



MINISTÈRE
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE

Notes et études socio-économiques

CENTRE D'ÉTUDES ET DE PROSPECTIVE

n° 33 - Novembre 2009



Jean-François Baschet

- Le soutien à l'agroenvironnement en France sur la période 2000-2006

NESE n° 33, novembre 2009, pp. 41-66

Présentation

Notes et Études Socio-Économiques est une revue du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, publiée par son Centre d'Études et de Prospective. Cette revue technique à comité de rédaction se donne pour double objectif de valoriser des travaux conduits en interne ou des études commanditées par le ministère mais également de participer au débat d'idées en relayant des contributions d'experts extérieurs. Veillant à la rigueur des analyses et du traitement des données, elle s'adresse à un lectorat à la recherche d'éclairages complets et solides sur des sujets bien délimités. D'une périodicité de trois numéros par an, la revue existe en version papier et en version électronique.

Directrice de la publication :

Fabienne Rosenwald, MAAP-SG-SSP, Chef du Service de la Statistique et de la Prospective

Rédacteur en chef :

Bruno Hérault, MAAP-SG-SSP, Chef du Centre d'Études et de Prospective

Secrétaire de rédaction :

Frédéric Courleux, MAAP-SG-SSP-SDPE, Chargé de mission au Centre d'Études et de Prospective

Comité de rédaction

Christophe Blanc, MAAP-SG-SSP, Adjoint au chef du SSP

Martin Bortzmeyer, MEEDDM-CGDD, Chef de bureau

Philippe Boyer, FranceAgriMer, Direction Marché Études et Prospectives

Frédéric Courleux, MAAP-SG-SSP-SDPE, Chargé de mission au Centre d'Études et de Prospective

Bernard Dechambre, MAAP-SG-SSP-SDPE, Chef du BEAE

Bruno Hérault, MAAP-SG-SSP, Chef du Centre d'Études et de Prospective

Grégoire Jourdan, MAAP-DGPAAT, Chargé de mission au BPCEC

Pierre-Emmanuel Lecocq, MEIE-DGTPE, Bureau Environnement Agriculture

Pascale Parisot, MAAP-DGAL, Chef du BAST

Nathanaël Pingault, MAAP-DGPAAT, Chargé de mission BSECC

Jean-Luc Pujol, INRA, Directeur Mission d'anticipation Recherche Société et Développement durable

Philippe Quévremont, MAAP-CGAAER, CGEDD

Céline Rouquette, MAAP-SG-SSP, Sous-directrice des Synthèses Statistiques et des Revenus

Sylvain Rousset, CEMAGREF, Ingénieur Chercheur

Sébastien Treyer, AgroParitech, Enseignant-Chercheur

Julien Vert, MAAP-SG-SSP-SDPE, Chef du BPSIE, Centre d'Études et de Prospective

Tancrède Voituriez, CIRAD, IDDRI

Composition : SSP - ANCD

Impression : SSP - BSS

Dépôt légal : à parution

ISSN : 1275-7535

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

Ce nouveau numéro de *Notes et Études Socio-Économiques* est consacré aux politiques publiques de développement des territoires ruraux. Il est plus particulièrement centré sur l'évaluation *ex post* du Plan de Développement Rural National (PDRN) de 2000-2006, plus connu sous la dénomination de « second pilier » de la Politique Agricole Commune (PAC). Cette évaluation, achevée début 2009, fait suite à l'évaluation à mi-parcours dont les principaux résultats avaient été rassemblés dans le numéro 22 de la revue (février 2005). Le lecteur intéressé par le sujet trouvera également dans le numéro 26 (décembre 2006) deux articles abordant les aspects méthodologiques de la démarche évaluative appliquée aux politiques agricoles et de développement rural.

Le premier article a été écrit par Laurent Barbut, directeur du bureau d'études Epices, et qui était responsable de la synthèse des différentes évaluations sectorielles du PDRN. Il montre que si la création du second pilier de la PAC relevait d'une volonté d'intégrer la majeure partie des politiques de développement des territoires ruraux dans un même ensemble, la cohésion interne du PDRN a été plutôt faible, l'image des « tuyaux d'orgues » étant évoquée pour rendre compte de la mise en œuvre des mesures. En outre, si l'objectif stratégique consistant à « rééquilibrer l'occupation du territoire et réduire les inégalités » semble avoir été atteint de façon satisfaisante, le bilan du PDRN en matière d'emploi et d'environnement est plus contrasté. Enfin, parmi les nombreuses recommandations pour l'élaboration des prochains programmes de développement rural, on retiendra la nécessité d'en renforcer la cohérence avec le premier pilier de la PAC, d'opter plus largement pour des logiques territoriales et de privilégier le soutien aux processus d'innovation et de pilotage du changement.

Le deuxième article propose une synthèse de l'évaluation du volet agro-environnemental du PDRN. Il a été rédigé par Jean-François Baschet, chargé de mission au Centre d'Études et de Prospective du MAAP. Les modalités de mise en œuvre du programme ainsi qu'un bilan des réalisations et des résultats sont présentés. Avec un budget global de 3,4 milliards d'euros, on dénombre environ 120 000 exploitations qui se sont engagées dans le dispositif, pour une surface correspondant à 25 % de la superficie agricole française. Une comparaison européenne met en évidence la grande hétérogénéité des budgets alloués à l'agro-environnement sur la période 2000-2006 : en rapportant ce montant à la surface agricole utile totale, la moyenne de l'UE-15 s'établit à 15,8 €/ha/an, la France se situant dans le bas de la fourchette avec 7,6 €/ha/an, à proximité du Royaume-Uni (4,7 €/ha/an) ou des Pays-Bas (6 €/ha/an), mais loin derrière l'Allemagne (23,1 €/ha/an), l'Irlande (34,9 €/ha/an) et surtout l'Autriche (93,2 €/ha/an). Au-delà de ces chiffres, la capacité du PDRN à encourager l'adoption de pratiques plus favorables à l'environnement ou au maintien de pratiques favorables menacées est considérée comme faible. L'évocation de « *logiques de guichet* » ou « *d'effets d'aubaine* » appuie ce constat.

Ces deux articles montrent que les exigences de la Commission européenne en matière d'évaluation des politiques ont joué un rôle indéniable dans l'initiation et la diffusion, au sein du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, de cette manière de rendre compte de l'action des pouvoirs publics qui relevait originellement plutôt d'une tradition anglo-saxonne. Certes, des progrès importants restent à faire mais la « culture de l'évaluation » tend à s'étendre au sein de l'administration française comme dans les pratiques professionnelles des fonctionnaires. Autant d'évolutions qui constituent un substrat très riche pour penser les réformes à venir de la PAC.

Pour compléter ces articles, nous proposons au lecteur la synthèse d'un débat que nous avons organisé entre trois observateurs privilégiés des politiques de développement rural : Philippe Perrier-Cornet, directeur de recherche à l'INRA et président du comité de pilotage de l'évaluation du PDRN ; Michel Erhart, sous-directeur adjoint du développement durable et du cheval au MAAP ; Gérard Peltre, maire de Lachaussée (Meuse) et président de l'association internationale Ruralité Environnement Développement (RED) et du MER (Mouvement Européen de la Ruralité). Cette nouvelle rubrique « Débat », que l'on retrouvera dans les prochains numéros, permet de faire ressortir les différences d'approche et de jugement entre divers acteurs concernés par un même domaine d'action publique.

Enfin, trois notes de lecture viennent terminer ce nouveau numéro. La première porte sur le rapport *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes*, réalisé dans le cadre d'une mission présidée par Bernard Chevassus-au-Louis et rendu public en avril dernier. La seconde traite d'un ouvrage collectif dirigé par les sociologues Claude Compagnone, Caroline Auricoste et Bruno Lémery sur les activités de conseil agricole : *Conseil et développement en agriculture, quelles nouvelles pratiques ?* Enfin la troisième présente l'ouvrage que Barry Popkin, économiste spécialiste des questions de nutrition, consacre au fléau de l'obésité : *Why the world is fat*.

Vous trouverez en troisième de couverture les recommandations aux auteurs et des consignes de présentation des articles. N'hésitez pas à nous soumettre vos manuscrits ou à nous contacter pour nous proposer vos idées d'articles. N'hésitez pas non plus à nous faire part de vos remarques et commentaires sur ce numéro ou les précédents.

Nous vous souhaitons une très bonne lecture.

Bruno Hérault

Rédacteur en chef

bruno.herault@agriculture.gouv.fr

Frédéric Courleux

Secrétaire de rédaction

frederic.courleux@agriculture.gouv.fr

Le soutien à l'agroenvironnement en France sur la période 2000-2006

Jean-François Baschet*

Résumé

Le soutien à l'agroenvironnement a constitué un élément très important (un tiers des dépenses) du Plan de Développement Rural National (PDRN), principal instrument de la mise en œuvre, en France, du Règlement européen de développement rural de 1999, Règlement (CE) N° 1257/99, communément appelé 2^e pilier de la politique agricole commune (PAC). L'évaluation ex post du PDRN qui devait être conduite en application de ce règlement, avant fin 2008, a été l'occasion de faire un bilan précis des conditions de mise en œuvre, des principales réalisations financières mais également physiques et ainsi de porter une appréciation sur les impacts de cette politique sur les pratiques agricoles et sur l'environnement. En termes de réalisations, le bilan peut être considéré comme plutôt positif avec, pour un budget global de 3,4 milliards d'euros, environ 120 000 exploitants engagés dans cette démarche et 7 millions d'hectares sous contrat¹, soit 25 % de la superficie agricole. En revanche, le bilan en termes d'impact sur l'environnement est beaucoup plus mitigé dans la mesure où l'efficacité environnementale de cette politique a été jugée globalement faible par les évaluateurs, notamment en raison d'effets d'aubaine importants. Des améliorations sensibles ont été apportées sur le plan de la conception de la politique mise en œuvre dans la nouvelle programmation de développement rural (2007-2013), mais des interrogations subsistent quant au renforcement de l'efficacité environnementale.

Mots clés

Agroenvironnement, agrosystèmes, pratiques agricoles, efficacité environnementale, effets nets, effets d'aubaine.

1. Il s'agit de la superficie sans double compte pour l'année 2006, pouvant être considérée comme « année de croisière ».

* Chargé de mission au Bureau de l'évaluation et de l'analyse économique - CEP du MAAP.

Introduction

Cet article se propose d'offrir un éclairage complémentaire à l'article précédent consacré à l'évaluation du Plan de Développement Rural National (PDRN) dans son ensemble. Dans une première partie, nous présentons la politique agroenvironnementale : sa conception et les modalités de mise en œuvre. Ensuite, le bilan des réalisations financières et physiques est dressé. Il permet d'identifier les bénéficiaires, les actions engagées et d'obtenir des éléments d'appréciation sur les effets de cette politique sur les pratiques agricoles et sur l'environnement. Enfin, la dernière partie expose le jugement des évaluateurs sur l'efficacité environnementale de cette politique ainsi que, dans un esprit plus prospectif qu'évaluatif, les recommandations générales formulées par ces mêmes évaluateurs sur les politiques agroenvironnementales.

Il convient d'indiquer qu'une grande partie de cet article, en particulier ce qui a trait aux réalisations physiques, à l'estimation des résultats et des effets environnementaux ainsi qu'aux recommandations générales, s'appuie très largement sur la synthèse d'une quarantaine de pages du rapport d'évaluation du soutien à l'agroenvironnement, établi dans le cadre de l'évaluation *ex post* du PDRN. Cette évaluation a été réalisée par le groupement de cabinet AND International, Ernst & Young et SOMI-VAL, le cabinet AND étant chef de file.

1. Les modalités de mise en œuvre du soutien à l'agroenvironnement

1.1. L'agroenvironnement dans le Règlement de développement rural

Pour la période 2000-2006 couverte par l'Agenda 2000, le soutien à l'agroenvironnement a été mis en œuvre dans le cadre du Règlement (CE) N° 1257/99 du Conseil du 17 mai 1999 qui définit l'ensemble du soutien au développement rural financé par le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA). Ce règlement, appelé communément Règlement de développement rural (RDR), est le regroupement de neuf règlements antérieurs dont les deux plus importants étaient celui relatif à l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture (N° 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 (N° 2078/92 du 30 juin 1992). Ce dernier, adopté dans le cadre de la réforme de la PAC de 1992, s'était traduit par un renforcement significatif des montants budgétaires précédemment alloués au soutien à l'agroenvironnement tel que défini dans le premier règlement européen ayant institué ce type de mesures (N° 797/85 du 12 mars 1985). En outre, ce régime d'aides a été étendu à l'ensemble du territoire alors qu'il était limité à des zones sensibles et, le niveau de cofinancement communautaire a alors été porté de 25 % à 50 % à partir du FEOGA Garantie. De plus, la mise en application du règlement de 1992 revêtait un caractère obligatoire pour les États membres qui devaient, dès lors, élaborer un dispositif agroenvironnemental national.

Dans le RDR, le soutien à l'agroenvironnement représente l'un des neuf chapitres d'intervention (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 favorables à l'environnement et la gestion des systèmes de pâturages à faible densité ;
- la conservation d'espaces cultivés à haute valeur naturelle ;
- l'entretien du paysage et des caractéristiques traditionnelles des terres agricoles.

Le soutien est accordé uniquement aux agriculteurs et les engagements agroenvironnementaux, appelés par la suite mesures agroenvironnementales (MAE), sont souscrits sur une base volontaire pour une période de cinq ans.

Le soutien au titre de la conservation d'espaces cultivés à haute valeur naturelle permet notamment la mise en œuvre de la politique communautaire dite Natura 2000, sur les sites agricoles, par la voie contractuelle que constituent les MAE.

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, notamment du fait d'une baisse de production ;
- des coûts additionnels résultant des engagements ;
- et de la nécessité de fournir une incitation financière, limitée à 20 % de la perte de revenu et/ou des coûts additionnels.

Il est important de rappeler que, dans cette conception, l'aide versée ne correspond pas à la valeur économique du service environnemental rendu, du bien public fourni, valeur dont l'estimation individuelle serait extrêmement difficile à chiffrer, voire impossible. L'aide est définie au regard des coûts agricoles résultant de pratiques moins intensives mais plus favorables à la fourniture de ces services environnementaux. Ceci signifie également que l'aide versée doit correspondre à des changements de pratiques dans un sens plus favorable à l'environnement ou au maintien de pratiques favorables lorsqu'il est possible de prouver qu'elles sont véritablement menacées.

1.2. L'agroenvironnement dans le Plan de Développement Rural National (PDRN)

La mise en œuvre des vingt-deux mesures du RDR résulte de la définition de Plans de Développement Rural (PDR), couvrant la période 2000 à 2006. Ces plans sont établis au niveau géographique jugé le plus approprié par les États membres (national ou régional). Les autorités compétentes pour élaborer ces plans peuvent intégrer tout ou partie de ces vingt-deux mesures. Cependant, l'intégration de cette mesure f (soutien à l'agroenvironnement ou MAE) revêt, pour les autorités en charge de la programmation, un caractère obligatoire. Par ailleurs, le produit de la modulation facultative¹ des aides du premier pilier de la PAC, 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 (prétraite, aides aux zones défavorisées et boisement des terres agricoles).

La France avait fait le choix de mettre en œuvre le RDR, pour une très grande part (87 % de l'enveloppe FEOGA-Garantie octroyée pour la France au titre du développement rural) via un grand plan national retenant dix-sept mesures, le PDRN. Le reste de l'enveloppe FEOGA-Garantie a été intégré dans les DOCUP objectif 2 (document unique de programmation)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 étaient cofinancés à travers certaines mesures du RDR, dont la mesure f pour le « volet environnemental », qui représentait environ les trois quarts du coût moyen d'un CTE. Par ailleurs, il était prévu d'affecter la totalité du produit de la modulation facultative décidée par la France en 1999 sur cette mesure f, de manière à pouvoir notamment financer le programme très ambitieux des CTE (cf. *infra*).

1. La modulation facultative était la possibilité, pour l'État membre, de prélever une partie des aides directes du 1^{er} pilier de la PAC pour compléter les financements européens alloués au second pilier. Suite à la réforme de la PAC de 2003, la modulation est devenue obligatoire et le taux, actuellement de 5 % sera progressivement relevé pour atteindre 10 % en 2012.

2. Les documents uniques de programmation sont des plans établis au niveau régional et financés par les fonds communautaires FEDER, FSE et FEOGA.

Au niveau financier, cette programmation couvrait donc à la fois les engagements agroenvironnementaux contractualisés à compter du 1^{er} janvier 2000, au titre du RDR, mais aussi ceux contractualisés avant cette date, au titre du règlement de 1992, et pour lesquels des paiements annuels étaient à assurer de 2000 à 2003. Ces paiements, appelés par la suite « stocks », étaient principalement relatifs à la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif ou « prime à l'herbe » (PMSEE) et aux opérations locales agroenvironnementales (OLAE).

1.3. Les objectifs et logiques d'action des dispositifs de mise en œuvre des MAE en France

Le soutien à l'agroenvironnement, en France, reposait sur un grand nombre de mesures élémentaires, appelées par la suite « actions », mises en œuvre dans le cadre de dispositifs. Ces mesures élémentaires au nombre de 175 pouvaient être regroupées en 25 grands types d'actions. Par ailleurs, ces mesures élémentaires ont fait l'objet d'une déclinaison régionale, ce qui a conduit à un catalogue de 2 650 mesures régionales. Une description de ces mesures est faite, au plan national, dans l'annexe B du PDRN et, au plan régional, dans chacune des 26 synthèses agroenvironnementales régionales, qui avaient été expressément demandées par la Commission Européenne. Cette description comporte les principaux éléments du cahier des charges ainsi que la présentation du mode de calcul de l'indemnité (surcoût, manque à gagner, incitation).

Initialement, il n'était prévu qu'un seul dispositif de mise en œuvre, le CTE. Ce dispositif représentait une rupture très importante par rapport aux modalités de mise en œuvre de la période précédente. Celle-ci se caractérisait par la cohabitation 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 » (les OLAE). La seconde était à l'opposé de ces approches ascendantes et locales avec une mesure (la PMSEE) dotée d'un cahier des charges simple et identique pour l'ensemble du territoire national.

À cette période ou cohabitaient donc deux théories d'action très contrastées (politique « allocative » de gestion du local et politique redistributive de masse³), devait donc succéder 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. Ce changement devait introduire un élargissement du champ d'application du dispositif MAE par rapport à la période précédente. En effet, alors que les dispositifs précédents étaient fortement centrés sur les zones sensibles du point de vue environnemental (zones humides, zones en déprise, aires d'alimentation de captage, etc.) et sur les zones herbagères, l'ambition désormais affichée était de toucher, grâce aux CTE, l'ensemble des agriculteurs du territoire national. C'est ainsi qu'était prévue dans le PDRN la réalisation de 150 000 CTE dont 100 000 les trois premières années, ce qui représentait environ le tiers de l'ensemble des exploitations et la moitié des exploitations dites professionnelles au sens de la statistique agricole. Le dispositif CTE était donc considéré, dans cette hypothèse initiale, comme suffisant pour répondre à l'ensemble des enjeux. La reconduction de la PMSEE en 2003 était plutôt envisagée sous forme de CTE « simplifié ».

Par la suite, cette politique « du tout CTE » a fait l'objet de modifications importantes. Très vite, des mesures ont pu être mises en œuvre à travers d'autres dispositifs, « la MAE tournesol » et, en 2002, la « MAE rotationnelle », dont l'objectif explicite était de diversifier les cultures dans la rotation. La première modification importante a été l'arrêt brutal des CTE à la mi-2002 suite au changement de majorité gouvernementale au printemps de cette année ; en même temps, la modulation facultative des aides du 1^{er} pilier de la PAC a été suspendue. Lui a succédé, au bout de plusieurs mois, une autre forme de contrat, le contrat d'agriculture durable (CAD) avec des modalités simplifiées, un recentrage au niveau des priorités environnementales et un cadrage budgétaire plus étroit. La seconde modification importante a été, en 2003, la mise en place d'un autre dispositif, la prime herbagère agroenvironnementale (PHAE) pour prendre la suite des engagements PMSEE venant à échéance à cette date. Il convient

3. En référence à la classification des fonctions de l'État dans la sphère économique de 1959, de l'économiste américain Richard Musgrave : (1) affectation ou allocation de ressources, en particulier pour promouvoir les activités générant des externalités positives et endiguer celles qui produisent des externalités négatives - (2) redistribution des revenus et des patrimoines pour réduire les inégalités - (3) régulation et stabilisation.

Tableau 1 - Objectifs et logiques d'action des différents dispositifs de mise en œuvre des MAE dans le PDRN 2000-2006

	Dispositifs de mise en œuvre					
	Dispositifs « généralistes »			Dispositifs ciblés	Contrats territoriaux	
	PHAE	Mesure Tournesol	Mesure Rotationnelle	EAE Marais	CTE	CAD
Objectifs explicites	Maintien des prairies en conduite extensive	Diversification des assolements	Diversification des assolements	Adaptation des pratiques en zones humides	Intégration de l'agroenvironnement dans un projet d'exploitation durable et en phase avec les enjeux des territoires (multifonctionnalité)	
Objectifs implicites	Rééquilibrage des soutiens des 1 ^{er} - 2 ^e piliers de la PAC	Compensation de la baisse des soutiens aux oléagineux	Compensation de la baisse des soutiens aux oléagineux	Atteinte des objectifs communautaires (Natura 2000)	Redistribution et rééquilibrage des soutiens (CTE) Transition post CTE sous contrôle budgétaire (CAD)	
Enjeux	1 enjeu global : maintien des prairies extensives et de leurs aménités	1 enjeu ciblé : lutte contre la simplification des rotations	1 enjeu ciblé : lutte contre la simplification des rotations	1 enjeu : poursuivre la gestion durable des marais	Enjeux multiples et peu ciblés	Enjeux limités et recentrés
Logique d'action	Compensatoire et systémique élevage extensif - bovin et ovin	Compensatoire et systémique : grandes cultures	Compensatoire et systémique : grandes cultures	Allocative et territoriale (transition - OLAE - CTE - CAD)	Allocative et territoriale (logique initiale) avec orientations systémiques en cours de programmation (contrats herbagers)	
MAE	1 MAE : 1903 2 MAE : 2001, 2002	1 MAE : 0305 A	1 MAE : 0205 A	1 MAE : 1806	Catalogues de mesures larges, cumulables en fonction des enjeux	
Critères d'éligibilité et EAE principaux	Spécialisation herbagère de l'exploitation Plafond sur fertilisation et chargement des prairies	Culture de tournesol (jusqu'à 50 % de la sole arable) Pratiques culturales encadrées	Nb minimal de cultures dans l'assolement (4) 70 % de la sole arable	Localisation dans les zonages délimitant les marais de l'Ouest Adaptation des pratiques aux contextes	Ouvert à « tous » (avec quelques limites) Choix des MAE sur base d'un diagnostic d'exploitation et en cohérence avec un diagnostic territorial	
Diagnostic préalable	Non	Non	Oui	Non (diagnostic territorial)	Oui	Oui
Niveau de mise en œuvre	Dispositif national avec adaptation départementale	Dispositif national	Dispositif national avec mise en œuvre dans 9 régions	Dispositif national avec mise en œuvre dans 4 départements	Dispositif national avec mise en œuvre départementale	
Poids dans le PDRN dépenses 2000-2006 (en millions d'€)	823 (33,7 %)	15 (0,6 %)	86 (3,5 %)	28 (1,1 %)	1 489 (61 %, dont 25 % sur mesures herbagères)	

Source : Rapport d'évaluation 2008 - Soutien à l'agroenvironnement (AND International-Ernst & Young - SOMIVAL)

enfin d'ajouter que pour assurer la relève des contrats OLAE souscrits dans les marais de l'ouest, a été mis en place en 2003, le dispositif « Engagements AgroEnvironnementaux (EAE) marais ».

Un tableau (annexe 1) présente d'une manière synthétique les 25 grands types d'actions ainsi que les modalités de mise en œuvre de celles-ci à travers les différents dispositifs décrits ci-dessus. La plus grande part des actions sont mises en place sur des parcelles agricoles (MAE dites « surfaciques ») alors que certaines, en nombre plus limité, concernent des éléments physiques fixes du paysage linéaires (haies, fossés, etc.) ou ponctuels (mares, arbres isolés, etc.) ; elles sont appelées « MAE linéaires ».

Par ailleurs, le tableau 1 analyse et compare les dispositifs selon plusieurs angles : leurs objectifs explicites mais aussi, ce qui est important, leurs objectifs implicites, leurs modalités d'intervention et critères d'éligibilité, leurs niveaux de mise en œuvre, leurs logiques d'action et leur poids dans les dépenses du programme MAE.

2. Bilan des réalisations et des résultats

2.1. Bilan des réalisations financières

Les réalisations financières des MAE dans l'ensemble du PDRN

Comme le montre le tableau 2, la mesure f, c'est-à-dire le soutien à l'agroenvironnement, représentait environ le tiers de la programmation financière initiale du PDRN. Elle constituait donc la première mesure en termes de dépenses, la seconde étant les aides aux zones défavorisées (mesure e pour 23 % des prévisions de dépenses totales du PDRN).

En termes de réalisations, la part des MAE reste également à ce niveau du tiers alors que celle des aides aux zones défavorisées est montée à un peu plus de 30 %. Les réalisations financières MAE ont atteint 83 % des dépenses publiques totales prévues, le pourcentage étant un peu moindre au niveau

Tableau 2 - **Montant du soutien à l'agroenvironnement et part de ce soutien dans les dépenses totales du PDRN sur l'ensemble de la période 2000 à 2006**

En millions d'euros	Programmation initiale		Réalisations	Taux de réalisation (en %)	
Mesure f (MAE)					
Dépenses publiques totales*	4 091		3 396	83	
dont « stocks »		785			122
dont paiements sur MAE engagées à partir de 2000		3 306			74
FEOGA-Garantie	2 045		1 786	87	
dont « enveloppe Berlin »		1 153			136
dont modulation facultative		892			24
Total des dépenses du PDRN					
Dépenses publiques totales	12 562		10 080	80	
dont « stocks »		2 068			90
FEOGA-Garantie	5 887		5 060	86	
Part des dépenses MAE dans le PDRN (en %)					
Dépenses publiques totales		33		34	
FEOGA-Garantie		35		35	

* Dépenses publiques totales = FEOGA garantie + cofinancement national.

Source : tableau MAAP/SSP/SDPE à partir de la maquette financière initiale PDRN et de données de réalisation MAAP/DGPAAT

des paiements sur MAE engagées à partir de 2000. Par contre, au niveau du financement par le FEOGA-Garantie, le produit de la modulation facultative n'a été que de 213 millions d'euros (pour 892 prévues), celle-ci n'ayant été prélevée que sur les deux premières années (2000 et 2001) et ayant été supprimée lors de l'arrêt des CTE en 2002.

L'essentiel du cofinancement national, représentant 50 % des dépenses publiques totales⁴, c'est-à-dire d'un montant égal à celui du FEOGA-Garantie, a été apporté pour l'essentiel par les crédits du ministère en charge de l'Agriculture et de la Pêche. La part des autres financements nationaux, (collectivités locales essentiellement), n'a représenté qu'un peu plus de 1 % de ce cofinancement national.

Les dépenses MAE dans l'ensemble du 2^e pilier de la PAC, dans les différents pays de l'UE 15

Les différents PDR devaient obligatoirement comprendre, parmi les 22 mesures du RDR, la mesure f (soutien à l'agroenvironnement), mais aucun seuil minimum n'était imposé. Ainsi, une très grande liberté était laissée aux États membres quant à la part des crédits qu'ils entendaient consacrer à ce soutien. Il est donc intéressant de comparer, sur ce critère budgétaire, les différents pays de l'UE 15, ce qui permet d'apprécier l'importance qu'ils apportent à cet enjeu. La comparaison ne peut se faire que sur les crédits européens et non pas sur les dépenses publiques totales, les dépenses nationales n'étant pas disponibles dans les rapports de la DG agriculture.

La mesure f est partout financée par le FEOGA-Garantie et figure obligatoirement dans les PDR. Par contre, dans les régions relevant de l'Objectif 1⁵, nombreuses dans les pays du sud (Espagne, Grèce, Italie et Portugal) et en Allemagne (Lander de l'est), la plus grande partie des mesures sont financées par le FEOGA-Orientation. Aussi, afin de faire cette comparaison sur une base homogène, il convient de retenir pour l'estimation des crédits européens consacrés au 2^e pilier de la PAC, les deux sections du FEOGA.

Au vu du tableau 3, il apparaît des différences sensibles entre pays. Les pays du nord de l'UE 15 (Finlande, Suède) consacrent, en général, une part plus importante des crédits européens du 2^e pilier, à l'agroenvironnement que les pays du sud. Il y a également le cas particulier de l'Autriche, pays qui comme la Finlande et la Suède, est entré dans l'UE en 1995, c'est-à-dire après la réforme du 1^{er} pilier de la PAC de 1992. Pour les pays directement concernés par la réforme de 1992 (UE 12), la compensation des baisses de prix s'est faite par les aides directes du 1^{er} pilier alors que pour ces trois pays entrés dans l'UE en 1995, la compensation a été plutôt faite avec les crédits du 2^e pilier.

Les réalisations financières des MAE par types d'actions en France

En France, les réalisations financières pour les MAE engagées à partir de 2000, ont été très concentrées sur quelques types d'actions : 6 d'entre eux sur les 25 figurant dans l'annexe B du PDRN, représentent plus de 80 % des dépenses totales (FEOGA + cofinancement national). Il s'agit, en premier lieu, des MAE herbagères (code 19 et 20) pour 57 % des dépenses, des MAE conversion à l'agriculture biologique (7,5 %) tandis que celles concernant plutôt les cultures (code 02, 08 et 09) atteignent 14 % des dépenses.

4. Ce taux de cofinancement national était réduit à 25 % dans les régions les plus fragiles, celles de l'objectif 1 de la politique européenne de cohésion (Corse, DOM et Hainaut, pour la France).

5. Les régions dites d'objectif 1 sont les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ; il s'agit donc des régions les plus défavorisées.

Tableau 3 - **Dépenses sur l'ensemble de la période 2000-2006 du 2^e pilier de la PAC et part consacrée aux MAE (mesure f), par État membre (en FEOGA)**

	Montant FEOGA dévolu au 2 ^e pilier sur l'ensemble de la période 2000-2006 (millions d'euros)			SAU totale en 2005	Montant FEOGA 2000-2006 pour la mesure f, rapportée à l'ha de SAU	
	Total	Dont mesure f	Part de la mesure f (en %)	En milliers d'ha	En euros	En indice, base 100 pour EU 15
Belgique	360	93	26	1 386	67	60
Danemark	340	146	43	2 712	54	49
Allemagne	8 498	2 751	32	17 035	162	146
Irlande	2 563	1 051	41	4 302	244	221
Grèce	2 460	97	4	3 805	26	23
Espagne	8 165	929	11	25 859	36	32
France	6 090	1 573	26	29 588	53	48
Italie	6 712	2 360	35	14 710	160	145
Luxembourg	91	40	44	129	307	277
Pays-Bas	488	81	17	1 924	42	38
Autriche	3 337	2 129	64	3 263	653	590
Portugal	2 846	574	20	3 786	152	137
Finlande	2 404	1 055	44	2 274	464	419
Suède	1 260	978	78	3 201	306	276
Royaume-Uni	1 519	520	34	15 957	33	29
EU 15	47 132	14 377	31	129 931	111	100

Source : Tableau MAAP/SSP/SDPE à partir du Rapport DG Agriculture 2007 sur le développement rural dans l'UE et de données Eurostat pour la SAU

Tableau 4 - **Part des principaux types d'actions dans les paiements relatifs aux MAE engagées à partir de 2000**

Code	Intitulé	Montant des dépenses totales	
		En millions €	En % du total
20	Gestion extensive des surfaces en herbe	1 172,3	48,0
19	Réutiliser les milieux en dynamique de déprise	215,1	8,8
21	Conversion à l'agriculture biologique	182,2	7,5
08	Modifier les traitements phytosanitaires	130,8	5,4
06	Entretien et réhabilitation des éléments fixes	119,6	4,9
02	Allonger la rotation et diversifier les cultures	103,6	4,2
09	Modifier la fertilisation	98,4	4,0
Autres		419,0	17,2
Total		2 441,0	100,0

Source : tableau MAAP/SSP/SDPE à partir de données de l'ODR

L'observatoire des programmes communautaires de développement rural (ODR)

Il s'agit d'une base de données contenant des données de réalisation des mesures du PDRN, fournies par les organismes payeurs du 2^e pilier sur la période 2000-2006 (CNASEA et ONIGC)⁶ et des données contextuelles issues du système statistique public et de la Mutualité sociale agricole (MSA). Ce projet a été officialisé dans le cadre d'une convention tripartite MAAP-CNASEA-INRA, signée le 26 octobre 2006. La maîtrise d'œuvre technique est assurée par l'INRA Toulouse. Ce projet a été conçu avant tout pour répondre aux besoins du MAAP pour l'évaluation *ex-post* du PDRN ; il répond également aux besoins propres de l'INRA pour l'analyse des politiques à enjeux localisés.

Cette base de données a été structurée selon un codage géographique compte tenu de l'intérêt qu'il y a à exploiter les données provenant du suivi de la mise en œuvre des mesures du RDR à un niveau géographique détaillé, puisque celles-ci sont pour une grande part zonées et répondent à des enjeux territorialisés. Par ailleurs l'INRA a élaboré une application de cartographie dynamique avec des modules d'analyse statistique pour traiter ces données et les présenter selon un maillage géographique fin.

Cette base a été conçue, au départ, pour construire des indicateurs de réalisation et d'impact des différentes mesures du PDRN, par dispositif et pour l'ensemble du programme, en matière de développement économique et d'environnement. Par ailleurs, elle devrait faciliter l'interprétation des résultats, qui passe par la compréhension du jeu des facteurs territoriaux, en permettant les analyses statistiques adéquates.

Les données sont essentiellement communales :

- données de réalisation du CNASEA et de l'ONIGC sur les différentes mesures du RDR ;
- données de contexte : Recensement Agricole 2000, INSEE (population, revenu fiscal), MSA (assiette moyenne/exploitant à titre principal et exclusif), aides du 1^{er} pilier de la PAC.

Des zonages permettant de classer les communes :

- petites régions agricoles (PRA), bassins de vie, pays, Parcs naturels régionaux (PNR) ;
- zones d'objectifs européens, zones de handicap naturel ;
- zonage en aires urbaines et rurales (ZAUER - INSEE) ;
- zonages environnementaux (zones vulnérables, zones Natura 2000...).

La plus grande part des tableaux et des cartes établis à partir des données de suivi, utilisés par les évaluateurs et qui figurent dans les rapports d'évaluation, sont issus de l'ODR.

Des réflexions sont en cours pour faire évoluer cette base dans le cadre du suivi-évaluation de la nouvelle programmation de développement rural 2007-2013.

6. Pour la nouvelle période de programmation de développement rural (2007-2013), il n'y a plus qu'un seul organisme payeur, le CNASEA, qui a fusionné début 2009 avec l'Agence unique de paiement (AUP) pour former l'Agence de Service et de Paiements (ASP), et devient ainsi l'organisme payeur unique des aides PAC.

2.2. Bilan des réalisations physiques et caractéristiques des bénéficiaires

Bilan du nombre d'exploitations engagées dans les différents dispositifs

L'analyse comparée des prévisions et des réalisations montre un retard important en termes de contractualisations des MAE sur les 3 premières années du programme. Ce retard s'explique par une mise en œuvre des CTE bien en deçà de l'objectif initial, très ambitieux, de 150 000 contrats. Un « rattrapage » s'effectue cependant sur la deuxième moitié du programme, avec la souscription massive de la PHAE en 2003 (environ 55 000 bénéficiaires) et, dans une moindre mesure, de la MAE rotationnelle (un peu moins de 10 000 bénéficiaires).

La mise en route du dispositif CTE a été relativement difficile et chaotique sur le début du PDRN. Les contractualisations n'ont véritablement débuté qu'en 2001 avec une réelle montée en puissance jusqu'à l'interruption brutale du printemps 2002. Au total, près de 49 000 CTE ont été signés. Après une année de transition, les premiers CAD ont été engagés en 2004, et 22 000 contrats environ ont été signés jusqu'en 2006.

Les MAE, dites « de masse », souscrites hors des CTE et CAD (PMSEE, PHAE et mesure rotationnelle) ont été en quasi-totalité contractualisées en première année d'ouverture des dispositifs (1998 et 2003). Tous dispositifs confondus, environ 120 000 exploitations ont contractualisé des MAE sur la période 2000-2006.

La surface totale contractualisée était, en 2006 (année pouvant être considérée comme une année de « croisière »), proche de 9 millions d'hectares, en surface développée⁷ (seule information disponible dans l'ODR), dont environ la moitié dans le cadre des CTE. La PHAE couvre à elle seule une surface équivalente à 3,2 millions d'hectares et moins de 10 % des surfaces contractualisées l'ont été dans le cadre d'un CAD (environ 700 000 ha).

La superficie contractualisée « nette » (sans double compte, liée au cumul de plusieurs MAE sur une même parcelle) est estimée avoir été de l'ordre de 7 millions d'hectares en 2006.

Comme le montre le tableau 5, c'est pour le dispositif CTE que le montant moyen annuel perçu, par exploitation, est le plus élevé (un peu plus de 7 000 euros) alors qu'il est de moins de 4 000 euros pour les dispositifs « de masse » (PHAE et MAE rotationnelle) pour lesquels les montants d'aides par hectare sont plus faibles.

Tableau 5 - **Chiffres-clés des dispositifs de la programmation 2000-2006**

	Surface moyenne engagée (ha)	% surface engagée/SAU bénéficiaires	Montant moyen (€)	Rémunération moyenne
CTE ¹	48	50	7 096	148
CAD ¹	35	39	4 979	142
PHAE ²	56	68	3 688	66
Rotationnelle ²	121	72	3 920	32
EAE marais ²	29	23	5 617	194

1 : campagne 2005.

2 : campagne 2004.

Source : Rapport d'évaluation AND à partir de données ODR

Bilan des réalisations des MAE « surfaciques »

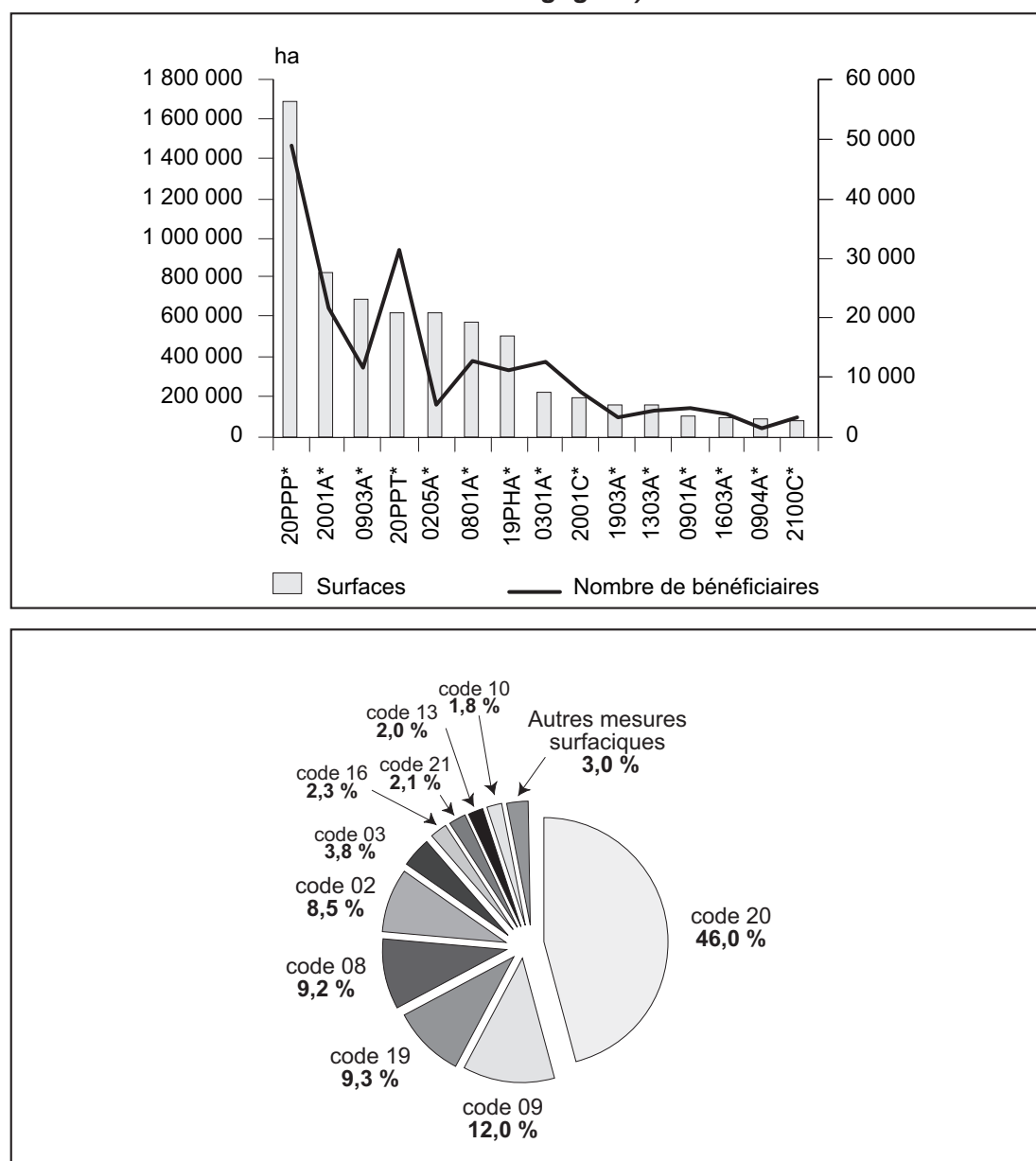
Comme l'indique la figure 2, la plus grande part des réalisations des MAE surfaciques concerne les mesures herbagères 19 et 20, (souscrites via la PHAE ou en CTE-CAD). Elles représentent plus de 55 % du total des surfaces contractualisées développées, dont 46 % pour la seule mesure 20.

Les mesures de gestion de la fertilisation et des phytosanitaires (09 et 08), arrivent en deuxième position, avec 1,3 million d'hectares engagés (en surface développée), principalement sur les mesures 0903A « adapter la fertilisation en fonction de résultats d'analyse » et 0801A « lutte raisonnée ».

Le taux de couverture global de la SAU française par les MAE, se situe à près de 30 % en surface développée, et autour de 25 % en surface nette (« dé-doublonnée »), avec des différences importantes selon les agrosystèmes (cf. *infra*).

7. Il s'agit des surfaces engagées au titre d'au moins une MAE ; les surfaces engagées au titre de plusieurs MAE sont donc comptées plusieurs fois.

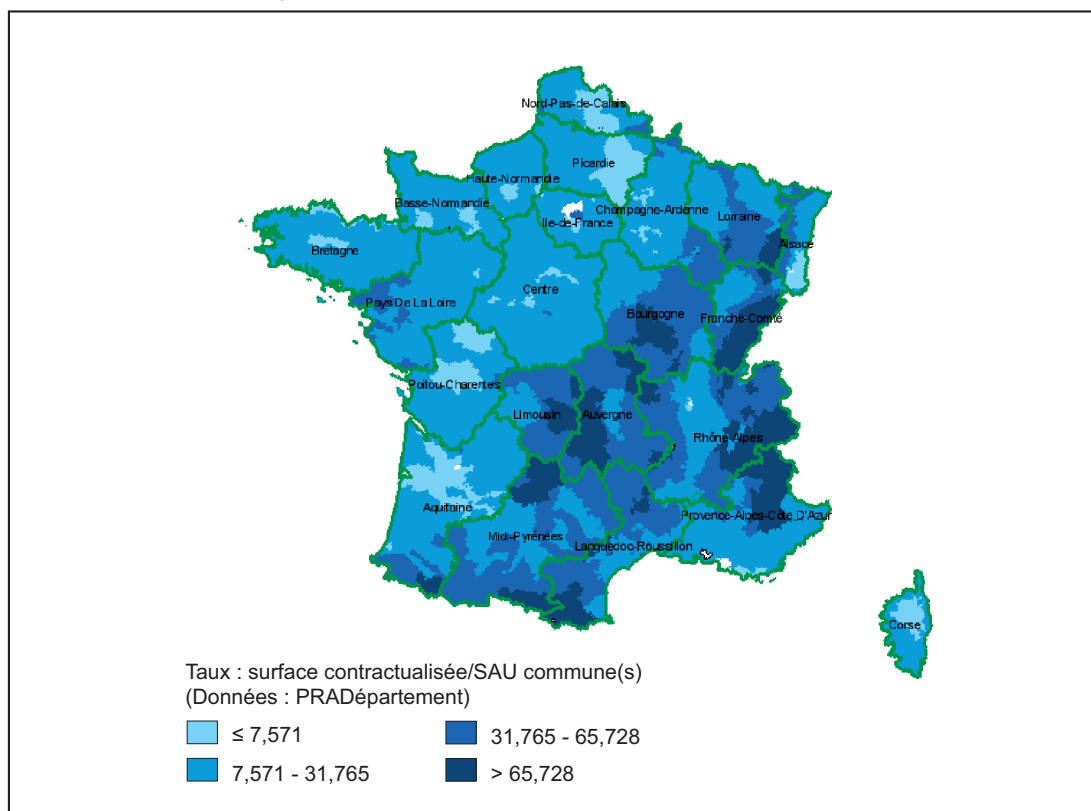
Figure 1 - **Contractualisations des MAE surfaciques :**
en bas par grand type d'actions (en % des surfaces engagées) et
au-dessus, les 15 actions les plus souscrites (en nombre de
bénéficiaires et en surfaces engagées)



Source : Rapport d'évaluation AND à partir de données ODR. Voir intitulés des actions en annexes 1 et 2

La carte 1 illustre le taux de couverture à l'échelle des Petites Régions Agricoles Départementales (PRAD). Elle montre un taux de contractualisation nettement plus élevé au sud d'une ligne Bordeaux - Strasbourg. La corrélation entre cette carte et celle des zones à handicap naturel (zones de montagne et autres zones défavorisées), qui est aussi celle des zones d'élevage herbager extensif, apparaît nettement ; ceci est cohérent avec la part prédominante des MAE herbagères dans le total des MAE surfaciques.

Carte 1 - **Pourcentage de SAU contractualisée/SAU totale**



Source : Rapport d'évaluation AND d'après l'ODR

Bilan des réalisations des MAE « linéaires »

Les mesures de gestion des éléments fixes arrivent en troisième position du nombre de souscriptions, avec environ 30 000 bénéficiaires.

Les contractualisations sont fortement concentrées sur la mesure 0602A d'entretien de haies, dans son option la moins contraignante, pour un peu plus de 60 km de haies. Les différences selon les agrosystèmes sont également très importantes.

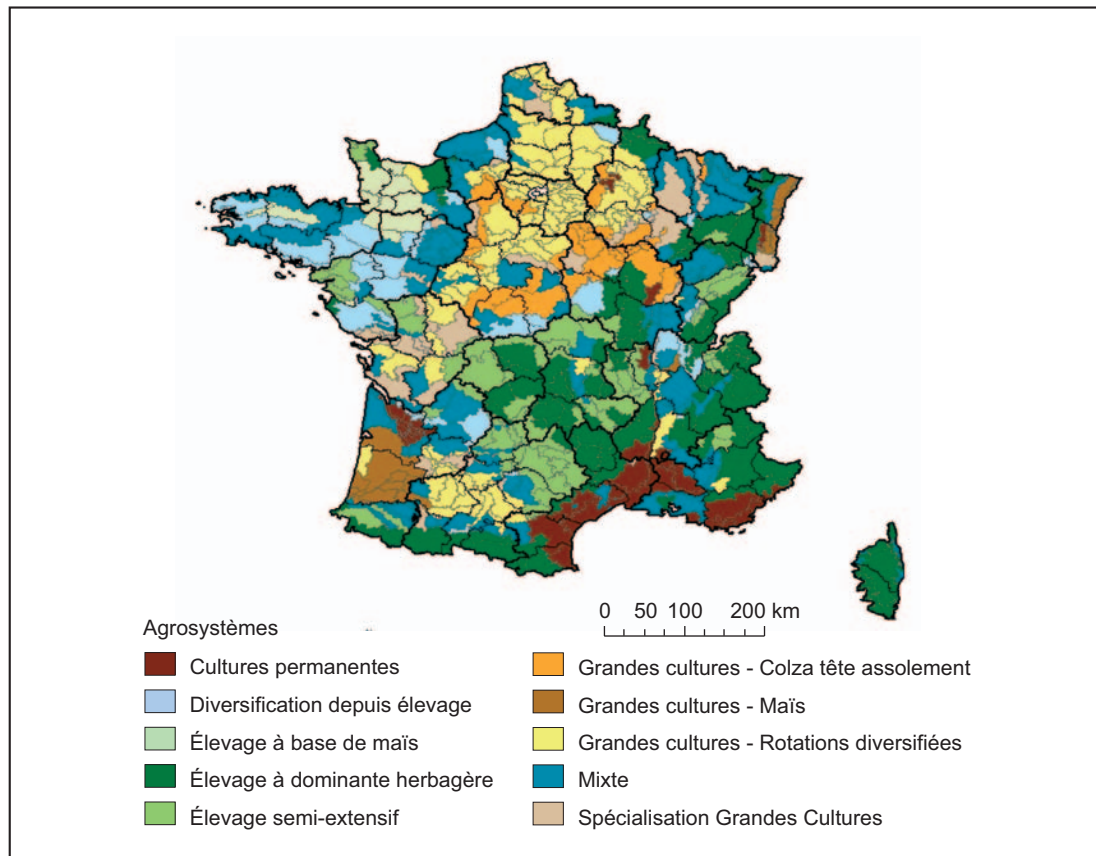
Analyse des réalisations par agrosystème

L'appréciation des effets des MAE du PDRN devait, pour être pertinente, tenir compte de la diversité et des dynamiques d'évolution de l'agriculture française. Ces dynamiques concernent à la fois les systèmes de production (en spécialisation ou en diversification) et les itinéraires techniques (en voie d'intensification ou d'extensification), et engendrent des pressions environnementales différentes et plus ou moins spécifiques selon les contextes territoriaux.

La présente évaluation a retenu l'option méthodologique de travailler sur une typologie des grands « agrosystèmes » français, réalisée à partir des données des recensements agricoles de 1988 et 2000 (dans une logique « d'état zéro » avant programme) et sur la base d'un découpage territorial à l'échelle des petites régions agricoles départementales (PRAD).

Ainsi, 709 PRA ont été regroupées au sein de 10 agrosystèmes, sur la base des modes dominants d'utilisation de la surface agricole utile (SAU) et en tenant compte des évolutions entre les RGA de 1988 et 2000 – diversification, spécialisation, augmentation de la part du maïs en élevage (voir méthode et critères en annexe 3).

Carte 2 - Typologie des principaux agrosystèmes à l'échelle de la PRA départementale



Source : Rapport d'évaluation AND à partir de données RA 1988 et 2000

Les zones d'élevage à dominante herbagère et d'élevage semi-extensif arrivent en tête pour le taux de couverture de la SAU (tableau 6), avec des contractualisations de MAE (en surface développée) sur respectivement 59 % et 44 % de leur SAU. Ceci correspond à l'effet de masse attendu des mesures herbagères 19 et 20, ciblées sur les systèmes d'élevage extensif.

Les surfaces engagées représentent 53 % des surfaces totales en prairies des zones d'élevage herbager (y compris estives et alpages – sur données Terruti) et 45 % des surfaces en prairies des zones d'élevage semi-extensif.

Dans les autres agrosystèmes, les taux de couverture de la SAU s'échelonnent, grossièrement, entre 15 % et 20 %, avec en bas de tableau les agrosystèmes où les pratiques agricoles sont les plus intensives (grandes cultures et élevage avec part croissante de maïs). Ces agrosystèmes ont été de fait peu ciblés par les MAE (et aussi peu réceptifs). La mobilisation de la mesure rotationnelle (non ouverte dans toutes les régions) peut être considérée comme faible. La plupart des systèmes d'élevage à base de maïs n'ont pas eu accès aux MAE herbagères compte tenu des critères d'éligibilité.

La moitié du linéaire engagé dans des MAE d'entretien des haies est située dans les zones d'élevage herbager et semi-extensif. Le complément se situe principalement dans les zones mixtes et en diversification (régions traditionnelles de bocage). Le rapport entre linéaire contractualisé et linéaire total de haies est estimé à 8 % au niveau national. Il est proche de 15 % dans les zones d'élevage à dominante herbagère. Les MAE « haies » apparaissent ainsi avoir été un complément « naturel » aux MAE herbagères dans les CTE et CAD des régions d'élevage.

Tableau 6 - **Réalisations des MAE par agrosystème**

Agrosystèmes	Nombre de bénéficiaires / total exploitations	% SAU avec MAE / SAU totale	% linéaire avec MAE / linéaire total de haies	Nombre total exploitations (RA 2000)	SAU totale (ha) (RA 2000) (milliers ha)
Élevage dominante herbagère	40 %	59 %	14 %	86 047	3 926
Élevage semi-extensif	31 %	44 %	9 %	84 733	3 520
Mixte - polyculture élevage	11 %	22 %	4 %	149 027	5 877
Cultures permanentes	5 %	21 %	0,7 %	78 473	980
Diversification depuis élevage	11 %	21 %	8 %	63 955	2 525
Grandes cultures avec colza en tête d'assolement	12 %	20 %	7 %	24 191	1 846
Spécialisation vers les grandes cultures	13 %	19 %	4 %	34 287	1 922
Grandes cultures dominées par le maïs	10 %	19 %	0,5 %	14 922	459
Grandes cultures avec rotations diversifiées	9 %	16 %	3 %	92 204	5 694
Élevage à base de maïs	8 %	14 %	8 %	35 882	1 105
Ensemble	16 %	28 %	8 %	663 721	27 855

Source : Rapport d'évaluation AND à partir de données ODR

Caractérisation des bénéficiaires

Le dispositif a ciblé majoritairement les exploitations professionnelles⁸, notamment pour les CTE et CAD : 97 % des bénéficiaires de CTE et, 93 % pour les CAD sont des exploitations professionnelles alors qu'elles ne représentent que 63 % de l'ensemble des exploitations françaises. Pour la PHAE, la part des exploitations professionnelles est un peu moindre (85 %) ainsi que pour la mesure rotationnelle (89 %).

La population des bénéficiaires de CAD et de CTE est plus jeune que l'ensemble des exploitants agricoles français : les deux tranches d'âge inférieures (moins de 40 ans et 40-50 ans) sont davantage représentées. Ceci est une conséquence logique du plafonnement à 55 ans de l'âge des exploitants éligibles dans le PDRN.

Les exploitations d'élevage herbivore (OTEX bovins lait, viande, mixte et autres herbivores) sont sur-représentées chez les bénéficiaires : elles représentent 74 % des bénéficiaires des mesures de masse (PHAE), 44 % des bénéficiaires de CAD et 50 % des bénéficiaires de CTE, contre 35 % pour l'ensemble des exploitations professionnelles, toutes OTEX confondues.

Les OTEX viticulture, maraîchage et arboriculture sont, à l'inverse, largement sous-représentées, pour partie en raison de l'inadaptation de la plupart des MAE surfaciques à ces productions (rémunération peu incitative sur des petites surfaces de production à forte valeur ajoutée).

Les taux de pénétration par OTEX confirment ces orientations. Près de 70 % des élevages bovins mixtes, bovins viande ou ovins, ont contractualisé une MAE, dont 25 % dans le cadre d'un CTE ou d'un CAD. En revanche, le taux de pénétration est d'environ 15 % en grandes cultures, et inférieur à 10 % pour les élevages hors-sol (porcins et volailles), l'arboriculture et la viticulture.

8. Il s'agit des exploitations professionnelles au sens de la statistique agricole publique : exploitation d'une taille économique supérieure ou égale à 12 équivalent-hectares de blé et occupant au moins l'équivalent d'une personne exerçant à trois quarts de temps.

Les SAU moyennes des bénéficiaires de CTE et de CAD sont supérieures d'environ 25 hectares (35 %) à la moyenne nationale des exploitations professionnelles. La dimension économique (Marge Brute Moyenne Standard ou MBS) et les emplois sur l'exploitation sont par contre équivalents.

Les exploitations bénéficiaires de la PHAE ont une SAU moyenne proche de celle de l'ensemble des exploitations professionnelles mais leur MBS moyenne et le volume d'emploi moyen sont nettement inférieurs. Ce caractère « extensif » des bénéficiaires est cohérent avec la logique globale de mise en œuvre des MAE du PDRN, focalisées pour les MAE herbagères sur l'élevage extensif, et assorties de critères d'éligibilité excluant les systèmes intensifs pour d'autres MAE.

Tableau 7 - **Structures des exploitations engagées dans les principaux dispositifs**

	SAU moyenne par exploitation (ha)	MBS moyenne par exploitation (UDE)	UTA moyenne par exploitation
Bénéficiaires CTE	99	77	2,2
Bénéficiaires CAD	94	77	2,1
Bénéficiaires PHAE	78	37	1,6
Bénéficiaires MAE Rotationnelle	127	83	1,7
Exploitations professionnelles	72	76	2,1
Ensemble des exploitations	49	50	1,5

Source : Rapport d'évaluation AND (pour CTE et CAD) et estimation SSP (pour PHAE et Rotationnelle), à partir de l'enquête structure 2005 du SSP

2.3. Les résultats : effets des MAE sur les pratiques agricoles

Les effets des MAE du PDRN reposent sur deux logiques d'action complémentaires :

- l'aide au maintien de pratiques bénéfiques pour l'environnement, en compensant le manque à gagner qui en résulte pour l'exploitant (soutien aux systèmes de production extensifs, maintien de l'entretien de certains espaces et éléments fixes du paysage...) ;
- l'incitation à l'adoption de nouvelles pratiques favorables à la préservation de l'environnement par le financement des surcoûts ou manques à gagner liés à leur mise en œuvre (réduction des consommations d'intrants, conversion à l'agriculture biologique...).

Les effets des MAE sur les pratiques agricoles (par exemple, niveau de fertilisation, chargement en bétail sur les surfaces fourragères, part des prairies permanentes dans la SAU...) constituent les résultats ou effets de premier rang du programme agroenvironnemental. L'impact des MAE sur l'environnement s'apprécie ce faisant en identifiant la nature et l'ampleur des effets potentiels des pratiques agricoles sur l'environnement.

Au final, les réalisations de la mesure f du PDRN apparaissent fortement concentrées sur des mesures de soutien au maintien de pratiques, majoritairement dans leurs options les moins contraignantes, avec un poids très important des MAE herbagères. Les MAE rétribuant des changements de pratiques directs et significatifs sont minoritaires.

Au vu du bilan des réalisations, il apparaît que la logique de maintien des pratiques a largement prévalu sur la logique de changement et que des « effets d'aubaine » ou de « poids mort »⁹ importants sont probablement intervenus. L'évaluation à mi-parcours de 2003 avait déjà exprimé cette suspicion.

9. Changement observé chez les destinataires directs à la suite de l'intervention publique ou déclaré par ceux-ci comme une conséquence de cette intervention, alors même qu'il serait survenu en l'absence de l'intervention.

Aucun dispositif de suivi, même partiel ou local, des pratiques des bénéficiaires n'avait été prévu par le programme. Certaines enquêtes du Service de la Statistique et de la Prospective (SSP), notamment les enquêtes structures 2003 et 2005 et l'enquête pratiques culturelles 2006, permettent de comparer, en fin de période du PDRN, certaines pratiques des bénéficiaires et des non bénéficiaires (par exemple le chargement en bétail des surfaces fourragères). Cette comparaison ne permet pas d'apprécier les « effets nets »¹⁰ (encore appelés « effets propres ») de MAE sur les pratiques des bénéficiaires car ceux-ci avaient en général, au moment de la souscription des MAE, des caractéristiques observables (à travers les enquêtes en particulier) et non observables (par exemple, intérêt à engagement vis-à-vis des enjeux environnementaux), différentes des non bénéficiaires. Des travaux économétriques ayant encore un caractère expérimental, confiés au CEMAGREF et basés sur l'appariement de fichiers statistiques du SSP et administratifs des bénéficiaires des MAE, sont en cours pour l'estimation de ces effets nets sur certaines pratiques agricoles. Ils devraient être achevés pour le troisième trimestre de l'année 2009.

Pour pallier cette difficulté et comme les travaux d'évaluation devaient être terminés fin 2008, les évaluateurs ont réalisé une enquête postale à dominante qualitative (au niveau des questions) auprès d'un échantillon de 8 000 bénéficiaires. Le taux de réponse final (37 % soit 3 000 questionnaires), assure une représentativité (en nombre de réponses) satisfaisante sur l'ensemble des segments ciblés : agrosystèmes et sous-régions. En revanche, il peut exister certains biais au niveau des résultats du fait que les répondants sont susceptibles d'avoir des profils différents des non-répondants, ce qui limite la représentativité statistique de l'échantillon. De ce fait, les résultats sont à interpréter avec précaution. Outre l'appréciation des changements de pratiques, l'enquête a permis d'aborder leurs motivations et critères de choix des MAE, leur appréciation des effets sur l'environnement et leur perspective de poursuite des pratiques avec ou sans aide.

Les motifs d'engagement dans les MAE exprimés, s'inscrivent dans deux logiques :

- une logique principalement économique pour les éleveurs, qui soulignent la recherche d'une compensation des manques à gagner des systèmes extensifs et d'entretien des milieux remarquables (marais) ;
- une logique « d'ambition environnementale » et de changement de pratiques, non dénuée d'intérêt économique, pour les cultivateurs et polyculteurs éleveurs, confrontés à la réalité des problèmes de pollution diffuse.

Le premier critère de choix des MAE, quelle que soit l'orientation de production, est la préexistence des pratiques sur l'exploitation (« ce que je faisais déjà »). Le deuxième critère de choix est celui des « moins contraignantes », lequel renvoie, pour partie, au premier. L'efficacité des MAE sur l'environnement arrive en troisième position, sauf pour les exploitants des marais de l'ouest, historiquement plus sensibilisés et contraints par des mesures déjà ciblées.

Les changements de pratiques déclarés par les répondants à l'enquête postale sont contrastés selon les systèmes de production, en lien avec leur empreinte environnementale :

- les éleveurs bénéficiaires des MAE des CTE-CAD ou de la PHAE mentionnent peu de changements radicaux de pratiques, ce qui est cohérent avec la logique de soutien au maintien des pratiques des systèmes de production déjà extensifs ;
- les éleveurs des marais de l'ouest, sont les plus nombreux (65 %) à constater des changements significatifs dans le mode d'exploitation de leurs prairies en lien avec les MAE. La modification des pratiques de fertilisation et le taux de chargement sont évoqués par plus de la moitié des répondants ; ceci s'explique par un cahier des charges plus contraignant sur le plan des exigences environnementales ;

10. Effets réellement imputables à l'intervention publique et à elle seule, par opposition aux effets apparents ou « effets bruts ». Pour apprécier les effets nets à partir des effets bruts, il faut retrancher les changements qui se seraient produits en l'absence de l'intervention et qui ne lui sont pas imputables car produits par des facteurs concurrents externes (situation « contre factuelle, c'est-à-dire la situation qui se serait produite en l'absence de l'intervention publique).

- les exploitants en grandes cultures, sont plus de la moitié à déclarer des changements de pratiques de fertilisation et phytosanitaires, de travail de couverture des sols, en cohérence avec les MAE, très ciblées sur les cultures (MAE de type 08 et 09, MAE rotationnelle, MAE couverture des sols en hiver...) ;
- les exploitants en cultures pérennes, gros utilisateurs de produits phytosanitaires, sont plus de 80 % à mentionner avoir changé leurs pratiques en la matière avec les MAE. De plus, ils sont très majoritaires à s'être engagés dans des travaux simplifiés du sol, dans l'implantation de couverts végétaux et dans l'entretien des fossés.

Compte tenu du constat que la grande majorité des mesures souscrites correspondent à des maintiens de pratiques, plus ou moins préexistantes chez les bénéficiaires, en particulier la gestion extensive des prairies, il convenait, dans cette évaluation, de porter une attention toute particulière aux effets d'aubaine. Le simple maintien de la gestion extensive des prairies chez les bénéficiaires ne peut être considéré comme un effet net des MAE. Il faut considérer en quoi les MAE ont contribué à éviter des changements de pratiques non souhaités, ce qui relève d'analyses contrefactuelles. Par une série de questions portant sur les évolutions négatives des pratiques qui auraient eu lieu sans les MAE, l'enquête postale a tenté d'apporter des éléments de réponse. Il apparaît que près de la moitié des bénéficiaires de la PHAE répondant à l'enquête déclare qu'ils n'auraient rien changé à leurs pratiques. Elle conduit également à constater que seulement environ 5 % des surfaces de prairies engagées dans des mesures herbagères (MAE 19 et 20) étaient réellement menacées de retournement. L'effet net des mesures apparaît donc faible sur cette dimension importante (250 000 ha sur les 4,5 millions d'ha de prairies engagées).

3. Jugement des évaluateurs sur l'efficacité des MAE du PDRN et recommandations pour les programmes à venir

3.1. Évaluation de la politique agro-environnementale du PDRN 2000-2006

Une appréciation délicate des objectifs assignés aux MAE dans le PDRN français

L'imbrication d'objectifs explicites et implicites d'une politique à la fois « agricole » (principalement ?) et « environnementale » (accessoirement ?) brouille l'analyse de la pertinence et de l'efficacité des MAE.

Les seuls objectifs quantitatifs énoncés dans le PDRN et concernant indirectement les MAE, portaient sur le nombre de CTE et la SAU totale des exploitations sous contrat. L'objectif quantifié était de 150 000 exploitations signataires d'un CTE pour une SAU totale de 6,15 millions d'ha, soit 41 ha en moyenne par exploitation pour l'année 2004 (année pour laquelle l'objectif est le plus élevé). Par contre, il n'y avait pas d'objectifs quantifiés pour la SAU engagée en MAE. Ces objectifs surfaciques ont été dépassés dans la mesure où la SAU totale des exploitations engagées dans des MAE au titre des divers dispositifs de mise en œuvre, est comprise entre 10 et 11,5 millions d'ha sur les trois dernières années de programmation (2004 à 2006), soit entre 35 % et 40 % de la SAU nationale. La SAU spécifiquement engagée dans une ou plusieurs MAE est estimée, en 2006, à 9 millions d'ha en surface « développée » (i.e. avec « doubles comptes », plusieurs MAE pouvant concerner une même parcelle) et à 7 millions d'ha en surface « réelle » (i.e. sans « double compte »).

En première analyse, on peut donc considérer que les objectifs quantitatifs attendus du programme ont été atteints et que la densité des réalisations est significative et susceptible d'avoir produit des effets environnementaux.

Une des difficultés de la présente évaluation aura été de distinguer quelques objectifs spécifiques et dénués d'ambiguïté assignés aux MAE, c'est-à-dire sans objectifs implicites :

- les MAE, dites de masse (PHAE et MAE herbagères des CTE et CAD, plus MAE rotationnelle, relèvent avant tout d'objectifs de compensation économique visant à rééquilibrer les soutiens octroyés à certains systèmes de production « défavorisés » par les évolutions antérieures de la PAC. Ces mesures dont les objectifs économiques prennent le pas sur les objectifs environnementaux, représentent une part très importante (63,5 %) de la dépense finale du programme ;
- pour la plus grande part des autres MAE mises en œuvre dans le cadre des contrats d'exploitation, CTE puis CAD, les objectifs environnementaux des projets d'exploitation sont souvent motivés par des considérations économiques.

Une pertinence et une cohérence du dispositif fortement affaiblies par un manque d'anticipation des risques et par les ruptures dans la mise en œuvre

Les jugements finaux sur les choix de mise en œuvre des MAE dans le PDRN soulignent les décalages importants entre l'ambition initiale de la politique et sa traduction opérationnelle :

- la complexité de mise en place d'un dispositif aussi innovant que le CTE et les risques inhérents pour la mise en œuvre des MAE n'ont pas été suffisamment anticipés. L'innovation conceptuelle ne s'est pas accompagnée de réelle innovation institutionnelle. Les jeux d'acteurs n'ont pas été radicalement modifiés et la force d'opposition des organisations professionnelles agricoles majoritaires a largement été sous estimée ;
- la pertinence et l'efficacité des contrats d'exploitation pour la mise en œuvre des MAE reposaient en grande partie sur un fonctionnement sans faille de la « chaîne de vertu » conduisant des diagnostics aux projets. Cette logique n'a pas résisté à la trop faible préparation initiale et à l'épreuve du terrain. L'échec de début de programme a débouché sur un pragmatisme des acteurs agricoles et institutionnels qui a favorisé les contrats « clé en main », de filières plus que de territoires ;
- le choix de concentrer partiellement les MAE sur les CTE et les CAD n'a pas eu les effets bénéfiques escomptés au regard des objectifs environnementaux du RDR et du PDRN. Les modalités de choix des MAE par les bénéficiaires se sont inscrites dans des logiques d'optimisation du rapport coût/avantage favorisant les mesures basiques et souvent déjà en place. Les contrats ont également conduit à une dispersion des réalisations qui « dilue » les effets potentiels sur l'environnement et rend difficile tout suivi et démonstration ;
- les cohérences externes n'ont pas été réellement raisonnées, ni dans le domaine de la lutte contre les pollutions agricoles ni pour la mise en place du réseau Natura 2000, seuls objectifs environnementaux clairs et prioritaires du PDRN ;
- l'articulation entre les deux piliers de la PAC apparaît peu lisible sur la période, du fait de l'ambivalence des objectifs des mesures de masse (PHAE et rotationnelle), des actions parfois contradictoires des politiques (aide à l'irrigation du 1^{er} pilier de la PAC/MAE visant à limiter les consommations d'eau, aide au maïs fourrage du 1^{er} pilier de la PAC/PHAE...) et des glissements de certaines MAE en cours de programmation vers des conditionnalités du premier pilier.

Les évaluateurs ont jugé la politique trop « présomptueuse » en amont, d'une part, par l'ambition des innovations qu'elle portait et, d'autre part, par la faible prise en considération des risques liés à la complexité et à la fragilité de la « chaîne de vertu » sur laquelle reposait toute l'efficacité des MAE. Elle est également jugée avoir été trop pragmatique dans la difficulté. La nécessité de tenir les objectifs budgétaires, plus que des objectifs environnementaux d'ailleurs non clairement quantifiés et priorisés, a conduit à de nombreux renoncements et laissé la gestion des guichets au savoir-faire des services instructeurs. Les ajustements nécessaires pour rendre les MAE « acceptables » pour le plus grand nombre d'agriculteurs et pour atteindre les objectifs, expliquent largement la prépondérance des mesures de maintien sur les mesures de changement de pratiques dans les réalisations.

La pertinence de la PHAE et des MAE rotationnelles apparaît également faible du point de vue environnemental. Leur caractère avant tout économique, leur absence de ciblage réel sur des zones à enjeux et le caractère souvent peu contraignant de leurs cahiers des charges affaiblissent considérablement leur logique d'action.

En conclusion de cette partie, la pertinence et la cohérence d'ensemble sont jugées faibles par les évaluateurs.

Une efficacité environnementale globalement faible

Des effets d'aubaine importants, liés aux logiques d'action des MAE « de masse »

La logique d'action de la PHAE, autant mesure économique de soutien au revenu des éleveurs bovins allaitants et des éleveurs ovins que MAE, ainsi que les modalités de fixation de ses critères de « vertu environnementale » (fondés sur des BPAH « adaptées » dans l'objectif d'exclure le minimum d'exploitations), ont fortement pesé sur l'efficacité environnementale globale du principal dispositif du PDRN.

L'absence de ciblage réel de la mesure sur des enjeux environnementaux différenciés et zonés a fortement dilué ses effets à l'échelle des 4,5 millions d'hectares engagés. Au final, la double logique d'action (« agricole » et « environnementale ») de la PHAE et l'absence de ciblage ont conduit à couvrir de façon trop « uniforme » et à une échelle « démesurée » des risques de changement de pratiques qui étaient limités et spécifiques à quelques systèmes d'exploitations et territoires (la majorité des bénéficiaires n'auraient rien changé de leurs pratiques sans l'aide de la PHAE). La faible efficacité environnementale constatée (et la faible efficience, au vu des dépenses) était de fait pour partie inscrite dans la construction même du dispositif.

Les MAE rotationnelles, en dépit des fortes ambitions initiales affichées en matière agroenvironnementale, ont également relevé dans leur mise en œuvre d'une logique de compensation économique. Elles n'ont pas été mobilisées de façon pertinente, eu égard aux enjeux des bassins de grandes cultures et les effets d'aubaine constatés sont très importants.

Sur l'enjeu « réduction des pollutions des eaux par l'agriculture » ; les effets nets ont été jugés globalement faibles du fait du peu d'ambition des MAE contractualisés et d'un ciblage sur les zones à enjeux, très insuffisant.

Les analyses contrefactuelles réalisées sur les « coûts environnementaux évités » résultant du maintien des pratiques soutenues par les MAE concluent majoritairement et pour les mesures les plus souscrites à des effets nets faibles (PHAE et mesures herbagères basiques des contrats, MAE « haies ») ou très faibles (options de base des MAE 08 et 09, MAE rotationnelle...)

Quelques effets nets significatifs, souvent circonscrits à quelques territoires couverts par des densités de réalisations importantes, peuvent cependant être relevés :

- sur la structure et l'érosion des sols en lien avec les MAE spécifiquement destinés à maintenir un couvert végétal ou à adapter le travail du sol ;
- sur la biodiversité, du fait de l'évitement de retournements de prairies (zones de piémont) et de déprise (montagnes sèches du sud), et, d'une manière plus directe, du fait de certaines MAE spécifiquement dédiées : marais, Outarde, Râle des genêts... ou de réduction des intrants (MAE conduisant à des baisses de consommation de produits phytosanitaires dans les cultures, en particulier en viticulture) ;
- sur la préservation des paysages de bocage, dans quelques territoires où les MAE herbagères ont été mobilisées en complément avec des mesures « haies » (Charolais, Avesnois...) et, très localement, pour la réouverture de parcelles en déprise (PACA, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées) ;
- sur la qualité des eaux de surface dans quelques micro-territoires où des dynamiques collectives ont fonctionné dans la durée (Gers).

Le PDRN désignait explicitement les MAE comme l'outil de gestion principal des zones agricoles des sites du réseau Natura 2000. La contribution des MAE n'a pas été à la hauteur du niveau de priorité affiché sur cet objectif dans le PDRN.

Les orientations de la politique agroenvironnementale sur la période CTE du PDRN ont clairement privilégié d'autres enjeux et les contraintes budgétaires de la période CAD n'ont permis qu'un décollage tardif et limité des réalisations.

Une efficience faible rapportée aux effets environnementaux

Au regard de l'efficacité environnementale des MAE, l'efficience ne peut qu'être jugée également très faible. Le choix de compenser la sous compétitivité structurelle à l'élevage bovin et ovin par des aides dont les effets environnementaux sont peu significatifs, mais affichées comme relevant du 2^e pilier, et l'amputation conséquente à ce choix des aides agro-environnementales (2/3 des moyens de la mesure f sont allés à l'élevage), n'a pas permis de financer des MAE ambitieuses ou des contractualisations conséquentes autour d'enjeux et d'objectifs clairs (par ex : Natura 2000, conversion à l'agriculture biologique ou lutte contre les pollutions agricoles).

Autres effets des MAE

Une contribution sensible à la diffusion d'une culture de l'environnement en agriculture, mais une pédagogie affaiblie par les ruptures et les approximations dans la politique

L'enquête auprès des bénéficiaires révèle la réalité des effets de sensibilisation à l'environnement, induits par l'intervention, souvent évoqués par les acteurs en charge de la mise en œuvre. Ces effets apparaissent supérieurs chez les « nouveaux » bénéficiaires touchés par les CTE et CAD, soit les cultivateurs et les polyculteurs-éleveurs. Chez les éleveurs extensifs des zones humides ou de montagne, l'antériorité et la constance des soutiens (OLAE, PMSEE) atténuent le poids de la période PDRN.

Cependant, les effets pédagogiques apparaissent fortement affaiblis par les modalités de mise en œuvre (rétribution de pratiques basiques déjà en place, diagnostics a minima, incohérences entre 1^{er} et 2^e piliers...) et par les ruptures brutales dans la politique (arrêt des CTE, MAE devenant des exigences de conditionnalité du 1^{er} pilier...)

Des effets sur le développement rural par consolidation des revenus des exploitations plus que par le maintien ou la création d'aménités

Les MAE ayant majoritairement soutenu des pratiques préexistantes dans les exploitations, elles ont peu participé à la création d'aménités nouvelles dans les zones rurales. Leur contribution au maintien de la valeur de certains éléments patrimoniaux paysagers ou environnementaux et à l'attractivité des territoires n'est cependant pas quantifiable. Le principal effet des MAE est d'ordre économique et résulte de la consolidation et de la sécurisation du revenu des éleveurs extensifs, principaux bénéficiaires du programme. Cette contribution au revenu des exploitations les plus fragiles a probablement permis le maintien d'emplois et de populations dans les zones rurales et donc l'entretien de l'environnement et des paysages ruraux traditionnels, dans une proportion difficile à estimer.

En conclusion, les jugements des évaluateurs soulignent l'ensemble des effets d'une politique sans objectifs clairement affichés (quantifiés et hiérarchisés), mêlant l'explicite et l'implicite. La relative souplesse offerte par cette configuration pour la gestion budgétaire (adaptation de la politique en cours de programme) a pu être considérée comme nécessaire eu égard aux risques inhérents à l'ambition initiale et aux innovations importantes dans le dispositif de mise en œuvre. Elle se traduit en contrepartie par de faibles efficacités et efficacies finales des MAE, conduisant à une perte de sens de l'intervention publique et une pédagogie en demi-teinte.

3.2. Les recommandations formulées par les évaluateurs pour une politique agroenvironnementale

Une approche par objectif et par projet

Les jugements, sévères, portés précédemment sur la pertinence et l'efficacité des MAE dans le PDRN 2000-2006, renvoient au manque d'objectifs environnementaux clairs, ou plutôt à la coexistence d'objectifs affichés et d'objectifs implicites.

Les évaluateurs recommandent en conséquence de revoir profondément les constructions logiques reliant les objectifs aux instruments et aux moyens (et non l'inverse) pour les futures politiques agroenvironnementales. Ceci suppose d'exclure les théories d'action mêlant des objectifs explicites et des objectifs implicites, de se fonder sur une analyse claire (hiérarchisée) des enjeux prioritaires desquels découlent les objectifs (quantifiés) et de mobiliser des instruments adaptés en fonction des contextes (territoires, filières...) et articulés avec les autres politiques agricoles et environnementales. La définition des moyens, financiers et humains, ne devrait être raisonnée qu'a posteriori et les arbitrages budgétaires réalisés sur la base des priorités environnementales (et non de préservation d'enveloppes par catégorie d'exploitants).

Les évaluateurs recommandent ainsi fortement de revoir la construction des prochains programmes de soutien à l'agroenvironnement dans le sens d'une gestion par objectifs et non par « guichets », en tenant compte en particulier des grands objectifs communautaires et nationaux, comme la Directive cadre eau de 2000 (DCE) et la biodiversité (Natura 2000 et Stratégie européenne et nationale pour la biodiversité) et de certaines décisions du Grenelle de l'environnement susceptibles de mobiliser les MAE (Agriculture biologique, Plan Ecophyto 2018...). Comme ceci est montré ultérieurement, la nouvelle programmation de développement rural 2007-2013 (le Programme de développement rural hexagonal ou PDRH, pour l'essentiel), a tenu compte, pour partie, de ces remarques.

Renforcer l'articulation et la cohérence entre le national et le local pour la mise en œuvre ainsi que l'animation

La coordination, encore balbutiante sur la période du PDRN, entre les échelons national, régional et local pour la mise en œuvre des politiques agroenvironnementales, n'a pas réellement produit de synergies. Dans le domaine de la reconquête de la qualité des eaux, ce manque de cohérence a très probablement pesé sur l'efficacité des politiques. Les évaluateurs appellent en conséquence à une meilleure articulation des politiques nationales avec les dynamiques territoriales, avec un rôle renforcé des échelons régionaux et locaux dans la conception, la mise en œuvre des programmes et jusqu'à l'animation des projets de territoires ou de filières. Cette animation renforcée pourrait aller de pair avec la constitution d'un réseau des « collectifs agroenvironnement » (type réseau des groupes d'action local pour le programme LEADER), diffusant des bilans sur l'avancée des programmes et projets et organisant des réunions périodiques des animateurs territoriaux.

Il paraît souhaitable, dans cette perspective, que l'implication des organisations non agricoles prenne une autre dimension et suive des modalités qui garantissent un réel travail collectif : par une collaboration profonde, scellée par des co-financements des collectivités territoriales, des PNR et d'autres structures disposant de ressources stables et, pour les associations environnementales, par la possibilité de participer activement, moyennant une rémunération, au dispositif de suivi des effets, voire à des dispositifs d'alerte.

Des logiques et des modalités d'action recentrées pour les MAE

L'évaluation a largement souligné les effets d'aubaine associés aux mesures de soutien quasi structurel à des systèmes de production à faible compétitivité (élevage bovin allaitant et élevage ovin en particulier) et l'ambiguïté des logiques d'action de nombreuses MAE à faible niveau d'ambition ou

rémunérant des pratiques déjà en place dans les exploitations. Ces constats conduisent à recommander un recentrage des MAE sur des mesures à réelle ambition environnementale. Ceci en distinguant, d'une part, celles qui relèvent de soutiens transitoires, permettant de couvrir le risque assumé par l'exploitant d'un changement de pratique qui doit pouvoir trouver une pertinence agronomique et économique à terme, de se mettre à niveau réglementaire ou de permettre la réalisation de « projets de démonstration » et, d'autre part celles ciblant des enjeux patrimoniaux forts, des aménités réellement menacées qui ne seront jamais rémunérées par le marché (Natura 2000 en particulier) ou des changements de pratiques très contraignants.

Conclusion

Il est possible de dire que la politique de soutien à l'agroenvironnement est plus lisible dans la programmation actuelle 2007-2013. En revanche, il n'est pas certain que certains choix, en particulier au niveau des moyens financiers alloués aux différents dispositifs, conduisent à l'efficacité environnementale maximum.

L'enjeu d'une plus forte « lisibilité » de la politique agroenvironnementale avait déjà été clairement mis en avant lors de l'évaluation à mi-parcours de 2003 et a été nettement réaffirmé dans l'évaluation *ex post*.

Sur ce plan, il y a une nette amélioration dans la programmation actuelle 2007-2013 (le Programme de développement rural hexagonal ou PDRH), se traduisant par une clarification des principes d'action, c'est-à-dire des modes opératoires, avec une distinction claire entre :

- des dispositifs nationaux : la nouvelle Prime herbagère agroenvironnementale ou PHAE 2, qui voit notamment son cahier des charges renforcé avec l'obligation d'implantation d'éléments favorables à la biodiversité, et la MAE rotationnelle 2 ;
- des dispositifs déconcentrés à cahier des charges national, au nombre de six, avec en particulier le soutien aux systèmes fourragers polyculture-élevage économes en intrants et la conversion à l'agriculture biologique ;
- des dispositifs déconcentrés zonés (les MAE dites « territorialisées ») ciblant principalement deux enjeux principaux, l'enjeu Natura 2000 et l'enjeu Directive cadre sur l'eau.

D'autres améliorations importantes ont été apportées : le renforcement du rôle des échelons régionaux et locaux dans la mise en œuvre, un meilleur ciblage sur des sites ou zones prioritaires où seront déployées des mesures aux cahiers des charges adaptés aux enjeux identifiés localement, un renforcement des moyens d'animation, en particulier sur ces territoires à enjeux. Par ailleurs, le réseau national rural ainsi que les réseaux régionaux, qui doivent être constitués en application du nouveau règlement de développement rural, peuvent être ce lieu d'échanges des bonnes pratiques en matière de projets locaux agroenvironnementaux.

Par contre, on peut s'interroger sur la pertinence de certains choix si l'objectif premier du soutien à l'agroenvironnement est bien la recherche de la plus grande efficacité environnementale possible. En effet, alors que le budget consacré aux MAE dans le PDRH est à peu près du même ordre que celui du PDRN (environ 3,4 milliards d'euros), le soutien aux systèmes d'élevage extensif représente encore plus de la moitié de ce budget. L'évaluation *ex post* a montré l'importance des effets d'aubaine pour ce type de soutien. Par ailleurs, il est fait le « présupposé » que le « tout herbe » n'a que des avantages pour l'environnement. Sur ce plan, en particulier sur les enjeux biodiversité et paysage, le système polyculture-élevage présente très probablement un plus grand intérêt ; or les moyens pour le soutenir ne sont pas à la hauteur de ce qu'il faudrait, étant donné notamment que la tendance à la spécialisation (vers le « tout culture » ou vers le « tout herbe ») est très forte.

Enfin, l'évaluation *ex ante* du PDRH, réalisée en 2006, soulevait déjà l'insuffisance du budget consacré à l'enjeu de la directive cadre sur l'eau. Deux grandes décisions du Grenelle de l'environnement de l'automne 2007 sont susceptibles de mobiliser, d'une manière importante, certaines MAE, c'est-à-dire celles relatives à la conversion à l'agriculture biologique (MAE CAB) et celles relatives à la réduction de l'utilisation des phytosanitaires (MAE phyto). Le fait de consacrer une part encore aussi importante au soutien à l'herbe dans le 2^e pilier de la PAC, alors que les orientations prises dans le cadre du bilan de santé permettent un net accroissement de ce soutien, risque de conduire à ce que le budget consacré à ces MAE CAB et phyto soit insuffisant. Il y a là un enjeu fort de cohérence entre politiques.

Bibliographie

AScA, janvier 2004, *Rapport d'évaluation à mi-parcours, Soutien à l'agroenvironnement* - La synthèse est disponible sur le site Internet du ministère :

<http://agriculture.gouv.fr/sections/publications/evaluation-politiques/evaluation-programmes/evaluation-mi-parcours>

Groupe AND International - Ernst & Young - SOMIVAL, décembre 2008, *Rapport d'évaluation ex post du PDRN « Soutien à l'agroenvironnement »* - Disponible sur le site Internet de la Commission (fichier pdf 1) : http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/fr/index_en.htm

Groupe EPICES - TERCIA, décembre 2008, *Rapport d'évaluation ex post du PDRN « Questions transversales et synthèse générale »* - Disponible sur le site Internet de la Commission (fichier pdf 5) : http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/fr/index_en.htm

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2000, *Plan de Développement Rural National 2000-2006*

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2000, *Plan de Développement Rural National 2000-2006 - Annexe B (Mesures agroenvironnementales)*

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2007, *Programme de Développement Rural Hexagonal 2000-2007* - Disponible sur le site Internet du ministère :

<http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/la-programmation-de-developpement-rural-2007-2013/programme-developpement/programmation-francaise/>

Union européenne, novembre 2007, *Rural Development in the European Union - Statistical and Economic Information - Report 2007* - Disponible sur le site Internet de la Commission :

http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2007/index_en.htm

Annexe 1 - Les actions et les dispositifs de soutien à l'agroenvironnement dans le PDRN

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

Annexe 2 - Les 15 MAE les plus souscrites dans le PDRN

Code	Intitulé	Dispositif
20PPP	Gestion extensive des prairies permanentes / PHAE	PHAE
2001A	Gestion extensive de la prairie par la fauche (plus éventuellement pâturage) / PHAE	CTE-CAD
0903A	Adapter la fertilisation en fonction des résultats d'analyse (sols)	CTE-CAD
20PPT	Gestion extensive des prairies temporaires	PHAE
0205A	Mesure rotationnelle	CTE-CAD et Nat
0801A	Lutte raisonnée	CTE-CAD
19PHA	Maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive / PHAE	PHAE
0301A	Implantation de cultures intermédiaires en période de risque	CTE-CAD
2001C	Gestion extensive de la prairie par la fauche avec suppression fertilisation organique	CTE-CAD
1903A	Maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive (estives, alpages, parcours...)	CTE-CAD
1303A	Travail du sol simplifié (zéro labour)	CTE-CAD
0901A	Réduction de 20 % des apports azotés	CTE-CAD
1603A	Récolte ou fauche de la parcelle du centre vers la périphérie	CTE-CAD
0904A	Raisonnement des traitements phytosanitaires et de la fertilisation	CTE-CAD
2100C	Conversion à l'agriculture biologique Option : Autres cultures annuelles, (C)	CTE-CAD

Annexe 3 - Méthode et critères de segmentation des agrosystèmes

L'évaluateur a choisi de travailler sur une typologie des grands « agrosystèmes » fondée sur l'utilisation principale de la SAU (les MAE étant dans leur majorité liées à des références surfaciques) et sur l'orientation technico-économique des exploitations à l'échelle des petites régions agricoles (PRA). Ces entités territoriales sont en effet relativement homogènes du point de vue des contextes pédologiques, hydroclimatiques et du relief, lesquels déterminent à la fois un potentiel agronomique, conditionnant les formes d'agriculture qu'il est possible de pratiquer, et un cadre environnemental (paysage, biodiversité, ressources...) plus ou moins influencé par l'agriculture.

Les données de répartition de la SAU utilisées pour la typologie sont issues des deux derniers recensements agricoles : RGA 1988 et RGA 2000. Elles fournissent en conséquence un état des lieux prenant en compte les dynamiques de spécialisation ou de diversification « avant PDRN ».

Le tableau ci-dessous présente les critères d'affectation de 709 PRA dans 6 grands ensembles : grandes cultures, élevage, culture permanente, mixte (polyculture élevage), zones en voies de spécialisation vers les grandes cultures, zones en voies de diversification depuis l'élevage.

Tableau 8 - Critères de segmentation des petites régions agricoles

RGA 1988		RGA 2000		Agrosystèmes
S GC > 2/3 SAU	S GC > 2/3 SAU	S Maïs grain > 50% S GC		Grandes cultures dominées par le maïs
		S Colza > 15% S GC		Grandes cultures avec colza en tête d'assolement
		Autres PRA		Grandes cultures avec rotations diversifiées
SFP > 2/3 SAU	SFP > 2/3 SAU	STH > 75% SFP		Élevage à dominante herbagère
		S Maïs fourrage > 20% SFP		Élevage à base de maïs ¹¹
		Autres PRA		Élevage « semi-extensif »
	S GC < 2/3 SAU et SFP < 2/3 SAU et S Culture permanente < 1/3 SAU (Mixte 2000)			Diversification depuis élevage
Sinon	S Cultures permanentes > 1/3 SAU	S Culture permanente > 1/3 SAU		Cultures permanentes
	Sinon (Mixte 88)	S GC > 2/3 SAU		Spécialisation en grandes cultures
		Autres PRA (Mixtes 2000)		Mixte (systèmes diversifiés)

S GC : Surface en grandes cultures.

SFP : surface fourragère principale.

STH : Surface toujours en herbe.

11. L'ensemble « Élevage à base de maïs » correspond aux PRA restées à dominante élevage herbivore (SFP > 2/3 de la SAU en 1988 et 2000 et où la part du maïs est importante). On notera que la part de maïs dans l'ensemble de la SFP peut être plus importante dans d'autres PRA non incluses dans cet ensemble, notamment en Bretagne et Pays de la Loire ; ces PRA ne sont pas classées en zones d'élevage, car la part de la SFP dans la SAU est inférieure à 2/3 de la SAU totale en 1988 et 2000 ou est passée en dessous de ce seuil entre 1988 et 2000. Elles sont généralement classées en zones mixtes ou zones de diversification depuis l'élevage ».

Recommandations aux auteurs

● Format

Les manuscrits sont présentés sous Word ou Writer en police de taille 12. Ils ne dépassent pas 50 000 signes espaces inclus, y compris tableaux, graphiques, bibliographie et annexes.

Sur la première page du manuscrit doivent figurer :

- le titre de l'article ;
- le(s) nom(s) de(s) auteur(s) et leur(s) institution(s) ;
- le résumé de l'article (800 signes espaces compris) en français et en anglais ;
- trois à six mots-clés en français et en anglais.

Toutes les sources des chiffres cités doivent être précisées. Les sigles doivent être explicités. Lorsque l'article s'appuie sur une enquête, des traitements de données, etc., un encadré présentant la méthodologie est souhaité. Pour une meilleure lisibilité, les notes de bas de page doivent être limitées en nombre et en longueur.

Les références bibliographiques sont présentées ainsi :

- a** - Dans le texte ou les notes, chaque référence citée est constituée du nom de l'auteur et de l'année de publication entre parenthèses, renvoyant à la bibliographie en fin d'article. Par exemple : (Griffon, 2004).
- b** - À la fin de l'article, les références sont classées par ordre alphabétique d'auteurs et présentées selon les normes suivantes :
 - pour un ouvrage : nom de l'auteur, initiale du prénom, année, *Titre d'ouvrage*, ville, maison d'édition ;
 - pour un article : nom de l'auteur, initiale du prénom, année, « Titre d'article », *Revue*, n° de parution, mois, pages.

● Procédure

Tout texte soumis est lu par au moins 3 membres du comité de rédaction. Deux rapports écrits rédigés par un des membres du comité de rédaction et par un expert extérieur sont transmis aux auteurs. La décision de publication est prise collectivement par le comité de rédaction. Tout refus est argumenté.

Les manuscrits sont à envoyer, en version électronique uniquement, à :

- Frédéric Courleux, secrétaire de rédaction : frederic.courleux@agriculture.gouv.fr
- Bruno Héroult, rédacteur en chef : bruno.herault@agriculture.gouv.fr

● Droits

En contrepartie de la publication, l'auteur cède à la revue *Notes et Études Socio-Économiques*, à titre exclusif, les droits de propriété pour le monde entier, en tous formats et sur tous supports, et notamment pour une diffusion, en l'état, adaptée ou traduite. À la condition qu'il demande l'accord préalable à la revue *Notes et Études Socio-Économiques*, l'auteur peut publier son article dans un livre dont il est l'auteur ou auquel il contribue à la condition de citer la source de première publication, c'est-à-dire la revue *Notes et Études Socio-Économiques*.

Notes et études socio-économiques

Tous les articles de Notes et Études Socio-Économiques sont téléchargeables gratuitement sur :

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique **Publications > Notes et études économiques**

<http://www.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique **Médiathèque > Librairie > Périodiques > Tous les articles > Notes et études économiques**

Abonnement à l'alerte électronique en envoyant un message à l'adresse :

revue-nee@agriculture.gouv.fr avec le sujet « **abonnement** »

Notes et études socio-économiques

Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche - Secrétariat Général

Service de la Statistique et de la Prospective

Centre d'études et de prospective

Renseignements :

Centre d'Études et de Prospective
12, rue Henri-Rol-Tanguy –
TSA 70007 –
93555 Montreuil Sous-Bois Cedex

tél. : 01.49.55.52.75

Diffusion :

Service de la Statistique et de la Prospective
Bureau des ventes – BP 32688
31326 – Castanet Tolosan cedex

Vente au numéro : agreste-ventes@agriculture.gouv.fr

fax : 05.61.28.93.66

Abonnement : tél. : 05.61.28.93.05