en œuvre, des objectifs en termes de maillage bocager à obtenir (densité et connectivité notamment) ont été fixés suite à la réalisation d'une étude territoriale.
- De même, aucun objectif n'a été défini en termes de résultats attendus (amélioration de la qualité de l'eau, production de bois énergie...). Le système de suivi n'est pas assorti d'indicateurs et l'accompagnement technique, faute de temps et de moyens (notamment lors de la conception du programme), se limite à un suivi administratif et financier des projets. A cela s'ajoute les difficultés techniques à quantifier l'impact des réalisations sur l'environnement (selon le type de pollution, les différents usages du bocage...).
- Le caractère non sélectif du programme (comme pourrait l'être un véritable appel à projet) et l'absence d'un référentiel partagé de priorisation des projets. Dans la mesure où ils n'apparaissent ni hiérarchisés ni assortis d'indicateurs permettant de les apprécier précisément, les objectifs cités précédemment ne sauraient faire office de critères de sélection des projets. Cette sélection n'était d'ailleurs pas souhaitée par les partenaires du programme, qui souhaitaient engager le maximum de structures porteuses et d'individus conventionnés dans le programme, et pour cela bénéficiaient d'un budget en conséquence. Ainsi, les comités de pilotage départementaux et régionaux constituent des espaces de discussion des projets qui ont permis à toutes les structures porteuses volontaires d'aboutir à la mise en œuvre d'un projet, après recadrage ou adaptations (techniques notamment) si besoin. La procédure administrative prévoyant

la réalisation d'une étude et d'un diagnostic puis la construction d'un projet souhaitable permet en effet d'identifier par zooms successifs des territoires pertinents et ce faisant de garantir théoriquement la pertinence des projets au regard des enjeux du territoire.

Finalement, le programme Breizh Bocage a été conçu de telle sorte à contribuer à la couverture de l'ensemble du territoire breton par des opérations bocagères, avec une action focalisée sur l'engagement de nouveaux individus partenaires (exploitants agricoles, particuliers...) dans le programme et sur la création de nouvelles haies.

#### 4. 1. 2. 5 La notion mal définie de « territorialisation »

En outre, il convient de souligner que la notion de *territorialisation*, au cœur du programme ne dispose pas d'une définition suffisamment précise au sein du cahier des charges<sup>28</sup> et fait l'objet d'interprétations différentes parmi les partenaires. Toujours est-il qu'elle s'observe principalement au travers des périmètres définis pour les volets 2 des projets Breizh Bocage, et à cheval sur plusieurs Communes<sup>29</sup>.

Les entretiens avec les différentes parties prenantes et les discussions produites à l'occasion des tables rondes ont mis en avant cette difficulté et ont permis de mettre en évidence des approches divergentes. Alors que pour certains la territorialisation s'appuie sur une acception stricte d'un dispositif dont la mise en œuvre est déclinée au niveau local, pour d'autres elle recouvre des enjeux plus larges liés à la mise en cohérence des actions ou à leur ciblage en fonction des objectifs à atteindre.

Sans prétendre à l'exhaustivité, le tableau suivant inventorie les principales acceptions et approches formulées à propos de la territorialisation du programme Breizh Bocage :

---

<sup>28</sup> Plusieurs expressions sont ainsi mentionnées dans le cahier des charges qui fait état de la nécessité de « *définir les zones prioritaires d'actions d'aménagement et de gestion du bocage, et de les classer par ordre de priorités* » lors de la phase de diagnostic (p.6) ; est évoqué l'objectif de « *mettre en place un projet cohérent et structurant (...) engagé à l'échelle d'un territoire établi de manière à faciliter la mobilisation locale* » (p. 7)

<sup>29</sup> *Dans le cas du projet de Coglais Communauté, toutes les Communes du territoire ont été incluses dans le périmètre d'un volet 2 unique et pluriannuel.*

Définition/approche	Enjeux
Mise en œuvre par les territoires	La territorialisation se définit comme le déploiement du programme au niveau local, par les collectivités territoriales qui en assurent la maîtrise d'ouvrage et peuvent choisir de s'engager ou non dans le programme. Cette approche met l'accent sur les formes de coordination horizontale et verticale de l'action publique et l'appropriation de ses enjeux par les acteurs locaux.
Concentration sur certains territoires	La territorialisation repose sur la possibilité de concentrer les opérations bocagères au niveau d'un seul et même territoire afin de garantir une taille critique des linéaires réalisés et de favoriser ainsi la reconstitution d'un maillage significatif. Cette approche vise à maximiser l'efficacité de l'action publique.
Cohérence à l'échelle d'un territoire	La territorialisation vise à intervenir à une échelle adaptée mais également à s'assurer de la cohérence des projets au niveau des enjeux traités comme des moyens mobilisés. Par rapport à la concentration, elle vise à lutter contre un saupoudrage de l'action en faveur du bocage et d'en améliorer l'efficacité.
Ciblage sur les zones à enjeux <sup>30</sup>	La territorialisation s'applique davantage au niveau des objectifs qu'au niveau de la mise en œuvre. Il s'agit d'intervenir en priorité sur les zones diagnostiquées comme prioritaires en fonction d'un certain nombre d'enjeux définis en amont : état du bocage, qualité de l'eau... Cette approche entend améliorer l'impact attendu de l'action publique.

## 4.2 Analyse de la procédure administrative

### 4.2.1 Le cadre européen et sa déclinaison dans Breizh Bocage

#### 4.2.1.1 Les sujétions relatives au cadre européen

En s'inscrivant dans le cadre des financements européens prévus par le FEADER, le programme Breizh Bocage est soumis à un ensemble de règles aussi bien administratives que financières, encadrant sa mise en application régionale comme sa déclinaison sur les territoires.

Parmi ces règles d' « euro-compatibilité » peuvent être citées notamment :

---

<sup>30</sup> Cette notion peut rentrer en contradiction avec le traitement de certaines problématiques environnementales diffuses, qui nécessitent au contraire de prendre en compte et d'agir sur un territoire pertinent, qui peut être vaste. C'est notamment le cas du Syndicat Mixte du grand Bassin de l'Oust qui a été créé par regroupement d'associations situées sur divers bassins versant, afin d'exercer une action sur l'ensemble du territoire concerné par la problématique d'érosion des sols et d'apport de sédiments dans un Lac.



- L'impossibilité de financer des opérations réglementaires ou obligatoires (relevant du régime de la protection des points de captage, par exemple) dans le cadre du programme Breizh Bocage ;
- L'impossibilité de financer un même objet par le biais de différents financements européens (par exemple, il n'est pas possible de faire financer la création d'un même linéaire de haies par Breizh Bocage et son entretien via la contractualisation d'une mesure agro-environnementale relevant des aides individuelle prévues par la PAC) ;
- La nécessité de renseigner les indicateurs relatifs à l'instruction et au suivi des dossiers à partir d'un outil unique de gestion des aides, l'outil OSIRIS ;
- La nécessité de veiller à la conformité des procédures des marchés publics et de fournir des justificatifs pour procéder aux paiements, effectués par l'ASP.

#### 4. 2. 1. 2 Adaptation et perception du cadre européen dans le cas de Breizh Bocage

Si ce cadre qui pèse sur la dimension administrative et financière du programme (paiements, pilotage, contrôles...) n'est pas propre au programme Breizh Bocage, dans le cas précis, il apparaît particulièrement contraignant pour les porteurs de projets.

Les entretiens réalisés mettent ainsi en évidence que ce cadre européen est générateur de complexité, et a contribué à alourdir la procédure administrative. En particulier, des difficultés ont été rencontrées et des erreurs commises par les porteurs de projet (de petites structures notamment) concernant la passation des marchés (cahier des charges, documents administratifs...), les conventions, les justificatifs à fournir...

Plusieurs porteurs de projets interrogés ont également pu souligner que les programmes européens précédents (FEOGA) étaient comparativement plus souples en relevant la tendance des partenaires à renvoyer les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la procédure administrative aux contraintes du cadre européen. Les exigences de conformité sont telles qu'une des structures engagées dans le programme a indiqué s'être adjointe les services d'un expert juridique afin de s'assurer de la conformité de son projet et des justificatifs remis.

Deux principales incertitudes juridiques<sup>31</sup> ont ainsi émaillé la mise en œuvre du programme et continuent de poser des difficultés pour les partenaires comme pour les porteurs de projets :

---

<sup>31</sup> Une note de service du 18 octobre 2012 est sortie pour encadrer tout ce qui concerne les contrôles, aussi bien administratifs que sur le terrain. Elle fournit des éléments de cadrage sur l'articulation entre marchés publics et aide FEADER, sur les dépenses de facturation, sur les frais professionnels.... permettant de lever les incertitudes qui existaient.

- Le modèle des conventions : les projets Breizh Bocage faisant intervenir des entreprises sur des terrains privés, il est nécessaire d'obtenir une convention. Or, la théorie voudrait qu'il faille que ce soit le propriétaire du terrain qui signe la convention ; or, dans la pratique, il est très difficile de faire signer tous les propriétaires, qui n'habitent pas forcément sur place et qui peuvent être nombreux pour une seule et même exploitation. Ainsi, il a été proposé de faire signer les exploitants et d'envoyer une lettre aux propriétaires les informant du projet sur leur terrain, afin d'obtenir leur accord. Le contenu même de cette convention a été précisé à plusieurs reprises (date de début de mise en application par exemple). Enfin, des doutes existent encore considérant la valeur juridique de cette convention.
- La conformité des marchés publics : comme tout projet bénéficiant de fonds européens, il doit être conforme avec les règles européennes en matière de marché public, mais aussi avec le code des marchés publics français. Or la transcription des règles européennes dans le droit français posait des difficultés de compatibilité, notamment en ce qui concerne les marchés pluriannuels que de nombreux porteurs de projet souhaitaient utiliser pour réduire les procédures administratives. Ce questionnement ne s'arrêtait cependant pas à Breizh Bocage puisqu'il est remonté à l'échelon national, et n'a statué qu'en fin d'année 2012.

Ces contraintes et incertitudes inhérentes au cadre européen apparaissent d'autant plus fortes dans le cas de Breizh Bocage que les choix qui ont présidé à la conception du programme ont contribué à les renforcer. De l'avis des participants aux tables rondes, le parti pris de s'appuyer sur des collectivités, l'insuffisante coordination entre les partenaires financeurs, notamment sur les modes de paiement et les différentes interprétations de la notion de territorialisation non seulement n'ont pas permis de fluidifier la procédure mais l'ont également rendu encore moins lisible et flexible pour les porteurs de projets.

De même, la décision d'élaborer un cahier des charges quasiment exhaustif en termes de prescriptions techniques et d'exigences administratives afin de s'assurer de la qualité des projets et de garantir leur efficacité a eu pour effet pervers d'encadrer trop strictement les projets, d'en accroître le temps consacré à l'administratif et de les exposer à des risques de contrôles extrêmement serrés. Par ailleurs, ce système repose sur le respect d'une procédure, sans qu'un audit ne soit effectué pour s'assurer du respect de celle-ci.

## 4.2.2 L'organisation générale de la procédure administrative

### 4.2.2.1 Construction de la procédure et traduction des partis pris retenus

A l'origine, l'élaboration du programme s'est appuyée sur la volonté de prendre en compte les programmes antérieurs que Breizh Bocage venait remplacer, et ainsi de s'inscrire dans le prolongement des dynamiques déjà existantes, que ce soit au niveau des gestionnaires et financeurs, que des opérateurs.

A quelques exceptions près, les partenaires estiment que le programme a permis cette prise en compte des programmes antérieurs, tandis que pour environ la moitié des porteurs de projet ayant répondu à l'enquête, l'existence de programmes antérieurs est mentionnée comme un facteur de leur engagement dans le programme Breizh Bocage. Ces programmes bocagers peuvent constituer des références, et servir de comparaison avec le fonctionnement de Breizh Bocage.

Ainsi, les partenaires ont procédé à l'analyse des programmes existants lors de la conception du programme Breizh Bocage, afin d'optimiser l'efficacité du programme, au regard de la réalisation de travaux<sup>32</sup>. C'est ainsi qu'il a été décidé d'agir par territoires prioritaires, de placer des points de contrôle tout au long de la vie du projet...

Une volonté forte était de procéder à une action territorialisée, qui s'est traduite dans la procédure par l'inscription d'un périmètre restreint au sein duquel doivent être effectués les diagnostics (et l'animation qui va avec) et les travaux, afin d'éviter le saupoudrage. Toutefois, cette transcription de la territorialisation dans le cahier des charges ne semble satisfaire totalement ni les partenaires<sup>33</sup>, ni certains porteurs de projet qui reprochent à ce paramètre d'exclure des acteurs dynamiques mais situés hors périmètre de V2.

### 4.2.2.2 Une organisation en 3 volets logique mais éloignée des réalités du terrain

Le découpage des projets en 3 volets successifs a été souhaité par les partenaires du programme afin de s'assurer de la qualité des projets à différentes étapes. Ainsi, si elle est pertinente en théorie, dans la mesure où elle permet un ciblage progressif des interventions à mener et assure une concentration des actions sur un périmètre délimité, cette orientation n'en pose pas moins un certain nombre de problèmes pratiques dans sa mise en œuvre sur le terrain<sup>34</sup> :

---

<sup>32</sup> Afin d'éviter de créer un programme ne finançant que des études, comme cela avait pu être le cas avec le programme Harmonie.

<sup>33</sup> En ce qui concerne l'assertion « la procédure est garante d'une action territorialisée » proposée dans l'enquête, l'adéquation des 16 partenaires l'ayant rempli est plutôt faible, avec une note moyenne de 6, mais surtout dénote d'un fort désaccord entre partenaire, avec un écart type de 3,6.

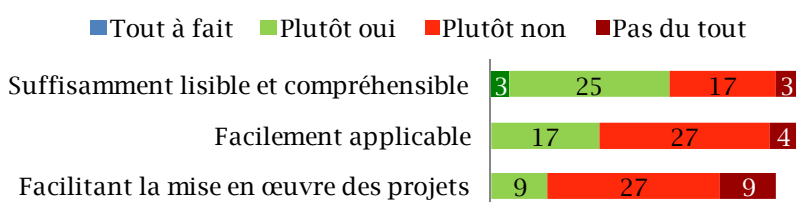
<sup>34</sup> Notamment quand les structures mettant en application les différents volets sont différentes

- Pour certains partenaires aussi bien dans le traitement et l'accompagnement des projets<sup>35</sup>, que dans le pilotage et le suivi des projets<sup>36</sup> ;
- Pour certains porteurs de projets, pour qui cette organisation apparaît peu applicable, n'offre pas assez de souplesse sur le terrain (en ce qui concerne l'animation par exemple) et peut entraîner des délais importants (redondance V1 - V2 pour certains).

Conséquence de cela, les calendriers administratifs et techniques se trouvent désynchronisés<sup>37</sup>, et un temps particulièrement long est nécessaire pour parvenir à la phase de travaux, ce qui peut avoir pour effet de faire retomber la motivation des individus conventionnés prêt à accueillir des projets sur leur exploitation.

Face à ces difficultés un effort a été entrepris par les partenaires pour assouplir la procédure, avec par exemple la création des V3 starter puis la possibilité de passer de l'étape V2 à V3, avant validation de l'étape V2 ; mesure appréciée par les porteurs de projet.

### Selon vous, l'organisation en trois volets de la procédure administrative est



Source : Enquête porteurs de projets, Planète Publique, 2012  
N = 48/50

**Figure 19 : Perception des porteurs de projet de l'organisation en 3 volets de la procédure administrative**

<sup>35</sup> L'assertion « l'organisation en trois volets facilite le traitement et l'accompagnement des projets » obtient une note de 5,8 / 10 dans l'enquête qui a été adressée aux partenaires et remplie par 16 d'entre eux ; notons de plus une forte variabilité dans les réponses, avec un écart type de 2,4.

<sup>36</sup> L'assertion « l'organisation en trois volets facilite le pilotage et le suivi des projets par les guichets uniques » obtient une note de 6,5 / 10 dans l'enquête qui a été adressée aux partenaires et remplie par 16 d'entre eux.

<sup>37</sup> Les partenaires s'accordent globalement sur ce point là, puisque l'assertion « le planning administratif est adapté à l'action locale », n'a obtenu qu'une note de 4,8/10, mais avec une forte variabilité (écart type de 2,5, et des notes allant de 1 à 8).

### **Perception des 3 volets (V1-V2-V3) par les porteurs de projets**

*Le cahier des charge s'organise selon 3 volets successifs : un premier volet d'études permettant d'apprécier l'état du bocage sur le territoire (V1) ; un second volet de diagnostic-action ayant pour but de concevoir le projet (V2) ; un dernier volet (V3) consacré à la réalisation des travaux de plantation et de revitalisation des haies et bosquets, ainsi qu'à des aménagements hydrauliques (dont des talus) ou sylvicoles.*

#### *Données de bilan et perception des porteurs de projet sur les 1<sup>er</sup> volets (études) :*

*L'étude territoriale, réalisée pour moitié par un partenaire ou un prestataire extérieur, pour moins de 40 000 € généralement et couvre généralement un territoire inférieur à 100 000 ha et surtout est mise en œuvre relativement facilement (seuls 4 porteurs de projet sur 31 estiment qu'il a été plutôt difficile de mettre en œuvre ce volet 1 ; pour des raisons de manque de temps ou de données). Enfin, si cette étude est considérée comme particulièrement utile, la possibilité de valider une étude existante est jugée pertinente, permettant un gain de temps important. Cependant peu d'études territoriales ont été entièrement réalisées avant le lancement du programme Breizh Bocage, et généralement des compléments s'avèrent nécessaires (en raison d'un périmètre plus large ou de la nécessité de types de données supplémentaires). Notons à ce propos que certaines études réalisées avant Breizh Bocage avaient pour objectif de réaliser un diagnostic du territoire, afin de déterminer la stratégie à adopter en matière d'action sur le bocage. Le programme Breizh Bocage fixe dès le départ la logique d'action des projets, et l'étude sert à décliner cette stratégie.*

#### *Données de bilan et perception des porteurs de projet sur les 2<sup>nd</sup>s volets (diagnostics) :*

*En moyenne, ce sont 2 diagnostics-action qui ont été réalisés par porteur de projet, dans la quasi-totalité des cas en régie (les quelques exceptions concernent des prestations de la chambre d'agriculture essentiellement).*

*Si certains remettent en question l'intérêt de l'étude menée en phase V2, les  $\frac{3}{4}$  estiment qu'elle a permis de préciser l'étude menée en phase V1.*

*Les projets souhaitables sont généralement définis sur l'ensemble du territoire du volet V2 (mais pour certains, uniquement sur les exploitations des exploitants conventionnés ou sur les zones à risque), et prennent le plus fréquemment en compte les enjeux liés à l'eau (pollution et érosion), puis à l'agronomie, aux paysages, à la biodiversité et enfin seulement au bois énergie / d'œuvre. Ainsi, les porteurs de projets estiment pour 2/3 que les projets souhaitables définis sont plus ambitieux en termes environnementaux qu'ils ne sont adaptés aux attentes et réalités du terrain.*

*Viennent ensuite les projets acquis ; en théorie en fait, puisque sur 30 porteurs de projet, dans 4 cas le projet acquis est réalisé avant, et dans 10 cas en même temps, que le projet souhaitable. Ceci pouvant d'ailleurs expliquer les différences qu'il existe dans la proximité entre ces deux types de projets : pour la moitié ils sont plutôt éloignés, tandis que pour l'autre moitié ils sont plutôt proches.*

#### *Données de bilan et perception des porteurs de projet sur les 3<sup>èmes</sup> volets (travaux) :*

*En moyenne chaque répondant à l'enquête a mis en application 2 dossiers de travaux, constitué chacun de deux volets. La notion de travaux prévisionnels posant des difficultés : tant que les travaux ne sont pas achevés, un projet est susceptible d'être modifié, notamment sous la volonté du bénéficiaire.*

*Les types de travaux les plus fréquemment effectués sont la création de haies, tant à plat que sur talus, devant dans l'ordre la restauration de haies, la création de talus, la création de bosquets, et la réalisation de travaux hydrauliques (très peu effectuées).*

*Toutefois, les difficultés rencontrées varient d'un type d'opération à l'autre comme le résume le tableau ci-dessous :*

<b>Type de travaux</b>	<b>Principaux freins aux travaux</b>
<b>Création haies</b>	Peu acceptés par les bénéficiaires
<b>Restauration haies</b>	Problèmes techniques et administratifs
<b>Création bosquets</b>	Non prioritaires
<b>Travaux sylvicoles</b>	Problèmes administratifs et non prioritaires
<b>Création talus</b>	Peu acceptés par les bénéficiaires
<b>Travaux hydrauliques</b>	Peu acceptés par les bénéficiaires

**Figure 20 : Principaux types de réalisations et les difficultés majeures rencontrées**

#### 4. 2. 2. 3 Une instruction relativement longue et complexe

Malgré les différents allègements de la procédure opérés avec l'évolution du cahier des charges, cette dernière reste perçue comme relativement lourde et complexe, notamment pour les guichets uniques et les porteurs de projet. Plus encore, c'est la durée d'instruction qui est perçue comme trop longue, même en cas d'optimisation de la procédure par ces différents acteurs. Par exemple, les porteurs de projet des Côtes d'Armor estiment dans leur contribution que ce ne sont pas moins de 6 à 9 mois qui sont nécessaires entre le dépôt du dossier de demande de subvention et l'attribution de cette subvention.

Le schéma suivant qui vise à résumer la procédure administrative, au cœur de laquelle sont le porteur de projet et le guichet unique :

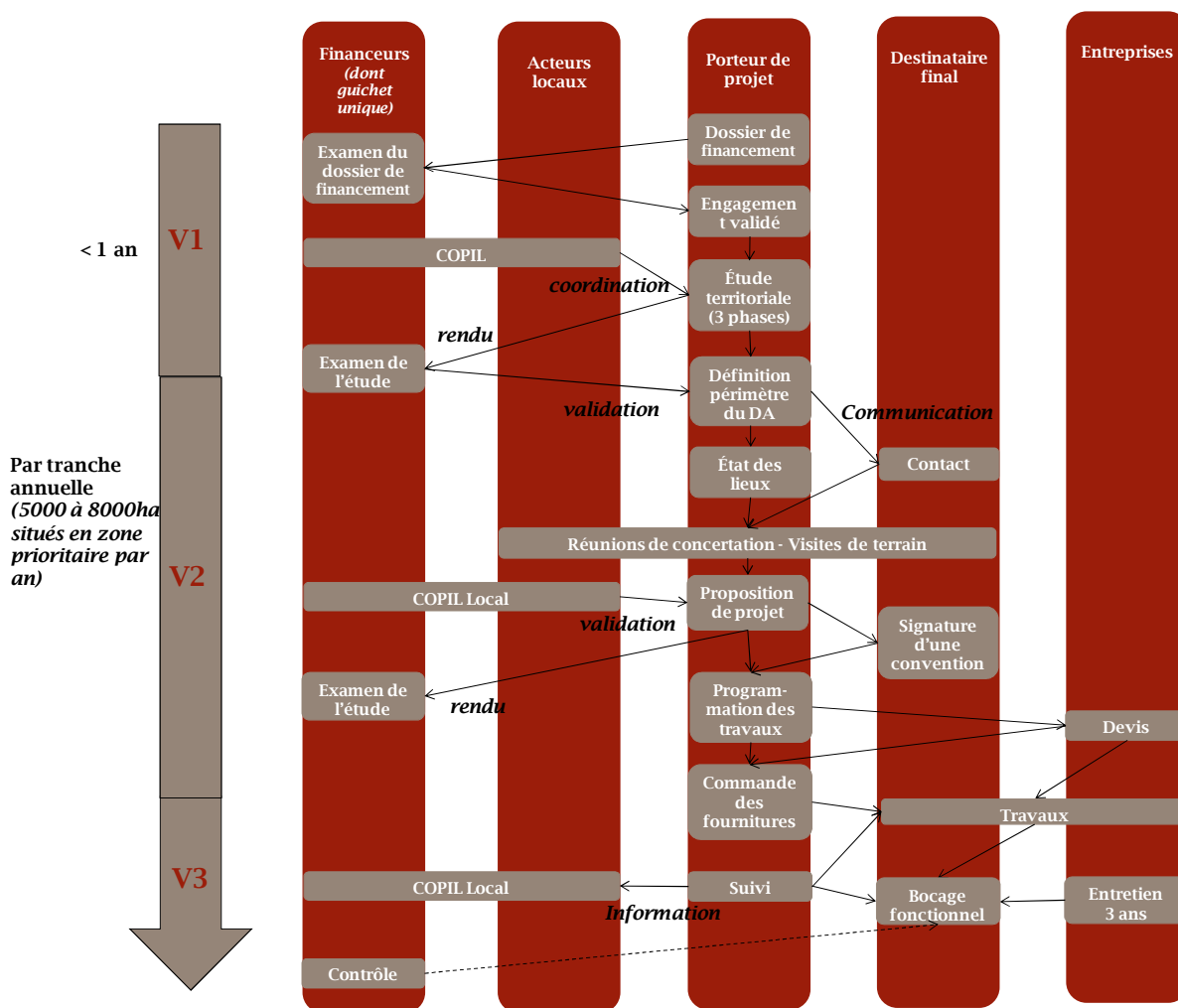


Figure 21 : Procédure de financement et de mise en œuvre du programme Breizh Bocage

De plus, les dossiers de demande de financement apparaissent également relativement lourds, avec de nombreuses pièces demandées, tant d'un point de vue juridique que pour l'analyse de la qualité technique des projets et pour leur suivi.

Il convient de préciser cependant que ces deux derniers aspects apparaissent relativement limités : la sélection des projets étant peu restrictive jusqu'à présent, les projets ne sont analysés qu'en termes de respect des règles, sur la forme, du cahier des charges, et l'analyse des données transmises reste relativement réduite.

Pour autant, de l'avis des porteurs de projets, et malgré un accompagnement administratif de la part du guichet unique, la constitution de tels dossiers pose la question de leur utilité au-delà des seules questions de conformité.



### 4.2.3 Le cahier des charges

#### 4.2.3.1 Un document au statut formel mal défini

Initialement, le cahier des charges a été conçu par les partenaires du programme comme un document imposant un certain nombre de prescriptions techniques aux porteurs de projet, afin de s'assurer de la qualité des projets réalisés et faciliter la mise en œuvre des projets par les opérateurs n'ayant jamais conduit d'opérations sur le bocage.

Si la quasi exhaustivité de ces prescriptions lui confère un caractère méthodologique et le rapproche en cela d'un guide technique pour la dimension opérationnelle des travaux<sup>38</sup>, le document n'en conserve pas moins une portée contractuelle qui engage la signature des structures porteuses et fait référence en cas de contrôle.

Ce statut hybride, à double emploi entre un guide technique et un contrat juridique introduit une confusion pour l'ensemble des parties prenantes du programme :

- tant pour les partenaires, qui ont par exemple décidé d'inscrire en gras les seules exigences du cahier des charges pouvant faire l'objet de contrôles, alors que l'ASP a bien précisé lors des tables rondes que cela n'était valable juridiquement et que l'ensemble du cahier des charges servait de base aux contrôles ;
- que pour les porteurs de projet qui considèrent la mise en œuvre des projets à la fois trop encadrée et peu adaptée<sup>39</sup> et ressentent le besoin de bénéficier d'une marge de liberté plus importante pour mener à bien des projets sur leur territoire.

#### 4.2.3.2 Un cahier des charges évolutif

Outre son statut hybride, le cahier des charges apparaît comme un document non totalement stabilisé. Depuis le lancement du programme, 7 versions du cahier des charges ont ainsi été diffusées aux porteurs de projets.

La première version du cahier des charges a été élaborée sur la base des conclusions de l'analyse des programmes bocagers antérieurs, et plus particulièrement sur les caractéristiques des réalisations jugées comme les plus abouties (visibilité dans le paysage, durabilité...). Les différents partenaires ont été associés à sa production et les maîtres d'ouvrage des programmes antérieurs

---

<sup>38</sup> L'étude SIGAT ayant par ailleurs montré que le cahier des charges ne permettait pas une mise en œuvre optimale du suivi des réalisations, ni l'évaluation du projet.

<sup>39</sup> L'assertion « les prescriptions techniques sont en accord avec les objectifs du programme » a obtenu une note de 7/10 dans le questionnaire rempli par 16 partenaires, mais l'écart type des réponses était relativement élevé (2,4), de même que l'écart entre note minimale (4) et maximale (10).

ont été consultés afin de définir les orientations techniques les plus pertinentes. La consultation d'autres acteurs de programmes bocagers a été relativement limitée : certains porteurs de projet ont pu proposer des recommandations, mais ni la Chambre d'agriculture ni d'autres prescripteurs agricoles (CUMA, coopératives, entreprises...) n'ont participé à la réflexion.

Sur la base de cette première version, plusieurs compléments et/ou modifications ont été apportés afin de faciliter le montage et la conduite des projets pour les porteurs de projet. A partir de la première modification du cahier des charges intervenue en 2008 et portant sur des précisions techniques et réglementaires, le rythme de ces évolutions s'est accéléré, comme l'illustre la figure ci-dessous :

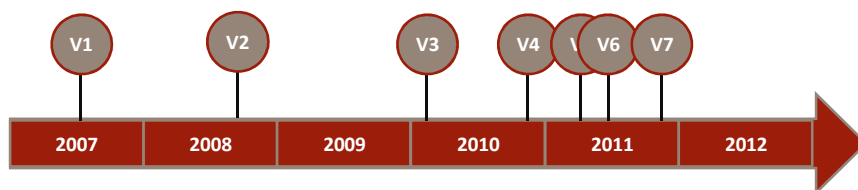


Figure 22 : Évolution du cahier des charges du programme Breizh Bocage au cours du temps

A travers ces évolutions du cahier des charges il s'agissait de tenir compte des retours d'expérience sur la mise en œuvre des premiers projets<sup>40</sup> afin de favoriser la conduite des projets pour les porteurs de projet et d'en clarifier le suivi et l'accompagnement par les guichets uniques. L'analyse des principales modifications du cahier des charges présentées dans le tableau ci-après témoigne ainsi que ces évolutions ont eu pour objectif de :

- Faciliter le travail des porteurs de projet (procédure administrative notamment) ;
- Faciliter le suivi des projets à l'échelle régionale ;
- Offrir plus de souplesse aux porteurs de projet quant aux choix techniques ;
- Renforcer le respect du cadre juridique ;
- Accélérer le passage aux travaux, tout en favorisant la pérennité des plantations ;
- Augmenter la mobilisation sur le terrain.

<sup>40</sup> Une note de 7,5 sur 10 a été obtenue par l'assertion « l'évolution du cahier des charges a permis d'améliorer la procédure » dans l'enquête qui a été adressée aux partenaires du programme, et remplie par 16 d'entre eux.

	Date	Champ de modification
<b>V1</b>	07/2007	
<b>V2</b>	10/2008	Précision des points de <b>contrôle</b> et des engagements Déroptions possibles quant au seuils <b>techniques</b> Élargissement du périmètre des projets (pas que en zone prioritaire)
<b>V3</b>	01/2010	Changements de vocabulaire et Moins de pièces à fournir dans les rendus <b>Objectifs</b> placés sur un pied d'égalité et apparition de l'objectif érosion Validation possible d'études antérieures et allègement du contenu Précision des données à fournir (indicateurs...) Assouplissement des recommandations et des exigences <b>techniques</b> Périmètre des V2 déterminé par la facilité à mobiliser les bénéficiaires Possibilité de prise en compte de projets en dehors du périmètre (20%)
<b>V4</b>	12/2010	Précisions concernant le COPIL local (présence guichet unique...) Changement du contenu des études (position / pente...) Changement de vocabulaires et paragraphes sont placés en annexes Possibilité de demande de financement pluriannuel Nouvelles opérations prises en charge Description des travaux d'entretien Pièces justificatives listées dans le formulaire de demande
<b>V5</b>	05/2011	Allègement des exigences quant aux seuils techniques
<b>V6</b>	06/2011	Possibilité de passage en V3 avant validation de la V2 Nouvelles opérations possibles ou obligatoires
<b>V7</b>	01/2012	Précision de la date début de la période de 5 ans pour contrôles

Figure 23 : Les différentes versions du cahier des charges et leurs principales évolutions

Pour autant, ces évolutions ont introduit pratiquement autant de confusion que de clarté et leur appréciation par les porteurs de projets s'avère contrastée. Ces derniers perçoivent en effet les atermoiements du cahier des charges comme déroutants à plus d'un titre. Ainsi, il a été demandé aux porteurs de projet de s'adapter au fil de l'eau à une procédure et à des prescriptions techniques modifiées, ce qu'ils estiment avoir réussi : ils disent dans l'enquête qui leur a été adressée plutôt bien connaître ce document et ses différentes versions : 40 porteurs de projet sur 47 ont répondu de la sorte. Cette modification dans le temps des prescriptions techniques signifie des projets non homogènes (certains réalisés à partir de la version 2 du cahier des charges, d'autres selon la version 4...), et des possibles difficultés en cas de contrôle : les contrôles s'effectuant sur la base du cahier des charges qui a été signé au moment du projet.

#### 4. 2. 3. 3 Des prescriptions techniques à la fois larges et trop restrictives

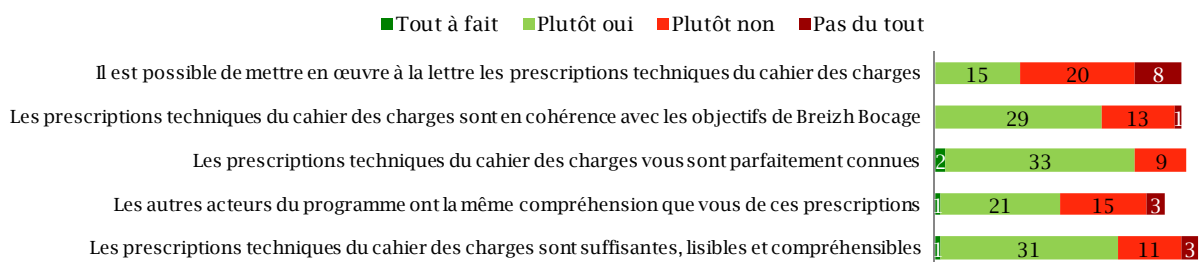
Alors que le cahier des charges est relativement large<sup>41</sup>, et que de nombreuses opérations sont rendues éligibles dans le cadre de Breizh Bocage, il fait l'objet de nombreuses dérogations permettant d'adapter les projets aux territoires. Ce système de dérogations est largement mobilisé par les porteurs de projets : près

de la moitié des porteurs de projets ayant répondu à l'enquête indiquent avoir demandé une ou plusieurs dérogations concernant leurs dossiers de demande de financement.

Malgré cette possibilité, qui n'est cependant pas utilisée à la même fréquence par tous les porteurs de projets, certains répondants estiment que le cahier des charges est trop restrictif et permet peu de flexibilité.

Plusieurs prescriptions techniques font en effet l'objet de questionnements par les porteurs de projets, notamment du point de vue de leur applicabilité et de leur interprétation sur le terrain : c'est d'ailleurs le principal problème relevé à la fois par les porteurs de projet (figure ci-après) et par les partenaires. Ainsi, dans le questionnaire qui a été rempli par 16 d'entre eux, les partenaires présentaient des doutes quant à l'adaptation de ces prescriptions techniques aux réalités du terrain (note de 6,2 / 10 obtenue) et surtout, ils se sont montrés assez partagés sur ce sujet (écart type de 2,3 sur cette note, minimum à 1 et maximum à 10). Sans que la légitimité de ces prescriptions techniques soit mise en cause, un des principaux arguments avancés par les porteurs de projets consiste à mettre en avant leur manque d'adéquation et de cohérence au niveau local.

**Par rapport aux prescriptions du cahier des charges, indiquez votre niveau d'accord**



Source : Enquête porteurs de projets, Planète Publique, 2012  
N = 46/50

**Figure 24 : Perception qu'ont les porteurs de projet des prescriptions techniques du cahier des charges**

Il convient de noter enfin que ces difficultés, qui résultent donc plus d'incompréhensions et de divergences d'interprétations que de controverses techniques, sont renforcées par leur caractère contractuel des prescriptions du cahier des charges découlant du statut de cahier des charges et attisent ainsi les tensions autour des risques de contrôle (même en cas de respect exemplaire des procédures et prescriptions).

<sup>41</sup> D'ailleurs les porteurs de projet n'utilisent généralement qu'une partie du cahier des charges

#### **Exemple cité lors des tables rondes**

*Lors d'une table ronde, un porteur de projet a attiré l'attention sur un exemple d'interprétation différente d'une des dispositions du cahier des charges.*

*En effet, la possibilité d'utiliser une protection à gibier seulement pour un plant sur quatre tel qu'elle est inscrite dans les prescriptions techniques peut être comprise de deux façons : soit directement à l'échelle de la haie (comme la possibilité de mettre une protection à gibier tous les 4 plants) soit à l'échelle du projet (comme la possibilité de placer une protection à gibier sur un quart des plantations totales du projet).*

### **4.2.4 Les règles de financement**

#### **4.2.4.1 Le FEADER, source de financements significatifs et incitatifs**

En dépit des pesanteurs générées par le cadre administratif et juridique, le recours aux crédits européens pour mettre en œuvre le programme Breizh Bocage a permis de mobiliser une enveloppe sans précédent en faveur du bocage. Avec un budget total de plus de 20 millions d'euros, Breizh Bocage constitue un programme d'envergure à l'échelle de la Bretagne et qui ne dispose à ce jour d'aucun équivalent au niveau national.

Couplée à l'inscription dans l'axe 3 du PDRH, le choix de mobiliser des crédits européens a rendu possible un financement de 80 à 90 % des projets (HT), alors qu'une inscription du programme dans l'axe 2 n'aurait permis qu'un financement à des projets à hauteur de 40 %, et surtout aurait certainement conféré au programme un budget global beaucoup plus faible.

Ce positionnement ne résulte cependant pas uniquement d'un choix stratégique : dans la mesure où il était nécessaire qu'au moins 10 % du budget global du PDRH soit consacré à son axe 3 et que Breizh Bocage constituait le principal programme de cet axe, les crédits ont naturellement été concentrés sur ce programme.

#### **4.2.4.2 L'application des règles de financement dans le cadre du programme Breizh Bocage**

Dans l'ensemble, ce financement peut être qualifié de fortement incitatif pour les structures porteuses mais aussi pour les destinataires finaux du programme ; Les partenaires (16 répondants) sont quasiment unanimes sur ce point (note de 8,9/10), avec une seule note en dessous de 7/10. L'enquête réalisée auprès des porteurs de projets montre ainsi que ce taux de financement important constitue le principal levier cité par les porteurs de projet quant à l'engagement de leur structure dans le programme : 32 porteurs de projet sur 42 estiment que leur structure ne se serait plutôt pas ou pas du tout engagée dans une opération de reconquête du bocage sans le programme Breizh Bocage.

Les financements des projets se caractérisent également par leur découpage selon les volets du projets et non par ligne de financement (un financeur payant

les plants, un autre le paillage...). Si ce système facilite en théorie les paiements et donne une meilleure visibilité sur le financement de chaque projet, la limite en est que le financement n'est assuré que pour les projets respectant le cahier des charges. Ainsi, il est possible que des opérations soient jugées non éligibles lors de l'analyse des dossiers de demande financement, et notamment pour la phase de travaux. Selon les résultats de l'enquête, les cas de non financement les plus fréquents concernent :

- un périmètre inadéquat (cité par 6 répondants sur 20) ;
- des travaux ne répondant pas aux prescriptions techniques du cahier des charges (cité par 12 répondants sur 20) ;
- des problèmes administratifs ;
- la nécessité de regarnir les haies pour atteindre un taux de réussite du projet de 70 % minimum ;
- des temps consacrés à la maîtrise d'œuvre jugés trop importants.

Ces situations qui se traduisent par une non prise en charge d'une partie des travaux (moins de 20 %, sauf exception) sont loin d'être anecdotiques puisqu'elles concernent plus de la moitié des porteurs de projet ayant répondu à l'enquête.

Enfin, notons que la prise en compte des travaux en régie reste compliquée et peu adaptée au cadre administratif du programme, comme l'illustre une étude de cas réalisée sur le projet d'une structure déployant un projet de cette manière et confrontée à de nombreux problèmes administratifs découlant notamment des difficultés rencontrées pour faire rentrer leur projet dans cases définies par le programme Breizh Bocage.

#### 4. 2. 4. 3 Une procédure de financement unique, mais des modes de paiement différents

Comme cela a été mentionné précédemment, un des effets du programme Breizh Bocage a été de fédérer l'ensemble des financements existants sur le bocage au sein d'une seule procédure de financement différente. Cela s'est d'ailleurs traduit par la création d'un poste dans chaque département, le guichet unique (DDTM), chargé d'instruire la procédure de financement. Ce système simplifié est globalement bien apprécié par les porteurs de projets et a permis de fluidifier les modalités de paiement.

Pour des raisons politiques, le Conseil général des Côtes d'Armor ayant souhaité conserver ses missions d'instruction des dossiers, il existe actuellement un double guichet unique dans ce département des Côtes d'Armor. Cette situation, très spécifique au sein du programme est néanmoins porteuse d'un certain nombre de difficultés tant au niveau régional pour la coordination et le suivi des dossiers entre les partenaires qu'au niveau des porteurs de projets qui ont pu exprimer leur incapacité à disposer d'une information uniforme.

Au-delà de cet exemple, coexistent deux principaux modes de paiements au sein de la procédure : le paiement associé et le paiement dissocié<sup>42</sup>. Pour les paiements associés, la décision de financement est commune, tandis que pour les paiements dissociés, la décision de financement est prise par le financeur (cas de plusieurs Conseils généraux, du Conseil régional). L'existence des paiements dissociés engendre donc une analyse de ces dossiers de demande de financement à plusieurs reprises, ce qui non seulement allonge le temps de la procédure de paiement, mais en plus pose la question d'un doublonnage du travail effectué. Toutefois, le paiement associé présente d'autres inconvénients : moindre affichage politique des financements, accès aux données plus compliqué...

Le programme prévoit également la possibilité pour les partenaires d'avoir recours à des paiements alternatifs, c'est-à-dire qu'un même financeur peut faire évoluer son taux de financement en fonction des projets, la part non couverte se reportant généralement sur les autres financeurs. Ce mode de financement est en particulier mobilisé par l'Agence de l'Eau qui peut décider de financer à elle seule des projets à hauteur de 40 % et au contraire de ne pas en financer certains, en fonction de ses priorités (objectif d'améliorer la qualité de l'eau). Si cela permet aux financeurs de soutenir en priorité les actions répondant à leurs objectifs propres, cela nécessite aussi un temps de négociation, qui intervient lors des comités de pilotage régionaux, et peut potentiellement alourdir la procédure.

A en juger par les résultats de l'enquête auprès des partenaires, cet éventail des modes de paiement est plutôt considéré comme un frein à la coordination entre partenaires : sur 16 réponses, la note moyenne obtenue est de seulement 4,9 / 10, avec cependant une forte disparité dans les réponses.

Les porteurs de projet trouvent également relativement compliquée cette multiplicité des financeurs (plusieurs dossiers de demande de financement sont ainsi à fournir). Plusieurs d'entre eux ont pu relever les difficultés entraînées par les longueurs dans les délais de paiement qui les obligent à consentir une avance sur trésorerie importante au regard de leurs budgets. D'autres rattachent ces difficultés de paiement à la complexité de la procédure et de son organisation en trois volets déjà évoquées.

#### 4. 2. 4. 4 Faible autofinancement et faible reconnaissance pour les structures porteuses

Le taux de financement, particulièrement incitatif pour les structures engagées dans le programme (à hauteur de 80 % du TTC pour les structures privées et pouvant aller jusqu'à 90 % du HT pour les structures publiques), n'empêche pas une certaine implication financière pour les collectivités.

---

<sup>42</sup> Il convient de souligner par ailleurs que ces deux modalités sont peu connues ou en tout cas mal identifiées par les porteurs de projets



Cette part d'auto-financement, souvent revendiquée par les structures porteuses, est d'autant plus à prendre en considération que :

- les taux de financement prévus par le programme ne s'appliquent plus que sur le montant HT des projets et les montants réellement payés par les structures se rapprochent plus des 20 % du montant total des travaux ;
- une partie des travaux peut ne pas être prise en charge pour non-conformité avec le cahier des charges (de l'ordre de 5 % par exemple dans le département des Côtes d'Armor) ;
- les projets Breizh Bocage nécessitent certaines compétences, pouvant rendre obligatoire l'acquisition de moyens humains supplémentaires (Système d'information géographique par exemple) ;
- une avance sur trésorerie est nécessaire, puisque les paiements ne sont effectués que sur présentation des justificatifs, et que les délais de paiement peuvent être particulièrement longs (1 an et demi à 2 ans après le début des travaux) ;
- et enfin parce qu'une certaine appréhension existe quant aux contrôles (voir partie suivante), et aux possibles demandes de remboursement des crédits européens en cas de non-conformité.

Tous ces éléments contribuent à créer un poids, voire un risque financier pour certaines structures. Dans un cas étudié en particulier, cette situation avait même contraint la structure porteuse à réduire son ambition en la matière (passant par exemple de 3 à 1,5 ETP sur le projet Breizh Bocage).

De plus, cet effort financier contribue à rendre ces structures porteuses comme de véritables partenaires financiers ; statut qu'elles n'ont pas l'impression d'avoir acquis auprès des partenaires du programme.

Enfin, si certaines cherchent à réduire leur investissement, et notamment sur la TVA payée, par une participation financière des individus conventionnés ou d'autres acteurs (possible sur le montant total de la TVA), ou par des solutions comptables, il semble que ce soit à l'heure actuelle encore assez marginal, et surtout relativement compliqué, d'un point de vue juridico-administratif.

#### 4. 2. 4. 5 La gratuité pour les individus conventionnés : incitation ou substitution ?

Si les taux de financement sont très incitatifs pour les porteurs de projets, ils le sont encore davantage pour les destinataires finaux du programme dans la mesure où la collectivité s'engage à effectuer gratuitement les travaux ainsi que l'entretien durant les 3 premières années sur les projets acceptés par les exploitants agricoles (et sur la durée de vie du programme).

Logiquement, cette prise en charge totale a conduit certains exploitants à s'engager dans des opérations d'embocagement en levant leurs éventuelles

réserves. Elle a également pu favoriser l'émergence de projets qui n'auraient jamais vu le jour sans une telle incitation.

Ce type d'approche amène cependant à s'interroger sur la possible existence d'effets d'aubaine à savoir le financement de projets menés chez des agriculteurs qui auraient été prêts à participer financièrement aux travaux effectués sur leurs terrains.

Mais elle pose surtout la question de l'implication réelle des individus conventionnés qui, en l'absence d'une participation de leur part, ne sont *a priori* que très faiblement incités à intervenir. Cet argument qui met l'accent sur la déresponsabilisation entraînée par la gratuité des réalisations questionne plus encore la capacité des individus conventionnés à assurer la conservation et l'entretien du bocage dans le temps.

L'objet de l'évaluation n'étant pas de trancher le débat entre, d'un côté les atouts de l'incitation pour l'émergence des projets et de l'autre ses limites en termes de substitution de l'initiative agricole et de dépossession du bocage, il peut toutefois être souligné ici qu'il n'existe pas de réponse unique mais bien une diversité de situations, observées dans le cadre des différentes études de cas, et dépendantes de plusieurs facteurs (l'état initial du bocage, l'antériorité des actions, le travail d'animation, les relations entre exploitants...) et pouvant conduire aussi bien :

- au lancement ou à la confirmation d'une dynamique individuelle, se poursuivant dans le temps par la plantation de nouvelles haies chez un agriculteur qui s'est approprié « ses haies » ;
- ou au contraire au dépérissement de ces plantations, du fait d'un non entretien par un agriculteur à qui les haies n'ont jamais réellement appartenu.

Par ailleurs, il importe de mentionner que le programme n'est pas totalement construit autour de cette approche du « tout gratuit » : les collectivités qui le désirent ont en effet la possibilité de faire participer financièrement les individus conventionnés en particulier pour les travaux réalisés (par une participation proportionnelle au linéaire planté par exemple), dans la limite du montant total de la TVA payée par la structure porteuse (les 10 % d'autofinancement sont en effet incompressibles). Toutefois cette possibilité reste assez compliquée à gérer par les structures porteuses, et surtout elle n'est pas partagée par tous<sup>43</sup> : cela étant possible pour les territoires sur lesquels une dynamique existe, mais reste difficile sur les territoires où une dynamique est à créer.

Par ailleurs, une structure porteuse favorable à la participation financière des exploitants bénéficiaires des plantations profitait de cette démarche pour inclure une tarification différentielle. Il s'agissait dans ce cadre-là de faire payer moins

---

<sup>43</sup> Sur 47 répondants, 26 pensent que cette non-participation financière des individus conventionnés est un obstacle à la pérennisation des haies créées, 15 pensent que non et 6 ne savent pas.

cher les haies considérées comme étant antiérosives, et participant ainsi pleinement aux objectifs d'amélioration de la qualité des eaux recherché par la structure.

#### 4.2.5 Les contrôles

##### 4. 2. 5. 1 Présentation et perception des contrôles

Conformément à la réglementation européenne relative au versement des aides du 1<sup>er</sup> et de 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC, l'ASP est l'autorité chargée des contrôles dans le cadre du programme Breizh Bocage. Ses missions consistent à vérifier que les réalisations sont bien conformes avec les exigences mentionnées dans les différents documents contractualisant à savoir le cahier des charges, la notice technique et les décisions juridiques relatives au programme (conventions et arrêtés).

Les contrôles effectués par l'ASP garantissent aux financeurs des politiques agricoles (Europe, Etat et collectivités) la conformité et la sécurité du versement de leurs aides. Il ne s'agit pas de contrôles-sanctions, mais plutôt de mesures préventives visant à prévenir d'éventuels contrôles mis en œuvre par l'Union Européenne et pouvant conduire à un remboursement des aides, pour non-conformité. Comme tels, les contrôles réalisés par l'ASP prévoient d'ouvrir la voie, en cas de non-conformité, à un échange contradictoire avec le guichet unique et la structure porteuse, afin d'expliquer les éventuels écarts.

Cette précision, rappelée par les représentants de l'ASP présents lors des tables rondes a permis de dissiper les zones d'ombres et incompréhensions entourant le rôle et les missions de l'ASP.

En effet, comme le montre l'enquête, la procédure et les objectifs des contrôles sont peu connus tant par les porteurs de projets que par les partenaires qui indiquent rencontrer un certain nombre de difficultés et d'appréhensions par rapport aux éventuels contrôles.

- Les porteurs de projets ayant répondu à l'enquête indiquent peu connaître les documents et points juridiques relatifs au programme en dehors des informations mentionnées dans le cahier des charges ; plus de la moitié estiment que ces documents ne les préparent pas suffisamment au passage d'un contrôleur (27 porteurs de projets sur 44), et que bon nombre de règles et de dérogations sont découvertes au fur et à mesure de la mise en œuvre de leur projet.
- Selon les partenaires qui ne savaient pas, par exemple, que rendre obligatoire uniquement les éléments placés en gras dans le cahier des charges n'était pas valable juridiquement, les contrôles s'effectuant donc sur l'ensemble du document.
- Au-delà même des parties prenantes du programme, des incertitudes juridiques ont persisté y compris pour les représentants de l'ASP. C'était le

cas des questions liées aux dates de lancement des marchés publics, pour lesquelles une réponse nationale n'a été donnée qu'en octobre 2012<sup>44</sup>.

#### 4. 2. 5. 2 Mise en œuvre effective des contrôles

Dans leur contenu, les contrôles sont essentiellement centrés sur la dimension administrative et juridique des projets, et ce faisant plutôt éloignés des réalités techniques (non prise en compte des dynamiques d'évolution ou de l'adaptation des projets aux caractéristiques du terrain).

**Principaux problèmes révélés lors des contrôles effectués** (Source : enquête et entretiens)

- *mauvaise date de marché (début des travaux avant la date de dépôt du dossier de demande financement) ;*
- *absence de convention chez les individus conventionnés ou problème avec les propriétaires,*
- *agenda déclaré par l'animateur incohérent (nombre d'heures trop important, présence en deux endroits en même temps...);*
- *absence de haies lors du contrôle (inscrite dans le projet acquis mais jamais réalisée),*
- *etc.*

Ainsi le décalage existant entre les connaissances techniques du porteur de projet et les connaissances juridiques du contrôleur sont à l'origine d'une interprétation différente du cahier des charges. Un tel décalage existe aussi entre ce que souhaitent les partenaires qui ont écrit le cahier des charges (devant servir à encadrer les projets) et l'analyse sémantique qui est effectuée par les contrôleurs.

Malgré ces éléments, les différents acteurs du programme ne remettent pas en cause la légitimité des contrôles (utiles pour s'assurer de l'efficacité du programme, et par ailleurs obligatoires), mais regrettent le contexte insécurisant qu'ils créent, ce qui peut nuire à la mise en œuvre des projets et à leur pilotage (risque financier par exemple). C'était notamment le cas de structures porteuses étudiées, ayant subi un contrôle en 2011, et qui étaient au moment de leur rencontre (octobre-novembre 2012) toujours en attente d'un résultat définitif.

---

<sup>44</sup> Une note de service du 18 octobre 2012 est sortie pour encadrer tout ce qui concerne les contrôles, aussi bien administratifs que sur le terrain. Elle fournit des éléments de cadrage sur l'articulation entre marchés publics et aide FEADER, sur les dépenses de facturation, sur les frais professionnels.... permettant de lever les incertitudes qui existaient.

## 4.3 Analyse de la gouvernance régionale et locale, du suivi et du pilotage

### 4.3.1 Les instances de pilotage

#### 4.3.1.1 Rôle et fonctionnement du comité de pilotage régional

Le comité de pilotage régional est l'instance qui rassemble les différents partenaires du programme Breizh Bocage, à savoir :

- Les partenaires financeurs : représentants des 4 Conseils généraux<sup>45</sup>, du Conseil régional, de l'Agence de l'Eau et l'ASP qui a la charge de verser les fonds européens ;
- Les partenaires gestionnaires du programme : représentants des 4 DDTM et de la DRAAF Bretagne (dont un animateur) ;
- Les représentants des structures porteuses : 1 par département.

Ce sont ainsi 15 à 20 personnes en moyenne qui participent à ces comités de pilotage élargis, qui se déroulent actuellement en matinée. Les comités de pilotage restreints, au cours desquels sont étudiés les dossiers déposés (leur nombre va en croissant, comme le montre la figure ci-après), rassemblent dans l'après-midi les mêmes personnes à l'exception des représentants de porteurs de projet.

Ces derniers ont été associés au comité régional élargi, suite à la demande de porteurs de projet des Côtes d'Armor ; décision prise lors du Comité régional du 04/06/2010 et effective le 01/10/2010. Cette décision a été particulièrement appréciée par les porteurs de projets qui ont ainsi réellement pu participer au pilotage du programme, même si auparavant, leurs remarques ou interrogations pouvaient être remontées par les guichets uniques et certains d'entre eux (par exemple l'association Terres et bocage) ont pu être auditionnés lors de comités de pilotage régionaux.

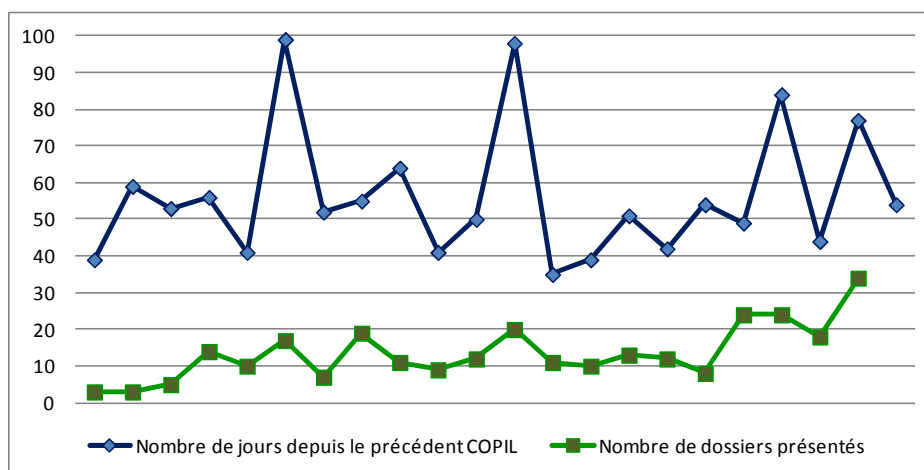
Par ailleurs, ce comité de pilotage régional se réunit à intervalles réguliers, tous les 1,5 à 2 mois, en dehors des vacances scolaires. Cette fréquence de réunion du comité de pilotage régional peut être considérée comme importante, au regard du fonctionnement d'autres programmes, et est d'ailleurs globalement perçue de manière positive par les partenaires interrogés dans l'enquête<sup>46</sup>.

La fréquence des réunions et le volume d'activité (en fonction du nombre de dossiers traités) des comités de pilotage régionaux sont représentés à travers le diagramme suivant :

---

<sup>45</sup> L'ODEM en accompagnement du Département du Morbihan

<sup>46</sup> Sur une échelle de 1 à 10, et concernant l'accord avec l'assertion « les partenaires se réunissent fréquemment pour assurer le pilotage du programme », la note moyenne sur 16 répondants était aux alentours de 8, sans aucune note en dessous de 5.



**Figure 25 : Fréquence d'organisation du Comité de Pilotage régional et nombre de dossiers étudiés (chaque point représentant la tenue d'un Comité de pilotage régional)**

L'analyse des comptes rendus des comités de pilotage montre tout d'abord que les discussions et les décisions prises concernent des sujets variés pouvant tout aussi bien être d'ordre technique, administratif, juridique, financier ou lié à l'information et à la communication sur le programme.

Les comptes-rendus témoignent aussi de la nature des échanges entre partenaires, qui portent principalement sur les points suivants :

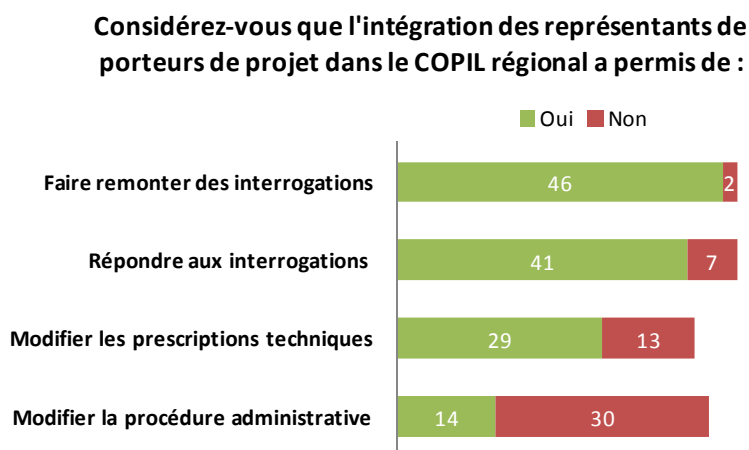
- la remontée d'attentes de la part des porteurs de projet et propositions d'évolution du programme ;
- la remontée de besoins de la part de partenaires de Breizh Bocage et propositions d'évolution du programme ;
- la diffusion d'informations à l'attention des membres du comité de pilotage régional pour une uniformisation des connaissances ;
- l'adoption d'une position commune des partenaires de Breizh Bocage pour une plus grande cohérence des projets à l'échelle régionale ;
- la prise de décisions stratégiques concernant le fonctionnement ou l'organisation du programme Breizh Bocage.

Cette instance remplit donc de multiples fonctions, et c'est d'ailleurs une des critiques qui a pu lui être faite (source : enquête partenaire) : un besoin de clarification de ses rôles se fait sentir.

En outre, le comité de pilotage apparaît bien identifié par les porteurs de projets<sup>47</sup> qui reconnaissent également son intérêt en matière de stratégie et de coordination. Les porteurs de projet ayant pu y participer (les représentants de porteurs de projet, leurs suppléants et les porteurs de projet auditionnés)

<sup>47</sup> Les 50 porteurs de projet ayant répondu à l'enquête ont a minima entendu parler du comité de pilotage régional

indiquent ainsi que malgré les tensions existantes entre partenaires<sup>48</sup> et porteurs de projets (14 sur 17 soulignent cet aspect), les discussions aboutissent généralement à des décisions utiles (11 porteurs de projet sur 16 sont de cet avis).



**Figure 26 : Effet de l'intégration des porteurs de projet au COPIL régional selon les porteurs de projet (50 répondants)**

De façon générale, les porteurs de projet estiment que la participation de porteurs de projets aux comités de pilotage régionaux a permis de trouver une écoute plus attentive à leurs questions et d'obtenir des réponses communes en retour. Il était en effet reproché à cette communication d'être non uniforme, individuelle et ponctuelle (fruit des contacts entre un porteur de projet et un partenaire). L'intérêt de cette intégration des porteurs de projet au comité de pilotage régional a aussi été perçu par les partenaires, puisque que ces derniers considèrent qu'elle a eu pour effet de relayer des enjeux locaux et d'aplanir les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du programme<sup>49</sup>.

Dans une moindre mesure, l'intégration des porteurs de projet au comité régional a permis de faire évoluer les prescriptions techniques du cahier des charges. Les marges d'action concernant la procédure administrative s'avèrent en revanche plus faibles, comme le montre le graphique précédent.

La vision des partenaires sur ce sujet est similaire, puisqu'ils estiment majoritairement que les remarques des représentants de porteurs de projet ont été prises en compte et intégrées dans le programme<sup>50</sup>. En ce qui concerne

<sup>48</sup> Des entretiens approfondis et des observations participantes ont notamment révélé des tensions entre les porteurs de projet du 22 et la DRAAF.

<sup>49</sup> Sur une échelle de 1 à 10, et concernant l'accord avec l'assertion « la participation des porteurs de projet au comité régional a permis de relayer des enjeux locaux et des difficultés de mise en œuvre du programme », la note moyenne sur 16 répondants était aux alentours de 8, sans aucune note en dessous de 6.

<sup>50</sup> Sur une échelle de 1 à 10, et concernant l'accord avec l'assertion « les remarques des représentants de porteurs de projet ont été prises en compte et intégrées dans le programme », la note moyenne sur 16 répondants était aux alentours de 7, sans aucune note en dessous de 6.



l'évolution de la procédure administrative, le cadre européen a souvent été évoqué comme un frein à cette évolution.

Il convient cependant de replacer l'appréciation de ces différentes perceptions dans son contexte en rappelant que le cahier des charges avait déjà évolué de façon importante avant l'intégration des porteurs de projet au comité de pilotage régional<sup>51</sup>.

Dans une seconde partie du comité de pilotage régional, les dossiers déposés par les porteurs de projet auprès des guichets uniques sont étudiés. En fait, une première analyse a été effectuée dans chaque comité de pilotage départemental quelques jours auparavant, et seuls les dossiers posant question sont étudiés lors du comité régional. Les raisons de ces échanges, qui peuvent aboutir au refus du dossier dans son état actuel, sont diverses et concernent principalement :

- L'éligibilité de la demande (« euro-compatibilité »...);
- Le périmètre du volet étudié (surface du territoire, priorisation des travaux, sur 2 départements...);
- Le budget du dossier (globalement trop faible ou trop élevé, des jours d'animation ou de maîtrise d'œuvre en trop...);
- La répartition des financements entre financeurs, selon les priorités de chacun (notamment en ce qui concerne la position de l'Agence de l'Eau);
- Les données présentes dans les études (validation d'étude antérieure, demande de compléments...);
- Les opérations techniques effectuées (dépenses non éligibles, dérogations sur des seuils...).

Toutefois, le refus total de financement du projet n'intervient que très rarement, et une demande est généralement faite pour compléter ou modifier le projet.

Ainsi, le programme Breizh Bocage n'est pas conçu comme un appel à projets, mais bien comme un accompagnement au montage de projets s'inscrivant dans un cadre prédéfini.

#### 4.3.1.2 Rôles et fonctionnement des comités départementaux et locaux

Antichambre du comité de pilotage régional, le comité de pilotage départemental se réunit à la même fréquence et a pour objectif de préparer sa séance restreinte de l'après-midi, au cours de laquelle les dossiers nécessitant un arbitrage sont étudiés. Ainsi, à la faveur d'un travail des guichets uniques, les dossiers sont analysés et les points de conflits éventuels sont notés, afin d'être discutés quelques jours après lors du comité de pilotage restreint.

---

<sup>51</sup> Voir *infra*, la partie 4.2 relative à l'analyse de la procédure administrative.

Les comités de pilotage locaux en revanche ont été introduits par le programme Breizh Bocage et leur fonctionnement comme leur composition sont relativement déconnectées du niveau régional. Ces comités de pilotage locaux sont organisés sur chacun des territoires engagés dans le programme Breizh Bocage, en théorie dès le début du projet porté par la structure locale. Conformément à ce qui est inscrit dans le cahier des charges, ils ont pour but d'associer les différentes parties prenantes locales (élus, représentants d'associations de protection de l'environnement, agriculteurs, chambre d'agriculture...) afin de favoriser une mise en œuvre partagée et coordonnée du programme Breizh Bocage à l'échelle du territoire.

Dans les faits, les réunions du comité de pilotage orchestrées par le chargé de mission responsable du projet remplissent avant tout un rôle de sensibilisation et d'information des acteurs locaux sur les projets en cours<sup>52</sup> voire sur le bocage en général.

Leur capacité à susciter l'intérêt des acteurs du territoire peut varier d'un territoire à l'autre. Si comme a pu le souligner l'un des représentants de guichets uniques à l'occasion des tables rondes sur certains territoires les comités de pilotage locaux constituent des formidables caisses de résonance permettant de renforcer la prise de conscience des élus et des professionnels sur les enjeux du bocage, dans d'autre cas, ce type de réunions, qui s'ajoute à la liste déjà longue de réunions d'information, peine à mobiliser les élus et à attirer les agriculteurs volontaires<sup>53</sup>. C'est pourquoi, il a été choisi sur certains territoires de procéder autrement, en concevant le comité de pilotage véritablement comme une instance de co-construction du projet sur la commune concernée.

#### **Exemple du Comité de pilotage local du Comité de bassin versant du Léguer**

L'animation organisée dans le cadre de ces volets 2 s'est caractérisée par l'organisation d'ateliers participatifs qui ont permis de croiser les regards sur le bocage : des participants entre eux, et avec les chiffres de l'étude territoriale. Ces réunions rassemblaient une dizaine de participants : agriculteurs, des élus, des financeurs... sur chacune des communes concernées par un dossier de V2.

Ces réunions sont perçues comme ayant été constructives et surtout efficaces, puisqu'elles ont été à la base d'une mobilisation territoriale et de la conception de projets à l'échelle des communes. Ce sont d'ailleurs ces comités qui ont servi de comité de pilotage pour la suite des projets. Si la première réunion a parfois pu être tendue, avec certains participants (associations environnementalistes, fédérations agricoles...) qui viennent pour exprimer leur mécontentement, le climat s'est généralement apaisé par la suite.

<sup>52</sup> L'ordre du jour d'un comité de pilotage local auquel nous avons pu assister était par exemple le bilan des réalisations effectuées sur les différentes Communes concernées par la phase travaux.

<sup>53</sup> Il a ainsi été évoqué, lors des tables rondes et lors d'entretiens, que les agriculteurs ne se sentent pas directement concernés par ce programme, et par le bocage, qu'ils considèrent comme périphérique à leur activité principale ; un second argument étant le manque de temps, notamment pour les éleveurs.

Malgré tout, le pilotage de chacun des projets Breizh Bocage reste sous la responsabilité des structures porteuses, et de leurs élus (sur conseils de leurs techniciens). Une structure rencontrée dans le cadre des études de cas révélait à ce propos les difficultés rencontrées pour piloter un projet sous la dépendance d'un programme aux règles changeantes voire non connues (concernant les incertitudes liées aux contrôles notamment), et à un fonctionnement de type projet et sur une durée restreinte (faible visibilité).

### **4.3.2 Articulation entre ces instances et gouvernance**

#### **4.3.2.1 Coordination des instances de pilotage et rôle du guichet unique**

D'après les résultats de l'enquête menée auprès des partenaires, l'articulation entre les instances de pilotage aux différentes échelles peut être considérée comme satisfaisante voire tout à fait satisfaisante. Pour l'ensemble des partenaires ayant répondu à l'enquête (16 répondants), l'articulation entre le comité régional et le comité départemental obtient une note moyenne dépassant les 8 sur 10.

L'articulation des niveaux locaux et départementaux fait en revanche l'objet d'un jugement plus contrasté du fait notamment des différences de composition et du caractère aléatoire de leur fonctionnement.

Participant à la fois conjointement et successivement à ces trois niveaux, les guichets uniques jouent un rôle clé en matière de coordination et de mise en cohérence de ces trois instances de pilotages. Ils assurent tout à la fois le suivi administratif des dossiers et l'accompagnement technique des porteurs de projets. Ils sont également en première ligne en cas de contrôle.

Ce rôle d'interface est cependant insuffisamment formalisé au sein du programme et souffre d'un manque de moyens humains et financiers. Les perceptions des différents acteurs du programme témoignent des difficultés à cerner le périmètre d'intervention des guichets uniques et leur apport dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets.

- Pour un certain nombre de porteurs de projets, le rôle des guichets uniques est perçu comme peu lisible et ses missions mal définies ;
- Le temps dont ils disposent pour accomplir cette tâche est jugé, par les partenaires comme les porteurs de projets, globalement insuffisant, en particulier au regard des besoins d'accompagnement non seulement administratif mais aussi technique sur le terrain ;
- Pour d'autres parties prenantes en revanche la place stratégique occupée par les guichets uniques, perçue comme omnipotente, peut représenter un obstacle pour l'émergence et le montage des projets, les guichets uniques jouant un rôle de « filtre ».

#### 4. 3. 2. 2 Articulation avec d'autres instances de pilotage

L'articulation du pilotage du programme Breizh Bocage avec les instances de pilotage de mesures ou programmes pouvant potentiellement avoir un impact sur le bocage (politique agricole, politique de l'eau, politique d'aménagement...), s'avère extrêmement limitée. Elle n'est ni systématique ni formalisée.

L'absence d'élus au sein des instances de Breizh Bocage, en dehors des comités de pilotage locaux, explique en partie ce manque d'articulation<sup>54</sup>. Les spécificités du programme, de par son objet ainsi que sa relative jeunesse, peuvent également aider à comprendre sa faible prise en compte au sein des autres instances de décision. Les échanges lors des tables rondes ont cependant permis de mettre au jour quelques tentatives récentes et encore ponctuelles d'interactions :

- au niveau régional, celles-ci sont illustrées par les échanges en interne, au sein des structures partenaires. Ainsi, au niveau régional, la DRAAF Bretagne a fait observer lors des tables rondes qu'elle échangeait avec la CRAE, tandis que certains représentants des Conseils généraux ont indiqué recevoir un appui fort de la part de leurs élus, même si ceux-ci ne participent pas directement au comité de pilotage régional ;
- au niveau local, les élus communaux présents lors des tables rondes ont souligné leur implication ainsi que celle de leurs collègues aux comités de pilotage locaux, au même titre que pour d'autres instances de pilotage concernant d'autres politiques semblables. Ils ont également insisté sur leur rôle de proximité avec le monde agricole leur permettant de faire des connexions facilement entre les enjeux agricoles et les enjeux du bocage. La question de la clarification compétences et de la cohérence entre les interventions des différents niveaux de collectivité a cependant été signalée comme un obstacle récurrent pour l'amélioration de cette articulation.

Concernant la composition des instances de pilotage du programme, et outre la faible participation des élus évoquée précédemment, il importe de relever également l'absence d'un certain nombre d'acteurs pourtant parties prenantes de premier plan du programme. A commencer par les agriculteurs qui, en dehors de leur mobilisation prévue dans le cadre des comités de pilotage locaux, ne sont pas intégrés de fait à la gouvernance régionale du programme alors qu'ils sont les destinataires finaux des actions menées dans Breizh Bocage.

---

<sup>54</sup> Si lors des tables rondes la dimension technique et complexe du programme a été avancée pour expliquer le manque d'implication des élus régionaux et départementaux est technique et complexe, force est aussi de constater que leur participation au programme n'est ni prévue ni encouragée dans le cadre actuel de pilotage et de mise en œuvre du programme.

#### 4. 3. 2. 3 Répartition des rôles et gouvernance

Alors que les partenaires s'accordent dans l'ensemble pour dire qu'ils possèdent des rôles à la fois bien déterminés et complémentaires<sup>55</sup>, la possibilité de doublons entre partenaires a également été évoquée lors des tables rondes.

Cela concernait essentiellement l'instruction des dossiers de demande de financement, travail effectué par plusieurs partenaires en raison du maintien du mode de paiement dissocié pour certains partenaires.

Au-delà de la répartition des rôles, les partenaires ont souligné que leur degré de concertation et leur capacité à parvenir à une décision commune étaient fortement guidés par les impératifs de consommation des crédits, un des indicateurs de réussite essentiels en ce qui concerne les programmes européens et qui joue ici en quelque sorte le rôle de « juge de paix » entre les partenaires.

De même il est frappant de constater, au vu des enjeux que cela peut représenter, sur un plan aussi bien économique que technique, l'absence de représentants des entreprises et artisans impliqués dans le programme (pépinière, entreprises de travaux, bureaux d'études, représentants de la filière bois-énergie...). Les échanges formulés avec ce type d'acteurs à l'occasion des tables rondes ont permis de relayer leurs attentes en faveur d'une plus grande concertation dans le cadre du programme, et notamment lors de sa conception.

### 4.3.3 Le travail d'animateur

#### 4. 3. 3. 1 Les compétences et rôle de l'animateur

Véritables opérateurs du montage des projets et animateurs de leur mise en œuvre sur le terrain, les porteurs de projets jouent un rôle clé dans le déroulement du programme. Ils sont confrontés à des responsabilités multiples et se doivent de disposer d'un éventail large de compétences, réparties dans plusieurs domaines :

- technico-scientifique (environnement, écologie, foresterie, agronomie, cartographie...);
- administratif et juridique (constitution des dossiers de demande de financement, appels d'offre...);
- gestion de projet (maîtrise d'œuvre de travaux...);
- communication et d'animation (auprès des élus, de la profession agricole...).

Cette situation est d'autant plus vraie que les structures engagées dans le programme sont pour la grande majorité de taille modeste et disposent de

---

<sup>55</sup> Sur une échelle de 1 à 10, et concernant l'accord avec l'assertion « Les différents partenaires ont des rôles bien déterminés et complémentaires », la note moyenne sur 16 répondants était aux alentours de 7,5, sans aucune note en dessous de 5 et avec un écart type de 1,5.

moyens limités, et que les porteurs de projets ne peuvent s'appuyer sur les compétences d'autres agents de sa structure. Il faut mentionner également que certains des animateurs ne travaillent pas à plein temps sur le programme Breizh Bocage, ce qui peut compliquer leur travail dans le cadre de Breizh Bocage.

Pour satisfaire ces besoins, le programme Breizh Bocage a abouti à la création, dans bien des cas *ex-nihilo*, de poste de techniciens bocage et le recrutement de plus d'une soixantaine d'animateurs, représentant environ 60 ETP. Logiquement, la mise en place du programme a donc nécessité un temps d'apprentissage pour ces techniciens, en fonction de leur formation et de leur expérience. Cette montée en compétence a été très différente selon les cas. De nombreux animateurs ont été recrutés en sortie d'école ou après une première expérience professionnelle. Sur l'échantillon des répondants à l'enquête trois quarts des porteurs de projets ont ainsi moins de 35 ans et 80 % disposent d'une expérience en matière de bocage inférieure à 5 ans. En dépit de compétences en adéquation avec les exigences du programme<sup>56</sup>, pour la plupart des animateurs les premières années du programme ont donc été marquées par l'apprentissage du métier de technicien bocage<sup>57</sup>.

Pour d'autres raisons liées aux habitudes de travail et aux partis pris techniques, les opérateurs historiques du bocage en Bretagne et les techniciens rompus aux actions bocagères (et notamment les porteurs de projets implantés dans les Côtes d'Armor) ont également connu des difficultés pour s'adapter au programme.

Au total, un des constats de cette première partie du programme consiste à reconnaître à la fois la centralité et la complexité des missions des animateurs. Les jugements parfois sévères portés par les partenaires<sup>58</sup>, tout autant que les attentes le plus souvent fortes exprimées par les porteurs de projets en faveur d'un accompagnement renforcé, témoignent de l'enjeu qui se cristallise autour des questions d'animation.

#### 4. 3. 3. 2 La coordination des animateurs

Même renforcée, la participation des porteurs de projet au comité de pilotage régional n'est pas suffisante pour assurer une véritable coordination de l'action des porteurs de projets à l'échelle régionale. En l'absence d'une telle

---

<sup>56</sup> La presque totalité des porteurs de projet ayant répondu à l'enquête disposent d'une formation en environnement ; les deux autres compétences qui ressortent étant l'agronomie et le SIG.

<sup>57</sup> Outre les difficultés d'ordre technique, les manques les plus fréquemment relevés par les animateurs portent sur les compétences en SIG, l'animation agricole et les questions juridiques. D'autres difficultés mentionnées concernent l'adaptation au contexte local et l'intégration dans les jeux d'acteurs locaux.

<sup>58</sup> Sur une échelle de 1 à 10, et concernant l'accord avec l'assertion « le profil des animateurs est adapté aux besoins du terrain », la note moyenne sur 16 partenaires répondant était aux alentours de 6,5, avec une note minimale de 4.

coordination, le programme actuel n'a pas vocation à organiser des retours d'expériences et de veiller à l'homogénéité des pratiques au niveau régional<sup>59</sup>.

Si localement une coordination à l'échelle départementale est en cours d'émergence, comme dans le Morbihan ou dans les Côtes d'Armor à travers la constitution de réseaux de porteurs de projets à l'initiative de ces derniers, il n'existe pas à ce jour de réflexion quant à la possibilité de mettre en place un dispositif pérenne de coordination de l'ensemble des animateurs de Breizh Bocage<sup>60</sup>. Le groupe de travail sur le bocage de l'association des techniciens des bassins versants bretons (ATBVB) qui pourrait s'en approcher le plus, ne concerne toutefois que les structures de bassins versants et ne fédère pas l'ensemble des techniciens.

Alors qu'unaniment, partenaires comme porteurs de projets appellent aujourd'hui de leurs vœux la mise en place de ce type d'échanges, jusqu'à présent, les écarts de niveaux, les spécificités départementales et l'organisation départementale du programme héritée historiquement des programmes antérieurs n'ont pas permis la concrétisation des quelques initiatives lancées dans ce sens.

#### 4.3.4 Le système de suivi

##### 4.3.4.1 Un suivi concentré à l'échelle du projet

Schématiquement, le suivi des projets Breizh Bocage peut se décliner selon trois échelles principales :

- L'échelle de la parcelle, au niveau de laquelle s'effectuent les opérations bocagères ;
- L'échelle territoriale (commune, sous bassin versant), utilisée pour la conception et la réalisation des projets Breizh Bocage, effectués par les structures porteuses ;
- L'échelle départementale ou régionale, qui est le cadre de la mise en œuvre du programme Breizh Bocage par les services de l'Etat, que ce soit par la DRAAF pour l'échelle régionale ou la DDTM pour l'échelle départementale.

Si en théorie il devrait être possible de procéder au suivi du programme à chacune de ces échelles, dans les faits, le système de suivi actuel repose essentiellement au niveau du projet, à savoir l'échelle territoriale.

---

<sup>59</sup> Sur une échelle de 1 à 10, et concernant l'accord avec l'assertion « l'homogénéité des projets est assurée par la concertation avec les porteurs de projet au niveau régional », la note moyenne sur 16 partenaires répondant était aux alentours de 5, avec une note minimale de 1.

<sup>60</sup> Il convient de faire mention ici de l'organisation de deux journées régionales de rencontre et d'échange entre techniciens.



Ainsi, chaque structure porteuse développe à sa manière son système d'information géographique, en fonction de ses besoins et de l'ambition de sa politique en la matière. Voici ci-dessous l'exemple d'un suivi cartographique structuré, qui s'inscrit dans la durée et qui sert d'outil d'aide à la décision, pour une gestion durable des haies ou une mise en cohérence des politiques.

#### **Exemple du système de suivi de COGLAIS Communauté**

Un suivi cartographique est développé depuis 2008 dans le cadre du projet Breizh Bocage. Face aux difficultés techniques, et surtout au temps nécessaire pour ce suivi, un géomaticien a été recruté en novembre 2010 et a permis la structuration du suivi cartographique, avec la constitution d'outils utilisables ensuite par les techniciens. Ainsi, la création d'une couche unique au sein de laquelle l'ensemble des données sont saisies, permet à la fois un gain de temps (la haie n'est saisie qu'une seule fois), mais aussi un meilleur suivi dans le temps des réalisations (tant sanitaire que technique). Par ailleurs, l'achat de matériel d'impression adéquat a permis l'impression de posters utilisés comme supports illustratifs dans le cadre de l'animation territoriale.

Le géomaticien a été recruté pour effectuer un travail transversal profitant à l'ensemble des services de la Communauté de Communes (rassembler, harmoniser, produire, partager l'information géographique), et a plus particulièrement bénéficié au projet Breizh Bocage de la collectivité, très demandeur en matière de SIG. En cela, Breizh Bocage a été un élément déclencheur pour l'embauche d'un géomaticien afin d'aider les techniciens bocage à organiser leur travail.

D'ailleurs, d'autres données environnementales sont progressivement intégrées au sein des couches SIG : périmètre de protection de captage, zone humide, pédologie... Cette mise en cohérence de données devant permettre de construire un outil favorisant l'articulation des politiques entre elles, au travers d'une vision transversale du territoire et des actions menées.

Deux stagiaires ont ensuite permis d'avancer successivement sur la création d'un plan de gestion du bocage, puis sur sa traduction en un modèle sous Arcview. Cet outil a été construit sur la base des recommandations du groupe de travail régional (auquel le géomaticien de la collectivité participe), pour une compatibilité des sorties SIG avec les exigences du programme Breizh Bocage, mais va plus loin. Il doit permettre en effet une gestion sur le long terme du bocage, via la connaissance de l'état du bocage (fonctionnalité, espèces...) et la planification des travaux ; chaque linéaire étant associé à un demandeur. L'objectif de Coglais Communauté est de développer un outil plus libre (sous Qgis par exemple) et de transférer sa base de données sur Internet, et ainsi d'évoluer vers un Websig consultable en externe. Il s'agirait alors d'utiliser cet outil pour structurer une filière bois sur le territoire, en fournissant des informations en ligne aux agriculteurs, aux CUMA...

Le programme Breizh Bocage a été conçu initialement par les partenaires en analysant le fonctionnement et le résultat des programmes et politiques antérieurs, et le système de suivi n'échappe pas à cette règle. La conception du système du suivi provient ainsi d'une double volonté :

- de s'assurer que les projets étaient bien réalisés, et en conformité avec les exigences des partenaires ;
- de pouvoir localiser dans le futur le maillage bocager ayant été reconstitué par le programme Breizh Bocage.

C'est pourquoi un certain nombre d'indicateurs et de réalisations cartographiques a été demandé aux porteurs de projet dans les rendus qu'ils doivent fournir à l'issue de chacune des différentes phases. Ainsi, couplé à la structuration en 3 volets, ce suivi permet aux partenaires de s'assurer partiellement de la cohérence du projet, et ce à différentes étapes de sa mise en œuvre. Cependant, ces exigences n'étant ni formalisées, ni précisées (méthode de calcul) dans le cahier des charges, la comparaison des informations n'est pas possible à l'échelle régionale et leur analyse est effectuée projet par projet par le guichet unique du département.

L'absence de concertation en amont avec des experts du système d'information géographique comme avec les futurs utilisateurs du système de suivi de suivi cartographique a conduit à la conception d'outils de suivi incomplets et partiellement inadaptés, malgré leur intérêt reconnu par tous, à commencer par les porteurs de projet. Plus précisément, ces différents éléments avaient l'objet de discussions lors de la préparation du premier cahier des charges, mais n'avaient pas été jugées prioritaires alors.

Modifié en cours de route, notamment à partir d'une analyse des besoins des acteurs et à la mise en place d'un groupe de travail ad hoc, le système de suivi est actuellement encore en construction. Cette procédure de révision s'organise autour des deux constats suivants :

- le fait, tout d'abord que les exigences demandées aux structures porteuses aient été perçues comme trop contraignantes, et susceptibles d'entraver l'engagement de nouvelles structures ne possédant pas les compétences cartographiques nécessaires (même si d'après les échanges produits lors des tables rondes que bon nombre de structures ont profité du programme pour s'équiper en outils et compétences cartographiques).
- le fait ensuite que les données collectées à l'échelle du projet ne sont pas uniformes, et varient énormément d'un projet à l'autre, ce qui ne permet pas de procéder à leur traitement au niveau régional. Pour remédier à cela, un référentiel commun a été proposé et est en cours de diffusion. Ce dernier doit permettre d'uniformiser les méthodes de collecte et de renseignement des données cartographiques.

L'étude confiée en 2010 au Master SIGAT et animé par le Conseil régional et la DRAAF Bretagne a permis d'approfondir ces constats.

***Recommandations de l'étude menée par le master SIGAT :***

*Définition d'un référentiel commun :*

- *caractérisation commune des haies pour une homogénéité des données quelque*

*soit le territoire ou le porteur de projet*

- *critères de caractérisation, comme l'orientation, la position par rapport à la pente...*
- *identification et délimitation de l'objet « haie »*
- *structuration minimale pour permettre une mutualisation des données à l'échelle régionale*
  - *création d'une base de données à l'échelle locale (numérisation, structuration, métadonnées)*
  - *administration des données à l'échelle régionale (réception, centralisation et organisation)*
  - *diffusion des données*
- *élaboration d'outils méthodologiques pour accompagner de nouvelles structures lors de leur entrée dans le programme*
  - *création de guides méthodologiques*

*Accompagnement des structures*

- *appui Internet*
- *appui terrain (groupe de travail, formations...)*

A partir de ces conclusions, un groupe de travail s'attache actuellement à décliner de façon opérationnelle ces recommandations. Parallèlement, des informations et formations sont adressées aux porteurs de projets pour les aider dans la prise en main du référentiel et des outils de suivi.

En tout état de cause, le volet consacré au système de suivi dans l'enquête réalisée auprès des porteurs de projets conforte bien les constats déjà réalisés :

- Bien que les porteurs de projet s'estiment compétents en matière de SIG<sup>61</sup>, les outils de suivi restent difficiles à utiliser<sup>62</sup> et nécessitent du temps, souvent au détriment de l'animation.
- Une vision globale de chacun des projets n'est pas complètement permise<sup>63</sup>, avec une comparaison fine entre projets impossible, et aucun suivi-évaluation dans le temps et systématique des opérations bocagères prévu (taux de reprise, pertinence de l'aménagement...); il n'est pas possible de déterminer les caractéristiques des projets les plus efficaces, et ainsi de procéder à une amélioration continue du programme Breizh Bocage.

---

<sup>61</sup> 2 porteurs de projet sur 3 estiment que cela s'inscrit dans leurs compétences

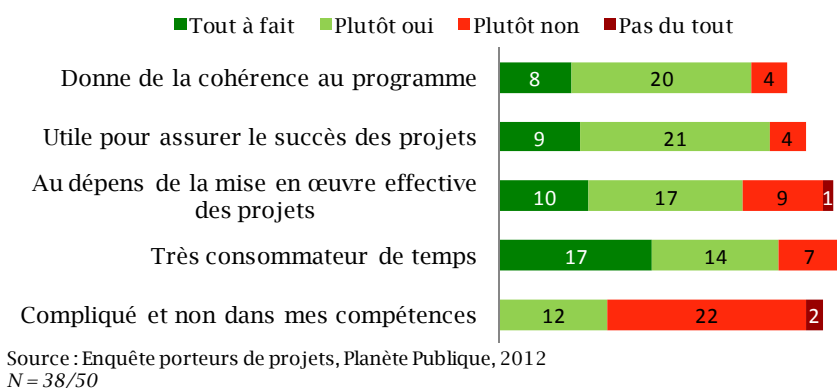
<sup>62</sup> Sur une échelle de 1 à 10, et concernant l'accord avec l'assertion « les outils de suivi sont connus et faciles à utiliser », la note moyenne sur 16 partenaires répondant était aux alentours de 6, avec une note minimale de 2.

<sup>63</sup> Sur une échelle de 1 à 10, et concernant l'accord avec l'assertion « les outils de suivi sont connus et faciles à utiliser », la note moyenne sur 16 partenaires répondant était aux alentours de 6, avec une note minimale de 2.

- L'agrégation des données à l'échelle régionale est particulièrement difficile, et leur exploitation pour obtenir une vision globale du programme<sup>64</sup> et conduire à un pilotage optimal du programme reste faible.

La perception des porteurs de projets quant au système de suivi actuel est représentée à travers le graphique suivant :

**Selon vous, le système de suivi actuel (indicateurs, SIG...) :**



**Figure 27 : Perception des animateurs Breizh Bocage par rapport au système de suivi**

#### 4. 3. 4. 2 Un suivi focalisé sur les réalisations et le linéaire

En ce qui concerne les indicateurs réellement suivis et exploités à l'échelle régionale, ils sont essentiellement de nature financière et quantitative (linéaires plantés ou restaurés<sup>65</sup>), en réponse aux attentes de l'Europe en la matière. En dehors de ce suivi de moyens, aucun objectif de suivi environnemental des résultats n'a été clairement défini lors de la conception du programme.

Si la caractérisation des fonctionnalités environnementales des linéaires réalisés est désormais exigée pour chacun des projets (type de haie, position par rapport à la pente, carte des points noirs...), ni la collecte de données, ni le calcul de ces indicateurs ne sont effectués de la même manière dans les différents projets.

Ainsi, contrairement à une perception qu'ont certains porteurs de projets (révélée lors des tables rondes notamment), il n'est pas possible actuellement d'exploiter ces données à l'échelle régionale, et ainsi de procéder à une évaluation environnementale globale du programme Breizh Bocage.

Par ailleurs, il est ressorti lors des tables rondes que le calcul de tels indicateurs d'effets environnementaux (par rapport à la qualité de l'eau, la biodiversité...) n'était ni aisée, ni aboutie, malgré l'existence d'indicateurs tels que ceux présents

<sup>64</sup> Sur une échelle de 1 à 10, et concernant l'accord avec l'assertion « les outils de suivi permettent de fournir une bonne vision globale du programme », la note moyenne sur 16 partenaires répondant était aux alentours de 5,5, avec une note minimale de 1.

<sup>65</sup> Le système de suivi du maillage bocager est lui-même incomplet, puisque ne sont pas mesurées les linéaires détruits.

dans l'enquête *Teruti - Lucas*, mais qui présentent l'inconvénient d'être peu flexibles.

Au total, les outils de suivi en l'état actuel ne permettent pas d'apprécier dans les détails les résultats du programme et *a fortiori* son impact précis escompté sur l'environnement. Ainsi, il est difficile de vérifier que le programme a atteint ses objectifs, et surtout de piloter le programme selon des critères environnementaux<sup>66</sup>.

Enfin, bien que les dimensions économiques du programme, comme par exemple son impact en termes d'emploi ou de développement de filières énergétique, soient considérées comme importantes, tant pour les structures porteuses que pour les individus conventionnés, ces dernières ne sont pas aujourd'hui assorties sinon d'indicateurs du moins d'outils de mesure permettant de discerner les tendances et dynamiques à l'œuvre.

#### 4. 3. 4. 3 Un suivi sur le terrain souffrant d'un manque de temps

En ce qui concerne les partenaires du programme, ils ne disposent que de peu de temps pour réellement se rendre sur place afin d'étudier les réalisations, et conseiller les techniciens bocage sur la base des observations réalisées. Ainsi, si le suivi des réalisations est effectué sur la base des données transmises par le porteur de projet, l'analyse des réalisations sur le terrain n'est pas fréquente, alors qu'il pourrait s'agir d'une méthode pour accompagner la montée en compétence technique des techniciens bocage, et fournir des recommandations techniques à même d'améliorer la mise en œuvre du programme (contenu du cahier des charges notamment), et *in fine* ses résultats.

Un suivi des travaux est effectué par les porteurs de projets lors de les différentes étapes de leur réalisation, jusqu'à leur restitution. Si cette action est qualifiée par plusieurs porteurs de projet rencontrés au cours des études de cas, il s'avère que le temps accordé par le programme à cette action reste relativement restreint. En effet, au début, 10 % du projet HT était disponible pour assurer l'ingénierie de projet lors des volets 3, ce qui était insuffisant pour les projets efficients en termes de travaux ; désormais, il s'agit d'un forfait fonction de la longueur de haies plantées qui est appliqué.

---

<sup>66</sup> Sur une échelle de 1 à 10, et concernant l'accord avec l'assertion « les outils de suivi sont utilisés pour piloter le programme Breizh Bocage et permettent de vérifier que ses objectifs sont atteints », la note moyenne sur 16 partenaires répondant était aux alentours de 5,5, avec une note minimale de 1.

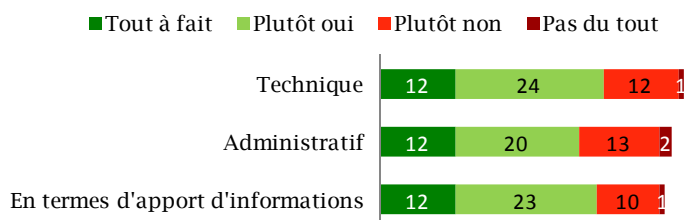
## 4.4 Analyse de la mobilisation, de l'information et de la communication

### 4.4.1 L'accompagnement régional et la communication à destination des porteurs de projet

Dans l'ensemble, les animateurs de Breizh Bocage se disent globalement satisfaits de l'accompagnement régional, tant sur son volet technique qu'administratif.

Si par accompagnement technique on entend l'aide apportée concrètement à la réalisation des études et des travaux, l'accompagnement administratif désigne quant à lui l'appui des porteurs de projets au montage des dossiers de demande de financement, au suivi des financements ainsi qu'à la conduite générale des projets conformément aux attentes du cahier des charges.

#### Etes-vous satisfait de l'accompagnement régional ?



Source : Enquête porteurs de projets, Planète Publique, 2012  
N = 47/50

Figure 28 : perception des animateurs de l'accompagnement régional

Cette perception plutôt positive est d'ailleurs partagée par les partenaires du programme, avec toutefois une légère inflexion concernant l'accompagnement administratif. Les résultats du questionnaire auprès des 16 partenaires sanctionnent ainsi d'une note moyenne de 8,4 sur 10 l'apport de l'accompagnement technique pour les porteurs de projet tandis que le soutien pour la partie administratif enregistre une note moyenne de 7,3 sur 10 avec toutefois des écarts importants dans les réponses des différents partenaires.

Concrètement, une grande part de l'accompagnement se fait par l'intermédiaire de relations interpersonnelles entre porteurs de projet et partenaires. Ainsi, les demandes des porteurs de projet ne sont pas centralisées, mais adressées au fil de l'eau à un ou plusieurs partenaires. De ce fait, les réponses apportées peuvent certes sembler globalement cohérentes avec le discours régional<sup>67</sup>, grâce à la concertation permise par le comité de pilotage régional, mais dans le détail, comme l'illustrent l'enquête et les entretiens, elles sont soumises à des différences d'interprétation importantes d'un partenaire à l'autre selon certains

<sup>67</sup> C'est en tout cas la perception des partenaires du programme, dont le taux d'accord sur ce point est de 7,5 / 10 d'après l'enquête réalisée auprès de 16 d'entre eux ; toutefois, notons quelques divergences et surtout plusieurs non réponses.

porteurs de projet (et notamment d'un département à l'autre, comme le révélait une structure porteuse à cheval sur plusieurs départements).

La qualité intrinsèque de chacune de ces réponses ne s'en trouve pas remise en question pour autant. Des outils et démarches d'accompagnement collectif existent en effet et permettent de diffuser une information générale à l'ensemble des acteurs engagés dans le programme :

- Outils de communication : lettre d'information Breizh Bocage, Comptes Rendus des comités de pilotage régionaux... la plupart passant par le canal des messages électroniques ;
- Une conférence régionale organisée chaque année, généralement, à laquelle sont invités les acteurs du programme ;
- Des formations organisées régulièrement, sur la base d'un programme de formation co-construit avec les porteurs de projet.

Toutefois, de l'avis de plusieurs parties prenantes du programme, tant partenaires qu'opérateurs<sup>68</sup>, ces outils et démarches sont à l'heure actuelle insuffisamment développés ; il a été fait plusieurs fois mention de l'absence d'un guide méthodologique, d'un forum d'échange...

Par ailleurs, ces outils qui ont été conçus par les partenaires à partir des attentes du terrain (relayées notamment grâce à la participation des représentants de porteurs de projet aux instances de pilotage mais aussi par le biais des appels aux formations) ont d'abord été pensés pour assurer la mise à niveau globale des porteurs de projets.

Pour plusieurs porteurs de projets leur diffusion apparaît encore trop descendante et ne permet pas de favoriser le partage de connaissance entre les territoires engagés dans le programme. A cet égard, en dehors des formations qui avaient pu être proposées au démarrage du programme, le niveau régional, principalement centré sur les questions d'instruction et de consolidation des financements, ne constitue pas un espace de déploiement pour l'accompagnement technique et administratif des projets. Aucun outil n'existe pour l'instant pour rassembler et mettre à disposition toutes les réponses aux questions des porteurs de projets, tant d'un point de vue juridico-administratif (constitution d'un dossier de demande de financement, règles pour les appels d'offre...), technique (prescriptions pour les plantations, réalisation de la cartographie...) ou bien de gestion de projet (planning type d'une mission...). A ce titre, des demandes pour la création de guides ou d'un forum régional sont régulièrement formulées par les porteurs de projet, mais n'ont jusqu'à présent pas abouti.

---

<sup>68</sup> Tant les entretiens approfondis que l'enquête auprès des partenaires révèlent cette tendance : si la note moyenne obtenue à partir du questionnaire rempli par 16 partenaires est moyenne (7), des disparités existent, avec notamment une note minimale de 3.



Enfin, bien que globalement les différents partenaires se considèrent comme relativement disponibles pour répondre aux questions des porteurs de projet<sup>69</sup>, d'une part, ces derniers ne disposent pas nécessairement toujours de l'ensemble des réponses attendues<sup>70</sup> et, d'autre part, leur disponibilité est assez variable d'un département à l'autre.

S'il n'est pas utile de rappeler ici le manque de moyens alloués aux guichets uniques, on constate que dans les cas où l'accompagnement est jugé le plus satisfaisant, le travail du guichet unique a été associé à des capacités supplémentaires d'animation. L'exemple du Finistère<sup>71</sup> illustre bien ce constat : le recrutement d'un animateur au sein du Conseil général a permis de libérer du temps aux guichets uniques et de mieux répartir la charge de l'accompagnement entre, d'un côté un volet administratif assurée par le guichet unique et de l'autre un accompagnement et une animation de terrain effectué par l'agent du CG29. Ce système, qui semble bien apprécié par les porteurs de projets, permet de renforcer la présence d'un référent technique sur le terrain tout en conservant une activité forte en termes de suivi administratif des projets.

#### **4.4.2 De l'animation territoriale à la mobilisation**

##### **4.4.2.1 La mobilisation initiale des structures porteuses au niveau régional**

Plusieurs facteurs expliquent l'engagement initial des structures porteuses dans le programme Breizh Bocage. Certes, le programme Breizh Bocage constitue désormais quasiment le principal levier public de restauration du bocage mais les taux de financement particulièrement incitatifs jouent un rôle décisif dans la décision des collectivités à se lancer dans des projets Breizh Bocage.

L'adéquation entre les objectifs de la structure et ceux du programme, le volontarisme des élus ainsi que la sensibilisation et l'accompagnement réalisés par les partenaires constituent également des leviers importants de mobilisation des porteurs de projets.

Le principal frein à la mobilisation identifié dans l'enquête porte en revanche sur la complexité de la procédure. Toutefois, il faut bien noter qu'il s'agit d'une analyse à posteriori, et les entretiens approfondis permettent d'avancer que cette difficulté n'était pas nécessairement perçue dès le début de la démarche, ou tout du moins pas avec la même intensité. Les autres difficultés relèvent plus d'un contexte défavorable, aussi bien en termes de moyens (budget, compétences en

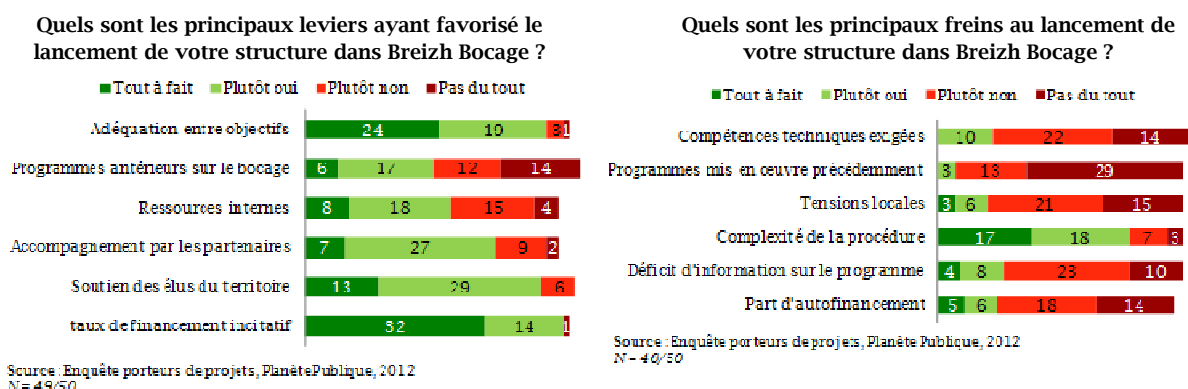
---

<sup>69</sup> Les résultats du questionnaire auquel 16 partenaires ont répondu vont dans ce sens, avec une note de 8,1 / 10 concernant cette affirmation, tandis que les entretiens avec les porteurs de projet ont confirmé cette tendance (à l'exception du département des Côtes d'Armor).

<sup>70</sup> C'est en tout cas ce qui ressort du questionnaire adressé aux partenaires, avec une note de 6,8 / 10 sur l'adéquation avec l'assertion : « les partenaires du programme disposent des informations nécessaires pour répondre aux questions des porteurs de projet »

<sup>71</sup> Mais aussi du Morbihan, avec l'entrée dans le programme de l'ODEM.

SIG...) que politique (manque de soutien des élus, incertitudes autour de la PAC...).



**Figure 29 : perception des porteurs de projet des facilités et difficultés rencontrées lors du lancement de leur projet**

Au-delà des facteurs initiaux, deux processus ont pu renforcer ces dynamiques d'adhésion :

- une modification du programme Breizh Bocage en lui-même, avec un nivellement de tous les objectifs du programme, un relatif assouplissement de la procédure ainsi qu'une moindre exigence en ce qui concerne le suivi cartographique ;
- un changement dans la compréhension qu'ont les structures du programme Breizh Bocage et du bocage en général, au travers d'une information, d'un accompagnement et surtout d'une animation ayant pour but de générer des dynamiques locales (auprès des élus et techniciens des structures, principaux initiateurs de l'engagement des structures dans le programme<sup>72</sup>).

A cet égard, les partenaires s'accordent pour dire que cette animation régionale (animateur à la DRAAF) et départementale (postes financés par la mesure 323D2 du PDRH, dans le Finistère par exemple) a porté ses fruits sur les territoires qui étaient peu engagés (Finistère notamment) et a permis d'assurer une relativement bonne couverture en projet sur le territoire régional<sup>73</sup>.

Cependant cette animation nécessite des moyens, comme l'ont bien mentionné plusieurs partenaires (entretiens, verbatim de l'enquête), et tous les partenaires ne considèrent pas comme utile de couvrir l'ensemble du territoire, mais d'abord et avant tout les zones prioritaires.

Enfin, notons que les études comparatives ont permis de mettre en évidence des raisons de non engagement dans le programme Breizh Bocage : voir ci-dessous.

<sup>72</sup> Du point de vue des porteurs de projet ayant répondu à l'enquête, qui estiment que leur projet est né de l'impulsion d'élus et / ou de techniciens de leur structure dans plus de 70 % des cas.

<sup>73</sup> Cette affirmation a ainsi récolté une note de 8 / 10 (avec un relativement faible variabilité dans les réponses) dans l'enquête complétée par 16 partenaires du programme

#### **Exemple du Comité de Bassin Versant de la Lieue de Grève**

Un projet prioritaire sur une thématique agro-environnementale (algues vertes et fuites d'azote) freine l'engagement de la structure dans le programme Breizh Bocage (moyens humains limités, mobilisation des agriculteurs par ailleurs, maillage bocager relativement bien préservé...). Par ailleurs, une politique bocagère est développée sur fonds propres : incitation à l'identification du bocage dans les PLU et à l'engagement dans des MAE T, réalisation de plans de gestion du bocage, structuration d'une filière bois énergie. En outre, un engagement dans un futur programme Breizh Bocage est désormais envisagé.

#### **Exemple de l'Institution d'Aménagement de la Vilaine (IAV)**

Deux constats expliquent l'absence de projets sur certaines parties du territoire :

- une absence de structures porteuses sur certaines parties du territoire ou en cours d'émergence ;
- une politique par bassins versants, engagés par ailleurs sur d'autres politiques, mobilisant peu les Communautés de Communes ;

Mais une volonté de l'IAV de ne pas se substituer aux maîtrises d'ouvrages locales, et donc de ne pas s'engager dans le programme Breizh Bocage.

#### 4.4.2.2 La mobilisation des individus par l'animation locale

Par rapport aux programmes bocagers antérieurs, le travail d'animateur a été pleinement pris en compte et reconnu dans le cadre du programme Breizh Bocage. Ainsi, des temps d'animation sont inscrits dans le cahier des charges pour développer l'animation dans le cadre de la phase diagnostic (V2), mais aussi pour assurer la maîtrise d'œuvre lors de la phase de travaux (V3).

Cependant, le calcul des temps d'animation repose sur un financement de moyens (2,5 jours par exploitation sont ainsi prévus dans le volet V2), et non d'un financement de postes, comme ce peut être le cas dans d'autres programmes environnementaux (dans le cas des Contrats Restauration Entretien - CRE - financés par l'Agence de l'eau par exemple).

Ce choix de financer l'animation a été souhaité par certains partenaires du programme afin de contrôler au mieux le temps d'animation, et financer les réalisations au plus juste du temps d'animation.

Il reste qu'en dépit des arguments avancés par les partenaires, cette approche continue de poser problème aux animateurs. Deux griefs majeurs lui sont ainsi adressés :

- d'un côté, son manque de souplesse au niveau administratif, ce système imposant un suivi très strict des heures passées dans chaque exploitation et la production d'une quantité importante de pièces justificatives ;

- d'un autre côté, son inadéquation territoriale et les difficultés de calibrage en fonction des territoires<sup>74</sup>, le temps d'animation étant variable selon les territoires.

Par ailleurs, l'analyse du travail réalisé par les animateurs amène à s'interroger sur la nature même de l'animation, qualifiée de territoriale, mais qui s'apparente à certains égards plus à une démarche de sensibilisation et de démarchage visant à faciliter l'acceptation des projets Breizh Bocage. Cela provient du fait que :

- la mobilisation des individus n'est pas immédiate<sup>75</sup>, malgré leur bon accueil<sup>76</sup>, et de l'avis des porteurs de projets cette animation mériterait de s'effectuer en continue et s'inscrire dans la durée, ce que ne permet pas le programme Breizh Bocage (séparation en 3 volets, périmètre d'intervention limité et changeant chaque année...);
- la transversalité très restreinte de l'animation, concentrée sur les réalisations des projets Breizh Bocage, et qui ne permet pas de prendre en compte les enjeux du bocage en général ni même de travailler sur les autres interventions possibles (protection, gestion de l'existant...) et encore moins de développer des liens avec les autres politiques sectorielles (agriculture, eau, aménagement, foncier, environnement, énergie...);
- l'absence de modalités assurant le transfert de connaissances entre les animateurs et les individus conventionnés : par exemple, l'entretien des haies n'est peu ou pas évoqué en dehors des quelques minutes lors de l'entretien initial avec l'exploitant préconisées dans le cahier des charges.

Pour autant, cette animation concentrée, à la fois dans le temps et dans l'espace, a pour vertu d'inciter des habitants du territoire à s'engager dans le programme Breizh Bocage et à accepter que des haies soient plantées ou restaurées sur leurs terres. L'effet de cette animation sur la mobilisation des destinataires finaux est à la fois avéré et visible sur le territoire.

Les réponses fournies par les 50 répondants à l'enquête illustrent cette efficacité de l'animation : en moyenne, depuis leur entrée dans le programme, les animateurs ont contacté 210 agriculteurs, ces contacts ont débouché sur un rendez-vous individuel avec 98 d'entre eux et 61 ont finalement accepté de signer une convention permettant d'engager des travaux sur leur exploitation. Force est d'admettre donc qu'avec près de 30 % de taux de réussite (pour près de 300 jours d'animation au total), les démarches d'animation mises en œuvre dans le cadre

---

<sup>74</sup> Mais perçu comme à peu près correct (2,5 j par exploitation) : avec 19 oui et 11 non lors de l'enquête menée auprès des structures porteuses

<sup>75</sup> 19 animateurs sur 31 estiment qu'il est plutôt difficile de mobiliser les agriculteurs, selon l'enquête passée auprès des structures porteuses

<sup>76</sup> 30 animateurs sur 32 se disaient plutôt ou très satisfaits de leur accueil, dans le questionnaire qui leur était destiné.

du programme témoignent d'une efficacité significative, selon les dires des principaux acteurs du programme. Les partenaires sont en effet une majorité à considérer ce résultat comme positif en lui attribuant une note de 8 sur 10 dans l'enquête.

Les différents acteurs rencontrés au cours des études de cas ont permis de mettre en évidence des facteurs de réussite de l'animation par rapport à la mobilisation des exploitants agricoles dans des opérations bocagères :

- Une animation territoriale mise en œuvre par le passé, sur des problématiques environnementales ou agricoles, avec un animateur et / ou une structure reconnue, et une relation de confiance établie et favorisant l'accueil de l'animateur ;
- L'exemplarité d'individus influents sur les territoires (exploitants, élus locaux, élus agricoles...), pouvant entraîner dans leur sillage une part des exploitants agricoles de leur territoire ;

En revanche, il est aussi apparu que la mise en œuvre d'autres politiques environnementales au même moment (zones humides par exemple) ou l'existence de tensions avec les représentants de la profession agricole pouvaient au contraire bloquer l'émergence d'opérations bocagères sur certaines communes.

Reste que les interrogations quant à la création de dynamiques de fond et à leur pérennisation suscitées par une telle animation persistent.

- Ainsi, les porteurs de projet présents aux tables rondes ont bien précisé qu'il s'agissait plus d'une somme de dynamiques individuelles que d'une dynamique réellement collective. Il leur est d'ailleurs très difficile d'organiser des réunions collectives qui rassemblent des agriculteurs, et ils estiment que du fait de leur nature individualiste, un effet d'entraînement par échanges entre agriculteurs semble limité. Cependant, l'obligation, inscrite dans le cahier des charges, pour les porteurs de projet de contacter individuellement chacun des agriculteurs du territoire, pourrait indirectement créer un effet d'entraînement : en effet, les agriculteurs n'acceptant pas la réalisation de travaux bocagers sur leur exploitation seraient ainsi perçus comme réfractaires<sup>77</sup> à un programme agissant en faveur de l'environnement, or la pression sociale sur les agriculteurs à ce sujet est particulièrement forte en Bretagne.
- Deuxième point d'interrogation, c'est bien sûr la pérennisation de cette dynamique dans le futur. Ainsi, cette animation reste concentrée sur l'engagement de nouveaux individus conventionnés, et peu sur la pérennisation de leur implication. Il est possible de relier cela, avec une prise en compte insuffisante de la valorisation du bocage (production de bois énergie ou d'œuvre, services éco-systémiques...), qui est peu ou pas

---

<sup>77</sup> En effet ils ont dans ce cas choisi de ne pas s'engager et ont bien été informés

mesurée, et ainsi difficile à illustrer dans le discours adressé aux individus conventionnés.

#### 4.4.3 Prise de conscience de l'intérêt du bocage et sa protection

##### 4.4.3.1 Un dispositif de communication et de valorisation *a minima*

Depuis l'échelon régional à travers les interventions des partenaires, jusqu'à l'échelon local (commune, parcelle agricole) et les actions conduites par les animateurs, le programme Breizh Bocage s'appuie sur un dispositif de communication qui concerne aussi bien le bocage (son histoire, ses intérêts...) que la mise en œuvre du programme (ses objectifs, ses modalités d'intervention...).

Cette communication déployée du haut vers le bas a pour but de sensibiliser les acteurs locaux sur les enjeux du bocage et à les inciter à appuyer les projets de reconstitution. Contrairement aux démarches d'animation présentées précédemment, cette communication vise un public plus large avec pour objectif de générer une prise de conscience sur l'intérêt du bocage et donc la nécessité de le préserver.

Si à travers cette approche, on perçoit bien l'apport indirect sur la protection et la gestion du bocage que pourrait engendrer une communication offensive associée au programme Breizh Bocage, dans les faits on constate un recours *a minima* de la communication et de l'information dans le cadre du programme. Tandis qu'au niveau local, les collectivités et en particulier les syndicats de bassins versants ont largement mobilisé les supports écrits (plaquettes, lettre d'information...), au niveau régional la communication sur le programme a été cantonnée à l'alimentation des sites Internet institutionnels des partenaires. Lors des tables rondes, les services de la DRAAF signalaient toutefois la parution régulière (de 1 à 2 fois par semaine) d'informations relatives au programme dans les quotidiens de référence, Ouest France ou Le Télégramme.

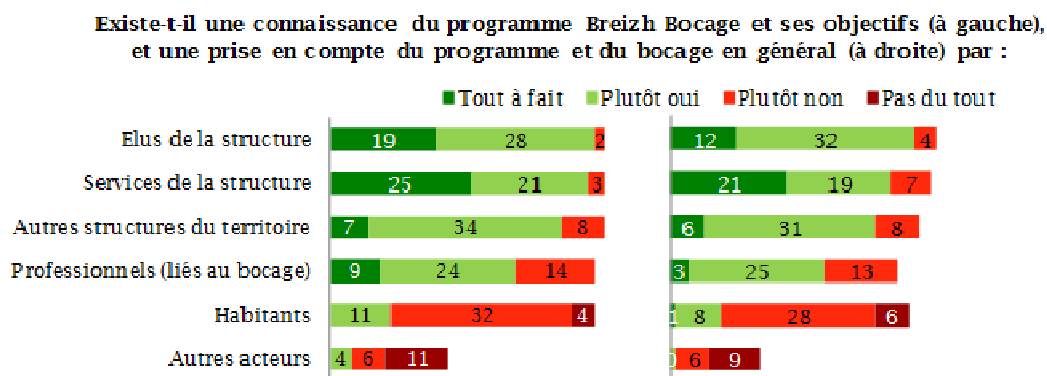
Par ailleurs, et plus qu'une simple information écrite, une véritable communication orale, *de visu*, apparaît nécessaire pour permettre un réel changement de comportements, voire même une formation pour accompagner un changement des pratiques. En effet, un certain nombre d'acteurs du territoire peuvent interférer avec la mise en œuvre des projets Breizh Bocage : élus locaux (rôle de relai, classement des haies dans les PLU...), services administratifs ou techniques de différentes collectivités (fourniture des coordonnées des exploitants, entretien des bords de route...), etc. Or, l'information, voire la formation de ces acteurs nécessite du temps, dont ne disposent pas les animateurs bocage en l'état actuel du programme Breizh Bocage.

#### 4.4.3.2 Des effets perçus par les porteurs de projets et les partenaires

D'après les deux enquêtes, tant les partenaires que les porteurs de projet reconnaissent l'enjeu lié à la communication sur le programme et sur le bocage en général. Selon eux, cette dernière permet non seulement une prise de conscience de l'intérêt du bocage qui s'opère à la fois au niveau de l'échelon régional, mais aussi une plus grande connaissance des objectifs du programme Breizh Bocage et surtout une meilleure prise en compte de Breizh Bocage dans les autres politiques. Ces apports sont illustrés à travers les deux graphiques suivants :

	Moyenne	Ecart Type	Minimum	Maximum
Il existe une prise de conscience générale de l'intérêt du bocage à l'échelon régional (élus, administrations...)	7,6	1,8	5	10
Les objectifs de Breizh Bocage sont connus et diffusés au sein des services de votre structure	7,9	1,7	5	10
Les objectifs de Breizh Bocage sont pris en compte dans les autres politiques et actions de votre structure	7,6	2,1	4	10
Il existe une prise de conscience de l'intérêt du bocage à l'échelon local (élus, professionnels)	7,9	1,3	6	10
Les objectifs de Breizh Bocage sont connus à l'échelle locale (élus, professionnels...)	7,2	2	4	10
Les objectifs de Breizh Bocage sont pris en compte dans les politiques à l'échelle locale (aménagement du territoire, bois énergie...)	6,9	1	5	8

Figure 30 : Perception des partenaires (16 répondants) en ce qui concerne la connaissance et la prise en compte du bocage et de Breizh Bocage



Source : Enquête porteurs de projets, Planète Publique, 2012  
N = 49/50

Figure 31 : perception des porteurs de projet concernant l'appropriation du bocage et de Breizh Bocage par les différents acteurs du territoire

Toutefois, une analyse plus fine de ces résultats (complétés par les verbatim, et les entretiens réalisés) montre que cette communication :

- est essentiellement centrée sur les acteurs au cœur du programme (élus, agriculteurs...);



- touche peu un plus large public (dont les marges d'action en faveur du bocage sont peut être plus limitées) ;
- est peu destinée aux entreprises et autres opérateurs, qui participent pourtant à la structuration d'une filière bocagère.

Ainsi, si le programme Breizh Bocage semble être connu et reconnu comme le programme agissant en faveur du bocage en Bretagne, ses modalités de fonctionnement le sont moins.

Alors que la sensibilisation des élus devrait conduire à une prise d'intérêt de leur part pour le bocage et le programme Breizh Bocage, et surtout à une prise en compte de ces éléments dans leurs politiques (territoriales, locales...), il semble que la mise en cohérence de Breizh Bocage avec les réglementations et autres politiques reste limitée (cf. analyse de la cohérence externe).

Ceci peut s'expliquer par la faible transversalité de l'animation, avec un public de l'animation limité aux individus conventionnés (tel que calibré dans le cahier des charges, et en dehors des COPIL locaux), alors que d'autres acteurs du territoire pourraient jouer un rôle dans la préservation du bocage notamment (élus avec les classements au PLU, les enfants pouvant sensibiliser à leur tour leurs parents...) et que l'animation pourrait déborder du programme Breizh Bocage stricto sensu.

## **4.5 Prise en compte des autres politiques et outils d'intervention sur le bocage**

La mise en œuvre du programme Breizh Bocage s'inscrit dans un ensemble de dispositifs réglementaires et incitatifs particulièrement dense, constitué à partir de la fin des années 1970 et mis en œuvre à des échelles variées. Indirectement, le bocage est également concerné par les politiques réglementaires dans le domaine de l'eau comme dans le domaine de l'agriculture. L'analyse succincte de ces modalités d'intervention doit permettre d'apprécier la cohérence et l'articulation effective des actions développées dans le cadre du programme.

### **4.5.1 Principaux dispositifs réglementaires et incitatifs en faveur du bocage**

#### 4.5.1.1 Les outils réglementaires

Les principaux textes composant le volet réglementaire applicable aux politiques bocagères peuvent être regroupés en deux ensembles :

- Les règles relatives aux distances et hauteurs de plantation : plusieurs textes fixent les règles de distance et de hauteur légales applicables aux arbres et plantations en limite de propriété.

*Les articles L-671 et L-672 du code civil disposent ainsi qu'en fonction de leur hauteur, inférieure ou non à 2 mètres, les haies doivent être respectivement plantées à 0,5 ou à 2 mètres de la propriété voisine, susceptible cependant de*

*dérogation en cas de commun accord entre les propriétaires et selon les usages locaux codifiés par les Chambres d'Agriculture. D'autres textes issus des codes juridiques régissent les distances et hauteurs applicables dans les politiques sectorielles : pour les infrastructures linéaires par exemple, le Code des postes et télécommunications (article 65) oblige les propriétaires à entretenir leurs arbres sous peine d'amendes.*

- Les règles relatives à la protection et à la préservation du bocage existant : Pour les propriétaires privés comme pour la puissance publique, il existe de nombreux dispositifs juridiques permettant d'intervenir sur le bocage à des fins de préservation.

*En vertu des baux ruraux (Code Rural et de la Pêche Maritime, article L411-28), l'autorisation du propriétaire des terres est obligatoire pour supprimer ou planter une haie et dans la haie, seuls les arbres de haut-jet pour le bois d'œuvre sont réservés au propriétaire, les cépées et les buissons sont entretenus et ramassés par le locataire. Il est d'ailleurs possible de constituer des baux environnementaux, imposant à l'exploitant des terres à respecter des conditions d'exploitation, qui peuvent parfaitement concerner la protection du bocage existant. La puissance publique (CG et Safer notamment) pouvant décider d'acquérir des terres, d'en assurer ainsi le portage foncier, et ensuite de les louer en mettant en œuvre de telles dispositions (baux environnementaux), éventuellement en échange d'une compensation financière.*

*A l'échelle des communes, les documents d'urbanisme prévoient plusieurs régimes de protection. Dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), le classement du bocage au titre des « espaces boisés classés » (EBC - article L 130 - 1 du Code de l'Urbanisme) encadre administrativement les coupes et abattages (autorisation préalable). Les communes ne disposant pas de PLU peuvent identifier les haies en tant qu'éléments « présentant un intérêt patrimonial et paysager » (article R 421 du Code de l'urbanisme). D'autres formes de protection sont prévues par la loi, en particulier dans les sites naturels « inscrits » ou « classés » (loi du 2 mai 1930) où toute modification de l'aspect des lieux et donc du bocage est soumis préalablement à une déclaration pour les premiers et à une autorisation ministérielle pour les seconds. Toutefois, il faut bien noter que ces mesures de protection nécessitent la mise en œuvre d'une procédure administrative, d'un système de suivi local, et d'une sensibilisation des agriculteurs en parallèle. En effet, l'instauration de mesures de protection peut être à l'origine d'effets négatifs (suppression des haies avant l'instauration de la mesure par exemple) et ne permet pas de s'assurer de l'entretien effectif des haies par les agriculteurs.*

*Enfin, des mesures de conservation sont prévues par le Code rural afin de conserver les boisements linéaires, haies et plantations d'alignement lors d'une procédure d'aménagement foncier. Ainsi, depuis la loi sur le remembrement de 1975, la prise en compte de l'environnement s'est renforcée, et le bocage s'est vu protégé.*

#### 4. 5. 1. 2 Aides et outils incitatifs

D'autres formes de modalités existent pour assurer la conservation et la restauration du maillage bocager. Elles reposent en majorité sur des approches volontaires et incitatives.

- Les aides de la PAC : dans le cadre des aides basées sur la productivité à l'hectare de la politique agricole commune, les haies s'intègrent dans le calcul des surfaces primables et doivent respecter les conditions de prise en compte des éléments topographiques au titre des Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE). Ces BCAE, qui ont évolué depuis 2010, établissent que les exploitations de plus de 15 ha doivent être en mesure de présenter dans leur Surface Agricole Utile (SAU) un pourcentage de particularités topographiques, dont des haies, de l'ordre de 1 % en 2010, 3 % en 2011 et de 5 % en 2012. Les critères de prise en compte des haies sont fixés par arrêté départemental, et par exemple dans le département de l'Ille et Vilaine, la largeur maximale autorisée est de 10 m, tandis que 1 mètre linéaire de SET est équivalent à 100 m<sup>2</sup> de Surface Équivalente Topographique. Ces valeurs montrent que ce système n'est pas incitatif pour la région bretonne : même les territoires pour lesquels la densité bocagère a extrêmement diminué et n'est plus que de quelques ml/ha satisfont cette condition.
- Les mesures agro-environnementales (MAE) : financées au titre de la mesure 214 de l'axe 2 du PDRH, les MAE visent à inciter les exploitants à développer des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement. Tout comme l'utilisation raisonnée des fertilisants, la préservation des prairies ou la gestion extensive des milieux sensibles, l'entretien des haies et des talus s'intègrent à ce type de pratiques. En Bretagne, l'entretien du bocage s'inscrit plus précisément dans le dispositif des MAE territorialisées (MAEt ou MAE DCE) qui concernent une partie seulement de l'exploitation (à la différence des MAE « systèmes » prenant en compte le fonctionnement global de l'exploitation) et ne sont ouvertes que sur certains territoires jugés prioritaires au regard des enjeux de la qualité de l'eau, et dépendent de la volonté des territoires. Les MAE « bocage » (linea\_01 et linea\_05) prévoient ainsi des aides individuelles à l'entretien de linéaires de haies et de talus sur le parcellaire de l'exploitation, à hauteur de 0,86 € par mètre linéaire. Ce dispositif est complémentaire aux aides prévues dans le cadre de Breizh Bocage et ne doit pas porter sur les mêmes haies (euro-compatibilité des financements). Les budgets dédiés aux MAE sont cependant en diminution. Il faut rappeler enfin que la PAC est en pleine évolution puisqu'elle sera revue en 2013, et sera susceptible de provoquer des changements profonds dans les pratiques culturelles en Bretagne. Une des craintes étant la réduction des aides accordées aux élevages, qui pourrait être à l'origine d'une possible mutation de ces

exploitations vers la production céréalière par exemple ; cultures moins propices au maintien d'un système bocager.

- Les aides à l'équipement du Plan Végétal pour l'Environnement (PVE) : dispositif prévu par la mesure 121 B de l'axe 1 du PDRH, le PVE a pour objectif d'apporter une aide financière aux exploitants agricoles du secteur végétal pour la réalisation d'investissements spécifiques afin de mieux intégrer les exigences environnementales dans leurs pratiques. Ainsi, il est tout à fait possible que le PVE permette de subventionner l'achat de matériel servant à l'entretien des haies bocagères, étant donné leur impact environnemental positif.
- La mesure 121C du FEADER subventionne l'achat de matériel par les exploitants agricoles individuels et les CUMA, en vue de produire des énergies renouvelables de type biogaz.

#### 4. 5. 1. 3 Les autres dispositions réglementaires en lien avec le bocage

A la croisée de la politique agricole et de la politique de l'eau, plusieurs dispositions législatives ou réglementaires ont un impact indirect sur le bocage. S'il n'est pas utile dans le cadre de l'évaluation de rappeler les principaux textes régissant les politiques dans le domaine agricole et de l'eau (DCE, LEMA, PDRH, réglementation ICPE...), les six dispositions présentées ci-après sont celles impactant le plus directement et concrètement la mise en œuvre du programme Breizh Bocage

- La directive Nitrate : politique européenne visant à lutter contre la pollution des eaux par les nitrates, notamment d'origine agricole. Parmi les mesures déployées, la protection des aires d'alimentation des points de captage d'eau potable, afin d'assurer la qualité de l'eau potable (concentration en nitrates inférieure à 50 mg/L) peut être reliée à une intervention sur le bocage. Divers aménagements peuvent en effet être développés pour arriver à cet objectif, dont notamment l'implantation de haies. Toutefois, s'agissant d'une mesure obligatoire pour les périmètres concernés, il n'a pas été possible d'utiliser le programme Breizh Bocage pour réaliser ces opérations bocagères (euro-compatibilité : impossibilité de financer des opérations obligatoires).
- Le Plan de lutte contre les Algues Vertes : programme d'actions qui vise à lutter contre la prolifération des algues vertes et le phénomène des marées vertes qui ont lieu dans certaines baies de Bretagne. Une des stratégies adoptées est la prévention, avec notamment son axe 5 : « Donner à l'agriculture les moyens d'un développement durable », avec la reconquête des zones naturelles, dont les haies.
- Les trames vertes et bleues : mesure phare du Grenelle de l'environnement, la Trame verte et bleue est un outil d'aménagement du territoire qui vise à

reconstituer un réseau écologique cohérent, à l'échelle du territoire national, afin de lutter contre le déclin de la biodiversité au travers de la préservation et de la restauration des continuités écologiques. Le bocage s'inscrit pleinement dans ce type d'aménagements, en tant que réservoirs linéaires de biodiversité et des éléments (corridors écologiques) qui permettent, pour certaines espèces, à une population de circuler et d'accéder aux zones vitales. Le Schéma Régional de Cohérence Ecologique étant par ailleurs en cours d'élaboration.

- Le SDAGE Loire-Bretagne : Le SDAGE 2010-2015 du bassin Loire Bretagne : document déclinant la stratégie de la DCE à l'échelle du bassin hydrographique, il définit les grandes orientations et les dispositions nécessaires pour atteindre les objectifs fixés pour les masses d'eau. Il intègre également les obligations définies par la directive cadre sur l'eau ainsi que les orientations du Grenelle de l'environnement pour un bon état des eaux d'ici 2015. Il prévoit des programmes spécifiques comme celui sur les captages prioritaires destinés à lutter contre les pollutions diffuses et répondant aux enjeux de la loi Grenelle I. Il vise à revoir les aménagements des cours d'eau, réduire la pollution par les nitrates, la pollution organique, maîtriser la pollution par les pesticides ou celle liée aux substances dangereuses... Il comporte également des objectifs destinés à protéger la biodiversité, à limiter le risque de crue et à encourager une gestion collective de l'eau. Il fixe enfin comme objectif l'atteinte d'un bon état pour 61% des masses d'eau en 2015 contre seulement 30 % en 2007. L'implantation de haies s'inscrit tout particulièrement dans ce schéma puisqu'elle est recommandée pour lutter contre la pollution des eaux par les nitrates (mesures 2-B2 et 2-C1) et par les pesticides (mesure 4-B).
- ICPE-Phosphore : au-delà d'un certain seuil, les élevages sont considérés comme des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) et relèvent d'un régime de déclaration et d'autorisation auprès des services préfectoraux. La déclaration consiste pour l'exploitation à faire connaître l'activité projetée au préfet et à respecter des prescriptions standardisées. L'instruction des dossiers ICPE prenait en compte les risques érosifs sur le paramètre phosphore, prévoyait une articulation avec le programme Breizh Bocage afin de s'assurer qu'un dispositif de lutte contre les transferts de polluant, de type maillage bocager est bien mis en place.
- Le Plan Bois Energie (2007-2013) : porté par l'ADEME et la Région, il vise à structurer une filière bois énergie sur le territoire breton, via la réalisation d'études de faisabilités, et surtout d'investissement (chaudières, approvisionnement).

#### 4.5.2 **Prise en compte et articulation du programmes avec les outils règlementaires et les autres politiques**

De façon globale, l'ensemble de ces réglementations et politiques s'articulent de la manière suivante avec le programme Breizh Bocage :

- Le programme Breizh Bocage utilisé comme un outil de financement et de maîtrise d'ouvrage pour d'autres politiques environnementales (Plan Algues Vertes, ICPE Phosphore, protection de point de captage...);
- Des règles qui encadrent juridiquement les haies et leur plantation ;
- Une réglementation (PLU, loi paysage, aménagement foncier...) qui vise à protéger le bocage existant ;
- Des programmes (MAE T, PVE...) contribuant à la pérennisation et l'entretien du bocage ;
- Le Plan Bois Énergie et la mesure 121 C du FEADER, pour la valorisation du bocage.

##### 4. 5. 2. 1 Une cohérence d'ensemble entre les objectifs de Breizh Bocage et les autres politiques

Dans la mesure où ils sont à la fois généraux et larges, les objectifs du programme Breizh Bocage couvrent l'ensemble des enjeux visés par les autres politiques (agriculture, eau).

Si en dehors de la référence à DCE et à sa déclinaison au sein du SDAGE et des SAGE, le cahier des charges ne rappelle pas explicitement les objectifs à atteindre en matière de qualité de l'eau, de biodiversité ou de lutte contre l'érosion et ne mentionne pas les objectifs du PDRH, au niveau formel, le programme s'inscrit pleinement dans le corpus de dispositions et programmes stratégiques existants.

Par exemple, le programme Breizh Bocage fait partie intégrante des outils du PDRH inclus dans le Grand Projet 5 (GP5) du CPER Bretagne 2007-2013 visant à poursuivre la reconquête de la qualité de l'eau et plus généralement d'atteindre le bon état écologique des milieux aquatiques tel que défini par la DCE.

Il importe également de souligner qu'un effort a été entrepris récemment par les services de l'Etat (DRAAF, Agence de l'eau et DREAL) afin de mieux articuler les objectifs du programme avec les dispositions du SDAGE Loire Bretagne, en particulier les dispositions 1B-4 et 3B-1 visant à lutter contre l'érosion diffuse des sols agricoles à travers la restauration de la qualité physique et fonctionnelle des



cours d'eau dans les zones prioritaires (1B-4)<sup>78</sup> et le rééquilibrage de la fertilisation phosphorée à l'amont de 14 plans d'eau (3B-1)<sup>79</sup>.

De même, l'inscription du programme dans le 3<sup>ème</sup> axe du PDRH assure la cohérence d'ensemble avec les autres dispositifs portés par la DRAAF. Il existe ainsi une complémentarité d'objectifs entre les différentes mesures relatives au bocage, les MAE entretien des haies inscrite dans l'axe 1 du PDRH et les aides du programme Breizh Bocage relevant de l'axe 3. Les deux dispositifs étant pilotés par la DRAAF via la CRAE qui coordonne le pilotage des aides dans le cadre des MAE et du PVE.

En ce qui concerne en revanche l'articulation avec la réglementation ICPE, la prise en compte du bocage dans les instructions ICPE sur le paramètre phosphore a suscité des difficultés de compatibilité avec les préconisations du SDAGE.

En outre, l'enquête auprès des partenaires confirme cette adéquation des objectifs du programme avec les autres politiques ; ces derniers relèvent en effet que les objectifs de Breizh Bocage sont connus et diffusés au sein des structures et qu'ils sont pris en compte dans les autres politiques et actions menées.

La table ronde n°1 organisée sur le thème de « la conception et l'architecture d'ensemble du programme » a également permis d'observer enfin que le programme Breizh Bocage occupe aujourd'hui une place à part entière au sein des politiques et a contribué à fédérer l'ensemble des actions bocagères entre les partenaires au niveau régional. De ce fait, le programme Breizh Bocage bénéficie d'une visibilité accrue, puisqu'il est reconnu comme la politique en faveur du bocage en Bretagne.

#### 4. 5. 2. 2 Une articulation effective insuffisante avec les autres politiques

Si au niveau de ses objectifs et de sa théorie d'action le programme s'avère bien calé par rapport aux orientations sur la qualité de l'eau et à la réglementation agricole, dans la pratique il n'est pas prévu de modalités particulières pour développer les synergies avec les autres leviers d'intervention sur le bocage ni pour maximiser l'impact du programme sur le bocage. Ce manque d'articulation est particulièrement visible avec les politiques de protection du bocage, notamment au niveau local (PLU, plans de gestion...) et avec les mesures incitatives basées sur les aides individuelles (aides PAC, PVE, MAE...).

En ce qui concerne les outils incitatifs tout d'abord, il n'existe pas au niveau régional d'instance de coordination permettant d'articuler les aides individuelles accordées dans le cadre du PVE et des MAE avec les projets Breizh Bocage. L'initiative de combiner les différents outils entre eux est ainsi laissée au niveau

---

<sup>78</sup> P. 22 et 23, chap.1 SDAGE Loire Bretagne :  
[http://www.eau-loire-bretagne.fr/sdage/sdage\\_2010\\_2015/Sdage\\_09\\_chp1.pdf](http://www.eau-loire-bretagne.fr/sdage/sdage_2010_2015/Sdage_09_chp1.pdf)



local, via une approche intégrée. Ce système, qui peut convenir dans le cas de la mise en œuvre d'un contrat territorial au niveau d'un bassin versant trouve cependant ses limites dans la mise en œuvre au niveau des communes ou communautés de commune. Enfin, il importe de mentionner que des acteurs majeurs du monde agricole, comme les chambres d'agriculture ou les CUMA, se sont senties exclues de l'action régionale en faveur du bocage, malgré leur intérêt pour ce sujet et leur connaissance du milieu agricole, principale cible des projets Breizh Bocage pourtant.

De manière similaire, les politiques d'aides proposées par les Conseils généraux en dehors des projets Breizh Bocage ne font pas l'objet d'une coordination spécifique au niveau régional et qui permettrait d'identifier la complémentarité de ces aménagements bocagers avec ceux résultant de Breizh Bocage.

Dans le cadre des aides de la PAC il convient cependant de noter qu'un travail de clarification des BCAE a été mené en 2010 afin de préciser les règles applicables aux surfaces bocagères. D'ailleurs, selon certains partenaires du programme Breizh bocage, cette clarification des règles relatives aux BCAE a peut-être plus permis de réduire la destruction du bocage que le programme Breizh Bocage d'en reconstruire lui-même.

En dehors de cet exemple précis, la stratégie de création de haies et de talus mises en œuvre dans le cadre du programme est développée indépendamment des facteurs contribuant à sa disparition ou à sa protection. Sauf à considérer que le parti pris d'intervenir sur la création de bocage exclut toute action sur l'existant, il faut donc souligner le manque de mise en cohérence de ces deux types de politique, surtout dans une optique de reconstitution d'un maillage bocager.

Enfin, si des synergies semblaient possibles, dans l'utilisation du programme Breizh Bocage pour mettre en œuvre d'autres politiques (ICPE Phosphore, Protection des Points de Captage, Plan de Lutte contre les Algues Vertes, Plan Bois Energie...), elles n'ont pas été développées, autant pour des raisons d'incompatibilité (impossibilité des doubles financements et des financements d'opérations obligatoires du fait de crédits européens, dimension collective des projets...) que par un manque d'intérêt des partenaires en ce qui concerne une telle coordination<sup>80</sup>.

Si l'une des critiques majeures formulées à l'encontre de Breizh Bocage consiste à rappeler les taux de destruction du bocage, force est d'admettre que le

---

<sup>79</sup> P. 34 et 35, chap.3 du SDAGE Loire-Bretagne  
([http://www.eau-loire-bretagne.fr/sdage/sdage\\_2010\\_2015/Sdage\\_09\\_chp3.pdf](http://www.eau-loire-bretagne.fr/sdage/sdage_2010_2015/Sdage_09_chp3.pdf))

<sup>80</sup> Par exemple, certains partenaires doutent des débouchés actuels en ce qui concerne le bois-énergie, d'autres craignent qu'une focalisation sur le bois énergie n'exclut les autres objectifs du programme Breizh bocage, et enfin, une articulation entre ces deux programmes nécessiterait le financement de plans de gestion durable du bocage, ce qu'aucun des deux programmes ne souhaite actuellement prendre à sa charge.

programme ne comporte pas de modalités d'intervention sur le bocage existant, à l'exception des mesures d'entretien, des haies nouvellement plantées pendant les 3 premières années et des haies de moins de 20 ans. Ce point a été rappelé à l'occasion des tables rondes au cours desquelles plusieurs participants ont pu s'inquiéter de l'avenir des réalisations de Breizh Bocage en l'absence de dispositifs permettant d'assurer leur entretien et leur conservation.

Une façon d'interpréter cette absence d'articulation consiste à dire que Breizh Bocage n'a pas vocation à représenter l'ensemble de la politique bocagère mais plutôt à en constituer une composante parmi d'autres. Charge alors aux opérateurs de mobiliser à leur guise les autres outils existants, qu'il s'agisse des aides individuelles prévues par la PAC (MAE entretiens des haies, PVE...), des programmes départementaux ou de l'arsenal réglementaire au niveau local (PLU, plans de gestion, baux environnementaux...). Reste que ce type d'analyse n'épuise pas la question de la cohérence des politiques publiques et pose la question plus large de la capacité des partenaires du programme à rattacher l'action menée dans le cadre de Breizh Bocage avec d'autres actions susceptibles de peser sur les dynamiques de destruction du bocage, des plus directes (sensibilisation des exploitants, prise en compte du bocage par le premier pilier de la PAC...) aux plus indirectes (cours des matières premières agricoles, politiques d'aménagement, évolution des systèmes agricoles...).

Localement, des politiques bocagères sont conçues (parfois sur la base d'une étude territoriale plus large que celle menée dans le cadre de Breizh Bocage) et mises en œuvre, afin de prendre en compte les différents modes d'action en faveur de la reconstitution d'un maillage bocager fonctionnel (cf. illustration ci-après de la politique bocagère du Comité de bassin versant du Léguer). Toutefois, comme l'ont souligné les porteurs de projets impliqués, des efforts d'animation sont nécessaires pour accompagner le développement de ces politiques : informer les élus sur les différents moyens à disposition pour protéger le bocage, former des techniciens et exploitants agricoles à la taille des haies, réaliser des plans de gestion du bocage... Or le programme Breizh Bocage ne finance que l'animation accompagnant l'émergence de projets de plantation, et les financements existant par ailleurs sur ces autres aspects (protection, entretien, valorisation...) sont faibles et diminuent encore.

**Un exemple de politique bocagère mise en œuvre par le Comité du Bassin Versant du Léguer**

Cette politique intégrée, qui a été élaborée à partir d'une étude macro-paysagère (validée en tant que V1, et présentée plus loin), comportait 4 grands axes visant à reconstituer un maillage bocager fonctionnel, tant en termes environnementaux, qu'agricoles ou que paysagers :

- La mobilisation des habitants du territoire, autour d'une même vision du bocage, ce qui s'est inscrit notamment dans le cadre de l'animation du V2 du programme Breizh Bocage ;
- L'aménagement, avec la protection du bocage existant (sans toutefois figer le

paysage) via l'identification du bocage existant au sein des documents d'urbanisme au titre de la loi paysage, ou par l'intermédiaire de propositions d'aménagement des parcelles faisant l'objet de transaction, pour les communes non couvertes par de tels documents<sup>81</sup>. Ce sont des fonds LEADER qui permettent l'animation de ce volet ; les travaux sont quant à eux pris en charge à 60% par l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne et du Conseil général des Côtes d'Armor<sup>82</sup>.

- La gestion des haies, au travers de l'accompagnement à l'entretien du bocage existant via :
  - La réalisation de plans de gestion du bocage à l'échelle des exploitations (financés auparavant par le Conseil général des Côtes d'Armor), qui permettent de connaître le potentiel du bocage de l'exploitation et de prévoir l'entretien pérenne des haies sur 15 ans et la valorisation du bois.  
40 exploitants bénéficient désormais d'un tel outil qui nécessite environ 4 à 5 jours de travail à un technicien pour le créer, soit environ 1 000 € (pour 15 à 20 km de haies en moyenne). 30 de ces 40 exploitants se sont ensuite engagés dans une MAE T entretien des haies.
  - La réalisation de plans de gestion des bords de routes pour les collectivités en charge de cette compétence. En effet, non seulement les talus vieillissent, mais en plus l'entretien réalisé côté route est souvent un entretien d'urgence, incompatible avec une gestion pérenne de la ressource et une valorisation. Ce plan de gestion prévoit les secteurs d'intervention en entretien chaque année. L'opération de gestion est ensuite réalisée par les propriétaires des parcelles bordant la route ou en délégation par les services techniques de la commune qui récupère en contrepartie le bois, qui est broyé et alimente une filière bois énergie locale
  - L'animation d'ateliers de formation à l'entretien du bocage destinés aux agriculteurs (15 d'entre eux sont formés chaque année) ; formations financées sur fonds propres et sur les fonds de formation des agriculteurs. Outre un savoir-faire pour la gestion pérenne des haies et la valorisation du bois, cette formation permet de renforcer la sécurité des exploitants agricoles lors de la coupe d'arbres.
- La reconstitution, via des opérations de reconstruction du bocage, groupées et financées par le programme Breizh Bocage (V2 puis V3).

## 4.6 Analyse des résultats et des impacts

### 4.6.1 Remarques préalables : des résultats difficiles à apprécier à court terme

Avant d'analyser, dans cette partie, les résultats du déploiement du programme, il convient de rappeler qu'en dépit des connaissances scientifiques<sup>83</sup> il reste très

<sup>81</sup> Toutefois, presque toutes les communes ont un PLU.

<sup>82</sup> Le Conseil général s'est inspiré de cette démarche pour l'introduire en tant que critère de conditionnalité à ses aides aux échanges de parcelles.

<sup>83</sup> A l'échelle de la Bretagne, des études récentes se sont attachées à définir de façon assez précise les apports concrets du bocage sur l'environnement, et notamment sur la qualité des eaux. Parmi

difficile d'interpréter voire d'apprécier le lien entre les réalisations du programme Breizh Bocage et les résultats, *a fortiori* les impacts au regard des différentes fonctionnalités du bocage (eau, érosion, paysage, biodiversité, énergie...); et ce pour différentes raisons :

- Mis à part pour certains projets démarrés rapidement, dans la grande majorité des cas, les réalisations effectuées ne permettent pas de disposer d'un recul suffisant pour en apprécier des effets. Si pour certains aspects comme le paysage ou l'érosion, des résultats peuvent être observés au bout de quelques années seulement, pour les autres fonctionnalités (qualité de l'eau, biodiversité, énergie...), une dizaine d'année voire une quinzaine d'années de recul sont nécessaires.
- Le suivi quantitatif des réalisations, et non leur caractérisation qualitative, ne permet pas de retracer le service rendu par les haies et de connaître leur efficacité, au regard des objectifs affichés du programme Breizh Bocage.
- L'absence d'indicateurs environnementaux directement rattachés au programme rend par ailleurs difficile la reconstitution du lien de cause à effet avec des résultats observés<sup>84</sup>. Le suivi de la qualité de l'eau, s'il est réalisé à des intervalles de temps régulier, ne livre que des tendances à interpréter et ne retrace pas l'effet propre du programme. La situation est identique, pour les autres enjeux environnementaux, tels que la biodiversité.
- Les échanges lors des tables rondes ont relevé par ailleurs qu'il serait difficile de comparer les indicateurs se rapportant à l'atteinte d'objectifs différents, mais placés sur un même niveau, avec le risque de privilégier l'atteinte d'un objectif au détriment des autres.
- Enfin, les données plus précises relatives au suivi des pratiques agricoles qui permettent de retracer les résultats des actions mises en œuvres sur les bassins versants datent de 2006 (enquête SRSA) et ne permettent donc pas de mettre en évidence l'effet des actions engagées dans Breizh Bocage et en particulier le degré d'appropriation des linéaires créés qui constitue le facteur essentiel des résultats à long terme du programme.

Cela explique qu'à l'échelle régionale comme au niveau des structures porteuses, les bilans des actions privilégient la plupart du temps une logique de réalisations

---

ces études, on peut citer par exemple le travail réalisé en 2009/2010 par le Groupe d'Etude sur la Pollution des Eaux par les Matières Organiques (GEPMO) sur le rôle du réseau bocager sur la contamination des eaux de surface par les matières organiques.

<sup>84</sup> En effet, une première estimation de l'effet du bocage en faveur de ces différents paramètres environnementaux (biodiversité, qualité de l'eau...) nécessiterait une expérimentation à l'échelle d'un bassin versant. Des mesures de qualité de l'eau ont été effectuées en fonction de la densité bocagère, et semblent indiquer un effet positif de l'augmentation de la densité bocagère, qu'il est impossible d'interpréter plus précisément.

plutôt que de résultats ou d'impacts. Si les réalisations peuvent donc apparaître significatives, les résultats sont insuffisamment mis en avant et l'efficacité attendue des actions est la plupart du temps présentée sous la forme d'hypothèses.

Enfin, concernant même les réalisations, il a bien été rappelé qu'il s'agissait d'un travail sur le long terme, et qu'il est impossible de reconstituer en 5 ans, ce qui est détruit depuis 50 ans. Des acteurs du programme, forestiers, faisaient remarquer ainsi que, dans l'exemple du Fonds Forestier, deux générations avaient été nécessaires pour reconstituer les forêts.

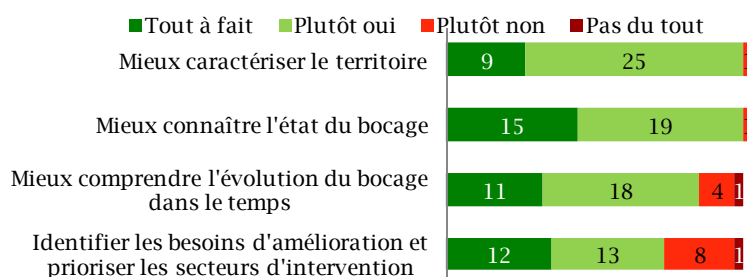
#### 4.6.2 Des réalisations significatives mais dont l'ampleur relative par rapport aux arasements n'est pas connue

##### 4.6.2.1 Les études et l'apport de connaissances sur le bocage

Lorsqu'il est fait mention des réalisations du programme, il est bien évidemment fait référence aux travaux bocagers (voire hydrauliques), mais en revanche très peu aux études. Si celles-ci servent à construire des projets pertinents, elles participent aussi à un renforcement et une amélioration des connaissances sur bocage breton.

Ainsi, les porteurs de projets interrogés déclarent presque unanimement que ces études réalisées dans le cadre des volets 1 (V1) ont permis de mieux caractériser le territoire breton, son bocage et l'évolution de ce dernier (voir graph ci-dessous). Impression plutôt confirmée par les partenaires, puisque l'enquête remplies par 16 d'entre-eux a montré un accord de 7/10 concernant cet aspect-là ; avec malgré tout des désaccords (une note minimale de 1/10).

##### La réalisation de cette étude territoriale vous a-t-elle mieux permis de :



Source : Enquête porteurs de projets, Planète Publique, 2012  
N = 35/50

Figure 32 : Perception de l'apport des études réalisées dans le cadre de Breizh Bocage

#### 4. 6. 2. 2 Les travaux et les linéaires reconstitués

Au regard des réalisations, à savoir la restauration et la création de linéaire bocager, il convient de souligner l'apport significatif du programme<sup>85</sup>. Comme cela a été indiqué dans la partie consacrée au bilan le programme a ainsi directement permis de planter ou de restaurer à ce jour, plus de 3 200 kilomètres de linéaires bocagers, sur une période relativement courte de moins de 4 ans depuis le lancement du programme en 2008.

Mis en perspective avec d'autres programmes de restauration du bocage, ce résultat peut être considéré comme tout à fait satisfaisant. Toute chose égale par ailleurs, le programme départemental soutenu par le Conseil général du Morbihan avait par exemple permis de reconstruire 776 kilomètres de haies et 22 kilomètres de talus entre 1994 et 2009<sup>86</sup>. Dans un bilan global sur le bocage réalisé à l'échelle de la Bretagne, la DREAL fait état de 3 810 kilomètres de haies plantés entre 1975 et 2002<sup>87</sup>.

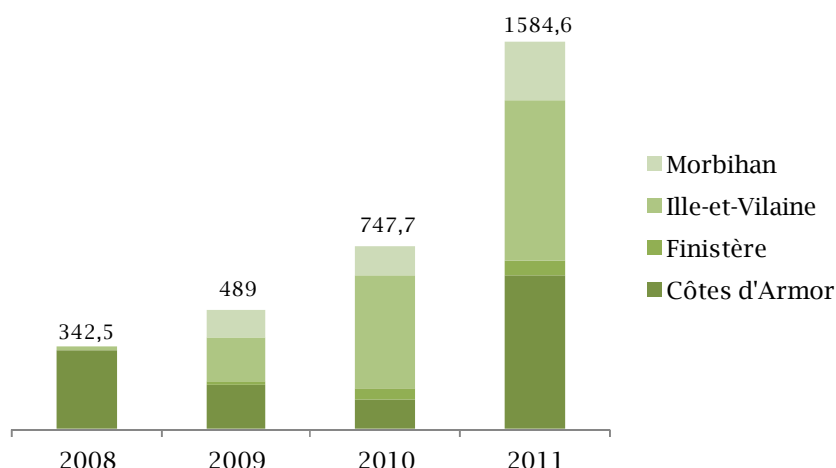
De surcroît, la montée en charge progressive de la phase de travaux (V3) sur la majorité des territoires concernés par le programme devrait permettre d'atteindre un niveau de réalisations tout à fait conséquent d'ici la fin de programme en 2013. Ainsi, les linéaires de haies plantées ou restaurées augmentent de façon exponentielle depuis le début du programme, comme l'illustre le graphique précédent. Toutefois, il est très difficile d'estimer le niveau de réalisations qui sera obtenu en fin de programme, qui dépendra du maintien de la dynamique au sein des territoires (ainsi certains porteurs de projet faisaient état d'un ralentissement des travaux pour gérer le retard accumulé sur la partie administrative), et mais aussi du budget des financeurs.

---

<sup>85</sup> Il faut signaler que l'on ne parle ici que d'efficacité ; des travaux tels que la restauration de haies, plus compliqué à mettre en œuvre technique avec des taux de reprise plus faibles semblent beaucoup moins efficaces que les travaux de création, par exemple.

<sup>86</sup> Voir le rapport de M. Souillard, ODEM, p.56

<sup>87</sup> [http://www.donnees.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/imprimer.php3?id\\_article=576](http://www.donnees.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/imprimer.php3?id_article=576)



**Figure 33 : Évolution du nombre de kilomètres linéaires de haies plantées dans le cadre du programme Breizh Bocage**

Les analyses des réalisations des phases travaux fournies par l'enquête et portant à plus de 35 kilomètres le total des linéaires construits ou restaurés par opération et par porteur de projet s'inscrivent dans cette tendance.

Des réserves ont cependant été émises par certains participants du programme, tant partenaires que porteurs de projet, sur la qualité des projets qui a pu se dégrader du fait d'une course aux kilomètres de haies plantées.

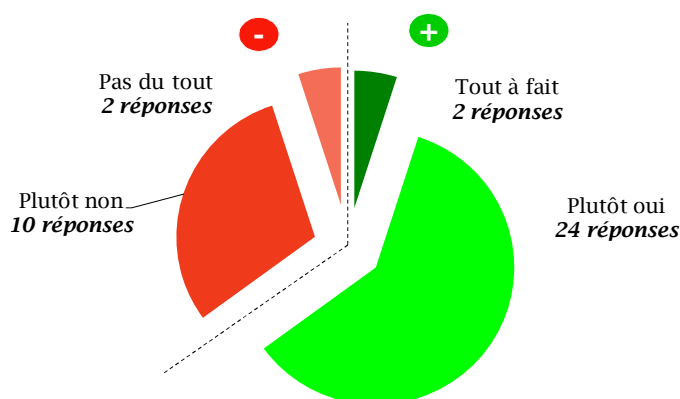
Enfin, si l'on s'interroge sur l'effet du programme en termes de création ou restauration de linéaires bocagers, il serait intéressant d'évaluer l'effet du programme Breizh Bocage sur le maillage bocager dans son ensemble, les destructions du bocage se poursuivant parallèlement. Or, du fait d'un manque d'informations sur la destruction du bocage existant, il semble que ce ne soit pas le cas à l'échelle régionale. Avec une note moyenne de 4,6/10 sur cet aspect, comprenant qui plus est des écarts importants entre les réponses (écart type de 2,7), l'enquête auprès des 16 partenaires illustre ce sentiment partagé de perplexité en ce qui concerne la capacité du programme à infléchir les dynamiques de régression du bocage.

A l'échelle locale, on observe également ce type de perception contrastée : les porteurs de projets ayant répondu à l'enquête sont approximativement 30 % à penser que les créations sur leur territoire sont actuellement supérieures aux destructions, 40 % à penser le contraire et 30 % à indiquer ne pas savoir.

Ensuite, il faudrait s'intéresser à l'effet du programme Breizh Bocage sur la réduction de la destruction du bocage, et ainsi sur la durabilité du bocage, tant créé qu'existant. Les porteurs de projet interrogés au travers de l'enquête qui leur était adressée estiment, pour les deux tiers, que le programme Breizh Bocage a bien permis de réduire la destruction du bocage existant (cf. figure ci-dessous).



**Votre projet a-t-il contribué à ralentir la destruction du bocage existant ?**



Source : Enquête porteurs de projets, Planète Publique, 2012  
N = 38

**Figure 34 : perception des porteurs de projet concernant l'effet de projets Breizh Bocage sur la réduction des destructions**

Un atout du programme repose également dans son déploiement puisque le programme couvre aujourd'hui la quasi-totalité du territoire régional et surtout a permis de toucher des territoires qui ne s'étaient jamais engagés auparavant dans des actions de reconquête du bocage.

Il subsiste cependant quelques zones blanches mais dont l'existence est davantage due à un non engagement dans le programme pour des raisons administratives, politiques ou techniques plutôt qu'à l'absence de dynamiques sur le bocage et sur certains territoires, des actions se sont mis en œuvre récemment<sup>88</sup>.

Les capacités d'animation mises en place dans le cadre du programme constituent en effet un des acquis majeurs du programme. Même si la question de la pérennité de ces emplois d'animation mérite d'être posée, il convient de noter que le programme a permis, à travers la création de postes d'animateurs, un apport de connaissance et une montée en compétence importante des collectivités sur les différentes composantes de la politique bocagère (diagnostic,

Indirectement, le programme s'est ainsi matérialisé par le renforcement de la prise de conscience des élus et des professionnels par rapport à l'intérêt du bocage. Cet apport, fruit du travail d'animation et d'implication des acteurs locaux au sein des comités de pilotage locaux, est conjointement mis en avant par les porteurs de projets et les partenaires.

Exemple de cet effet collatéral du programme, on observe également que dans certaines Commissions Locales de l'Eau (CLE), instances réunissant les collègues de représentants des services de l'Etat, des élus et des usagers (agriculteurs,

<sup>88</sup> Par exemple, sur le bassin versant de la Seiche jusqu'alors non engagé dans le programme, des actions sur le bocage sont actuellement en projet.

associatifs, riverains...) et responsables de l'élaboration des SAGE, les enjeux relatifs au bocage sont de plus en plus abordés.

### **4.6.3 Une efficacité environnementale induite, conditionnelle et difficile à évaluer**

#### 4.6.3.1 Les effets induits du programme

Pour les raisons mentionnées précédemment, il n'est pas possible de restituer les effets précis du programme au-delà des éléments relatifs au bilan des réalisations présenté dans la partie précédente.

En revanche, au regard de ces réalisations, il est possible de formuler plusieurs hypothèses quant aux effets induits du programme par rapport aux objectifs généraux portant sur la fonctionnalité du bocage.

Autrement dit, si de façon générale, une des manières de raisonner consiste à dire que le simple fait de restaurer du bocage contribue de fait à agir sur l'eau, le paysage ou la biodiversité (en faisant l'hypothèse d'un taux de disparition constant) plusieurs indices recueillis dans le cadre de l'évaluation permettent toutefois d'apprécier l'efficacité du bocager reconstitué sur ces différentes finalités.

Au niveau régional, le croisement des actions mises en œuvre dans le cadre du programme et du ciblage des bassins versants considérés par l'Agence de l'eau comme prioritaires pour des interventions sur le bocage ne fait pas apparaître d'incohérence majeure. Globalement, les bassins versants prioritaires au regard des enjeux « eau », identifiés à partir des paramètres définis dans le SDAGE (disposition 3B1) se trouvent en effet aujourd'hui couverts par une opération Breizh Bocage. De plus, en 2010, c'est-à-dire avant la montée en charge du programme dans les Départements du Morbihan et du Finistère, le bilan du GP5 mettait en évidence que sur les 54 contrats territoriaux de bassin versant soutenus par l'Agence de l'eau en Bretagne, 33 intégraient un volet Breizh Bocage.

Contrat territorial nécessitant des opérations bocagères pour l'atteinte du bon état

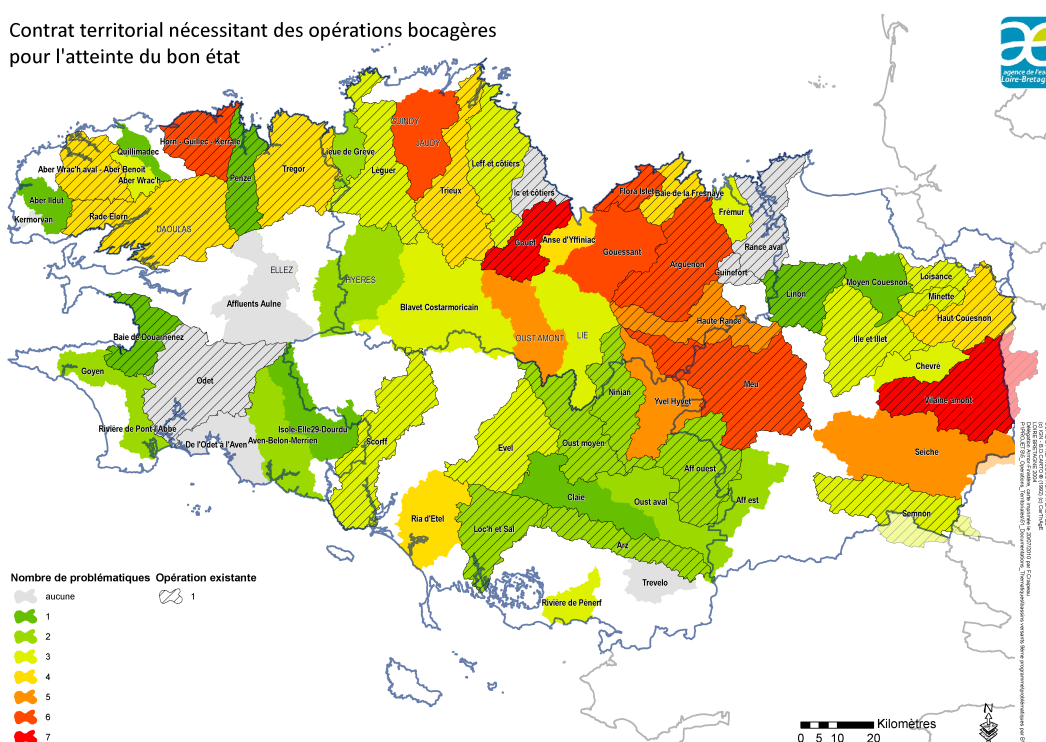
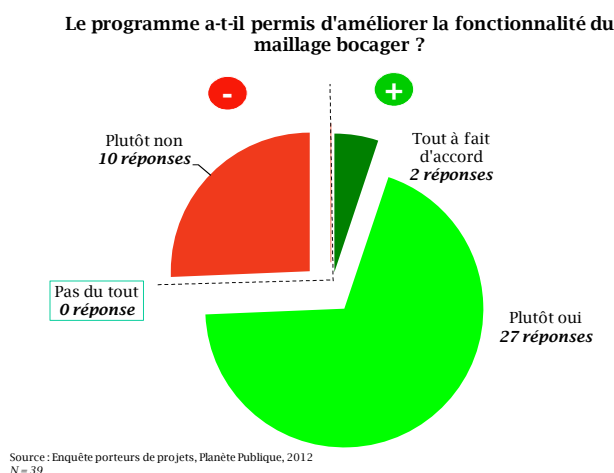


Figure 35 : carte des priorités d'action sur le bocage par rapport aux enjeux « eau » (source AELB)

Si elle permet de montrer qu'il n'existe pas a priori de dissonance flagrante entre le programme et l'objectif d'amélioration de la qualité de l'eau, cette approche est cependant à prendre avec précaution dans la mesure où elle se situe à un niveau trop général pour mesurer précisément la pertinence et la nature des actions menées sur les bassins versants couverts par le programme.

De plus, il s'agit d'une approche uniquement en termes de qualité de l'eau, et qui ne s'intéresse pas aux autres objectifs du programme Breizh Bocage. Or, le questionnaire auquel 16 partenaires ont répondu tendait à montrer une certaine disparité dans les réponses (écart type de 2,3 avec une note minimum de 2 et maximum de 10) et surtout un accord assez modéré (note moyenne de 5,9/10) par rapport au constat selon lequel les réalisations sont bel et bien effectuées sur les territoires les plus prioritaires en termes environnementaux.

Par ailleurs, l'étude de la perception des porteurs de projets interrogés dans le cadre de l'enquête permet d'apprécier de manière déclarative l'efficacité du programme. L'enquête montre ainsi que dans 75 % des cas, le programme est perçu comme ayant eu un apport positif sur la fonctionnalité du bocage.



**Figure 36 : perception des porteurs de projet concernant l'effet de projets Breizh Bocage sur l'amélioration de la fonctionnalité du bocage**

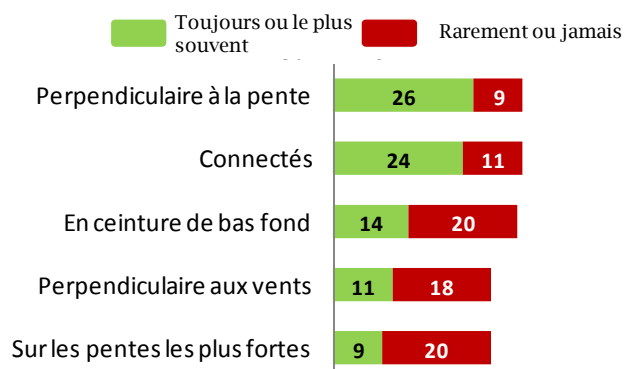
Cette impression concorde avec la perception qu'ont les partenaires en ce qui concerne l'apport du maillage bocager reconstitué pour l'atteinte des objectifs environnementaux de Breizh Bocage : une note de 7/10 a été obtenue dans l'enquête partenaires.

Ces deux constats, qui restent bien évidemment d'ordre déclaratif, permettent toutefois de mettre en lumière l'impact attendu du programme sur les territoires couverts.

Toutefois, des débats ont émergé lors des tables rondes, en ce qui concerne l'efficacité environnementale des réalisations, au regard de la territorialisation des projets. Ainsi, pour certains des participants, une densité critique de travaux était nécessaire pour obtenir des résultats, notamment en ce qui concerne la qualité de l'eau, tandis que pour d'autres, toute opération bocagère présente, de fait, un effet sur l'environnement, à son niveau.

En outre, la position des haies déclarée dans l'enquête par les porteurs de projets engagés dans la phase de travaux donne un aperçu qualitatif des linéaires réalisés qui permet de présager de leur capacité à atteindre les objectifs recherchés en termes de fonctionnalité. Si ces résultats sont difficiles à apprécier, (bien que l'outil SIG permette d'en fournir des indices importants à l'échelle des communes), il semblerait cependant que dans bon nombre de cas, les fonctionnalités liées à la qualité de l'eau et à la continuité écologique soient prises en compte dans les projets. En effet, dans 2 cas sur 3 les porteurs de projets indiquent que des haies ont été régulièrement plantées perpendiculairement à la pente et/ou en s'assurant de leur connexion à d'autres éléments bocagers. En outre pour 14 projets sur les 34 étudiés, des ouvrages sont régulièrement situés en ceinture de bas fond, c'est-à-dire permettant de maximiser leurs fonctions hydrauliques en limitant le ruissellement.

**Les haies plantées dans le cadre du programme Breizh Bocage sont-elles :**



Source : Enquête porteurs de projets, Planète Publique, 2012  
N = 29 / 34 / 35

**Figure 37 : Perception des porteurs de projet quant au positionnement des haies au sein de leurs projets**

Ce constat, basé sur une approche déclarative, est également à prendre avec grande prudence : il ne tient pas compte en effet de plusieurs éléments de caractérisation complémentaires (angle et direction de la haie, largeur de l'emprise, degré d'inclinaison de la pente, densité des ouvrages, type d'essences utilisées...) qui permettrait de préciser la fonction précise des haies construites. Ces constats seront consolidés à l'occasion des études de cas qui auront pour but d'apprécier qualitativement les réalisations sur les territoires retenus.

L'analyse des écarts éventuels entre les projets souhaitables identifiés dans le diagnostic et les projets finalement acquis en fin de V2 constitue un autre critère pertinent pour porter une appréciation sur l'efficacité attendue des réalisations du programme. Sans pouvoir s'appuyer à ce stade sur un échantillon complet de projets développés au niveau local, les éléments déclaratifs fournis par l'enquête auprès des porteurs de projets indiquent que les réalisations sont plutôt en phase avec les projets souhaitables. Dans la moitié des cas en effet les porteurs de projets déclarent que le projet acquis est plutôt proche voire très proche du projet souhaitable. Cette proportion, qui peut apparaître en première analyse relativement faible, peut au contraire être considérée comme plutôt importante si l'on prend en considération le fait que d'une part, le projet souhaitable est réalisé presque toujours sur une échelle plus large, couvrant l'ensemble du territoire du diagnostic et d'autre part que pour une majorité de structures ce projet souhaitable est réalisé de façon très ambitieuse, peu connectée aux réalités du territoire.

#### 4. 6. 3. 2 Une efficacité conditionnelle

Ces éléments d'analyse de l'efficacité du programme, s'ils peuvent apparaître fragiles dans la mesure où ils reposent davantage sur un faisceau d'indices que sur la mesure d'indicateurs robustes, sont également fragilisés par le fait que l'impact à long terme du programme est conditionné par plusieurs facteurs.

La durabilité des opérations réalisées : de la capacité à assurer la pérennisation des haies et talus plantées ou restaurées dépend l'essentiel de son efficacité environnementale. La conservation et l'entretien durant de nombreuses années du maillage réalisé sont en effet la condition *sine qua non* pour espérer bénéficier pleinement du rôle et des fonctions de ce dernier. Ils reposent sur plusieurs facteurs qui aujourd'hui n'apparaissent qu'abordés à la marge par le programme Breizh Bocage et posent plusieurs questions :

- des questions juridiques tout d'abord qui consistent à organiser à la fois la protection de l'existant via par exemple, comme cela a été indiqué, la possibilité de classement des aménagements bocagers dans les PLU. Ces questions d'ordre juridique amènent également à réfléchir sur la notion de propriété des haies et talus créés et sur l'imputation de la responsabilité d'entretien et de conservation, au-delà de la période des 3 années d'entretiens à la charge de la collectivité telle que prévue dans le cahier des charges du programme ;
- des questions techniques également : si la création des haies et talus ne posent pas de problèmes particulier, en revanche la restauration des aménagements bocager ainsi que leur entretien posent davantage de difficultés (techniques de regarnissages, taux de reprise...) et nécessitent des compétences et/ou un équipement particuliers, et ainsi des coûts supplémentaires ;
- des questions d'investissement financier et économique : corollaire des deux premiers facteurs, la durabilité des réalisations dépend en grande partie de leur appropriation par le destinataire final ; elle suppose donc qu'il en assume tant la charge de travail que le coût économique lié à son entretien, sa restauration voire sa simple présence sur l'exploitation (contournement, évitement, empiètement sur les cultures...). Par ailleurs, à considérer que le bocage soit conservé et entretenu, ce qui ne va pas de soi selon les partenaires<sup>89</sup>, sa fonctionnalité et son impact sur l'environnement dépendent aussi de l'usage et de la valorisation qui en sont faites par le destinataire.
- d'autres éléments de contexte socio-économique et politique à prendre en considération par l'exploitant et qui peuvent peser sur le devenir du maillage bocager reconstitué, comme par exemple les modifications de la réglementation (par exemple, la révision de l'arrêté « nitrates » pénalisant les systèmes herbagers avec pâturage), les évolutions des aides directes ou indirectes de la PAC, les dynamiques de morcellement du foncier ou les cas de non reprise de l'exploitation...

---

<sup>89</sup> Ainsi, seuls 6 partenaires sur les 16 ayant répondu à l'enquête ont émis un jugement sur l'assertion : « les individus conventionnés assurent de façon effective l'entretien du bocage par la suite », pour une note de 6,3/10, mais avec une grande variabilité dans les réponses (écart type de 2,6, et notes allant de 2 à 10).

#### 4.6.4 Des retombées socio-économiques encore limitées

Au-delà de son impact sur l'environnement, la reconstitution du maillage bocager est supposée générer également des effets dans le domaine socio-économique, à travers sa contribution à de meilleurs rendements agricoles, son soutien à l'emploi et à l'activité dans le champ de la foresterie, sa participation au cadre de vie également et surtout le développement et la structuration de filière de valorisation du bois, soit comme bois d'œuvre soit comme bois-énergie.

##### 4.6.4.1 Structuration d'une filière bocagère

On observe tout d'abord qu'une filière technique autour du bocage semble se structurer, et l'ensemble des partenaires interrogés dans le cadre de l'enquête s'accordent globalement autour de cette idée (note moyenne de 7,25 sur 10 dans le questionnaire partenaires avec une note minimale de 5 sur 10). Ce développement est favorisé par la manne financière importante qui accompagne le programme Breizh Bocage, et qui a concouru à différents effets en termes socio-économiques.

Avec la création de nombreux postes de techniciens (environ 60 ETP), le programme a ainsi permis en premier lieu de soutenir l'emploi public dans plusieurs collectivités. Si se pose naturellement la question de l'avenir de ces emplois en cas d'arrêt du programme Breizh Bocage ou de diminution de ses financements, son remplacement ou sa prolongation par un autre programme pourrait s'appuyer sur cette ressource technique et les transferts de compétences d'ores et déjà générés par Breizh Bocage<sup>90</sup>. Au-delà de l'échéance du programme, bon nombre de ces emplois sont particulièrement précaires (Contrats à durée déterminée renouvelés chaque année) et sous l'entière dépendance des réalisations prévues à court terme.

Par ailleurs, si une partie du travail réalisé dans le cadre de Breizh Bocage est effectué en régie, le programme encourage également le recours aux entreprises ou aux prestataires extérieurs pour la production d'études (V1), la réalisation de travaux et fournitures de plants (V3) également ainsi que pour des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (V2 et V3 notamment). L'activité générée ainsi par le programme est loin d'être négligeable. Elle a un impact certain sur l'activité économique de bon nombre d'entreprises. Plusieurs d'entre elles, rencontrées lors des entretiens ou à l'occasion des tables rondes ont indiqué que le programme Breizh Bocage représentait 25 à 30 % de leur chiffre d'affaire<sup>91</sup>, par comparaison aux quelques pourcentages des actions bocagères antérieures. De plus, ces entreprises relèvent le gain de visibilité qui a accompagné le programme : plusieurs d'entre elles interviennent sur tout le territoire régional et

---

<sup>90</sup> Exemple de ce transfert de compétences, la chambre d'agriculture du Morbihan qui comptait auparavant 5 conseillers mobilisés sur la thématique du bocage n'en compte plus qu'un seul actuellement.



ont développé des relations professionnelles étroites avec des collectivités, s'échelonnant sur plusieurs années, du fait notamment des contrats d'entretien prévus sur 3 ans.

Or pour ces entreprises, il s'agit généralement d'un sujet relativement nouveau, ou qui était traité dans des proportions bien moins importantes. Ainsi, si certaines de ces entreprises avaient déjà travaillé sur le bocage auparavant et se trouvaient sur le territoire bretons, d'autres ont pu décider, au vu des montants engagés dans le programme et dans les appels d'offre publics, de créer une antenne en Bretagne ou une branche spécialisée sur le bocage. Ainsi, si la concurrence était relativement faible au départ, elle s'est progressivement renforcée, sans être toutefois exacerbée (plusieurs entreprises et porteurs de projet ont déclaré qu'il y avait de l'ordre de 5 à 6 réponses par appel d'offre). Toutefois, une offre de services ou de travaux est généralement présente, et les porteurs de projets estiment ne pas manquer d'entreprises prestataires (il s'agit d'un facteur cité très peu de fois en ce qui concerne les freins à la réalisation de travaux).

Toutefois, cette filière est encore relativement jeune et se construit progressivement, sans autre moteur que les financements mis en œuvre par le programme Breizh Bocage. Ainsi, la concertation entre les partenaires du programme et ces entreprises pour valoriser cette filière reste relativement limitée. Lors des tables rondes, plusieurs entreprises présentes ont regretté ne pas être davantage impliqués dans les choix et les réflexions menés par les partenaires du programme. Enfin, la rencontre d'entreprises au cours des études de cas a permis de mettre en évidence les réticences ou les difficultés de certaines entreprises à s'engager pleinement dans cette activité, étant donné que la pérennité d'un programme d'une telle envergure ne leur était pas assurée.

Se posent dès lors différents problèmes susceptibles d'influencer directement la mise en œuvre des projets, tels que :

- Le manque de cohérence entre les prescriptions techniques incluses dans le cahier des charges (destiné aux entreprises) et l'état du marché, notamment en ce qui concerne la disponibilité en plants, qui varie d'une année sur l'autre ; la DRAAF précisant par ailleurs qu'elle surveillait régulièrement ce paramètre afin d'en informer les porteurs de projet.
- L'existence d'un certain flou sur la sélection des entreprises les plus compétentes, avec d'un côté des maîtres d'ouvrage aux compétences parfois limitées (incohérences dans le cahier des charges rédigé, doutes sur l'évaluation technique des propositions des entreprises...) et de l'autre côté, une multitude d'entreprises (des petites, mais aussi de plus grosses,

---

<sup>91</sup> Venant compenser dans certains cas le ralentissement de l'activité forestière, selon certains représentants d'entreprises

notamment en ce qui concerne les travaux du sol), certaines elles-aussi relativement récentes sur le marché, disposant d'une expérience limitée.

- Notons que pour s'assurer d'une plus grande qualité des travaux réalisés, des porteurs de projet ont pour habitude de découper le marché en plusieurs lots (jusqu'à près d'une dizaine en ce qui concerne les cas étudiés), afin d'obtenir pour chaque type de travaux, une entreprise spécialisée. En contre partie, cette organisation nécessite un effort de coordination plus important.

Outre cet effet indirect du programme sur l'économie locale, des effets socio-économiques plus larges peuvent être recherchés comme l'illustre l'expérience menée par le Conseil général d'Ille-et-Vilaine qui soutient le recours à des organismes d'insertion par le travail pour réaliser certains travaux d'entretien. Une des études de cas menées a même permis d'illustrer la possibilité de bien plus impliquer ces personnes en insertion professionnelle, et donc en les faisant travailler sur une plus large diversité de travaux. Toutefois, ce travail nécessite un accompagnement important, et donc des moyens humains en régie.

#### 4. 6. 4. 2 Les retombées plus larges : agricoles, bois énergie...

S'agissant tout d'abord de l'apport du programme sur les rendements agricoles, ce dernier est difficile à estimer. Quand bien même il a été prouvé scientifiquement que le bocage pouvait avoir un effet positif sur la productivité de l'exploitation, il reste très difficile à convaincre les exploitants dans la pratique. En tout état de cause, il s'agit d'un argument très peu utilisé par les porteurs de projet pour inciter les agriculteurs à s'engager dans le programme Breizh Bocage. Si l'effet du maillage bocager sur les élevages semblent lui plus évident pour les agriculteurs (effet brise vent), cet impact positif du remaillage bocager n'en reste pas moins non monétarisé.

La production de bois, valorisé en énergie ou en matériau par la suite, constitue une incitation beaucoup plus directe pour l'exploitant agricole, dans la mesure où elle impacte directement son coût d'exploitation. Toutefois, le développement de cette filière reste encore limité, et si le programme Breizh Bocage peut agir sur la production de bois (taille sylvicole pour la production de bois d'œuvre seulement), il est déconnecté de sa consommation, encouragée par exemple par le Plan bois énergie ou par certaines collectivités, comme le Conseil général du 22, qui investissent dans des chaufferies bois.

Ainsi, si le potentiel est bien identifié et que la demande devrait croître avec l'augmentation du prix de l'énergie, un certain nombre de freins techniques (équipements nécessaires), structurels (morcellement de l'offre en bois) ou encore culturels subsistent. Par ailleurs, les investissements effectués aujourd'hui en faveur de la plantation de haies ne pourront être rentabilisés que dans plusieurs dizaines d'années.

Au-delà de ses impacts pour l'exploitant, on constate que l'ouverture des apports du programme pour le grand public (paysage, identité, usages pour les riverains...) reste limitée, et ce, en dépit d'une communication régional, certes modeste mais existante, et d'un effort de sensibilisation particulier entrepris par certaines collectivités (organisation de journées ou de visites scolaires, lettres d'information, communiqués dans la presse locale). En outre, les apports du bocage sur le cadre de vie et sa prise en compte possible dans les stratégies touristiques ou de distinction entre les collectivités<sup>92</sup> restent très peu connus.

Contrairement à ce qui peut être couramment perçu, la structuration et le développement de telles retombées économiques et sociales, aujourd'hui peu exploitées ne doivent pas être vus comme des enjeux périphériques.

Leurs effets en retours sur les individus conventionnés actuels du programme, à savoir majoritairement les exploitants, ne sont pas à sous-estimer. Outre bien entendu les conséquences directes en termes de valorisation économiques et financière, la capacité à créer une responsabilisation collective et à rattacher la conservation du bocage aux notions d'identité collective et d'intérêt général à travers un élargissement des enjeux du programme vers les champs économiques, sociaux et civiques constitue assurément un défi de premier plan pour la mise en œuvre d'une politique bocagère à l'échelle régionale.

---

<sup>92</sup> L'un des participants aux tables rondes ayant par exemple évoqué la possibilité d'organiser un concours des « plus belles communes bocagères » sur le modèle des concours des Villes et Villages Fleuris.

## 5 Réponse aux thèmes d'évaluation

### 5.1 Thème 1 : évaluation des objectifs du programme

#### 5.1.1 Rappel du cadrage et de la méthode

Cette question visait à apprécier à la fois la pertinence du programme, c'est-à-dire l'adéquation de ses objectifs avec les enjeux identifiés, et sa cohérence interne, à travers la prise en compte de ses objectifs dans les politiques menées par les différents partenaires. Comme telle, elle portait donc principalement sur la conception et l'architecture d'ensemble du programme et invitait à interroger le positionnement et la logique d'action du programme. Mais il s'agissait également d'apprécier la déclinaison opérationnelle de ces objectifs et leur appropriation au niveau local.

La réponse à cette question s'est appuyée sur l'analyse des données collectées dans le cadre de l'analyse documentaire, des entretiens approfondis, des enquêtes par questionnaire, des échanges formulés lors de la première table ronde régionale et des études de cas.

#### 5.1.2 Rappel des sous questions

Dans quelle mesure :

- les objectifs des différents partenaires sont-ils convergents et favorisent-ils la mise en œuvre du programme ?
- la formulation des objectifs favorise-t-elle la mise en œuvre du programme ?
- la formulation des objectifs favorise-t-elle la mobilisation des porteurs de projets ?
- les porteurs de projets tiennent-ils compte des enjeux locaux dans la mobilisation des destinataires finaux du programme ?

### 5.1.3 Éléments de réponse au regard des critères de jugement et de l'analyse

Critères de jugement	<i>Éléments de réponse</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les objectifs des différents partenaires sont complémentaires et/ou identiques et maximisent les synergies entre partenaires</li> <li>• Les éventuelles divergences sont discutées et levées pour faciliter la mise en œuvre du programme</li> </ul>	<p><i>Un programme articulé à une pluralité d'objectifs stratégiques et qui couvre la majorité des enjeux environnementaux relatifs au bocage breton.</i></p> <p><i>Il n'existe pas d'incohérence de fond entre ces objectifs qui s'apparentent davantage à des finalités voire à des pré-requis relatifs au bocage.</i></p> <p><i>Si les discussions entre partenaires ont toujours permis d'arriver à un compromis, des divergences existent, notamment en ce qui concerne la notion de territorialisation, mal et peu définie au sein du programme, et qui ne permet pas de prioriser les actions à mettre en place.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les objectifs sont lisibles et hiérarchisés et facilitent la mise en œuvre du programme</li> <li>• L'évolution des objectifs facilite leur adaptation et leur compréhension sur le terrain</li> </ul>	<p><i>Les objectifs du programme sont perçus comme lisibles par les porteurs de projets et en adéquation avec leurs attentes.</i></p> <p><i>L'absence de hiérarchisation formelle de ces objectifs fait débat au sein des partenaires qui sont amenés à les prioriser différemment.</i></p> <p><i>La phase de conception du programme puis l'évolution des objectifs chemin faisant ont permis de tenir compte des finalités des bénéficiaires (d'ordre agronomique notamment).</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les objectifs répondent aux attentes préférentielles des porteurs de projets</li> <li>• L'attractivité du dispositif favorise la mobilisation des porteurs de projets</li> <li>• Les porteurs de projet se sont orientés massivement vers le programme</li> </ul>	<p><i>Les différentes finalités du programme sont bien appropriées par les porteurs de projets qui les adaptent au contexte et aux enjeux locaux.</i></p> <p><i>La largeur et la souplesse des finalités ainsi que le pragmatisme des porteurs de projets sur le terrain ont certainement facilité la mobilisation des collectivités et des bénéficiaires (agriculteurs) mais sans doute aux dépens d'une déclinaison opérationnelle des différents objectifs dans les projets mis en œuvre</i></p>

- Les porteurs de projets parviennent à adapter les objectifs aux enjeux territoriaux
- L'adaptation des projets sur le terrain sert l'atteinte des objectifs initiaux au niveau régional

*Tout se passe dès lors comme si, indépendamment de ces finalités, la reconstitution d'un maillage bocager constituait le principal objectif à atteindre et était intégrée dans une politique bocagère dépassant la dimension seulement curative.*

#### 5.1.4 Réponse synthétique au thème 1

Les objectifs stratégiques du programme, tels que présentés actuellement (cahier des charges V-2012), s'apparentent davantage aux différentes fonctionnalités du bocage (environnementales, mais aussi agronomiques). Ainsi, les différents acteurs du programme (partenaires financiers, porteurs de projet, individus conventionnés) se retrouvent dans ces objectifs, qu'ils hiérarchisent ensuite selon leurs attentes et priorités. Pour un certain nombre d'entre eux, la reconstitution d'un maillage bocager apparaît par ailleurs comme le principal objectif à atteindre et peut être déployé dans le cadre de politiques bocagères dépassant la seule logique d'action du programme Breizh Bocage.

Ce parti pris a été à l'origine d'une forte mobilisation dans le programme, et les échanges entre acteurs du programmes ont jusqu'à présent toujours permis d'arriver à un consensus. Toutefois, faute de déclinaison opérationnelle des objectifs (indicateurs de résultat...), l'évaluation de l'efficacité du programme s'en trouve compliquée.

## 5.2 Thème 2 : évaluation relative à la procédure administrative et au cahier des charges

### 5.2.1 Rappel du cadrage et de la méthode

Cette question visait à apprécier les principales modalités de mise en œuvre du programme Breizh Bocage (procédure administrative, financement, contrôle...) et à se prononcer sur leur capacité à atteindre les objectifs définis dans le programme, en fonction des moyens humains et financiers mis en œuvre.

La réponse à cette question s'est appuyée sur l'analyse des données collectées dans le cadre de l'analyse documentaire, des entretiens approfondis, des enquêtes par questionnaire ainsi que des échanges formulés lors de la seconde table ronde régionale.

### 5.2.2 Rappel des sous questions

Dans quelle mesure :

- l'organisation en 3 volets successifs (articulation V1-V2-V3) favorise-t-elle la mise en œuvre du programme ?
- les prescriptions du cahier des charges sont-elles adaptées à l'atteinte des objectifs du programme ?
- les informations relatives à la mise en œuvre du programme permettent-elles de prévenir les problèmes en cas de contrôle ?
- les modes de paiement mis en place favorisent-ils la mise en œuvre du programme ?
- les taux de financements favorisent-ils la mobilisation des porteurs de projets et des destinataires finaux ?

### 5.2.3 Éléments de réponse au regard des critères de jugement et de l'analyse

Critères de jugement	<i>Éléments de réponse</i>
L'organisation en 3 volets : <ul style="list-style-type: none"> <li>• facilite le traitement, la sélection et l'accompagnement des projets pour les partenaires financeurs</li> <li>• est lisible, applicable et favorise la mobilisation des porteurs de projets</li> <li>• facilite le suivi et le pilotage des</li> </ul>	<p><i>Une procédure (3 volets, territorialisation), inspirée des différentes politiques historiques en matière de bocage, conçue pour assurer l'efficacité des projets, et qui a permis de cadrer les projets tout au long de leur élaboration et mise en œuvre.</i></p> <p><i>Mais cette procédure, certes lisible, est complexe et pose des difficultés de mise en œuvre, tant pour les porteurs de projet (délais importants,</i></p>



<p>projets et permet de mieux apprécier les réalisations du programme</p>	<p><i>manque de souplesse et d'adaptation aux dynamiques locales, échelle d'intervention sur une seule partie du périmètre d'action) que pour les guichets uniques (instruction au détriment de l'accompagnement).</i></p> <p><i>Si cette organisation en 3 volets a contribué à la production de données à toutes les étapes des projets, leur utilisation pour le suivi et l'évaluation du programme n'est pas optimisée (voir partie suivi).</i></p>
<p>Les prescriptions du cahier des charges sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• perçues par les acteurs comme adaptées aux différents objectifs poursuivis dans le programme</li> <li>• connues par les porteurs de projets</li> <li>• comprises de façon identique par les porteurs des projets et les partenaires/services instructeurs</li> <li>• mises en œuvre par les porteurs de projets</li> </ul>	<p><i>Des prescriptions issues d'expériences antérieures, reprises dans un objectif d'efficacité, et qui répondent théoriquement aux objectifs du programme.</i></p> <p><i>Des prescriptions connues de tous, mais interprétées différemment voire adaptées par les différents acteurs. .</i></p> <p><i>Une mise en application sur le terrain qui peut poser problème (manque d'adaptation, d'innovation) malgré la possibilité de dérogation et l'évolution du cahier des charges pour prendre en compte les remarques des acteurs de terrain.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les informations (CCTP, notice...) prennent en compte les cas éventuels de contrôles et y apportent une réponse adaptée et cohérente pour les porteurs de projets</li> <li>• La mise en œuvre de ces prescriptions permet effectivement aux porteurs de projets d'éviter les problèmes en cas de contrôle</li> </ul>	<p><i>Un cahier des charges au statut hybride (acte d'engagement et guide technique), qui cristallise les incompréhensions, notamment en cas de contrôle.</i></p> <p><i>Une évolution du cahier des charges pour améliorer le programme en tenant compte des remarques des acteurs de terrain, mais qui peut perdre, tant les opérateurs que les contrôleurs.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les modes de paiement sont adaptés au cadre européen</li> <li>• Les modes de paiement (associés et dissociés) facilitent la coordination des financeurs en offrant la flexibilité nécessaire</li> <li>• La participation alternative favorise la complémentarité entre financeurs</li> <li>• Les modes de paiement (associés et dissociés) et de participation facilitent la mise en œuvre des</li> </ul>	<p><i>Un cadre européen ayant permis une mobilisation de crédits sans précédent, mais contribuant à des lourdeurs administratives, à des incertitudes juridiques et à des difficultés pour prendre en compte le travail en régie ou la participation des bénéficiaires</i></p> <p><i>Des procédures de paiement différentes qui présentent des intérêts variés, mais dont la coexistence entraîne des délais de paiement.</i></p> <p><i>Un financement des projets curatifs (et non de politiques bocagères) pour le moment toujours assuré, et qui a permis de répondre aux objectifs</i></p>

projets sur le terrain	<i>des partenaires (participation alternative)</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les taux de financements sont incitatifs pour les porteurs de projets</li> <li>• La faiblesse de l'autofinancement ne crée pas d'effets d'aubaine et assure l'implication des destinataires finaux dans l'entretien du bocage</li> </ul>	<p><i>Des financements incitatifs pour les structures porteuses à l'origine de la mobilisation de nombreuses nouvelles structures, pour qui un projet Breizh Bocage peut à la fois constituer une opportunité ou un risque financier.</i></p> <p><i>Si la prise en charge totale des travaux pour les bénéficiaires a contribué à l'engagement de nombreux bénéficiaires, elle interroge leur implication à long terme, et laisse planer un doute sur la pérennité des plantations.</i></p>

#### 5.2.4 Réponse synthétique au thème 2

Si l'enveloppe globale du programme et les taux de financement associés à la mobilisation de crédits européens sont particulièrement incitatifs et ont permis l'émergence de nombreux projets, les lourdeurs administratives et les incertitudes juridiques (passées) liées au cadre européen n'offrent cependant pas suffisamment de souplesse pour optimiser la mise en œuvre des projets.

Ces difficultés opérationnelles sont renforcées par les restrictions administratives et techniques propres au programme Breizh Bocage, héritages des actions menées sur le bocage antérieurement sur le territoire. Le programme a ainsi été conçu autour d'une précision des prescriptions techniques, d'une organisation en 3 volets de la procédure, d'une territorialisation de l'action et d'une instruction par un guichet unique afin d'assurer l'efficacité et l'efficience du programme en cadrant les projets. Toutefois ces règles sont soit adaptées par chacun, soit non abouties, et peuvent être à l'origine de lourdeurs administratives, de délais de paiement, de risques en cas de contrôle et apparaissent comme un frein à l'adaptation des projets aux dynamiques locales.

En outre, la prise en charge totalement gratuite des travaux pour les individus conventionnés pose la question de leur implication à long terme et laisse un risque pour la pérennité des réalisations.

## **5.3 Thème 3 : évaluation relative au pilotage, à la gouvernance et au suivi**

### **5.3.1 Rappel du cadrage et de la méthode**

Cette question portait sur l'organisation des différentes instances du programme Breizh Bocage (comité de pilotage régional, départementaux et locaux), afin d'apprécier leur composition comme leur fonctionnement ou leur effet. Elle visait également à analyser les outils de suivi et de pilotage mis en place dans le cadre de programme pour apprécier leur capacité à fournir des informations sur les résultats et impacts attendus du programme. Enfin, un dernier volet de cette question concernait l'animation territoriale, son efficacité, et son accompagnement au niveau régional.

La réponse à cette question s'est appuyée sur l'analyse des données collectées dans le cadre de l'analyse documentaire, des entretiens approfondis, des enquêtes par questionnaire ainsi que des échanges formulés lors des tables rondes régionales 2 et 3.

### **5.3.2 Rappel des sous questions**

Dans quelle mesure :

- les instances de gouvernance favorisent-elles la coordination des acteurs au niveau régional et servent-elles les objectifs du programme ?
- l'intégration des porteurs de projets aux instances de gouvernance permet-elle de renforcer la coordination régionale et de servir les objectifs du programme ?
- l'animation mise en place au niveau local permet-elle d'assurer une mise en œuvre optimale du programme sur le terrain ?
- les outils de suivi mis en œuvre assurent-ils un pilotage optimal du programme par les instances de gouvernance ?

### 5.3.3 Éléments de réponse au regard des critères de jugement et de l'analyse

Critères de jugement	Éléments de réponse
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'ensemble des partenaires sont impliqués dans la coordination du programme et participent aux différentes instances (comités de pilotage régionaux et départementaux)</li> <li>• L'articulation entre les différentes instances de coordination est utile et efficace et facilite la coordination des acteurs</li> </ul>	<p><i>Un fonctionnement des instances de pilotage satisfaisant, tant sur leur déroulement (possibilité d'échanges, fréquence des réunions...) que sur leurs résultats (consommation des crédits).</i></p> <p><i>Leur articulation est permise par la présence du guichet unique à ces différentes échelles.</i></p> <p><i>Leur composition relève en revanche une faible mobilisation du politique et des individus conventionnés (variable pour les COPIL locaux), ce qui se répercute sur la cohérence du programme.</i></p>
<p>La participation des porteurs de projets</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• répond à leurs attentes et permet de relayer les enjeux locaux et d'améliorer la mise en œuvre du programme sur le terrain</li> <li>• facilite la coordination régionale</li> </ul>	<p><i>La participation des porteurs de projet au COPIL régional est relevée comme une avancée, et a permis de mieux adapter le programme aux réalités du terrain.</i></p> <p><i>Si les particularités de chacun des territoires remontent bien au niveau régional, en revanche le fonctionnement des porteurs de projet reste cloisonné par département (structuration de réseaux à cette échelle).</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les dispositions du cahier des charges en matière d'animation (moyens, ratios...) sont adaptées à la mise en œuvre et aux objectifs du programme</li> <li>• Une animation locale est mise en place sur les territoires couverts par le programme</li> <li>• Les animateurs disposent des compétences et des qualités (administratives et techniques) requises pour mettre en œuvre le programme de façon optimale</li> <li>• L'accompagnement régional (financier, technique) répond aux attentes des porteurs de projets et des animateurs</li> </ul>	<p><i>Un recrutement d'animateurs, auxquels il est exigé de nombreuses compétences, et qui ont nécessité un temps d'adaptation.</i></p> <p><i>Cette animation, considérée comme trop encadrée administrativement par les animateurs, a été voulue par les partenaires comme une animation de projet favorisant les réalisations.</i></p> <p><i>Cette animation se révèle efficace pour faire émerger des projets d'aménagement bocager, surtout lorsqu'elle possède une antériorité sur le territoire : une action d'animation seulement ponctuelle n'assure pas la pérennisation des dynamiques sur le territoire.</i></p> <p><i>Un accompagnement régional jugé comme satisfaisant par les porteurs de projet, notamment lorsque le guichet unique (rôle central dans la coordination et</i></p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'animation favorise la mobilisation et l'engagement des destinataires</li> </ul>	<p><i>l'accompagnement) est bien présent sur le territoire ou est appuyé par un animateur technique.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les outils de suivi existent, fonctionnent et sont adaptés à la mise en œuvre du programme, au niveau régional comme au niveau local</li> <li>• Les porteurs de projets utilisent les outils de suivi et les renseignent</li> <li>• L'information produite par les outils de suivi est disponible, exploitable et fiable et permet une connaissance des objectifs et une prise de décision efficace par les partenaires</li> </ul>	<p><i>Un système de suivi technico-financier opérationnel, mais un système de suivi des réalisations et des résultats mal défini et toujours en construction.</i></p> <p><i>Des données cartographiques fines sur le patrimoine bocager renseignées localement, mais difficile à agréger à l'échelle régionale.</i></p> <p><i>Des données remontant à l'échelle régionale pas suffisamment exploitables pour permettre un pilotage optimal du programme qui suit alors une logique de consommation de crédits et de réalisations, plutôt qu'une logique de résultats et d'atteinte d'objectifs environnementaux.</i></p>

### 5.3.4 Réponse synthétique au thème 3

Le pilotage actuel, aux différentes échelles (régionale, départementale, locale), est globalement satisfaisant pour échanger entre acteurs du programme et assurer une coordination, reposant notamment sur les guichets uniques. En revanche, la gouvernance du programme fait apparaître des manques en ce qui concerne l'implication des politiques, des individus conventionnés et d'autres parties prenantes du programme.

Cette situation se retrouve à l'échelle locale, où si l'animation a permis l'émergence de projets cadrés, sa forme est peu adaptée à la mise en œuvre de politiques bocagères et à la pérennisation des dynamiques. L'ampleur du programme a contribué à une montée en compétence de ces animateurs, même si encore actuellement des besoins supplémentaires en termes d'appui technique se font ressentir. L'accompagnement, notamment permis par les guichets uniques, permet de répondre avec réactivité aux demandes des porteurs de projets, mais manque d'uniformisation et parfois de moyens ou d'outils.

Un de ces outils pourrait être un système de suivi performant, alors qu'il est actuellement généralement perçu comme consommateur de temps par rapport à l'utilisation qui en est faite. En effet, le pilotage du programme s'effectue essentiellement sur la base d'indicateurs de consommation de crédits et de réalisations de linéaires, et sur l'expertise technique des différents acteurs impliqués actuellement dans le programme, puisqu'aucun système d'évaluation des résultats ou impacts du programme, ou des projets n'existe.

## 5.4 Thème 4 : évaluation relative à la mobilisation, l'information et la communication

### 5.4.1 Rappel du cadrage et de la méthode

Cette question portait sur l'organisation et les outils mis en œuvre, au niveau régional comme au niveau local, pour favoriser la mobilisation des acteurs locaux et valoriser les actions menées sur le terrain. Elle visait notamment à apprécier l'efficacité de l'accompagnement régional et de l'animation territoriale mise en place dans le cadre du programme.

La réponse à cette question s'est appuyée sur l'analyse des données collectées dans le cadre de l'analyse documentaire, des entretiens approfondis, des enquêtes par questionnaire ainsi que des échanges formulés lors des tables rondes régionales 2 et 3.

### 5.4.2 Rappel des sous questions

Dans quelle mesure :

- le programme favorise-t-il le développement de dynamiques de territoires et la mobilisation des acteurs locaux (élus, agriculteurs...) ?
- les outils de communication déployés au niveau régional et au niveau local favorisent-ils la mobilisation des porteurs de projets et des destinataires finaux ?

### 5.4.3 Éléments de réponse au regard des critères de jugement et de l'analyse

Critères de jugement	<i>Éléments de réponse</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'ensemble du territoire régional est couvert en opérations de reconquête du bocage</li> <li>• Le programme favorise la mobilisation collective des porteurs de projets comme des destinataires autour des enjeux du territoire</li> <li>• Le programme permet de lever les freins sur les territoires moins mobilisés</li> </ul>	<p><i>Une large couverture du territoire breton en opérations collectives et concertées sur le bocage (80 %) marquée par l'émergence de projets dans de nouvelles collectivités.</i></p> <p><i>Une mobilisation avant tout individuelle des porteurs de projets, du fait notamment de l'absence de coordination des porteurs de projets à l'échelle régionale (des initiatives au niveau départementale cependant), comme des individus conventionnés. Le programme se matérialise comme la somme de projets individuels.</i></p> <p><i>L'effort d'animation au niveau local, centré sur l'engagement de nouveaux bénéficiaires a permis de diffuser les enjeux du bocage et de contribuer ainsi à lever certains freins à l'engagement dans le programme mais également en dehors (PLU, BCAA...).</i></p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des outils de communication existent et sont déployés à la bonne échelle</li> <li>• Les informations contenues dans les supports de communication répondent aux attentes des porteurs de projets</li> <li>• Les informations favorisent la mobilisation et l'engagement des destinataires finaux</li> </ul>	<p><i>Des outils de communication existent et sont surtout déployés à l'échelle locale dans le cadre de l'animation territoriale. Ces derniers, très variés, ont permis une forte visibilité des opérations et une reconnaissance des enjeux du bocage sur les territoires concernés.</i></p> <p><i>Au niveau régional, un rayonnement du programme (identifié comme « la politique bocagère bretonne »), même en l'absence d'une stratégie collective de communication et de valorisation du programme.</i></p> <p><i>Une diffusion de l'information et des supports de communication du niveau régional au niveau local limitée mais peu d'attentes exprimées sur ce sujet.</i></p> <p><i>Les outils existants apparaissent suffisants pour toucher les individus conventionnés avant tout mobilisable par le biais d'une information individuelle et à domicile.</i></p>
--	---

#### 5.4.4 Réponse synthétique au thème 4

L'animation régionale, relayée au sein des départements par les partenaires, a contribué à l'émergence de structures porteuses sur une grande partie du territoire breton et a une connaissance du programme Breizh Bocage par d'autres acteurs régionaux.

L'animation locale a permis l'émergence d'opérations bocagères sur une partie des communes concernées et a contribué à la diffusion des enjeux liés au bocage auprès des élus locaux et exploitants agricoles principalement.

Toutefois, ce travail montre ses limites, tant sur le périmètre qu'il concerne (grand public et autres parties prenantes peu touchés), que sur la pérennité des dynamiques initiées (dépendante d'une continuité de l'animation et des moyens incitatifs mis en œuvre). Ainsi, la création de synergies entre acteurs et un changement dans leurs pratiques ne sont pas acquis.



## 5.5 Thème 5 : évaluation relative à la cohérence externe

### 5.5.1 Rappel du cadrage et de la méthode

Cette question visait à apprécier la prise en compte et l'articulation du programme avec les autres actions et politiques ayant un impact, potentiel ou avéré, sur le bocage. Tout en analysant les capacités du programme actuel à maximiser les synergies avec les autres modalités d'intervention sur le bocage, il s'agissait de porter un jugement sur les actions de mise en cohérence effectivement mises en œuvre au niveau régional comme au niveau local.

La réponse à cette question s'est appuyée sur l'analyse des données collectées dans le cadre de l'analyse documentaire, des entretiens approfondis, des enquêtes par questionnaire ainsi que des échanges formulés lors de la première table ronde régionale.

### 5.5.2 Rappel des sous questions

Dans quelle mesure :

- les autres instances et documents stratégiques (eau, agriculture, énergie, biodiversité...) prennent-elles en compte le programme Breizh Bocage dans leurs politiques ?
- les partenaires financeurs de Breizh Bocage assurent-ils sa mise en cohérence avec leurs propres politiques ?
- le programme permet-il de diffuser les enjeux du bocage auprès des élus et des professionnels ?

### 5.5.3 Éléments de réponse au regard des critères de jugement et de l'analyse

Critères de jugement	Éléments de réponse
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le programme Breizh Bocage et ses objectifs sont :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- connus par les autres instances territoriales (eau, agriculture, énergie...)</li> <li>- pris en compte dans les politiques menées par les autres instances territoriales</li> </ul> </li> <li>• Les actions menées par les autres instances sont complémentaires avec le programme Breizh Bocage et maximisent les synergies</li> </ul>	<p><i>Le programme a permis de donner corps à une action régionale d'envergure sur le bocage, bien repérée, et ses objectifs sont connus par les autres instances.</i></p> <p><i>Au-delà des actions menées individuellement par chaque partenaire, on n'observe pas de prise en compte systématique des objectifs du programme dans les autres politiques (eau, agriculture, énergie...) ni de recherche de complémentarité, le programme étant pour l'instant vu plus comme un outil financier.</i></p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les objectifs de Breizh Bocage sont en phase avec les autres politiques des différents partenaires financeurs et maximisent les synergies</li> <li>• Les partenaires financeurs mobilisent leurs ressources et leurs leviers pour optimiser les actions portées par Breizh Bocage</li> <li>• La mise en cohérence des politiques des partenaires avec le programme Breizh Bocage favorise sa mise en œuvre et l'atteinte de ses objectifs</li> </ul>	<p><i>Le programme qui s'est construit sur les bases des programmes antérieurs est globalement en phase avec les autres politiques menées par les différents partenaires.</i></p> <p><i>Au-delà d'une mise en cohérence a minima réalisées par chaque partenaire, il n'y a pas de stratégie collective de recherche de synergies afin d'optimiser les actions portées par le programme.</i></p> <p><i>Les partis pris (curatif, collectif) et le cadre européen limitent cependant fortement les articulations possibles.</i></p> <p><i>Mais des synergies envisageables pour développer une politique de gestion durable du bocage (optimiser la création, favoriser l'entretien, protéger l'existant, valoriser...) qui ne constituent pas la priorité des partenaires, lesquels renvoient l'activation de ces leviers incitatifs / réglementaires à la charge des porteurs de projet et destinataires finaux.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des actions sont menées dans le cadre du programme et en lien avec des outils de communication pour promouvoir le bocage auprès des élus et des professionnels</li> <li>• Le programme Breizh Bocage et ses enjeux sont connus par les élus et les professionnels</li> <li>• Le programme permet une plus grande prise de conscience des élus et des professionnels quant aux rôles et à l'importance du bocage</li> </ul>	<p><i>Les seuls leviers mobilisés, pour favoriser une telle mise en cohérence, sont de l'ordre de la coordination et de la communication, et restent insuffisamment développés.</i></p> <p><i>Le déploiement du dispositif a contribué à renforcer la prise de conscience des élus et professionnels (des territoires concernés) sur l'intérêt du bocage, et qui s'accompagne d'une réduction des destructions.</i></p>

#### 5.5.4 Réponse synthétique au thème 5

Alors qu'il a permis de donner corps à une action régionale d'envergure en faveur du bocage en s'inscrivant dans le sillage des initiatives existantes, le programme Breizh Bocage ne comporte pas de stratégie active de mise en cohérence des actions financées avec les autres modalités d'intervention sur le bocage.

Si le parti pris curatif du programme et son inscription dans le cadre des financements européens limitent dans une certaine mesure les articulations possibles avec d'autres politiques, des synergies envisageables pour développer une politique de gestion durable du bocage (protection, entretien, valorisation) ne

sont à ce jour peu ou pas du tout exploitées et sont renvoyées à la charge des porteurs de projet et des individus conventionnés.

## **Thème 6 : évaluation des résultats et impacts du programme**

### **5.6.1 Rappel du cadrage et de la méthode**

Cette question visait à apprécier les réalisations et les résultats intermédiaires du parcours afin de juger de son efficacité et de se prononcer sur la capacité du programme à atteindre ses objectifs. Elle avait également pour objectif de donner à voir les effets indirects du programme, en particulier ses retombées socio-économiques.

La réponse à cette question s'est appuyée sur l'analyse des données collectées dans le cadre de l'analyse documentaire, des entretiens approfondis, des enquêtes par questionnaire ainsi que des échanges formulés lors de la troisième table ronde régionale.

### **5.6.2 Rappel des sous questions**

Dans quelle mesure :

- les réalisations du programme sont-elles conformes à ce qui était souhaitable ?
- les travaux réalisés répondent-ils à un enjeu eau ? Quels sont les freins ?
- les travaux de créations sont-ils plus fréquents et plus nombreux que les travaux de restauration ? Pourquoi ?
- le programme a-t-il permis la conservation de haies existantes et l'implantation de nouvelles haies ?
- le programme assure et favorise-t-il l'entretien du bocage restauré ?
- les résultats du programme répondent-ils aux différents objectifs stratégiques ? Comment et pourquoi ?
- le programme est-il porteur d'un impact économique ?

### 5.6.3 Éléments de réponse au regard des critères de jugement et de l'analyse

Critères de jugement	Éléments de réponse
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un projet souhaitable est systématiquement défini lors de la phase d'études</li> <li>• La méthodologie du projet souhaitable favorise la mise en cohérence du projet acquis</li> <li>• Les réalisations des projets acquis s'inscrivent dans les priorités définies au niveau régional</li> </ul>	<p><i>Si un projet souhaitable est bien défini lors de la phase d'études, sa traduction en projet acquis dépend de plusieurs facteurs (contexte et des enjeux locaux, dynamiques existantes, type d'animation...) et sa méthodologie d'élaboration est adaptée au futur projet acquis. Ces derniers s'inscrivent bien dans les priorités définies au niveau régional.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'enjeu eau est pris en compte par les porteurs de projets dans la définition des projets lors de la phase d'études</li> <li>• Des travaux spécifiques sont réalisés dans le cadre du programme</li> <li>• Les porteurs de projets parviennent à mobiliser les destinataires finaux sur ce type d'enjeu</li> <li>• Les réalisations prévues sur ce type sont effectivement réalisées et les haies créées remplissent cette fonctionnalité</li> </ul>	<p><i>L'enjeu « eau » est bien pris en compte dans la définition des projets lors de la phase étude, il constitue l'objectif recherché en priorité dans les projets.</i></p> <p><i>Dans les travaux il se traduit principalement par la création de haies et talus perpendiculaires à la pente.</i></p> <p><i>L'appréciation des fonctionnalités liées à l'enjeu eau est difficile à l'heure actuelle (recul, indicateurs de suivi) et dépendante de plusieurs facteurs (entretien, pérennisation, usage...)</i></p>
<p>Les porteurs de projets :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• engagent davantage de travaux de créations que de travaux de restauration</li> <li>• rencontrent moins de difficultés (technique, administratives) à conduire les projets de créations par rapport aux projets de restaurations</li> </ul>	<p><i>Pour des raisons techniques et administratives, les porteurs de projets engagent davantage de travaux de créations que des travaux de restauration (environ quatre fois plus d'après l'enquête)</i></p>

<p>Le programme a permis de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>planter un linéaire de haie supérieur aux destructions en cours, au niveau régional et local</li> <li>ralentir la destruction des haies existantes, au niveau régional et local</li> </ul>	<p><i>En l'absence de données au niveau régional, les avis sont partagés quant à l'impact du programme à inverser la tendance entre les créations et les destructions.</i></p> <p><i>Une majorité des porteurs de projets (2 sur 3) indique cependant que le programme a contribué à ralentir la destruction du bocage sur les territoires concernés.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>L'entretien des haies restaurées est pris en compte dans le programme et les prescriptions du cahier des charges sont adaptées</li> <li>Les porteurs de projets sont mobilisés pour assurer l'entretien des haies restaurées</li> <li>Les différents travaux d'entretiens réalisés assurent une conservation optimale du bocage</li> <li>Les destinataires finaux s'engagent à conserver et à entretenir les haies restaurées</li> </ul>	<p><i>L'entretien des haies sur 3 ans et l'obligation de résultat constituent une nouveauté et un atout du programme, à même d'apporter des résultats à court terme.</i></p> <p><i>En revanche, il ne permet pas de garantir une appropriation de la haie par les bénéficiaires, et ainsi la conservation du bocage au-delà de cette période</i></p>
<p>Les plantations de haies réalisées sont favorables à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>une maîtrise des transferts de polluants d'origine agricole vers les eaux superficielles</li> <li>la lutte contre l'érosion des sols</li> <li>la production de bois d'œuvre et énergie</li> <li>la restauration des paysages</li> <li>la préservation de la biodiversité</li> </ul>	<p><i>Une efficacité environnementale des réalisations difficile à apprécier, du fait du temps court et de l'absence d'indicateurs environnementaux.</i></p> <p><i>De plus une efficacité des différentes fonctionnalités qui reste hypothétique, conditionnelle et qui fait davantage sens prise dans son ensemble que pour chacune des plantations.</i></p>
<p>Le programme contribue à</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>l'emploi des animateurs et des porteurs de projets sur le terrain</li> <li>l'activité économique liée au bocage (entreprises de travaux, pépinières)</li> <li>la productivité des activités agricoles</li> <li>la structuration et au développement de filières (bois, énergie...)</li> </ul>	<p><i>Des retombées socio-économiques peu prises en compte, tant à l'échelle de la collectivité que de l'exploitation. Si le programme permet de financer des postes d'animateurs et de soutenir financièrement des entreprises locales, l'apport pour l'exploitant semble limité de même que la structuration d'une véritable filière économique autour du bocage.</i></p>

#### 5.6.4 Réponse synthétique au thème 6

Du point de vue des quantités réalisées (linéaire planté, restauré, entretenu,...) le bilan intermédiaire du programme peut être considéré comme satisfaisant par rapport à l'objectif de reconstitution du maillage bocager. Toutefois, et malgré des observations de réduction des destructions sur les territoires concernés par l'animation locale, le bilan net en termes de linéaire bocager n'est pas connu.

Les résultats à long terme du programme dépendent de plusieurs facteurs qui apparaissent aujourd'hui peu pris en compte dans le cadre du programme, comme la question de la pérennisation des aménagements, celle de la poursuite de l'animation agricole sur les territoires ayant vu émerger des dynamiques ou encore celle de la capacité des exploitants à s'approprier et à valoriser les haies et talus réalisés par la collectivité sur leur exploitation.

L'efficacité environnementale du programme, qui est difficile à apprécier dans un délai si court et en l'absence d'indicateurs environnementaux précis, ne peut être considérée que comme hypothétique et conditionnelle. Quant à l'efficacité du programme elle n'apparaît pas avoir été une priorité, et n'est pas recherchée outre mesure.

Les retombées économiques et sociales du programme sont actuellement peu prises en compte dans le programme, tant à l'échelle de la collectivité qu'à l'échelle de l'exploitation agricole.



## 6 Conclusions et recommandations

*NB : Les conclusions et les recommandations présentées ci-après s'appuient sur les travaux réalisés dans le cadre de l'évaluation menée sur la période 2007-2012. Comme telles, elles sont indépendantes des décisions relatives à la réorganisation du programme pour l'année 2013 mais doivent permettre de fournir des enseignements généraux et des pistes d'action pour préparer le déploiement éventuel d'un deuxième programme après 2013.*

### 6.1 Conclusions

Au-delà des réponses relatives à chaque question d'évaluation, des conclusions plus générales peuvent être formulées quant à l'évaluation du programme Breizh Bocage sur la période 2007-2012. Ces conclusions ont pour objectifs de prendre position et de tirer des enseignements généraux par rapport à la conception, à la mise en œuvre et aux résultats du programme.

#### **6.1.1 Conclusion n°1 : Un programme d'aménagement bocager, mais pas une politique de reconquête du bocage**

Tel qu'il se présente à ce jour, le programme Breizh Bocage s'apparente davantage à un programme d'aménagement bocager au niveau régional qu'à une véritable politique publique cohérente et intégrée en faveur de la reconquête du bocage.

Si le programme produit bel et bien des réalisations tangibles en termes de maillage bocager, faute d'objectifs suffisamment précis et hiérarchisés, il ne permet pas de décliner une stratégie globale et cohérente répondant à un enjeu clairement identifié et partagé par tous.

Au-delà du parti pris curatif, le programme est également déconnecté des autres politiques pouvant avoir un impact sur le bocage (prévention, protection, gestion...) et ne cherche pas à maximiser ses impacts à travers les autres politiques environnementales (eau, énergie, biodiversité, agronomie...). La mise en cohérence avec d'autres dispositifs en faveur du bocage est ainsi reléguée au niveau local, où elle fait l'objet de développements aléatoires, fonction du volontarisme des acteurs locaux et de l'implication des collectivités partenaires.

Enfin, le fait que le programme ne comporte actuellement que partiellement les conditions de sa pérennisation (faible implication des destinataires finaux, animation circonscrite dans le temps...), pose la question des effets à long terme d'une telle politique.

### **6.1.2 Conclusion n°2 : Une mise en œuvre efficace mais dont l'efficacité n'est pas suffisante**

Du point de vue de son déploiement, le programme remplit les objectifs qui lui étaient assignés. L'organisation et l'ingénierie développées dans le cadre du programme permettent ainsi de soutenir et de favoriser l'émergence d'un nombre très important de projets sur l'ensemble du territoire régional. A ce jour, une partie réduite de la Région échappe au programme mais ce, pour des raisons qui apparaissent plus conjoncturelles que relevant de la mise en œuvre du programme. En outre, la procédure, bien que contraignante sur certains aspects, garantit l'élaboration et la conduite de projets bien cadrés administrativement et techniquement opérationnels. Enfin, dans sa globalité le programme assure une montée en compétence générale des maîtres d'ouvrage locaux, tant élus que techniciens.

Pour autant, à plusieurs égards, la mise en œuvre du programme ne s'avère que faiblement efficace. En premier lieu parce que l'amplitude de l'enveloppe financière combinée à la nécessité de consommation des crédits ne posent pas la question de la sélectivité des projets. Ensuite parce que la procédure, perfectible du point de vue des délais et des pièces à fournir, comportent également des prescriptions techniques encore non stabilisées et qui posent encore à ce jour des questions (juridiques, techniques), notamment lors des contrôles.

Enfin, le caractère faiblement opératoire du système de suivi technico-administratif actuel rend difficile la coordination d'ensemble des actions entre le niveau régional et le niveau local.

### **6.1.3 Conclusion n°3 : Une forte mobilisation à l'échelle locale mais une dynamique d'appropriation collective insuffisante**

Au cours de son déploiement le programme a bénéficié d'une visibilité croissante et a permis de diffuser les enjeux du bocage au plus près des territoires sur l'ensemble de la région. En Bretagne, et même au niveau national, le programme Breizh Bocage est aujourd'hui bien repéré et matérialise l'engagement des territoires bretons en faveur de la reconquête du bocage.

Outre la communication régionale, cette mobilisation repose en grande partie sur l'animation locale qui encouragent l'émergence des projets et accompagnent la mise en œuvre des actions sur le terrain.

Analysées dans le détail, cette mobilisation régionale apparaît cependant plus comme la somme d'opérations localisées (à l'échelle des communes sinon des exploitations) que comme la traduction de dynamiques collectives appropriées par l'ensemble acteurs des territoires concernés.

Cela s'explique notamment par le fonctionnement du programme avant tout départemental organisé autour d'un guichet unique encadrant les projets.

L'absence de coordination et de capitalisation entre les projets au niveau régional constitue également un frein à l'émergence d'une dynamique de progrès continu.

Ce déficit d'appropriation relève enfin et surtout d'une prise en compte insuffisante des destinataires finaux à l'intérieur des projets (la prise en charge quasi-totale des plantations dans le cadre du programme pose la question de la pérennité des réalisations) et des parties prenantes du bocage (profession agricole, les élus locaux) dans la gouvernance et la mise en œuvre locale du programme.

#### **6.1.4 Conclusion n°4 : Une efficacité avérée en termes de réalisations, mais incertaine et conditionnée à une pérennisation de l'action concernant les impacts**

Avec un linéaire de plus de 3 000 kilomètres réalisés depuis 2008 sur l'ensemble de la Bretagne, le programme Breizh Bocage constitue un apport sans précédent pour le maillage bocager, notamment par rapport aux précédents programmes, départementaux et régionaux. La capitalisation des démarches antérieures, le lancement d'une dynamique conjointe entre partenaires régionaux et les ressources conséquentes, associés qui plus est au caractère fortement incitatif du programme, expliquent ce bilan très positif en termes de réalisations.

Pour autant, ce bilan doit être nuancé au regard de plusieurs facteurs qui ne permettent pas de conclure sur les résultats et les effets à attendre du programme à moyen et long terme.

Du fait notamment de l'insuffisante implication des destinataires finaux (exploitants) dans la mise en œuvre du programme et de la non prise en compte des questions liées à la préservation et à la gestion du bocage recréé, la pérennisation de ces réalisations reste en effet incertaine et limitée au court terme. D'un point de vue global, les réalisations méritent également d'être analysées au regard des dynamiques de destruction qui, si elles semblent avoir diminué sur les territoires impliqués dans Breizh Bocage, restent globalement très supérieures aux créations.

Par ailleurs, l'efficacité environnementale, impossible à apprécier précisément dans le cadre du système de suivi actuel, constitue une priorité induite sinon secondaire par rapport aux impératifs de réalisations.

En outre, les impacts économiques (rendements agricoles, valorisation énergétique, structuration de filières...) et sociales (patrimoine, impact sur le paysage, identité régionale...) ne sont pour le moment que très peu pris en compte dans le programme.

## 6.2 Recommandations stratégiques

Au-delà des orientations prévues pour 2013 suite à la contraction des financements dans la dernière année du programme<sup>93</sup>, l'évaluation permet de mettre en avant un consensus sur la pertinence et l'utilité de mettre en place un deuxième programme Breizh Bocage.

Pour ce faire, deux voies peuvent être envisagées au regard des conclusions. Elles visent à dépasser le décalage entre les finalités différentes attribuées au programme selon les partenaires et à en améliorer la mise en œuvre et le fonctionnement.

- La première orientation consisterait à **faire de Breizh Bocage le socle d'une politique intégrée en faveur du bocage** en l'articulant mieux aux autres politiques ayant un impact, direct ou indirect, sur la reconstitution du bocage et en prenant en compte l'ensemble de ses dimensions : environnement, énergie, économie, agriculture.... Le poids financier du programme, son emprise et la mobilisation des partenaires comme des acteurs locaux dans le premier programme invitent en effet à « ouvrir » le programme et à créer des passerelles avec les autres outils incitatifs ou réglementaires en faveur du bocage (PVE, MAE, PLU...) tout en précisant, dans la stratégie régionale, la déclinaison de ces actions du niveau régional au niveau local.
- La seconde orientation viserait à **repositionner Breizh Bocage comme un outil au service de la politique de reconquête de la qualité de l'eau**. Justifiée tant par l'impact avéré du bocage sur la qualité de l'eau, l'importance des financements de l'Agence de l'eau et les liens existants avec les autres instruments du GP5 (Contrats territoriaux, MAE, PVE, animation...), cette seconde orientation devrait permettre d'optimiser la portée environnementale du bocage à long terme. Comme pour les autres actions en faveur de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, il s'agirait de déployer le programme en priorité sur les zones présentant un enjeu « eau » important afin d'atteindre les objectifs d'atteinte de « bon état » préconisés à court et moyen terme par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE).

Les principales caractéristiques de ces deux orientations sont synthétisées dans le tableau suivant :

---

<sup>93</sup> L'ensemble des orientations prévues pour 2013 (nouvelle procédure de recueil et de traitement des dossiers, limitation des critères d'éligibilité, abaissement du taux minimum de financement...) figure dans le rapport annexe.

	ORIENTATION N°1	ORIENTATION N°2
<i>Périmètre</i>	Large	Ciblé
<i>Financement</i>	Conséquents / diffus	Concentrés / sectoriels
<i>Gouvernance</i>	Multipartenaires	Bilatérale
<i>Niveau de mise en œuvre</i>	Régional et local	Local
<i>Portée / efficacité</i>	Long terme	Court et moyen terme

Si le détail de chacune des deux orientations présenté ci-après a pour but de proposer des pistes de réflexion stratégiques pour la conception du programme après 2013, l'une comme l'autre de ces orientations devra tenir compte de plusieurs éléments de contexte, tels que :

- la capacité à maintenir des financements incitatifs (avec ou sans crédits européens) ;
- la capacité des partenaires à se mettre d'accord sur la logique d'action de la politique et à mobiliser les différents leviers à leur disposition pour optimiser son déploiement ;
- ainsi que les évolutions à venir en matière de gouvernance de la politique de l'eau et de la politique agricole

### 6.2.1 Propositions de recommandations en vue de l'orientation n°1

Recommandations stratégiques	Propositions
<i>Faire de la reconstitution du maillage bocager l'objectif majeur et partagé du programme</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• construire le programme autour d'un tryptique prévention/restauration/entretien ;</li> <li>• acter le principe de non hiérarchisation des objectifs ;</li> <li>• décliner les actions à un niveau plus opérationnel ;</li> <li>• bonifier les projets multi-objectifs.</li> </ul>
<i>Renforcer le lien entre Breizh Bocage et les autres politiques ayant un impact direct ou indirect sur le bocage (agriculture, eau,</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• intégrer les outils réglementaires de protection dans le programme ;</li> <li>• articuler le programme avec la trame verte et bleue, le Plan Bois Energie... ;</li> <li>• favoriser la conditionnalité dans les autres</li> </ul>

Recommandations stratégiques	Propositions
<i>forêt, paysage...)</i>	politiques...
<b><i>Améliorer l'efficacité des projets en les inscrivant dans une logique de résultats au long terme</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• introduire des critères de conditionnalité / sélectivité des projets ;</li> <li>• subordonner le versement des aides à l'atteinte de résultats ;</li> <li>• améliorer le ciblage des projets en fonction des objectifs de reconstitution du maillage bocager ;</li> <li>• renforcer le suivi et l'évaluation des projets (indicateurs).</li> </ul>
<b><i>Simplifier la mise en œuvre administrative et technique des projets</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• élaborer et diffuser un guide technique ;</li> <li>• définir un cadre juridique simplifié, partagé et contrôlable ;</li> <li>• raccourcir les délais d'instruction.</li> </ul>
<b><i>Soutenir l'animation des projets et leur appropriation au niveau local</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• renforcer les moyens dédiés à l'animation dans les projets financés ;</li> <li>• prendre en compte l'ensemble des actions dédiées au bocage dans l'animation (sensibilisation, communication, réglementation, accompagnement technique...).</li> </ul>

### Recommandations pour l'orientation n°1

## 6.2.2 Propositions de recommandations en vue de l'orientation n°2

Recommandations stratégiques	Propositions
<b><i>Faire de la reconquête de la qualité de l'eau l'objectif majeur et partagé du programme</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prioriser les financements sur les zones à enjeu « eau » (cf. « bon état » DCE)</li> </ul>
<b><i>Définir la place de Breizh Bocage parmi les outils de la politique de l'eau</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• intégrer Breizh Bocage au sein d'un « CTEMAB » : « contrat territorial eau - milieux aquatiques -bocage »</li> <li>• confier l'instruction et l'animation du programme à l'Agence de l'Eau</li> <li>• articuler le programme avec les autres politiques, outils et réglementation de la</li> </ul>

Recommandations stratégiques	Propositions
	politique eau (Plan Algues Vertes, ICPE Phosphore, MAE T...)
<i>Améliorer l'efficacité des projets en les inscrivant dans une logique d'amélioration de la qualité de l'eau sur le long terme</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sélectionner / bonifier les projets au regard de la pertinence de leur stratégie pour reconquérir la qualité de l'eau (positionnement des haies, travaux hydrauliques...);</li> <li>• subordonner le versement des aides à l'atteinte de résultats;</li> <li>• renforcer le suivi et l'évaluation des projets (indicateurs)...</li> </ul>
<i>Simplifier la mise en œuvre administrative et technique des projets</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• élaborer et diffuser un guide technique;</li> <li>• définir un cadre juridique simplifié, partagé et contrôlable;</li> <li>• raccourcir les délais d'instruction</li> </ul>
<i>Soutenir l'animation territoriale</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fusionner animation CRE / CT et animation Breizh Bocage</li> </ul>

#### Recommandations pour l'orientation n°2

### 6.3 Recommandations opérationnelles

Outre les propositions relatives à ces deux grandes orientations appelant une réflexion plus large sur la stratégie à adopter après 2013, plusieurs actions opérationnelles peuvent être proposées pour améliorer concrètement le fonctionnement du programme.

Ces sept actions, valables donc pour les deux orientations stratégiques, pourraient être expérimentées à court-terme avant la fin du premier programme.

Recommandations opérationnelles (orientations 1 et 2)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Recommandation n°1 : organiser les travaux préparatoires pour la conception du prochain programme</b></li> </ul> <p>A l'instar du groupe de travail sur le SIG qui doit permettre d'améliorer le système de suivi des projets (reporting), d'autres <b>groupes de travail ou études préalables</b> pourraient être planifiés dans le but d'anticiper la conception du prochain programme. La déclinaison opérationnelle des objectifs, l'amélioration des synergies avec les autres politiques, la formalisation d'indicateurs environnementaux, les impacts économiques pourraient ainsi faire l'objet de ce type de travaux. Les différents partenaires pourraient constituer autant de</p>



## Recommandations opérationnelles (orientations 1 et 2)

« référents **techniques** » pour piloter la réflexion préparatoire sur ces différents domaines (ex : CG22 pour les questions énergétiques ; DRAAF sur les aspects règlementaires...).

- **Recommandation n°2 : capitaliser les savoir-faire techniques et formaliser un guide méthodologique**

La dernière année de déploiement du programme pourrait être l'occasion d'organiser des **retours d'expérience** avec les porteurs de projets et les partenaires techniques au niveau régional sur la mise en œuvre technique des projets. Ce travail devrait permettre d'aboutir à la réalisation d'un **guide technique** à des fins d'accompagnement méthodologiques et déconnecté du cahier des charges.

- **Recommandation n°3 : associer les parties prenantes à la réflexion sur le prochain programme**

L'ouverture du programme à l'ensemble des parties prenantes (agriculteurs, entreprises, élus, associations...) aux différentes échelles constitue un enjeu de premier plan pour le prochain programme. La réunion, dans le courant de la dernière année du programme, d'une **Commission consultative régionale** associée à la réflexion sur le prochain programme devrait permettre de recueillir les attentes des différents acteurs et de dégager les modalités à envisager pour assurer leur contribution / participation au programme

- **Recommandation n° 4 : structurer le réseau des techniciens au niveau régional**

Au-delà des réseaux (plus ou moins formels) pouvant exister au niveau départemental, il apparaît important de **mettre en interaction l'ensemble des techniciens** impliqués dans le programme et ce, à l'échelle de la région. Si cette structuration peut prendre différentes formes (forum, association, journées bi-annuelles, réunions délocalisées...), il paraît important que ces initiatives reposent sur des **démarches volontaires, partagées** et impulsées avec les techniciens eux-mêmes, à travers par exemple les représentants des animateurs au comité de pilotage ou des modalités plus larges (enquête en ligne...).

- **Recommandation n°5 : lever les dernières incertitudes administratives et juridiques et communiquer**

Un travail similaire à la communication qui avait été réalisée en 2010 sur les BCAE de la PAC pourrait être réalisé sur les aspects administratifs et juridiques soulevés dans l'évaluation. Il doit pouvoir s'appuyer sur **la note de service du 18 octobre 2012** précisant les modalités d'encadrement des contrôles, aussi bien administratifs que sur place et fournissant des éléments de cadrage sur l'articulation marchés publics/aide FEADER, sur les dépenses de facturation, de frais professionnels...

### Recommandations opérationnelles (orientations 1 et 2)

- **Recommandation n°6 : clarifier la position du « double guichet unique » dans les Côtes d'Armor**

Cette recommandation, spécifique au département des Côtes d'Armor, apparaît nécessaire au regard de l'évaluation qui montre que la co-existence de deux guichets « uniques » dans ce département est **source de difficultés persistantes** pour les porteurs de projets (délais, accompagnement, circulation de l'information...).

- **Recommandation n°7 : améliorer les modalités actuelles de paiement**

Sans recommander à ce stade un choix entre les deux formes de paiement, dissocié et associé, il s'avère important de pouvoir améliorer l'une et l'autre dans la dernière année de mise en œuvre du programme. Pour le paiement associé, il s'agit essentiellement d'assurer un meilleur **partage des informations**, et pour le paiement dissocié, de veiller à une **meilleure synchronisation** des financeurs.



## Bibliographie

- Baudry (J.), Jouin (A.), 2003, *De la haie aux bocages, organisation, dynamique, gestion*, INRA Editions, Ministère de l'écologie et du Développement durable, 435p.
- Baudry (M.), 2010. *Quels leviers d'action adopter pour une meilleure implication des agriculteurs dans la gestion du bocage ?* Mémoire de stage pour l'Association Régionale pour l'Agriculture Paysanne, 2010.
- Cocard, Denes, Hernandes et Vinot (Agro Campus Ouest et Conseil général de l'Ille-et-Vilaine), 2011, *La reconstitution du bocage en Ille-et-Vilaine : état des lieux et réflexion*. Rapport réalisé dans le cadre de l'Atelier Transversal 2010-2011, Spécialisation « Génie de l'Environnement ».
- Conseil Scientifique de l'Environnement de Bretagne, 2009, *Contribution sur la question du bocage en Bretagne*, 55 p.
- DRAAF Bretagne, 2008. *Les linéaires paysagers de Bretagne*, Résultats de l'enquête complémentaire TERUTI-LUCAS 2008, 76p.
- Launay (A.), 2007, *Recensement et caractérisation des procédures d'aménagement et de gestion du bocage dans le Morbihan - Propositions relatives à la protection de la ressource*, Rapport d'étude pour l'Observatoire de l'Environnement du Morbihan, 2007.
- Le Port (S.) (coord.), 2006, *Guide technique, Entretien courant des haies et bordures de champ, valorisation du bois, Chambres d'Agriculture de Bretagne*, 36 p.
- Etude SIGAT, 2011, *Etude sur la valorisation des données géo-localisées relatives au programme Breizh Bocage*, pour le Master 2 SIGAT 2010/2011.
- Menguy (C.), 2009, *Méthode du diagnostic Bocager dans le cadre du Volet 1 Breizh Bocage de la Communauté de Communes du Pays de Bécherel*, 18p.
- Pointereau (Ph.), Coulon (F.) (SOLAGRO), *La haie en France et en Europe, évolution ou régression, au travers des politiques agricoles*, Premières rencontres nationales de la haie champêtre
- SOLAGRO, 2001, *Evolution du linéaire de haies en France durant ces 40 dernières années : l'apport et les limites des données statistiques*.
- Souillard (M.), 2011. *Le bocage dans le Morbihan : quelles évolutions et quels enjeux d'aménagement et de gestion ?* - Rapport d'étude pour l'ODEM, octobre 2011
- Vidal (J.), 2011, *Etat des lieux du bocage de trois communes du bassin versant du Trévalo (56) - Evaluation du potentiel régénérable en bord de route et préconisations*, Rapport de stage de fin d'études, pour l'université de Rennes, Master 2 Gestion des habitats et des bassins versants.



## Sitographie

Principaux sites Internet consultés :

- <http://www.afahc.fr/>
- [http://agro-transfert-bretagne.univ-rennes1.fr/Territ\\_eau/](http://agro-transfert-bretagne.univ-rennes1.fr/Territ_eau/)
- <http://www.agreste.agriculture.gouv.fr>
- <http://www.aile.asso.fr>
- <http://www.bretagne-environnement.org>
- <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr>
- <http://www.ifn.fr>
- <http://www.legifrance.gouv.fr>
- <http://www.odem.fr>
- <http://www.ille-et-vilaine.fr/>
- <http://cotesdarmor.fr/>
- <http://www.cg29.fr/>
- <http://www.morbihan.fr/>
- <http://www.bretagne.fr/>