

L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN A L'AGROENVIRONNEMENT

Laurent BARBUT* et Jean-François BASCHET**

* Cabinet ASca

** DAF/SDEPE/BEPE
ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité

AVERTISSEMENT

Cet article rend compte des principales conclusions et recommandations de l'évaluation à mi-parcours du PDRN. Il ne présente pas les positions officielles du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité sur les questions traitées.

L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE

En France, une grande partie des Mesures Agro-Environnementales (MAE) s'inscrivent dans le cadre du Programme de Développement Rural National (PDRN), principal outil français d'application du Règlement communautaire de Développement Rural (RDR) ; elles constituent d'ailleurs la seule mesure obligatoire devant figurer dans les programmes de développement rural des États membres. De surcroît, le législateur français a voulu que ces MAE soient essentiellement contractualisables par la voie du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), créé par la Loi d'Orientation Agricole de 1999.

Ces MAE ont fait l'objet d'une évaluation particulière, articulant niveaux national et régional, dans le cadre plus global de l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du PDRN, réalisée en 2002-2003. Après avoir rappelé la place des MAE au sein du dispositif français de soutien au développement rural, l'article présente les principales conclusions et recommandations de leur évaluation.

Le soutien accordé par le FEOGA-Garantie au titre des MAE représente un peu plus de 1 150 millions d'euros, soit 23% de la programmation initiale du PDRN (2 045 millions d'euros, soit 35% de la programmation initiale si l'on tient compte du produit qui était attendu de la modulation). Par ailleurs, le dispositif a vu son champ d'application élargi en même temps qu'il évoluait vers une approche globale de l'exploitation. Ce changement fondamental de théorie d'action a engendré certaines difficultés de mise en œuvre, celle-ci ayant de plus été parfois précipitée : recherche d'un fort taux de contractualisation, prédominance des logiques individuelles ou de filière, faible articulation avec les autres outils agroenvironnementaux. De surcroît, la suspension du programme CTE en 2002 a brutalement interrompu les dynamiques favorables qui commençaient à voir le jour.

En termes de réalisations, la superficie couverte s'avère, fin 2002, proche des objectifs initiaux, avec près de 3,65 millions d'hectares contractualisés soit près de 13% de la SAU nationale. Même si, globalement, quelques mesures « phares » seulement sont concernées, certaines mesures plus spécifiques sont à considérer comme des succès relatifs eu égard à leur cible potentielle. La conversion à l'agriculture biologique représente elle aussi une part importante des soutiens engagés cependant que d'autres mesures profitaient surtout d'effets d'aubaine, nécessitant finalement un changement faible, voire nul, des pratiques.

Les effets prévisibles sont jugés en demi-teinte : les MAE participent indéniablement à l'orientation de l'agriculture vers la durabilité et la multifonctionnalité, mais leur contribution à la lutte contre les effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement ne devrait finalement pas être décisive.

Si l'évaluation pointe une efficacité contrastée, une efficacité et une pertinence globalement faibles malgré une cohérence initiale solide, la recherche d'une plus grande lisibilité et une mise en œuvre améliorée (en termes de ciblage des mesures, de mobilisation de l'expertise, d'articulation des échelons régional et local, d'amélioration du système de suivi) devraient animer les réflexions visant à améliorer la politique des MAE, au moment où se prépare la prochaine programmation du développement rural pour la période 2007-2013.

L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN A L'AGROENVIRONNEMENT

Une politique à l'efficacité contrastée qui mérite clarification et amélioration

INTRODUCTION

Cette évaluation, menée en 2003, a porté essentiellement sur les mesures agroenvironnementales (MAE), contractualisées durant les années 2000 à 2002, dans le cadre des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE), au titre du Règlement de développement rural de 1999.

Le début de cet article est consacré à la présentation de la politique évaluée (les modalités de mise en œuvre au niveau de ce règlement européen puis au niveau de sa mise en œuvre en France). Puis est présentée l'organisation de cette évaluation reposant à la fois sur un pilotage national et sur un pilotage régional. Ensuite est explicitée la logique d'action des MAE mises en œuvre au cours de cette période, logique très différente de celle des MAE de la période précédente. Suivent une partie consacrée aux conditions de mise en œuvre sur le terrain et une autre sur les réalisations physiques ; pour cette dernière partie, il a été jugé intéressant d'effectuer des comparaisons avec les autres pays de l'UE à 15. Enfin, l'article se termine par une estimation des effets prévisibles, un jugement de synthèse et les recommandations formulées à la fin du rapport d'évaluation.

Une grande partie de cet article, en particulier ce qui a trait à la logique d'action, aux conditions de mise en œuvre, aux réalisations physiques, aux effets ainsi qu'aux recommandations, s'appuie très largement sur la synthèse d'une vingtaine de pages du rapport d'évaluation des MAE, établi par le cabinet ayant réalisé celle-ci, le cabinet AScA.

LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DU SOUTIEN À L'AGROENVIRONNEMENT

L'agroenvironnement dans le Règlement de développement rural

Pour la période 2000-2006 couverte par l'Agenda 2000, le soutien à l'agroenvironnement est mis en œuvre dans le cadre du Règlement (CE) no 1257/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le FEOGA. Ce règlement, appelé Règlement de développement rural ou RDR, est le regroupement de neuf règlements antérieurs dont les deux plus importants étaient celui concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture (no 950/97 du 2 juin 1997) et celui concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien

de l'espace naturel (no 2078/92 du 30 juin 1992). Ce dernier, adopté dans le cadre de la réforme de la PAC de 1992, avait, à l'époque, largement accru le soutien à l'agroenvironnement par rapport à la période précédente correspondant au premier règlement européen ayant institué ce type de mesure (no 797/85 du 12 mars 1985) ; le régime d'aides n'était plus limité à des zones sensibles et le niveau de cofinancement européen avait été porté de 25 à 50 % avec remplacement du FEOGA orientation par le FEOGA garantie. De plus, la mise en application du règlement de 1992 revêtait un caractère obligatoire pour les Etats membres qui devaient, dès lors, élaborer un dispositif agroenvironnemental national.

Dans le Règlement de développement rural de 1999, le soutien à l'agroenvironnement représente l'un des neuf chapitres d'intervention (le chapitre VI) et l'une des vingt-deux mesures (la mesure f).

L'article 22 de ce règlement précise que ce soutien est destiné à encourager :

- des formes d'exploitation des terres agricoles compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement, du paysage et de ses caractéristiques, des ressources naturelles, des sols et de la diversité génétique,
- une extensification des modes d'exploitation agricole favorable à l'environnement et la gestion de systèmes de pâturage à faible intensité,
- la conservation d'espaces cultivés à haute valeur naturelle,
- l'entretien du paysage et des caractéristiques traditionnelles des terres agricoles,
- la prise en compte de la planification environnementale dans la pratique agricole.

Le soutien au titre du troisième tiret ci dessus permet notamment la mise en œuvre de la politique communautaire Natura 2000, sur les sites agricoles, par la voie contractuelle que constituent les mesures agroenvironnementales.

Le soutien est accordé uniquement aux agriculteurs et les engagements agroenvironnementaux sont souscrits, sur une base volontaire, pour une durée minimum de cinq ans ; le cas échéant, une durée plus longue peut être fixée.

Les engagements doivent aller au delà de la simple application des bonnes pratiques agricoles habituelles (les BPAH).

L'aide versée en contrepartie des engagements souscrits est allouée annuellement et calculée en fonction :

- de la perte de revenu encourue,
- des coûts additionnels résultant des engagements,
- et de la nécessité de fournir une incitation financière (limitée à 20 %).

Le règlement fixe des montants annuels maximaux éligibles au titre du cofinancement communautaire : 600 € par ha pour les cultures annuelles, 900 € par ha pour les cultures pérennes spécialisées et 450 € par ha pour les autres utilisations de terres (prairies permanentes, jachères, etc).

Enfin, plusieurs engagements agroenvironnementaux peuvent être combinés (sur les mêmes parcelles) à condition d'être complémentaires et compatibles.

La mise en œuvre en France du Règlement de développement rural : le Plan de développement rural national

La mise en œuvre des vingt-deux mesures du Règlement de développement rural se fait par l'intégration dans des Plans de développement rural (PDR), couvrant la période 2000 à 2006¹. Ces plans sont établis au niveau géographique jugé le plus approprié. Les autorités compétentes pour élaborer ces plans peuvent intégrer tout ou partie de ces vingt-deux mesures à l'exception de cette mesure f (soutien à l'agroenvironnement ou MAE) dont l'intégration a un caractère obligatoire. Par ailleurs, le produit de la modulation facultative des aides du premier pilier, permise par les Accords de Berlin de 1999, est affecté obligatoirement au soutien à l'agroenvironnement et aux trois autres mesures dites d'accompagnement de la PAC.

La France a fait le choix de mettre en œuvre le Règlement de développement rural, pour une très grande part (87 % de l'enveloppe FEOGA garantie « Berlin » octroyée à la France), par un grand plan national avec dix sept mesures, le Plan de développement rural national (PDRN) et, pour une petite part, par l'intégration d'un volet FEOGA dans les DOCUP Objectif 2. L'une des raisons essentielles de ce choix relativement centralisé, était la mise en œuvre, dans un cadre national, des contrats territoriaux d'exploitation (CTE), mesure phare de la Loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, les différents volets des CTE étant cofinancés à travers certaines mesures du Règlement de développement rural dont la mesure f (soutien à l'agroenvironnement) pour le « volet environnemental ».

Dans le PDRN, la part des MAE et de l'autre grande mesure (les aides aux zones défavorisées) dans la programmation initiale de 1999, est la suivante :

Tableau 1 – Montants du soutien à l'agroenvironnement et aux zones défavorisées et part de ces deux soutiens dans la programmation initiale du PDRN (pour les 7 années 2000 à 2006)

	PDRN avec « enveloppe Berlin » seule		PDRN en tenant compte du produit attendu de la modulation (892 millions d'€ du FEOGA)	
	FEOGA garantie	Dépenses publiques totales	FEOGA garantie	Dépenses publiques totales
En millions €				
Total PDRN	4 995	10 783	5 887	12 567
dont soutien aux zones défavorisées	1 420	2 840	1 420	2 840
dont soutien à l'agroenvironnement	1 153	2 306	2 045	4 090
En % du total PDRN				
soutien aux zones défavorisées	28,4	26,3	24,1	22,6
soutien à l'agroenvironnement	23,1	21,4	34,7	32,5

Source : DAF/SDEPE/BEPE

¹ Les MAE ainsi que les trois autres mesures dites d'accompagnement de la PAC (préretraite, aides aux zones défavorisées et boisement de terres agricoles) sont obligatoirement dans des PDR. Dans les régions relevant de l'Objectif no 1 (DOM, Corse et Hainaut pour la France), les dix huit autres mesures sont obligatoirement intégrées dans les programmes de développement régional (DOCUP) ; par contre, pour les régions relevant de l'Objectif 2, cette intégration dans les programmes de développement régional (DOCUP) est facultative.

Cette part des MAE dans le PDRN est importante surtout si l'on prend en compte le produit attendu de la modulation qui devait être entièrement affecté à cette mesure, de manière à pouvoir notamment financer le programme très ambitieux des CTE (205 000 CTE sur les 7 ans dont 100 000 les trois premières années)². Au niveau financier, cette programmation couvre à la fois les engagements agroenvironnementaux contractualisés, à compter du 1er janvier 2000, au titre de ce règlement de 1999, mais aussi ceux contractualisés avant, au titre du règlement de 1992, et pour lesquels des paiements annuels sont à assurer de 2000 à 2003. Pour ces premières années de la période de programmation, cette part est importante (cf. Graphique 1, p. 44).

Le dispositif français de mise en œuvre du soutien à l'agroenvironnement : le catalogue de mesures et les Synthèses agroenvironnementales régionales

Le dispositif français a pris la forme d'un catalogue de mesures au niveau national (« l'annexe B » du PDRN), que chaque région a repris, adapté et enrichi pour élaborer une variante régionale (la « Synthèse agroenvironnementale »), lui permettant d'établir son propre « programme agroenvironnemental ».

Pour une large part, les mesures constituant ces programmes régionaux, s'inspirent des différents cahiers des charges issus des opérations locales agroenvironnementales (OLAE), mises en place dans la période 1993-1999 au titre du règlement de 1992. Mais elles comprennent aussi des mesures nouvelles, issues du processus de préfiguration du CTE dans les départements, ou des échanges entre échelles nationale et régionale lors de l'élaboration du PDRN.

Outre ces mesures « régionales », le dispositif comprend aussi trois mesures dites nationales reprises du précédent dispositif : la conversion à l'agriculture biologique (CAB), la protection des races menacées (PRM) et la reconversion de terres arables en herbages extensifs (RTA).

Ces programmes agroenvironnementaux régionaux, expressément demandés par la Commission lors de la négociation du PDRN fin 1999 et qui s'appellent Synthèses agroenvironnementales régionales, comprennent quatre parties :

- une description agroenvironnementale de la région, avec une ou plusieurs cartes, présentant les principaux enjeux au niveau infra-régional (cette partie est très souvent issue des travaux réalisés en région dans le cadre de la préparation du Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux³),
- une description des Bonnes pratiques agricoles habituelles (BPAH), celles-ci étant, en règle générale, le simple respect de la réglementation, qui est très variable selon les domaines environnementaux,
- une description des mesures retenues pour la région avec la présentation du mode de calcul de l'indemnité (surcoût, manque à gagner) et les principaux éléments du cahier des charges,
- la liste des mesures susceptibles d'être contractualisées dans les différentes zones de la région.

² Cette part est légèrement plus faible lorsque la programmation est rapportée à l'ensemble des dépenses publiques (communautaires et nationales) que lorsque elle est rapportée uniquement au financement communautaire. Ceci est dû au fait que le taux de cofinancement communautaire, pour les MAE, est obligatoirement de 50 % (des dépenses publiques totales) alors qu'il est, en règle générale, inférieur pour beaucoup d'autres mesures.

³ Les différents schémas de services collectifs dont celui des espaces naturels et ruraux, devaient être les instruments principaux de mise en œuvre de la Loi d'orientation d'aménagement durable du territoire de 1999 (LOADT).

Une MAE ne peut être contractualisée dans une région que si elle figure dans la Synthèse agroenvironnementale régionale sachant que celle-ci peut être révisée chaque année. C'est ainsi, par exemple que la nouvelle « prime à l'herbe » mise en œuvre à partir de 2003, la Prime herbagère agroenvironnementale (PHAE) est constituée en fait de trois mesures régionales incluses dans ces Synthèses.

Pour bien comprendre le dispositif français, d'une assez grande complexité et afin d'éviter des confusions et des incompréhensions, il est important de clarifier certains termes qui seront employés dans cet article :

- le terme de *mesures de l'annexe B*, sera utilisé en référence aux 175 mesures inscrites dans l'annexe B du PDRN (version 2001),
- le terme d'*actions* fait référence aux 25 intitulés figurant dans l'annexe B, comme des têtes de chapitre aux mesures de l'annexe B (les intitulés des actions sont rappelés en annexe de cet article),
- la notion de *mesure régionale* correspond à la déclinaison au niveau régional d'une mesure de l'annexe B. Il y a environ 2 650 mesures régionales.

Le dispositif français fait preuve d'un très grand foisonnement de mesures par rapport à d'autres Pays de l'Union Européenne qui ont, en règle générale, mis en place des dispositifs avec un nombre restreint de mesures, y compris dans des pays comme l'Autriche ou la Finlande pour lesquels le soutien à l'agroenvironnement constitue une très grande part de leur programme de développement rural.

LE CHAMP ET L'ORGANISATION DE L'ÉVALUATION

Le champ de l'évaluation : il ne concerne qu'une partie des MAE, celles engagées à compter du 1er janvier 2000, dans le cadre des CTE

Conformément aux lignes directrices communautaires relatives à l'évaluation des Plans de développement rural, l'évaluation a porté uniquement sur les MAE engagées au titre du RDR sur les trois premières années du PDRN (2000 à 2002), c'est à dire principalement sur les MAE contractualisées à travers l'outil CTE, qui a marqué une rupture importante du dispositif agroenvironnemental, par rapport à la période de programmation précédente. Ce point est largement développé dans la partie « Référentiel » de cet article.

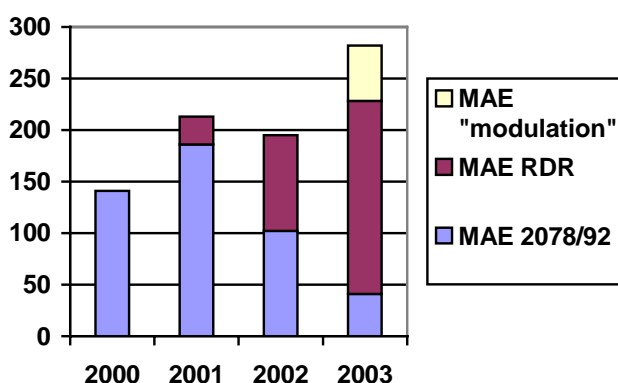
Cet article ne concerne que l'évaluation des MAE contractualisées sur le territoire métropolitain ; pour les DOM, du fait de leurs grandes spécificités, y compris au niveau de la mise en œuvre du RDR, l'évaluation des MAE, qui ont été très peu contractualisées ces trois premières années, était intégrée dans une évaluation portant sur plusieurs mesures.

Étant donné qu'il s'agit d'une évaluation à mi-parcours et que les effets en matière d'environnement sont souvent très lents à se manifester, le champ de celle-ci a surtout porté sur une analyse de la conception de ce nouveau dispositif, sur les conditions de mise en œuvre ainsi que sur une estimation des effets potentiels, faite essentiellement à partir du type de MAE contractualisée et de sa localisation géographique (en référence aux différents « zonages environnementaux »: zones vulnérables, zones d'aléas érosifs, etc).

Il avait été demandé également au prestataire de cette évaluation d'étudier les conditions de mises en œuvre, en fin de période, des MAE dites « généralisables »⁴ (la MAE « rotationnelle » dans 7 régions en 2002, le basculement PMSEE / PHAE, courant 2003). Pour ces MAE, du fait de la très courte période étudiée, les résultats sont parcellaires et assez fragiles.

Comme le montre le graphique ci-dessous, l'évaluation qui fait l'objet de cet article, n'a concerné qu'une partie des dépenses de soutien à l'agroenvironnement intervenues au cours de la période évaluée.

Graphique 1 – Dépenses FEOGA-Garantie selon le type de règlement



Unités : millions d'euros

Source : DGFAR / tableaux de dépenses FEOGA envoyés à la Commission

L'organisation de l'évaluation : à la fois un pilotage national et un pilotage régional

La conception du dispositif ayant été fortement déconcentrée, en particulier par l'établissement de ces synthèses agroenvironnementales régionales, de même que sa mise en œuvre, il avait été décidé de confier une partie des travaux d'évaluation, au niveau régional sous le pilotage d'un groupe régional animé par la DRAF (c'est la seule partie du PDRN qui a fait l'objet de ce type de travaux). Pour les aider dans cette tâche, un guide méthodologique avait été préparé. Il visait également à faciliter la synthèse de ces travaux régionaux par l'évaluateur « national », la société ASca.

Outre cette synthèse, il avait été également demandé à l'évaluateur « national » de mener un certain nombre de travaux propres : une analyse de « l'offre de MAE », en particulier en matière de rémunération comparée des différents types de mesures et une étude particulière de 4 dispositifs : la conversion à l'agriculture biologique, les races menacées, la mesure rotationnelle mise en œuvre en 2002 et le basculement PMSEE / PHAE.

Il s'agissait donc d'un chantier de grande ampleur, avec 22 marchés publics (1 « national » et 21 « régionaux »⁵), et 11 cabinets d'évaluation, certains d'entre eux ayant eu plusieurs marchés régionaux, et représentant une enveloppe financière de plus de 1 million €. Cet exercice a été

⁴ MAE contractualisables en dehors du CTE

⁵ Ces évaluations sous pilotage régional ont porté à la fois sur les MAE et sur les CTE, ceux-ci étant l'outil principal de mise en œuvre des nouvelles MAE sur cette période (l'évaluation spécifique des CTE portait sur d'autres aspects, entre autres sur les autres volets que le volet agroenvironnemental).

mené à bien malgré un certain nombre de difficultés dont les plus importantes ont été : le retard dans la mise à disposition des données de suivi, les difficultés d'exploitation de celles-ci, la fiabilité insuffisante de nombre d'entre elles ainsi que le délai très serré pour réaliser les travaux régionaux et établir la synthèse de ceux-ci.

Outre une meilleure prise en compte des diverses spécificités géographiques en matière d'agroenvironnement, ce type d'organisation a eu également deux aspects positifs :

- il a permis d'accroître d'une manière importante « l'offre » en matière de réalisation de travaux d'évaluation dans le domaine des relations entre agriculture et environnement,
- il a contribué à diffuser la culture de l'évaluation au niveau régional avec environ 200 personnes associées au pilotage de ces travaux, ce qui est important dans la mesure où, dans l'avenir, le niveau régional devrait être probablement renforcé en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre des programmes de développement rural cofinancés au titre du second pilier de la PAC.

LE RÉFÉRENTIEL : D'IMPORTANTES RUPTURES DANS LA POLITIQUE FRANÇAISE DE SOUTIEN À L'AGROENVIRONNEMENT

Une rupture vers l'élargissement et l'approche globale de l'exploitation

La mise en œuvre des mesures agroenvironnementales au cours de la période précédant le programme évalué (programmes 2078/92 de 1992 à 1999, développés après une mise en place expérimentale des MAE à la fin des années 1980), se caractérisait par la juxtaposition de deux théories d'action très différentes. La première était organisée autour d'une logique de construction par les acteurs locaux d'un projet de gestion environnementale d'un territoire aboutissant à l'élaboration de cahiers des charges « sur mesure » (article 19, OLAE). La seconde était à l'opposé de ces approches ascendantes et locales avec une mesure (PMSEE dite « prime à l'herbe ») dotée d'un cahier des charges simple et identique pour l'ensemble du territoire national et visant à soutenir le revenu des exploitations d'élevage herbager extensif parce qu'elles produisent du fait même de leurs pratiques une bonne qualité environnementale⁶.

La période évaluée est une période de transition qui correspond à un moment de réorientation fondamentale de la politique agroenvironnementale. Cette réorientation concerne essentiellement un changement de théorie d'action et d'échelle de mise en œuvre de la politique, plutôt qu'un changement dans la nature des objectifs recherchés.

Elle se caractérise en effet par le passage d'une période où cohabitaient deux théories d'action très contrastées (politiques allocatives de gestion du local et politique redistributive de masse) à un dispositif unique basé sur une logique de projet individuel ayant pour ambition la gestion de l'ensemble des enjeux agroenvironnementaux à l'échelle nationale (le CTE). Ce changement introduit un élargissement du champ d'application du dispositif MAE par rapport à la période précédente.

⁶ Il y avait, en fait, un troisième dispositif mais qui a eu un succès beaucoup plus limité : la partie « mesures nationales » des programmes régionaux (conversion à l'agriculture biologique, reconversion des terres arables, réduction d'intrants, protection des races menacées, etc).

En effet, alors que le dispositif précédent était fortement centré sur les zones sensibles du point de vue environnemental (zones humides, zones en déprise, aires d'alimentation de captages, etc...) et sur les zones herbagères extensives, l'ambition désormais affichée était de toucher, grâce aux CTE, l'ensemble des agriculteurs du territoire national.

Cette rupture⁷ de théorie d'action s'explique par le caractère concomitant de la mise en place du PDRN et d'une forte réorientation de la politique agricole française en 1999, avec le vote d'une nouvelle loi d'orientation agricole plaçant la multifonctionnalité de l'agriculture au centre des préoccupations et créant un outil contractuel global à l'échelle de l'exploitation (le CTE). La volonté d'assurer l'ancrage de ce nouvel outil et la nécessité de le faire bénéficier des cofinancements européens a conduit à lui donner une place centrale dans la mise en œuvre du PDRN en général, et des MAE en particulier. Par ailleurs, cette période d'élaboration du PDRN correspond en termes de politique de développement rural, à une montée en puissance des acteurs intercommunaux et territoriaux qui seront, de ce fait, considérés comme devant jouer un rôle important dans la mise en œuvre de cette nouvelle politique agricole.

Une théorie d'action (ou logique d'action) très ambitieuse mais comportant plusieurs points flous

L'enjeu essentiel de cette période est celui de la définition d'une nouvelle logique et de nouveaux outils de mise en œuvre des MAE pour permettre de généraliser une action agroenvironnementale considérée par les acteurs nationaux ou européens comme trop localisée (OLAE) ou trop grossière (PMSEE) par rapport aux enjeux. Ce changement d'échelle envisagée est en soi un élément clé de la nouvelle théorie d'action qui est particulièrement ambitieux puisqu'il sous-entend de trouver un vecteur d'application des MAE qui assure à la fois leur pertinence et leur généralisation. La logique adoptée en réponse à cet enjeu peut être synthétisée de la façon suivante :

Reconduction des logiques de projet à grande échelle grâce à l'outil CTE qui repose sur :

- les dynamiques d'acteurs intercommunaux et territoriaux pour assurer un ensemble de démarches ascendantes couvrant le territoire. Cette hypothèse renvoie à un nécessaire élargissement des acteurs à associer au portage du dispositif, de manière à rester cohérent avec les objectifs de départ. Les acteurs territoriaux sont pressentis comme étant une des cibles potentielles de cet élargissement conformément aux éléments de contexte rappelés ci-dessus,
- l'intégration des MAE dans un contrat individuel global mêlant un volet économique et un volet environnemental cohérents avec les projets de territoires. C'est un élément qui semble pouvoir mettre l'agroenvironnement au service de démarches globales de développement local ou agricole, facilitant l'adhésion des exploitants à ce type de projets ainsi que l'attrait pour les structures territoriales porteuses,
- la définition préalable d'outils « pré-formatés » (des briques élémentaires – les MAE, les contrats types pour les CTE) mis au service de chaque projet territorial et individuel et repris par les acteurs locaux pour composer leurs projets. Cette logique de « menu » est largement inspirée par la Commission Européenne (le RDR est ainsi conçu, les MAE élémentaires

⁷ Il faut noter que la rupture évoquée ici est très marquée lors de la mise en place du PDRN en 2000, qui correspond au début de la période ici évaluée. La mise en place de la PHAE en 2003, c'est à dire à la fin de la période évaluée, marque un retour à une certaine continuité par rapport à la période précédente.

doivent être agréées à Bruxelles), mais répond aussi aux objectifs de pénétration élevée des CTE et des MAE au sein de l'ensemble des exploitations agricoles.

Reconduction peu mise en avant dans le PDRN de MAE généralisables assurant une action de masse simplifiée.

En effet, le CTE est considéré dans une hypothèse initiale comme suffisant pour répondre à l'ensemble des enjeux. La reconduction de la PMSEE est ainsi plutôt envisagée sous forme de CTE « simplifié », et les mesures généralisables qui voient le jour rapidement au cours de la période (« MAE tournesol puis rotationnelle ») n'occupent pas une place centrale dans la logique d'action affichée dans le PDRN.

On constate donc que l'ensemble de l'action agroenvironnementale se polarise autour de la mise en place d'un dispositif unique qui vise à assurer une transition tout en maintenant un des principes essentiels de la période précédente – prime à l'ascendant et logique de projet, plutôt qu'un ensemble de MAE nationales généralisables – mais en définissant des modalités de mise en œuvre des MAE conformes aux ambitions d'élargissement.

Dans cette optique, la pertinence des MAE est fortement dépendante des mécanismes de mise en œuvre adoptés et des dynamiques d'acteurs générées (environnementaux et territoriaux), garantes de la vitalité de la politique dans le cadre d'un dispositif volontaire et ascendant.

À la lecture du PDRN et des Synthèses agroenvironnementales régionales, il apparaît que certains enjeux essentiels de cette nouvelle théorie d'action, restent, dès la conception du programme, mal tranchés ou non exempts de certains risques. Ils sont listés ci-après :

- La compatibilité de la logique de projet généralisée avec une progression linéaire des contractualisations

La nature de la progression des contractualisations affichée (ambitieuse, rapide et linéaire) dans le cadre d'une politique dont la théorie d'action repose sur la construction de projets individuels et collectifs, apparaît comme une incohérence importante de la théorie d'action initiale.

- L'arbitrage entre projets sur un territoire

Un projet est-il plus pertinent qu'un autre sur un territoire donné ? S'il n'y a pas de projet unique sur une zone, comment assurer la cohérence environnementale d'ensemble, comment garantir une logique de développement local ? Quel acteur anime une démarche de territoire si elle combine une multitude de projets distincts ? Ces questions se posent d'autant plus du fait du caractère global du CTE (économique et environnemental) qui multiplie les porteurs de projets potentiels et dont la logique intégrative laisse une forte part d'interprétation locale des objectifs. À ce titre, la décision de confier à une instance départementale de gestion de la politique agricole (la CDOA) un rôle central dans la mise en œuvre du CTE et donc des MAE, même si celle-ci s'accompagne d'une modification de la composition de cette instance avec l'octroi de sièges à des représentants des collectivités locales et des associations (environnement, consommateurs), n'est pas totalement cohérente du point de vue des MAE. En effet, ce n'est pas à l'échelon départemental que les acteurs de l'environnement sont les mieux représentés et organisés, mais plutôt à l'échelon local ou régional (DIREN, associations régionales telles que FRAPNA ou Eaux et Rivières de Bretagne, Conservatoires Régionaux des Espaces Naturels...).

La nature des changements recherchés et des objectifs assignés à ces projets locaux

Alors même que les objectifs globaux attendus sont très ambitieux⁸, la garantie que les projets seront à la hauteur des enjeux environnementaux à traiter n'est pas assurée pour deux raisons. La première tient à la faible explicitation des objectifs précis à atteindre en termes de pratiques agricoles sur les différents territoires (soutien de pratiques favorables mais présentant un risque de régression — afin de les pérenniser —, modification des pratiques de telle ampleur, introduction de nouvelles pratiques dans telle proportion d'exploitations...); la seconde résulte de l'absence de définition d'un socle de bonnes pratiques permettant de définir des MAE clairement positionnées au-delà de celles-ci. Le référentiel élaboré dans le cadre de l'évaluation a cherché à combler une partie de ces lacunes en définissant un cadre logique de la politique basé sur :

- un zonage à l'échelle nationale des enjeux agroenvironnementaux ;
- deux principes d'action des MAE, l'un orienté vers le soutien de pratiques favorables et l'autre vers le changement (soit en modifiant significativement les pratiques existantes, soit en introduisant des pratiques nouvelles) ;
- les combinaisons de ces deux principes d'action à utiliser dans chaque type de zone défini précédemment.

L'articulation mal pensée avec de nombreux autres outils de la politique agroenvironnementale

En matière de lutte contre les pollutions (nitrates surtout), il existe de nombreuses autres politiques nationales, voire européennes, mais l'articulation entre celles-ci et les MAE n'est pas précisée de façon claire dans le PDRN.

UNE MISE EN ŒUVRE PRÉCIPITÉE ET ERRATIQUE QUI A FORTEMENT ACCENTUÉ LES RISQUES DE LA THÉORIE D'ACTION

L'analyse réalisée de la mise en œuvre des MAE au cours de la période évaluée fait ressortir les points suivants.

La déclinaison concrète du dispositif est précipitée et peu cadrée

Dans les temps impartis pour mettre en place le dispositif aux échelles départementales et régionales, la concertation approfondie avec les experts environnementaux et les acteurs territoriaux n'a pu se réaliser. On aboutit ainsi à un ciblage très peu contraignant des MAE qui renforce le rôle des dynamiques d'acteurs porteurs des contrats, dans l'orientation des réalisations. Certaines initiatives nationales de normalisation et de standardisation poussée de certains contrats, pour faire augmenter rapidement la contractualisation, sont par ailleurs à l'origine d'une simplification souvent extrême de certaines exigences environnementales (exemple des « CTE filières »).

⁸ L'évaluation des effets attendus du PDRN stipule notamment qu'il est visé « une inflexion importante de la lutte contre les effets négatifs des politiques agricoles sur l'environnement ».

La mise en œuvre se recentre sur les acteurs départementaux du développement agricole

Alors même qu'il est signalé auparavant que, dans cette forme de théorie d'action, le rôle de la mise en œuvre est extrêmement important, la forte concentration de celle-ci dans les réseaux de développement agricole classiques (Chambres d'agriculture, ADASEA, Centres de gestion...), réduit la part d'expertise environnementale dans le dispositif. Par ailleurs, en termes d'échelle, le niveau départemental ressort comme largement prépondérant dans la mise en œuvre, les échelons locaux et régionaux étant réduits à la portion congrue. La CDOA est ainsi, par exemple, la seule instance décisionnelle active de la mise en œuvre, les comités régionaux de suivi du PDRN n'ayant fonctionné que dans un nombre très restreint de régions.

Les dynamiques d'acteurs ont effectivement eu lieu, mais au détriment de la « territorialisation »

Les dynamiques d'acteurs ayant le plus orienté les réalisations au cours de la période évaluée ont été l'expression des acteurs les plus réactifs et les plus aptes à se saisir de ce dispositif (OPA, acteurs économiques de filières), qui sont très proches des acteurs centraux de la mise en œuvre et des réseaux classiques du développement agricole. L'implication des autres acteurs des territoires apparaît beaucoup plus aléatoire dans la mesure où leur structuration (environnement) ou leur aptitude à s'engager dans ce nouveau domaine (structures intercommunales) est moindre. L'hypothèse d'un portage important de la politique par les acteurs territoriaux ou environnementaux sans arbitrage préalable en leur faveur, sans animation spécifique et sans prise en compte du temps nécessaire d'émergence de leurs projets, se révèle ainsi une des failles de la théorie d'action initiale. Elle se traduit, comme ceci sera montré ultérieurement, par une forte perte de « territorialisation » dans les réalisations de la politique.

La mise en œuvre des MAE est peu articulée avec les autres outils agroenvironnementaux

Peu de réalisations semblent avoir bénéficié d'une articulation avec les zones vulnérables de la Directive Nitrates, avec les opérations Ferti-Mieux ou les bassins versants prioritaires du plan pesticides (on n'observe généralement pas, par exemple, de concentration particulière des MAE sur ces espaces). En effet, dans la majorité des cas, la précipitation, le cercle trop restreint dans lequel s'est déroulée la mise en œuvre, et les jeux d'acteurs en place n'ont pas favorisé l'articulation nécessaire avec les autres dispositifs. Même si des exceptions notables sont à signaler, comme celle de la Bretagne où l'articulation avec la mise en œuvre de la Directive Nitrates et des programmes de résorption a été certaine (bien que de fermeté inégale entre les départements), l'articulation reste globalement faible sur le terrain et constitue un facteur d'explication important de la dispersion observée des réalisations.

Une montée en puissance des MAE « généralisables », mais avec des gains mitigés de pertinence environnementale

Au cours de la période évaluée, à côté de la logique initiale du « quasi-tout CTE », se mettent en place, en 2002, la « MAE rotationnelle » (à titre expérimental dans sept régions), puis, en 2003, la PHAE, augmentant ainsi sensiblement la place des MAE « généralisables » dans les réalisations.

Les travaux spécifiques réalisés sur ces mesures ont souligné à ce propos :

- pour la « MAE rotationnelle », que l'enjeu justifiant d'en faire une MAE généralisable (simplification des rotations) n'était pas avéré, et que la mise en œuvre adoptée était trop simplifiée pour assurer la mise en place de rotations présentant un gain important sur le plan environnemental ;
- pour la PHAE, que la déconcentration de sa mise en œuvre et l'élargissement de son cahier des charges, ont sans doute permis un soutien plus large des pratiques favorables associées à l'élevage extensif mais pas d'élargissement de la cible (on noterait même un recul des surfaces en prairies sous contrat) ;
- que leur absence pour les races menacées est fortement préjudiciable à la prise en compte de cet enjeu.

Un dispositif de suivi déficient

Le système de suivi des MAE, mis en place pour pallier rapidement aux besoins de gestion des paiements, est mal adapté au pilotage de la politique et présente, par ailleurs, des problèmes de fiabilité des données liée à leur procédure de saisie et d'agrégation. Les acteurs en charge de la mise en œuvre n'ont ainsi disposé que d'un très faible appui en la matière pour piloter la politique.

Une interruption brutale de la mise en œuvre interrompant des dynamiques favorables

L'interruption brutale du CTE à mi-parcours est intervenue au moment où des logiques de projets ascendantes et territoriales arrivaient à maturité, compte tenu du laps de temps nécessaire, et où certaines articulations « de bon sens » voyaient le jour sur le terrain (avec les démarches de bassins versants soutenues par les collectivités territoriales ou les Agences de l'Eau par exemple), même si elles avaient été insuffisamment pensées lors de la mise en place du dispositif.

DES RÉALISATIONS IMPORTANTES, MAIS PEU « TERRITORIALISÉES » ET MANQUANT SOUVENT D'AMBITION

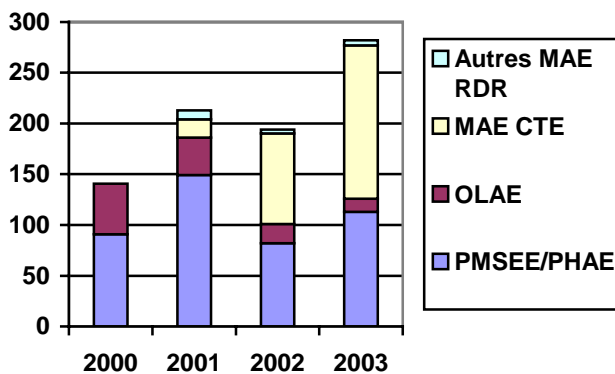
Les réalisations qui résultent de cette mise en œuvre présentent les caractéristiques suivantes.

Une montée en puissance progressive, suivie d'une rupture brutale

L'évolution de la contractualisation dans le temps peut se résumer en trois phases. Une première période (de fin 1999 à début 2001), correspondant au calage et à la mise en place du nouveau dispositif axé sur les CTE, se caractérise par une très faible contractualisation de nouvelles mesures et une consommation de crédits essentiellement alimentée par les « stocks » du dispositif précédent (cf. Graphique 1 – MAE 2078/92). La deuxième période va de l'été 2001 à l'été 2002 et correspond à une montée en puissance forte et rapide de la contractualisation, largement alimentée par les « CTE filières ». Enfin la troisième période correspond à l'année 2003, marquée à la fois par l'interruption du dispositif CTE et par la mise en place de la PHAE. Les contractualisations de cette dernière année concernent donc surtout des mesures de gestion herbagère contractualisées hors CTE.

En terme de grands types de MAE, la décomposition annuelle des dépenses FEOGA, pour les quatre premiers exercices de la programmation est la suivante.

Graphique 2 – Dépenses FEOGA-Garantie selon les grands types de MAE



Unités : millions d'euros

Source : DGFAR / tableaux de dépenses FEOGA envoyés à la Commission

Une couverture très significative du territoire national, proche des objectifs quantitatifs affichés

La contractualisation « nette⁹ » de MAE fin 2002, c'est à dire avant la mise en place de la PHAE (donc essentiellement à travers le CTE) représente environ 3,65 millions d'hectares¹⁰, soit 13% de la SAU nationale. Ce chiffre représente 90% des objectifs affichés dans le PDRN en termes de surfaces sous contrat pour la période 2000 à 2002.

Fin 2003, il est possible d'estimer cette contractualisation « nette » dans le cadre des CTE à environ 4,8 millions d'ha¹¹. Si on rajoute 3,0 millions d'ha couverts par la PHAE et les 0,4 million d'ha de la « MAE rotationnelle » hors CTE, la superficie « nette » couverte par les MAE engagées au titre du RDR serait d'environ 8,2 millions d'ha, soit 28 % de la SAU nationale.

A mi-parcours du programme 2000-2006, la superficie contractualisée est ainsi supérieure à celle engagée à la fin de la période précédente (environ 6 millions d'ha dont 5 millions d'ha pour la PMSEE).

Dans le programme précédent, ce taux de couverture était très inégal au sein du territoire national puisque plus de 80% des contrats concernaient les zones herbagères via la PMSEE.

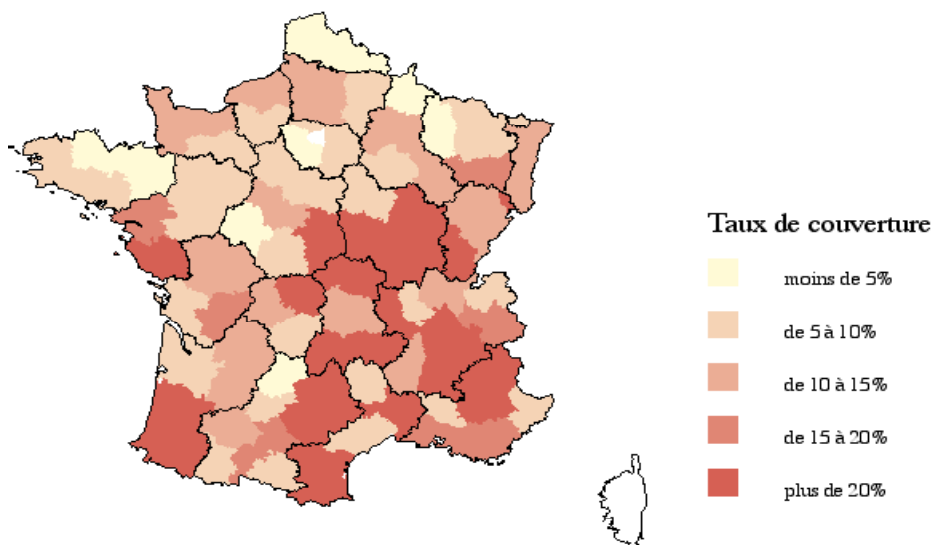
Bien que la répartition au sein du territoire national soit plus équilibrée en ce qui concerne le PDRN, des inégalités territoriales importantes subsistent, comme le montre la carte suivante, qui ne concerne que les MAE contractualisées à travers le CTE.

⁹ On entend par contractualisation nette (ou combinée) l'ensemble des surfaces couvertes par une ou plusieurs MAE, plusieurs mesures pouvant se combiner sur la même surface.

¹⁰ Les caractéristiques du système de suivi ne permettent pas d'accéder à un chiffre précis.

¹¹ En faisant l'hypothèse que la contractualisation « nette » par CTE soit la même pour les 49 400 CTE signés fin 2003 que pour les 37 500 CTE contenus dans la base de données du CNASEA (BDN 2002), ayant été utilisée par l'évaluateur pour estimer cette contractualisation « nette »

Figure 1 – Part de la SAU départementale sous contrat MAE des CTE (superficies « nettes »)



Cette carte montre : (1) que la SAU sous contrat est plus élevée au sud d'une diagonale Bordeaux-Strasbourg, (2) que les caractéristiques de la mise en œuvre au niveau de chaque département ont une certaine influence sur l'importance de la contractualisation (des départements voisins ayant des systèmes agraires de même type, ont des taux de contractualisation en MAE des CTE assez différents).

Source : CNASEA données BDN 2002 corrigées ASca

Des réalisations concentrées sur quelques mesures, avec également quelques succès sur des cibles plus restreintes

Si on considère les 150 mesures « surfaciques » recensées dans l'annexe B du PDRN (les 25 autres sont des mesures « linéaires », comme la création ou l'entretien de haies), trois seulement d'entre elles représentent près de 45% des surfaces contractualisées « cumulées » (hors PHAE) et une vingtaine d'entre elles représentent 45% supplémentaires.

Tableau 2 – les trois mesures les plus contractualisées

Code de la mesure	Libellé de la mesure	% des superficies « cumulées »	% des contractants
20 01 A	Gestion extensive de la prairie par la fauche (plus éventuellement pâturage)	16,9	46,2
09 03 A	Adapter la fertilisation en fonction des résultats d'analyse	16,1	26,8
08 01 A	Lutte raisonnée (pilotage plus fin de la couverture phytosanitaire des plantes)	12,7	28,0

Source : CNASEA (données de paiement 2002)

On retrouve le même phénomène de concentration de la contractualisation sur quelques mesures en ce qui concerne les mesures linéaires. La mesure d'entretien des haies représente ainsi à elle seule plus de 80% des mesures linéaires contractualisées (alors qu'une quinzaine de mesures de

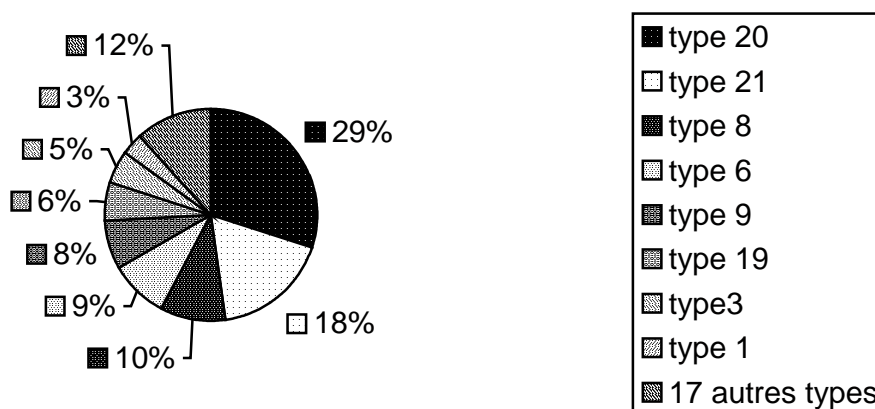
ce type étaient proposées dans le PDRN). Elle a été contractualisée par 30 % des bénéficiaires de CTE en 2002 et touche entre le huitième et le cinquième de l'ensemble des haies¹².

Cette impression générale de contractualisation limitée à quelques mesures doit cependant être nuancée par la prise en considération de la cible potentielle de chaque mesure. Il est en effet normal que les surfaces contractualisées soient beaucoup plus importantes pour une mesure concernant potentiellement toutes les terres arables que pour une mesure concernant spécifiquement les zones de marais ou les rizières. L'analyse du taux de couverture de la cible potentielle de chaque mesure, particulièrement délicate à réaliser, a été tentée au cours de l'évaluation. Bien qu'incomplète, elle permet d'affirmer qu'en plus des mesures citées précédemment, d'autres mesures peuvent être considérées comme des succès relatifs en termes de contractualisation au regard de leur cible potentielle. Il s'agit par exemple de la localisation pertinente du gel des terres, de l'implantation de bandes enherbées, de la fauche ou moisson centrifuge ou encore de la mise en place de couvert herbacé dans les vignobles.

Des réalisations en surfaces orientées principalement vers la gestion des intrants et la gestion des surfaces en herbe, mais plus équilibrées sur le plan financier

Comme le montre le graphique ci dessous, trois actions¹³ représentent près de 60 % des paiements 2002 pour les MAE des CTE. Ce sont : la gestion extensive des surfaces en herbe (29 %), la conversion à l'agriculture biologique (18 %) et la lutte raisonnée (10 %).

Graphique 3 – Part des différentes actions dans les paiements 2002 des MAE /CTE



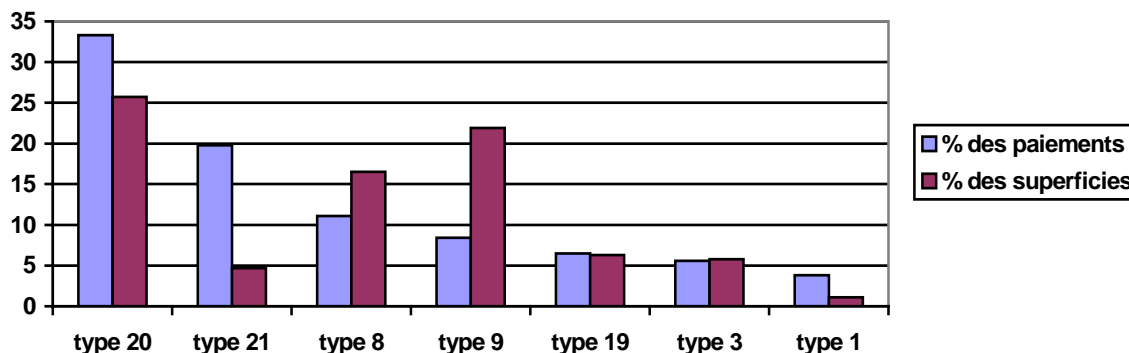
Source : CNASEA (données de paiement 2002)

Pour les MAE « surfaciques », il est intéressant de comparer leur part dans la superficie totale « cumulée » et leur part dans les paiements 2002.

¹² Il est très difficile d'avoir une bonne estimation sur ce taux de pénétration du fait de la grande imprécision sur le linéaire total des haies.

¹³ la liste des 25 actions figure en annexe.

Graphique 4 – Part des principales actions « surfaciques » au niveau des superficies et au niveau des paiements (en %)



Source : CNASEA (données de paiement 2002)

Comme le montre le graphique ci-dessus, les contractualisations de MAE surfaciques (hors PHAE) concernent essentiellement la gestion des intrants (types 8 et 9) et la gestion extensive des surfaces en herbe (type 20), si l'on considère les superficies contractualisées.

En termes de paiements, la répartition entre type d'actions est plus équilibrée du fait des montants élevés à l'hectare attribués à la conversion à l'agriculture biologique (type 21) ou aux mesures de type 1 concernant la modification du système de culture.

Des réalisations qui bénéficient fortement aux zones défavorisées, et des bénéficiaires bien représentés au sein des éleveurs d'ovins et de bovins

Le tableau suivant montre que la répartition des montants engagés à travers les MAE (PHAE non comprise) est nettement favorable aux zones défavorisées (41 % des montants payés pour 25,5 % de la SAU nationale) et dans une bien moindre mesure, aux zones de montagne.

Tableau 3 – Montants payés par zonage

	Montagne (y.c. Piémont)	Défavorisé simple	Plaine
% de la SAU nationale	18,5	25,5	56
% des montants payés	20	40	40
Montant annuel par contractant (en €)	5 882	7 064	6 769
Montant annuel par UTH (en €)	3 524	3 976	3 368

Source : CNASEA(données de paiement 2002) et SCEES – RGA 2000

L'analyse précédente est confirmée par la répartition des bénéficiaires de MAE au sein des différentes orientations technico-économiques (OTEX) de l'agriculture française¹⁴. Le taux de pénétration des MAE au sein des éleveurs d'ovins, caprins et autres herbivores est nettement

¹⁴ Cette analyse au niveau des OTEX est à examiner avec grande précaution du fait que cette donnée n'est pas d'une grande fiabilité dans la base de donnée du CNASEA.

supérieur à celui des autres OTEX, ce qui est cohérent avec une forte pénétration des réalisations dans les zones défavorisées. Dans l'ensemble, le taux de pénétration est plus fort pour les OTEX animales que pour les OTEX végétales ; en particulier, il est le plus bas pour les exploitations en maraîchage.

Un effort important en faveur de la conversion à l'agriculture biologique mais qui n'a pas permis à la France de rattraper son retard vis à vis des autres pays européens

Les contrats de conversion à l'agriculture biologique ont représenté une part importante des financements mobilisés (18 % en 2002). La progression des surfaces cultivées en agrobiologie s'est donc poursuivie, mais sans l'accélération forte des tendances qui aurait permis à la France de rattraper le retard pris sur ses voisins européens au cours des années 1990. L'accompagnement insuffisant des structures de mise en marché et la distorsion de concurrence créée par l'absence en France d'aides au maintien de la pratique de l'agrobiologie en sont deux explications importantes.

Des réalisations caractérisées par une forte dispersion dans l'espace et un ciblage sur les zones à enjeux très relatif

Les nombreuses cartes de localisation des contractualisations réalisées dans le cadre des évaluations régionales montrent le caractère fortement dispersé dans l'espace de ces réalisations. Par ailleurs, la comparaison des contractualisations de mesures adaptées au sein des zones présentant un enjeu environnemental donné (zones vulnérables, zones soumises à un aléa érosif élevé...) et en dehors de ces zones montre que le ciblage sur les enjeux est généralement très relatif, pour ne pas dire médiocre. Le faible cadrage du dispositif en amont et le caractère peu territorialisé de la mise en œuvre sont les principales explications de ce caractère diffus et mal ciblé des réalisations.

Des facteurs de choix des mesures par les exploitants laissant présager d'importants effets d'aubaine

Les analyses effectuées sur les cahiers des charges des mesures les plus contractualisées montrent que les réalisations se sont portées surtout sur des mesures (1) s'inscrivant dans la logique d'évolution des systèmes de production (anticipations d'obligations réglementaires ou de contraintes de marché) et (2) nécessitant un changement faible ou nul des pratiques existantes ou (3) rémunérant du travail de l'exploitant. En revanche le niveau de rémunération de la mesure ou le niveau de compensation par rapport au surcoût affiché dans les documents de référence du programme n'ont joué quasiment aucun rôle dans le choix des mesures contractualisées. Ces résultats laissent tout d'abord présager des effets d'aubaine importants, confirmés par les enquêtes réalisées dans le cadre des évaluations régionales. Ils signifient par ailleurs que le calcul du surcoût des mesures pour justifier leur rémunération est souvent très théorique. Ils mettent enfin en évidence que les réalisations traduisent une maximisation sur l'ensemble du contrat CTE du rapport entre la rémunération obtenue et les contraintes réellement subies du fait de l'adoption des mesures, comportement rationnel dans une politique contractuelle avec une mise en œuvre peu cadrée (peu de mesures obligatoires) et peu « territorialisée » (faible rôle de l'expertise environnementale et des acteurs territoriaux).

La France : une part des paiements agroenvironnementaux communautaires beaucoup plus faible (9,1 %) que sa part dans la SAU totale communautaire (21,7 %)

Alors que la France représente 21,7 % de la SAU de l'UE-15, elle ne représente que 9,1 % des dépenses FEOGA allouées au soutien à l'agroenvironnement. On retrouve cet écart pour d'autres grands « grands » pays (Espagne, Royaume Uni). Par contre, c'est l'inverse pour la Finlande, la Suède et surtout l'Autriche.

Tableau 4 – Dépense moyenne annuelle 2000-2001-2002 (en FEOGA garantie)
par État membre

	Montant moyen (2000-2001-2002)		SAU totale 2001		Dépense annuelle moyenne par ha de SAU totale
	millions €	% dans l'UE	Milliers ha	% dans l'UE	€ par ha de SAU
Autriche	300,0	14,4	3 375	2,6	88,9
Finlande	161,7	7,8	2 216	1,7	73,0
Suède	144,2	6,9	3 054	2,4	47,2
Luxembourg	5,4	0,3	128	0,1	42,2
Irlande	138,9	6,7	4 458	3,5	31,2
Italie	454,5	21,8	15 355	12,0	29,6
Allemagne	362,4	17,4	17 038	13,3	21,3
Portugal	79,9	3,8	3 838	3,0	20,8
EU - 15	2 085,6	100,0	128 305	100,0	16,3
Belgique	9,8	0,5	1 390	1,1	7,1
France	189,6	9,1	27 856	21,7	6,8
Pays Bas	12,0	0,6	1 933	1,5	6,2
Danemark	16,7	0,8	2 694	2,1	6,2
Royaume uni	83,1	4,0	15 799	12,3	5,3
Espagne	115,0	5,5	25 596	19,9	4,5
Grèce	12,4	0,6	3 575	2,8	3,5

Source : DG Agriculture

Une part de la SAU sous contrat dans la moyenne communautaire

Si l'on rapporte les superficies contractualisées « cumulées » à la SAU, la France se situe dans la moyenne communautaire (29%). Comme il s'agit d'une superficie « cumulée »¹⁵, c'est à dire que la même superficie peut être comptée plusieurs fois (si elle porte plusieurs MAE), ce taux peut dépasser 100%.

¹⁵ La superficie contractualisée « nette » (ou « combinée ») ne figure pas dans les tableaux de suivi que doivent transmettre, chaque année, les États membres à la DG Agri.

Tableau 5 – Superficie sous contrat en 2001 (superficies « cumulées »)

	Superficie sous contrat en 2001 (milliers ha)			en % de la SAU
	Au titre du 2078/92	Au titre du RDR	Total	
Finlande	62	3 971	4 033	182
Autriche	643	5 277	5 920	175
Suède	1 374	2 273	3 647	119
Luxembourg	125	2	128	100
Allemagne	3 324	2 949	6 273	37
EU - 15	18 060	19 310	37 370	29
France	5 967	1 850	7 817	28
Irlande	738	499	1 237	28
Italie	1 852	711	2 563	17
Royaume uni	1 996	633	2 629	16
Belgique	66	98	164	12
Portugal	412	62	473	12
Danemark	121	161	282	10
Espagne	1 286	679	1 965	8
Pays Bas	39	70	109	6
Grèce	56	75	131	4

Source : DG Agriculture

Mais un montant moyen de prime par hectare moins élevé

En 2001, pour les MAE engagées au titre du RDR, c'est en France que le montant moyen à l'ha est le plus faible. Les deux causes principales en sont : (1) le poids relatif très important des mesures de gestion des intrants (types d'actions 8 et 9) et de gestion extensive des prairies et (2) le poids relatif plus faible des superficies en conversion à l'agriculture biologique.

Tableau 6 – Montant moyen de la prime par ha (FEOGA + part nationale), en 2001 pour les MAE engagées au titre du RDR

	Montant engagé en 2001 (millions €)	superficie sous contrat (milliers ha)	montant moyen par ha (en €)
Grèce	18,4	75	246
Italie	146,2	711	206
Belgique	18,5	98	189
Portugal	10,6	62	172
Pays Bas	10	70	143
Danemark	21,4	161	133
Irlande	65,3	499	131
Luxembourg	0,3	2	125
Royaume uni	65,9	633	104
Autriche	516,1	5 277	98
Suède	218,5	2 273	96
Espagne	64,6	679	95
EU - 15	1 726,8	19 310	89
Allemagne	236,9	2 949	80
Finlande	274,4	3 971	69
France	59,7	1 850	32

Source : DG Agriculture

DES EFFETS PRÉVISIBLES EN « DEMI-TEINTE »

On peut synthétiser les principales conclusions sur les effets (qu'il s'agisse d'évolution des pratiques agricoles ou d'effets sur l'environnement) en référence aux trois principaux objectifs assignés aux MAE dans le PDRN français, qui sont rappelés ci-après :

- les MAE doivent contribuer à « orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle¹⁶ » ;
- les MAE doivent contribuer à « protéger et mettre en valeur le patrimoine écologique¹⁷ » des zones du réseau Natura 2000 ;
- il est attendu, notamment des MAE, « une inflexion importante de la lutte contre les effets négatifs des politiques agricoles sur l'environnement¹⁸ ».

Les MAE participent à l'orientation de l'agriculture vers la durabilité et la multifonctionnalité

Avec près de 50 000 exploitants ayant signé un CTE, auxquels se rajoutent les bénéficiaires de la MAE rotationnelle hors CTE (3000) et de la PHAE hors CTE (55 000), une part très significative des exploitations agricoles nationales est aujourd'hui signataire d'une ou plusieurs MAE (probablement près du quart des exploitations professionnelles¹⁹). A travers le principe même de ces mesures (rémunération de pratiques favorables à l'environnement), on peut considérer que cette pénétration de la politique agroenvironnementale au sein de l'agriculture française participe à la sensibilisation des exploitants agricoles à la prise en compte de l'environnement. Cette sensibilisation est sans doute accrue dans le cas des MAE contractualisées à travers un CTE, du fait du diagnostic environnemental généralement réalisé sur l'exploitation avant la signature du contrat. Son ampleur est néanmoins nettement amoindrie par (1) la faible qualité de bon nombre de ces diagnostics, voire leur quasi-suppression dans le cas de CTE filières, et (2) la faible participation des acteurs environnementaux à la réalisation de ces diagnostics, qui s'est traduite par des échanges directs très réduits entre ces acteurs et les exploitants.

Sur le plan des pratiques des exploitants agricoles, on peut considérer que la diffusion importante des MAE au sein de l'agriculture nationale, joue un rôle important dans les trois évolutions suivantes :

- la diffusion de pratiques correspondant globalement à l'agriculture raisonnée (raisonnement de la fertilisation, des traitements phytosanitaires...). Cette diffusion prend deux formes : l'augmentation du nombre d'exploitants mettant en œuvre ces pratiques, d'une part, la consolidation de ces pratiques chez des exploitants déjà sensibilisés, d'autre part (à travers les obligations de réaliser un certain nombre d'analyses, d'enregistrements, etc...) ;
- la diffusion de pratiques globalement très peu répandues au début du programme, telles que la couverture des sols nus en hiver, la plantation de bandes enherbées, la localisation

¹⁶ Priorité A du PDRN.

¹⁷ Priorité E du PDRN.

¹⁸ Évaluation des effets attendus du PDRN.

¹⁹ Il est possible que des MAE dans un CTE et des PHAE aient été souscrites par les mêmes exploitations, ce qui rend difficile l'estimation du nombre exact d'exploitations bénéficiaires, les bases de données administratives étant différentes (CNASEA et ONIC).

pertinente sur le plan environnemental des jachères ou encore la fauche centrifuge. Cette diffusion, bien que significative, reste limitée (quelques pour cent des exploitations professionnelles) et dispersée au sein du territoire ;

- la rémunération de certaines pratiques d'entretien de l'espace non rémunérées par le marché, et de ce fait menacées de disparition dans un certain nombre de cas. La pratique de ce type la plus concernée dans le programme actuel est sans conteste l'entretien des haies, mais sont également concernés, de façon plus marginale, la restauration et l'entretien des fossés et des berges, des bosquets ou encore des mares ainsi que les mesures de gestion des milieux naturels spécifiques (marais, tourbières, etc).

À ces divers titres, on peut donc dire que les MAE participent à l'orientation de l'agriculture vers la durabilité et la multifonctionnalité. Toutefois, l'évaluation réalisée permet aussi d'affirmer que cette orientation n'est pas suffisante pour affirmer que la durabilité environnementale est en bonne voie. En effet, l'évaluation des effets potentiels a montré que le programme n'était pas suffisant à ce stade pour enrayer la dégradation de certaines ressources naturelles (eau, sol) imputables à l'agriculture ou pour assurer une gestion pérenne des espèces végétales et animales menacées au sein des habitats gérés par les activités agricoles. La nature des mesures financées et la trop grande dispersion des réalisations par rapport aux enjeux à traiter, en sont les principales causes.

Concernant par ailleurs la rémunération de certains services rendus par les activités agricoles et non valorisés par le marché, il convient de souligner que le programme actuel traite certes une partie de l'enjeu, mais pour une durée limitée (cinq ans) sans prévoir le plus souvent de mode de pérennisation de ces pratiques.

Les MAE n'ont eu, à ce jour, quasiment aucun rôle sur la protection et la mise en valeur des zones du réseau Natura 2000

D'après le PDRN, les MAE sont explicitement considérées comme l'outil de gestion des zones agricoles des sites du réseau Natura 2000. Leur contractualisation était prévue à partir de la réalisation de CTE spécifiques aux sites de ce réseau, élaborés sur la base des documents d'objectifs (DOCOB) réalisés sur chaque site. Du fait des retards importants pris dans la réalisation de ces documents (non imputables à la mise en œuvre du PDRN), par rapport aux objectifs ambitieux affichés à ce sujet dans le PDRN, quasiment aucun contrat spécifique aux zones Natura 2000, n'a été contractualisé au cours des trois premières années du programme.

Cela ne signifie pas que des MAE n'ont pas été contractualisées dans les zones Natura 2000²⁰, mais cela signifie que la pertinence de ces MAE vis-à-vis des impératifs de gestion de ces sites n'est pas garantie.

Par ailleurs, rappelons également que de nombreux sites Natura 2000 faisaient l'objet d'opérations locales dans le dispositif précédent, et qu'en matière de poursuite de ces actions, l'évaluation à mi-parcours souligne :

- que les MAE contractualisées sur ces sites dans le cadre du nouveau programme semblent globalement moins précises et moins ambitieuses, tout en étant mieux rémunérées (cette appréciation générale pouvant masquer des exceptions) ;

²⁰ L'évaluation a montré qu'au contraire, des contractualisations non négligeables ont eu lieu sur ces zones.

- que la suspension du CTE en 2002 fait courir des risques de démobilité en raison des incertitudes importantes qu'elle introduit sur la reconduction des opérations arrivant à terme en 2003.

Les MAE, si leur mise en œuvre se poursuit à l'identique, ne devraient pas provoquer une inflexion importante de la lutte contre les effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement

L'évaluation des effets potentiels des MAE sur l'environnement conclut à une présomption d'effet très faible du programme sur la réduction des pollutions, l'érosion des sols et l'amélioration de la gestion quantitative de la ressource en eau. Elle conclut également à un effet potentiel très faible du programme sur la simplification des paysages dans les zones de grandes cultures. En effet :

- soit le programme montre des réalisations significatives en superficie, mais avec des effets non garantis du fait de la nature des cahiers des charges (raisonnement de la fertilisation et de la lutte phytosanitaire),
- soit le programme a soutenu des pratiques dont l'effet unitaire sur la réduction des impacts négatifs est relativement incontestable (couverture des sols en hiver, conversion à l'agriculture biologique, implantation de bandes enherbées...) mais présente des réalisations trop peu nombreuses et surtout trop dispersées pour espérer provoquer un effet sur ces thèmes où les effets de seuil sont importants.

Il faut cependant intégrer dans ce jugement les deux considérations suivantes : (1) l'évaluation se situe à mi-parcours de la réalisation du programme, et (2) la réduction des impacts négatifs de l'agriculture ne saurait être attendue des seules MAE, comme le montrent les nombreuses autres politiques existantes dans certains de ces domaines. Le sentiment de l'évaluateur est toutefois que ces deux éléments ne sont pas de nature à modifier sensiblement le jugement porté, sauf à considérer que des réorientations significatives auront lieu dans la suite du programme en matière d'efficacité et de ciblage des mesures, et en matière d'articulation avec les autres politiques existantes (voir plus loin les recommandations).

JUGEMENT DE SYNTHÈSE SUR LA POLITIQUE À MI-PARCOURS

Ce jugement est organisé au regard des quatre qualités d'une politique classiquement analysées dans une évaluation de politique publique, à savoir son efficacité (atteinte des objectifs), son efficience (résultats obtenus au regard des moyens mobilisés), sa cohérence et sa pertinence.

Une efficacité contrastée

Au regard (1) de l'analyse des enjeux à l'échelle nationale et des six types de zones qui ont été définis pour les différencier et (2) des réalisations atteintes à mi-parcours du PDRN et lors de la période de programmation précédente, on peut juger que les MAE présentent une efficacité correcte sur le maintien de la biodiversité et de la qualité des paysages dans les zones herbagères et de polyculture-élevage. Ceci pour les raisons suivantes :

- les réalisations à mi-parcours de ce programme, si on y inclut la PHAE contractualisée en 2003, sont déjà légèrement supérieures en termes de superficies couvertes à ce que l'on avait

atteint lors de la période précédente, dont les réalisations étaient pourtant largement orientées vers les enjeux de maintien de la biodiversité et des paysages ;

- les pratiques soutenues dans le cadre du programme actuel sont plus nombreuses que dans la période de programmation précédente, et les cahiers des charges sont en majorité plus précis ;
- les soutiens financiers à l'hectare et à l'exploitation ont été largement revalorisés entre les deux programmes, ce qui devrait contribuer à assurer le maintien de l'exploitation de certaines prairies et l'entretien de certains éléments figurés du paysage ;
- le caractère diffus dans l'espace des réalisations, qui caractérise le programme actuel, est moins préjudiciable au maintien de la biodiversité et du paysage qu'à la lutte contre les pollutions, car chaque parcelle ou chaque élément figuré « comporte sa propre biodiversité » et constitue un élément de diversité paysagère, même si des effets de seuil existent aussi sur ces thèmes.

En revanche, le point précédent sur les effets souligne que l'efficacité des MAE du programme 2000-2006 peut être jugée faible sur la réduction des impacts négatifs de l'agriculture (pollution des eaux par les nitrates et les produits phytosanitaires, exploitation trop importante de la ressource en eau, érosion des sols), pourtant affichée comme un objectif dans l'évaluation des effets attendus du programme et enjeu important sur les deux tiers du territoire national (quatre des six zones définies dans le référentiel présentaient en effet des enjeux importants dans ce domaine).

Enfin, l'efficacité du programme sur la conservation de la biodiversité remarquable est a priori très faible. Ceci en premier lieu parce que la mise en place de contrats spécifiques prenant en compte les contraintes de gestion des sites du réseau Natura 2000 n'a pas débuté. Mais ce jugement s'explique aussi par les incertitudes, voire les risques, que fait courir ce retard sur la mise en place effective de ces mesures au cours de la deuxième partie du programme. Ces incertitudes portent à la fois sur les crédits disponibles²¹ dans la deuxième partie de mise en œuvre du programme et sur les effets de concurrence entre MAE spécifiques à mettre en place sur les sites du réseau et les MAE faciles à mettre en œuvre ayant été contractualisées au cours de la première partie de la période de programmation.

Une efficience globalement assez faible

La mise en regard des résultats de la politique MAE à ce jour, et des moyens financiers et humains utilisés pour les obtenir, permet de conclure à une efficience globalement assez faible en ce qui concerne cette évaluation à mi-parcours. En effet :

Concernant le maintien de la biodiversité et de la qualité des paysages dans les zones herbagères et de polyculture-élevage, il aurait été certainement possible d'accroître sensiblement les effets avec les mêmes moyens mieux utilisés, ou obtenir les mêmes effets (jugés corrects dans ce qui précède) avec des moyens financiers moins importants. Ceci pour deux raisons. La première tient au fait que si la revalorisation des primes au maintien de certaines pratiques produisant des externalités positives (encore appelées aménités) se justifie lorsque ces pratiques sont en recul avéré (et elles le sont dans certains territoires), elle peut conduire aussi à un certain nombre d'effets d'aubaine, accentués par une mise en œuvre peu cadrée.

²¹ Voir également sur ce point les conclusions du lot Natura 2000 de l'évaluation du PDRN, réalisée par Oréade-Bèche.

La seconde raison pour laquelle il est possible de dire que l'on n'a pas optimisé les effets tient à la faiblesse de l'accompagnement environnemental de ces mesures de maintien d'aménités en termes de paysage ou de biodiversité. Les effets de ces mesures peuvent en effet sensiblement varier en fonction de la façon dont elles sont mises en œuvre (conseil, formation, suivi...).

Concernant la réduction des impacts négatifs de l'agriculture et en particulier la lutte contre les pollutions de l'eau par les nitrates et les produits phytosanitaires, il a été signalé précédemment que les mesures les plus contractualisées (8.01²² et 9.03²³ en particulier) présentent une incertitude forte en terme d'efficacité et comportent une part très significative d'effets d'aubaines. En effet, une bonne part des exploitants les ayant contractualisées disent avoir fait ce choix par anticipation d'une obligation réglementaire (programme d'action en zone vulnérable par exemple) ou par anticipation d'une contrainte de marché (de nombreux opérateurs économiques considérant que les standards de qualité des produits exigeront bientôt des assurances sur le raisonnement de l'utilisation des engrais et des produits phytosanitaires, par exemple).

Concernant enfin la conservation de la biodiversité remarquable, l'efficacité ne peut être jugée que faible compte tenu de l'appréciation portée sur la faiblesse des résultats.

Une cohérence interne assez solide au départ, mais très affaiblie par la mise en œuvre

Les principales caractéristiques de la théorie d'action du programme, rappelées plus haut, soulignaient une certaine cohérence de celle-ci, même si certains points faibles apparaissaient dès le départ. Il faut rappeler notamment ici qu'au regard de son ambition fortement élargie par rapport à la programmation précédente, les moyens financiers ont été également significativement accrus (la mesure f représente près du tiers du budget prévisionnel de l'ensemble du PDRN). La réussite de cette théorie d'action était cependant très dépendante de la mise en œuvre, du fait du rôle prépondérant que sont censées y jouer les dynamiques d'acteurs locaux.

Le caractère précipité et erratique de celle-ci a accentué les risques que comportait cette approche, provoquant ainsi un affaiblissement considérable de la cohérence interne du dispositif, en particulier du fait des points suivants :

- une approche territoriale en grande partie abandonnée dans les faits ;
- un cadrage trop faible de la mise en œuvre par rapport notamment aux objectifs d'introduction de nouvelles pratiques et à la limitation des effets d'aubaine ;
- une participation trop faible des acteurs environnementaux et territoriaux à la mise en œuvre et à l'animation (diagnostic, examen des dossiers, portage de projets...).

De nombreuses incohérences externes

Les éventuelles sources d'incohérences entre la politique MAE et les autres politiques agissant sur les mêmes cibles ont été analysées à deux niveaux : celui de la cohérence des MAE avec les autres politiques agroenvironnementales nationales, d'une part, et celui de la cohérence entre les

²² Raisonnement de la lutte phytosanitaire.

²³ Raisonnement de la fertilisation.

deux piliers de la PAC, d'autre part. Chacun de ces deux points est source d'un certain nombre d'incohérences.

Concernant l'articulation des MAE avec les autres politiques agroenvironnementales, l'évaluation a souligné :

- que dans le domaine de la lutte contre les pollutions, les articulations des MAE avec les autres outils ont été mal pensées au départ et se sont peu réalisées au cours de la mise en œuvre. Ce jugement porte surtout sur les politiques européennes et nationales et il masque certaines articulations plus abouties avec des politiques régionales et départementales, qui ont malheureusement été interrompues avec l'arrêt du dispositif. L'implication relativement faible des collectivités territoriales dans le programme permet néanmoins d'affirmer que dans ce domaine également, la cohérence est d'une part loin d'être optimale et d'autre part en recul par rapport à la période précédente ;
- dans le domaine de la gestion de la biodiversité remarquable, la cohérence affichée dans le PDRN n'a pu être mise en œuvre au cours de cette partie du déroulement du programme en raison du retard de réalisation des documents d'objectifs des sites Natura 2000 et de leur approbation administrative, avec les incertitudes et les risques que cette incohérence fait peser sur cet enjeu, comme cela a été souligné précédemment.

Concernant ensuite l'articulation des MAE, élément fort du second pilier de la PAC, avec le premier pilier de celle-ci, de nombreuses incohérences peuvent également être relevées au cours de la période 2000/2003. Elles portent principalement sur des soutiens contradictoires entre les deux piliers dans les domaines de l'intensification des systèmes d'élevage, du soutien de l'agriculture irriguée ou de la banalisation paysagère dans les régions de grandes cultures. Il convient cependant de souligner que cette incohérence n'est pas le fait du PDRN mais plutôt des textes fondateurs des deux piliers de la PAC et des modalités de mise en œuvre du 1er pilier de la PAC (« prime au maïs fourrage », etc).

Une pertinence faible

La pertinence, dernier critère du regard porté sur la politique, peut s'évaluer à deux niveaux : (1) celui, classique, de la pertinence des objectifs par rapport aux besoins ou enjeux et (2) celui, plus propre aux particularités de l'évaluation du PDRN, de la pertinence des échelons de programmation choisis.

Concernant le premier point, la pertinence des objectifs affichés (orienter l'agriculture vers la durabilité et la multifonctionnalité, infléchir les impacts négatifs de celle-ci sur l'environnement) peut être considérée comme bonne au regard de l'évolution des territoires ruraux, de l'état de l'environnement et des attentes de la société. Toutefois compte tenu du caractère large et peu quantifié de ces objectifs, cette pertinence reste grossière.

Au delà de ce constat, la faiblesse de l'analyse des besoins réalisée, l'absence d'objectifs précis et localisés aux échelles nationales et surtout régionales, la mise en œuvre peu territorialisée de la politique et les faibles articulations dont elle a fait l'objet avec les autres outils existants ont fortement affaibli cette pertinence globale.

Concernant le second point, on peut mettre en avant les éléments suivants :

- le cadrage d'un certain nombre d'éléments de la politique à l'échelle européenne n'est pas nécessairement adapté à la gestion la plus efficace de problématiques par nature très

localisées (nous pensons ici par exemple à la fixation de plafonds de rémunération uniques pour l'ensemble de l'Europe ou à l'agrément de l'ensemble des cahiers des charges à Bruxelles). Si le contrôle par l'échelon européen du respect des objectifs assignés à une politique qu'il cofinance est très légitime, il gagnerait sans doute à se faire par le biais de l'amélioration de la précision du suivi et des évaluations ex ante, intermédiaires et ex post plus que par un cadrage à ce niveau de la mise en œuvre ;

- le fait de confier un rôle central aux échelons départementaux et nationaux (un seul PDR national) dans la mise en œuvre des MAE n'est pas le mieux adapté à la structuration des acteurs de l'environnement (comme nous l'avons souligné plus haut) et aux compétences des collectivités territoriales (les régions étant souvent impliquées de façon importante dans ce domaine).

LES RECOMMANDATIONS PRÉCONISENT UNE RELANCE DE LA POLITIQUE AVEC DES AMÉLIORATIONS SENSIBLES DE SA MISE EN ŒUVRE ET ONT ENTRAÎNÉ LA MISE EN PLACE DE DEUX GROUPES DE TRAVAIL ANIMÉS PAR LE MINISTÈRE.

Les recommandations formulées à l'issue de l'évaluation soulignent l'importance d'une relance de la politique, appuyée sur deux arguments. Le premier tient à la nécessité de répondre aux besoins importants et urgents (gestion des sites Natura 2000, OLAE arrivant à échéance) et aux dynamiques favorables interrompues par la suspension du CTE au second semestre 2002. Le second porte sur la nécessité d'améliorer les effets en fin de programme, afin de ne pas décrédibiliser une politique dont les acteurs attendent beaucoup. Cette relance doit par conséquent se faire en améliorant sensiblement la mise en œuvre par rapport à la première période de déroulement du programme. Pour ce faire, six recommandations principales ont été formulées par l'évaluateur et sont explicitées ci-après.

Améliorer la lisibilité de la politique

Cette recommandation porte sur une double clarification, d'une part des principes d'action des MAE et d'autre part de son articulation avec les autres outils de la politique agroenvironnementale. Elle doit déboucher sur un recentrage des mesures.

Améliorer le ciblage des mesures sur les enjeux

Pour cela, il est urgent à la fois (1) de mieux définir les mesures prioritaires et de leur conférer un caractère partiellement obligatoire, (2) de renforcer les moyens d'animation et de définir des sites ou des zones prioritaires pour les déployer, (3) de diversifier les modes d'accès aux MAE (au sein d'un CAD²⁴ ou pas, ou encore en utilisant la nouvelle possibilité d'indemnisation de contraintes réglementaires environnementales).

Renforcer le rôle des échelons régional et local dans la mise en œuvre

Un rôle accru de ces échelons dans la mise en œuvre, aujourd'hui concentrée quasi exclusivement à l'échelle départementale, permettrait une intégration plus facile des acteurs de

²⁴ Les CAD (contrats d'agriculture durable) ont pris la place des CTE à partir de 2003.

l'environnement et du territoire, car ils sont mieux structurés à ces deux niveaux. Il permettrait également une meilleure prise en compte de la diversité des situations agricoles.

Améliorer l'expertise environnementale dans la chaîne de mise en œuvre existante

Une participation accrue d'experts environnementaux aux phases de diagnostic, d'approbation des contrats et d'accompagnement de leur mise en œuvre améliorerait sensiblement la pertinence et l'ambition des MAE contractualisées.

Renforcer le dispositif de suivi évaluation

Cette recommandation est une nécessité compte tenu des problèmes actuels de ce dispositif. Elle porte à la fois sur la fiabilisation et l'amélioration des dispositifs de suivi existants et sur la sélection d'un réseau de sites sur lesquels on peut envisager de mesurer des effets de la politique MAE sur l'environnement.

Préparer l'évaluation ex post pour améliorer sa qualité et son utilité

Cette dernière recommandation préconise enfin de tirer les enseignements des présents travaux d'évaluation pour améliorer la qualité et l'utilité des prochains.

Suite à cette évaluation intermédiaire, les services du Ministère de l'agriculture chargés de la mise en œuvre des MAE, ont mis en place deux groupes de travail technique, pour réfléchir aux évolutions des mesures agroenvironnementales, en réponse à certaines remarques de cette évaluation et aussi pour prendre en compte les évolutions du contexte réglementaire, en particulier la « conditionnalité » des aides du 1er pilier de la PAC introduite par la réforme de la PAC de 2003. L'un a un caractère assez général, l'autre traite exclusivement des MAE dont l'objectif est de limiter les pollutions d'origine phytosanitaire, du fait de la complexité de cette question. Il est important de signaler (1) que l'évaluateur fait partie de ces deux groupes de travail, (2) que, même si la mise en place de ces groupes témoigne d'une réelle volonté de donner suite à l'évaluation, le champ de réflexion de ces groupes ne couvre pas, loin s'en faut, l'ensemble des voies d'amélioration évoquées par l'évaluateur à l'issue de ces travaux. Le groupe de travail « général » inclut également une réflexion technique sur le devenir des MAE dans la future programmation du RDR (2007-2013).

EN GUISE DE CONCLUSION : L'ENJEU DE LA LISIBILITÉ DE LA POLITIQUE MAE POUR L'AVENIR

La première recommandation formulée par l'évaluateur à l'issue de ces travaux prend toute son importance au moment où la préparation de la future programmation de développement rural (pour la période 2007-2013) devrait débuter dans les prochains mois. En effet, il est primordial de clarifier ce que sont les MAE. La première clarification serait de réaffirmer clairement que l'objectif premier est bien l'amélioration de l'environnement (ou le maintien d'un environnement de bonne qualité, menacé) et non pas un soutien implicite au revenu de certains systèmes de production comme l'élevage herbivore extensif.

Ensuite, il serait nécessaire de fixer, au niveau national, des priorités claires et explicites ainsi que des objectifs précis, quantifiés autant que possible, en matière d'utilisation des MAE. Ceci nécessiterait d'examiner les différents enjeux agroenvironnementaux, de les « hiérarchiser » (tous ne peuvent pas être mis sur le même plan), et ensuite de déterminer si l'outil MAE est le plus pertinent pour les traiter au regard de l'ensemble des outils agroenvironnementaux existants, qui sont assez nombreux dans certains domaines (réglementation, taxes, conditionnalité des aides du 1er pilier de la PAC, etc).

Cette réflexion devrait en particulier s'appliquer à deux enjeux qui paraissent actuellement particulièrement importants, parce qu'ils touchent soit à la santé, domaine où le rôle de l'Etat est central (la qualité de l'eau, de l'air, des aliments, du point de vue de l'utilisation des produits phytosanitaires), soit aux engagements internationaux de la France (la biodiversité remarquable avec le réseau Natura 2000).

Pour ces deux enjeux, en raison de leur complexité, de la grande difficulté de l'utilisation de l'outil réglementaire (au niveau des pratiques des exploitants) ou très fortement incitatif (conditionnalité des aides du 1er pilier), l'outil MAE, basé sur le volontariat, est probablement le plus adéquat ou le moins inadéquat. Il peut permettre également d'expérimenter certaines pratiques d'exploitation avant une certaine généralisation résultant de l'utilisation d'outils plus contraignants.

Enfin, pour traiter de cette question de la lisibilité de la politique MAE et de son positionnement pour l'avenir, il serait très utile qu'une instance nationale, similaire au « Groupe Montagne » pour le soutien aux zones défavorisées, soit mise en place. Le débat « politique » concernant la politique de soutien à l'agroenvironnement et ensuite le suivi de celle-ci pourrait ainsi avoir lieu en son sein.

BIBLIOGRAPHIE

Rapport d'évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement (CE) no1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural – chapitre VI : « soutien à l'agroenvironnement », établi par AScA (janvier 2004)

Les 21 rapports « régionaux » d'évaluation à mi-parcours des MAE et CTE:

- région Alsace : groupement BLEZAT Consulting et ARGOS
- région Aquitaine : EUREVAL-C3E
- région Auvergne : OREADE-BRECHE
- région Bourgogne : ACER Campestre
- région Bretagne : PASCAL Consultants
- région Champagne-Ardenne : groupement BLEZAT Consulting et ARGOS
- région Centre : Impact et Environnement
- région Franche-Comté : groupement BLEZAT Consulting et ARGOS
- région Ile de France : PASCAL Consultants
- région Languedoc-Roussillon : TERCIA
- région Limousin : Ernst & Young Entrepreneur Conseil
- région Lorraine : groupement BLEZAT Consulting et ARGOS
- région Midi-Pyrénées : SOLAGRO
- région Nord-Pas-de-Calais : AND International
- région Basse-Normandie : EUREVAL-C3E
- région Haute-Normandie : groupement AScA et Ouest Aménagement
- région Pays de Loire : EUREVAL-C3E
- région Picardie : groupement BLEZAT Consulting et ARGOS
- région Poitou-Charentes : OREADE-BRECHE
- région Provence-Alpes-Côte-d'Azur : EURAVAL-C3E
- région Rhône-Alpes : groupement ISARA et Mosaïque Environnement.

Site de l'Agence européenne de l'environnement consacré aux indicateurs IRENA (Indicator Reporting on the Integration of Environmental Concerns into Agriculture Policy) :
<http://eea.eionet.eu.int:8980/Public/irc/eionet-circle/irena/library>

ANNEXE : INTITULÉ DES 25 ACTIONS DE L'ANNEXE B DU PDRN

Code	Intitulé des actions
01	Reconvertir les terres arables en prairies
02	Allonger les rotations / Diversifier les cultures dans la rotation
03	Diminuer les surfaces en sol nu l'hiver
04	Planter des dispositifs enherbés / créer des zones tampons
05	Planter des éléments fixes du paysage (haies, mares...) (6 mesures)
06	Entretien / réhabilitation des éléments fixes (haies, fossés, talus, terrasses, mares...)
07	Réorganiser le parcellaire : réduire la taille des parcelles / modifier leur forme
08	Modifier les traitements phytosanitaires pour réduire les pollutions / développer les méthodes de lutte raisonnée ou biologique
09	Modifier la fertilisation
10	Améliorer la gestion des effluents agricoles
11	Diminution des prélèvements d'eau sur l'exploitation
12	Créer ou conserver des zones d'expansion de crues
13	Modifier le travail du sol
14	Planter des cultures spéciales d'intérêts faunistique et floristique
15	Préserver la diversité génétique et animale à usage agricole
16	Mode d'utilisation de la parcelle raisonné en fonction de la gestion d'espèces naturelles
17	Adapter les pratiques agricoles pour se protéger des prédateurs
18	Conserver les modes d'occupation des sols à intérêts paysager et patrimonial (coteaux, vergers, bocages...)
19	Réutiliser les milieux en dynamique de déprise
20	Gestion extensive des surfaces en herbe
21	Conversion à l'agriculture biologique
22	Agroforesterie
23	Réduire le drainage
25	Préservation des espaces agricoles périurbains en risque de déprise