

ENSEMBLE 124

Mesures agro-environnementales

Sommaire

I. Description du dispositif	II. Les concours publics : 542 millions € en 2004
I-1 Le dispositif agro-environnemental appliqué jusqu'en 2000	La plupart des mesures du dispositif agro-environnemental appliqué jusqu'en 2000 sont en voie d'achèvement.
I-2 Le dispositif agro-environnemental actuel :	Les versements pour les mesures agro-environnementales relevant des CTE (290M€) décroissent sensiblement (-17%), alors que seuls les premiers paiements pour les CAD ont été comptabilisés.
. Les mesures agro-environnementales (MAE) dans le cadre des CTE et des CAD	
. La prime herbagère agro-environnementale (PHAE, ex PMSEE jusqu'en 2003)	les dépenses pour la prime herbagère (211M€) sont un tiers plus élevées que pour l'ancienne prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE).
. La mesure rotationnelle	Les concours pour la mesure rotationnelle (20M€) appliquée dans 9 régions augmentent fortement (+77%).
. L'indemnité de couverture des sols . Les mesures dans les zones "Natura 2000".	

I. Description du dispositif

La réforme de la politique agricole commune de 1992 s'est accompagnée de l'instauration de mesures agro-environnementales pour encourager les exploitants agricoles à maintenir ou à réintroduire des méthodes de production respectueuses de l'environnement et à participer à l'entretien de l'espace rural (règlement 2078/92). Selon le contrat agro-environnemental souscrit, les agriculteurs perçoivent une prime annuelle à l'hectare ou à l'UGB ou des aides à l'adaptation des pratiques, en contrepartie d'un engagement pluriannuel qui précise les pratiques retenues. Les primes compensent les pertes de recettes ou les surcoûts induits et peuvent comporter une part d'incitation financière.

Jusqu'en 2000, ce dispositif s'est décliné à l'échelon national sous la forme d'une *prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE)*, et en régions, de *programmes agro-environnementaux* établis par les préfets avec le concours des collectivités locales, des organisations professionnelles agricoles et des associations de protection de l'environnement.

Le dispositif agro-environnemental actuellement appliqué comprend principalement :

- les mesures agro-environnementales (MAE) retenues pour les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) et désormais dans le cadre des contrats d'agriculture durable (CAD) qui les ont remplacés en 2003;
- la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) qui a succédé, en 2003, à la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE) ;
- la mesure rotationnelle destinée à encourager la diversification des cultures dans l'assolement ;
- l'indemnité de couverture des sols destinée à réduire la superficie de sols nus en période sensible par l'implantation d'un couvert végétal.
- Les mesures appliquées dans les zones "Natura 2000".

Aux dépenses concernant ces mesures s'ajoutent les paiements résiduels pour les MAE antérieures à l'application du règlement de développement rural (RDR).

Globalement les mesures agro-environnementales représentaient, en 2002, une superficie contractualisée d'environ 7 millions d'hectares, soit 25% de la superficie agricole nationale (cette part est estimée à 32% en 2004, en raison de l'extension de l'aire géographique de la mesure rotationnelle, mais elle devrait revenir au niveau antérieur, en 2005, compte tenu de l'achèvement de certaines mesures prévues dans les CTE et non reprises dans les CAD).

I-1 Le dispositif agro-environnemental appliqué jusqu'en 2000

La *prime au maintien des systèmes d'élevage extensif*, dite "*prime à l'herbe*", s'élevait à 30,5 €/ha en 1993, 38 € en 1994, puis 46 € à partir de 1995 (dans la limite de 100 hectares primés par exploitation). Elle était versée sous conditions, notamment, d'un chargement fixé à moins de 1,4 UGB/ha et d'un taux de spécialisation en prairies d'au moins 75 % de la surface agricole utile.

La PMSEE a été reconduite pour cinq ans en 1998. Comme l'indique le tableau 1, le nombre d'éleveurs sous contrat a diminué régulièrement depuis la mise en place de la mesure (-40% entre 1993 et 2002). Cette diminution a trouvé notamment son origine dans l'importance des départs d'exploitants à la retraite, alors que la mesure n'a plus accepté de nouveaux bénéficiaires, à l'exception des nouveaux installés. En 2002, les paiements se sont élevés à 159 millions d'euros (tableau 2). En 2003, la PMSEE a été remplacée par une nouvelle mesure dénommée "prime herbagère agro-environnementale" (PHAE).

Tableau 1

prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE) et
 prime herbagère agro-environnementale (PHAE) à partir de 2003

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
nombre de bénéficiaires* (en milliers)	117	118	104	101	96	84	79	76	73	69	57	57
surfaces (en millions d'hectares)	5,8	5,9	5,0	5,6	5,3	5,0	4,9	4,8	4,7	4,4	3,1	3,2
montant moyen de la prime (en euros)	1 300	1 600	2 000	2 000	2 100	2 300	2 300	2 350	2350	2350	3450	3750
total dépenses (en millions d'euros)	152	189	208	202	202	193	182	179	172	162	196	211

* nombre de dossiers acceptés et payés au cours de la campagne. Il peut différer sensiblement du nombre de dossiers ayant fait l'objet d'un ou plusieurs paiements au titre de l'année civile. C'est pourquoi la dépense totale figurant dans le tableau 1 (dépenses campagne) n'est pas la même que celle figurant dans le tableau 2 (dépenses année civile).

Sources: CNASEA et ONIC

Les *programmes régionaux* agro-environnementaux concernaient 3 catégories de mesures :

- des opérations zonales élaborées sur la base d'un cahier des charges prêt à l'emploi : la réduction des intrants, le retrait à long terme des terres arables (pour la protection des eaux et la gestion faune/flore), la diminution du chargement, la protection des races menacées, la conversion à l'agriculture biologique, la reconversion des terres arables en herbage.

- des opérations locales avec un cahier des charges mis en place localement (OLAE).
- un dispositif de formation.

Ces mesures n'acceptent plus de nouveaux bénéficiaires depuis 2000 mais, les contrats courant sur 5 ans, 8 000 contrats ont encore fait l'objet de paiements en 2004 pour un montant global de 12 millions d'euros (15 000 contrats en 2003 pour 27 millions d'euros).

I-2 Le dispositif agro-environnemental actuel

Depuis 2000, le dispositif agro-environnemental appliqué dans le cadre des textes européens sur le développement rural (règlement 1257/99 - second pilier de la politique agricole commune) et mis en œuvre dans le cadre du Plan de développement rural national (mesure f du PDRN), s'articule autour :

- des actions retenues au titre du volet territorial et environnemental des CTE remplacés, en 2003, par les contrats d'agriculture durable (CAD) ;
- de mesures diverses mises en œuvre en dehors des CTE, comme la protection des races menacées, l'indemnité compensatoire de couverture des sols, la mesure de diversification des cultures dans l'assolement (MAE rotationnelle) et la mesure spécifique au soja de qualité (ces deux dernières mesures sont mises en œuvre par l'ONICOL) ;
- de la PHAE qui a remplacé la PMSEE en 2003.

Par ailleurs, le PDRN assure la couverture financière des paiements 2000 et ultérieurs des contrats engagés juridiquement avant le 1 janvier 2000, au titre de l'ancien règlement 2078/92 (PMSEE, programmes régionaux agro-environnementaux).

La section "garantie" du FEOGA prend en charge la moitié des dépenses engagées pour les contrats agro-environnementaux.

Les principales règles de mise en œuvre des mesures agro-environnementales ont été reconduites pour la définition du dispositif appliqué au titre du règlement sur le développement rural. Les montants des aides allouées sont ainsi toujours fonction des pertes de recettes encourues et des coûts additionnels résultant des engagements agro-environnementaux, ainsi que de la nécessité de fournir une incitation financière (plafonnée à 20% des pertes ou coûts justifiés). Selon les mesures, les montants d'aides prévus dans le plan de développement rural national présenté par la France et approuvé par la Commission européenne en septembre 2000, s'élèvent, au maximum, à 450 € par hectare et par an pour les cultures annuelles, à 900 € pour les cultures pérennes, à 450 € pour les autres utilisations des terres et à 122 € par UGB et par an pour la protection des races menacées.

• La prime herbagère agro-environnementale (PHAE) est un dispositif destiné à faciliter la souscription par un grand nombre d'agriculteurs de mesures agro-environnementales visant à la préservation des prairies et au maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive. La mise en œuvre de cette mesure est très largement déconcentrée et chaque préfet de département a retenu, en concertation avec les partenaires concernés, les actions permettant d'atteindre les objectifs visés et susceptibles, dès lors, d'être souscrites dans le cadre de la PHAE. Les actions ou combinaisons d'actions sont choisies parmi celles figurant dans les synthèses agro-environnementales régionales annexées au PDRN. Le bénéfice de la PHAE peut ainsi être réservé aux demandeurs dont l'élevage présente un taux de spécialisation minimum, ou conditionné au respect d'une limite maximum ou minimum de densité de bétail.

Avec 211 millions d'euros en 2004, les dépenses pour la nouvelle prime sont un quart plus élevées que pour l'ancienne PMSEE, car si le nombre de bénéficiaires diminue (57 000 contre 69 000 pour la dernière année de versement de la PMSEE), le montant moyen de l'aide par hectare est nettement supérieur à celui de la PMSEE (67 euros contre 46). La diminution du nombre de bénéficiaires s'explique en partie par le fait que certains attributaires de la PMSEE se sont reportés sur des CTE. Contrairement à la PMSEE qui était payée par le CNASEA, la PHAE est versée par l'ONIC.

- Le dispositif appliqué de 2000 à 2002 a orienté prioritairement l'application des nouvelles mesures agro-environnementales vers les Contrats Territoriaux d'Exploitation. Des dispositions transitoires ont également été prévues pour permettre aux titulaires des anciens contrats agro-environnementaux de les cumuler avec un CTE (les aides anciennes sont déduites des nouvelles) ou de les transformer en CTE (les nouveaux engagements doivent être d'un niveau supérieur). S'agissant des caractéristiques moyennes générales du volet agro-environnemental des CTE, on observe que les deux tiers des surfaces des bénéficiaires sont contractualisés (65 hectares sur 100) et que le montant des aides correspondantes représente les trois quarts des 44 000 € d'aide prévus pour l'ensemble du contrat. Les MAE les plus fréquemment souscrites dans le cadre des CTE concernent :

- la gestion extensive des prairies par la fauche et la suppression de la fertilisation organique ;
- l'entretien des haies ;
- la lutte raisonnée ;
- l'adaptation de la fertilisation en fonction des résultats d'analyse.

A la fin de l'année 2003, les CTE ont été remplacés par un nouveau dispositif dénommé "contrat d'agriculture durable" (CAD). Le nombre total définitif des CTE approuvés s'élève à 49 368, alors que 10 214 CAD ont été signés en 2004, dont 6 260 engagés dans l'année. La surface moyenne des titulaires de CAD est d'environ 40 hectares par exploitation, alors qu'elle s'élevait à 84 hectares dans le cadre des CTE.

- Comme le CTE, le contrat d'agriculture durable (CAD) a pour objectif d'inciter les exploitants agricoles à développer un projet intégrant les fonctions environnementales, économique et sociale de l'agriculture, en vue d'un développement durable. La définition des CAD s'inspire des recommandations d'un audit sur le fonctionnement du CTE réalisé au cours de l'année 2002 et se caractérise par :

- un recentrage territorial du dispositif par la définition d'enjeux environnementaux prioritaires par territoire et la limitation du nombre de mesures agro-environnementales pouvant être contractualisées pour atteindre les objectifs retenus dans chaque territoire. Le CAD comporte nécessairement au moins une mesure agro-environnementale, mais les actions dans le domaine économique et social ne sont plus obligatoires ;

- un encadrement budgétaire qui faisait défaut aux CTE conduisant à des difficultés financières de plus en plus grandes. La moyenne des aides prévues pour les CTE approuvés avant la suspension d'août 2002 s'élevait ainsi à 44 000€, alors qu'un montant moyen de 27 000€ par contrat est à respecter pour les CAD (dont 15 000€ au maximum pour le volet économique et social désormais facultatif). Chaque département se voit, en outre, attribuer un montant maximum de droits à engager ;

- une simplification des procédures de présentation, d'instruction et de réalisation des contrats, ainsi qu'une meilleure articulation avec les autres dispositifs existants, en particulier ceux relatifs aux aides aux investissements dans les exploitations agricoles.

- La culture du tournesol a fait l'objet d'une mesure agro-environnementale spécifique, appliquée en 2000, et mise en œuvre par l'ONISOL. Elle prévoyait une aide de 76 € par hectare pour les producteurs acceptant de respecter un cahier des charges imposant des pratiques agricoles favorables à l'environnement. Après le renforcement des prescriptions de ce cahier des charges demandé par la Commission européenne, les exploitants se sont massivement désengagés de cette mesure en 2001. Une nouvelle mesure acceptée par la Commission dans le cadre d'une révision du dispositif en 2001 a été mise en œuvre à titre expérimental dans 7 régions, puis étendue à deux autres en 2004 : il s'agit de la mesure en faveur de la diversification de la rotation, qui doit favoriser la culture des oléo-protéagineux. L'aide varie de 17,5 à 62,5 euros par hectare selon les régions. En 2004, le nombre d'hectares engagés s'élève à environ 770 000 pour 6 400 exploitations.

- Enfin une mesure nationale destinée à réduire la superficie de sols nus en période sensible, par implantation d'un couvert végétal, est appliquée pour cinq ans à partir de l'hiver 2001-2002, dans les bassins versants de zones où le taux de nitrates atteint des concentrations limites (régions de l'Ouest de la France, principalement la Bretagne et les Pays de Loire). Cette mesure prévoit le versement d'une indemnité compensatoire de couverture des sols (ICCS) dont le montant est dégressif (60€ par hectare la première année et 30€ la dernière). Au titre de la campagne 2003-2004, l'ICCS a été versée à environ 12 000 bénéficiaires pour une surface contractualisée globale de 155 000 hectares.
- Il convient également de mentionner le réseau Natura 2000, qui a pour objet de contribuer à préserver la diversité biologique sur le territoire de l'Union européenne. Le choix des sites retenus en France et la définition des préconisations les concernant, ont fait l'objet d'une concertation approfondie entre les pouvoirs publics, les acteurs et les usagers des territoires concernés. La phase de signature des contrats a significativement démarré depuis 2003. 127 contrats ont été signés en 2004 pour 1,7 millions d'euros engagés.

II. Les concours publics

Tableau 2

Concours publics de l'ensemble 124 (mesures agro-environnementales)	1994	2000	2001	2002	2003	2004	2004 / 2003	budget national 2004	budget UE 2004
PHAE	0,0	0,0	0,0	0,0	196,3	210,5	7,2%	105,3	105,3
PMSEE	89,2	96,7	184,0	159,4	7,8	0,0	//	0,0	0,0
CTE et CAD (mesures agro-environnementales)	0,0	3,0	81,5	257,3	349,7	290,1	-17,0%	158,2	132,0
Mesure rotationnelle	0,0	6,2	0,4	3,9	11,3	20,0	77,3%	9,9	10,1
Autres mesures agro-environnementales	105,9	194,3	143,3	298,4	38,1	21,4	-43,7%	14,6	6,8
Total	195,1	290,9	327,3	457,7	602,0	541,6	-10,0%	288,2	253,4

Unité : million d'euros

Source: les concours publics à l'agriculture - MAP

* PMSEE et autres mesures agr

Au plan financier, l'année 2004 se caractérise principalement par :

- la décroissance sensible des versements pour les mesures agro-environnementales relevant des contrats territoriaux d'exploitation (-17%), alors que seuls les premiers paiements pour les contrats d'agriculture durable (CAD) ont été comptabilisés (10 214 CAD ont été signés en 2004, dont 6 260 engagés dans l'année). Avec 53,6% des paiements, les CTE demeurent cependant la mesure financièrement la plus importante en 2004 ;
- l'augmentation de 7,2% des paiements pour la prime herbagère PHAE. Avec 211 millions d'euros, les dépenses pour la prime herbagère sont un tiers plus élevées que pour l'ancienne PMSEE : si le nombre de bénéficiaires apparaît en baisse, le montant moyen de l'aide par hectare est nettement supérieur à celui de la PMSEE. La nouvelle campagne de souscription ouverte au titre de 2004 a concerné 3000 nouveaux contractants portant à presque 60 000 le nombre total de bénéficiaires ;
- l'augmentation importante des dépenses pour la mesure rotationnelle destinée à encourager la diversification des cultures dans l'assolement, dont le montant global atteint 20 millions d'euros en 2004 (11,2 millions en 2003).

En outre, les paiements pour les autres MAE, diminuent de près de 50% sous l'effet de l'achèvement progressif des programmes agro-environnementaux régionaux antérieurs à l'application du RDR.

Au total, les concours publics pour les mesures agro-environnementales, dont la moitié est cofinancée par l'Union européenne, diminuent de 10% en 2004. Ils représentent cependant 24,2% de l'ensemble des dépenses pour le développement rural, contre seulement 13,2% en 1999 (dernière année avant l'application du plan de développement rural national).