

Mise en place des MAE dans l'Union Européenne

François Delaquaize

CNASEA / Service des Etudes et de la Communication, 2, rue du Maupas, F-87040 Limoges cedex 1 ; mél : francois.delaquaize@cnasea.fr

Résumé

L'étude de 18 Plans de Développement Ruraux européens (nationaux et régionaux) a permis de mettre en évidence la diversité des programmes existants mais également de détecter des grandes logiques d'approche de l'agroenvironnement. Cette analyse s'est effectuée par l'intermédiaire d'une grille d'analyse comprenant une batterie d'indicateurs concernant le niveau de programmation et de financement, la structure du dispositif (zonages, conception des mesures...) et les conditions d'accès pour le bénéficiaire ; grille pouvant par la suite être complétée, notamment au regard des résultats de l'évaluation mi-parcours.

Introduction

Les MAE constituent aujourd'hui le fondement du règlement de développement rural. Seule mesure obligatoire à mettre en place par les Etats membres, elle revêt au sein de l'UE de multiples apparences sur lesquelles il est intéressant de dresser un bilan, et de connaître les facteurs qui ont été à l'origine des dispositifs actuels.

La France a, en une décennie de mise en place des MAE, connu l'existence de 3 dispositifs : la programmation 1992/1999 a été basée sur les Opérations Locales à côté desquelles coexistaient des cahiers des charges nationaux, dont la prime à l'herbe faisait partie. La programmation de la période 2000/2006, codéfinie par la Loi d'Orientation Agricole et le Règlement de Développement Rural (RDR), a été placée sous le signe de la multifonctionnalité avec l'intégration des MAE dans un outil de développement de l'exploitation agricole dans ses différentes composantes ; la seconde version (les CAD) étant en voie de finalisation.

Mais qu'en est-il dans les autres états européens ? Ont-ils connus des changements réglementaires de même nature ; comment ont-ils structurés leurs dispositifs ; à partir d'une analyse de la mise en place de ces dispositifs et de leurs caractéristiques agricoles et environnementales, peut-on établir des états des grands types de stratégies quant à l'existant agroenvironnemental ?

Le CNASEA a mené depuis 2001, en collaboration avec le Ministère de l'Agriculture, une série d'études comparatives sur les MAE, que ce soit sur les structures des dispositifs, les méthodes de contrôle, ou sur des thématiques ciblées : agriculture biologique, oléoprotéagineux... En 2003, et de manière à élargir la vision des dispositifs agroenvironnementaux, une grille d'analyse a été conçue au sein du secteur Etudes du CNASEA permettant, grâce aux indicateurs qu'elle contient, d'établir une signature synthétique du dispositif agroenvironnemental pour un état ou une région donnée.

Présentation succincte de l'outil méthodologique d'analyse du dispositif agroenvironnemental

1. Le champ d'études

L'objectif est de disposer, en final, des données concernant la mise en place des MAE pour l'ensemble des états membres de l'UE, pays en voie d'adhésion compris. Par manque de temps, le travail n'a pu porter que sur 13 pays ; pour chaque pays à structure décentralisée, 2 régions ont été choisies. Les pays retenus sont : Luxembourg, Pays-Bas, France, Suède, Finlande, Autriche, Irlande, Danemark ; les régions « autonomes » retenues : Bavière – Saxe Anhalt (Allemagne), Flandres – Wallonie (Belgique), Angleterre – Irlande du Nord (Royaume-Uni), Toscane – Emilie-Romagne (Italie). L'Espagne, malgré sa structure déconcentrée, a été étudiée sur le plan national, puisque c'est à ce niveau que se définissent les mesures agroenvironnementales.

2. La grille d'analyse

La lecture des plans de développement ruraux, qu'ils soient nationaux ou régionaux, offre une large palette de dispositifs agroenvironnementaux, tant au niveau des objectifs visés, du contenu du programme, des dispositifs administratifs, des articulations avec les autres politiques rurales, qu'elles soient de niveau européen, nationales ou locales. La difficulté consiste à bâtir un outil qui puisse prendre en compte l'hétérogénéité des situations rencontrées (de manière à pouvoir établir des discriminations) tout en offrant un descriptif des plus fidèles possible.

Il faut bien noter cependant que les informations recueillies portaient sur les dispositifs annoncés au sein de ces plans de développement ruraux, et non sur ce qui s'est réellement mis en place ni la manière dont les dispositifs ont fonctionné. La poursuite « naturelle » de ce travail serait un couplage avec les résultats de l'évaluation à mi-parcours des MAE (prévue réglementairement par le RDR), dont les rapports finaux doivent être fournis à la Commission au plus tard au 31 décembre 2003.

La grille a été structurée en 4 grands volets, selon une focalisation progressive sur l'exploitation agricole :

- les caractéristiques de l'agriculture et de l'environnement à l'échelon territorial adéquat (pays ou région),
- le Plan de Développement Rural et en quoi il répond aux enjeux territoriaux et notamment environnementaux,
- la structure du dispositif administratif utilisé pour la mise en place des mesures agroenvironnementales,
- la structure des cahiers des charges.

Deux types d'indicateurs ont été ainsi définis : des indicateurs quantitatifs (sur des aspects d'ordre physique et économique) et des indicateurs qualitatifs au nombre de 10 portant sur l'appréciation des dispositifs agroenvironnementaux. Chaque indicateur qualitatif est décliné **selon 5 scénarii types** (notés de 1 à 5, selon un système de gradation), établis à partir de situations réelles puis étendus sur des éventuels possibles.

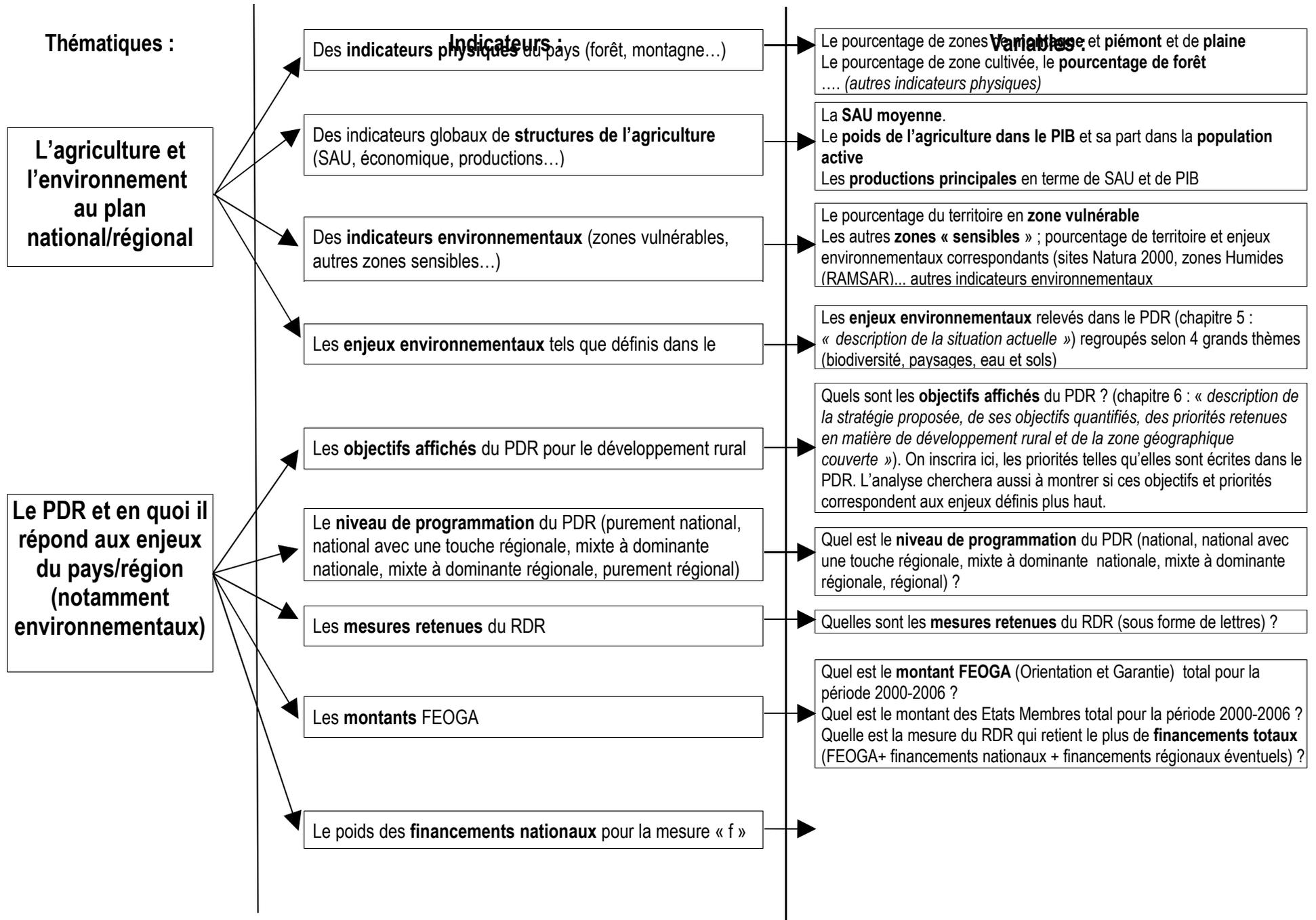
Pour chaque pays ou région étudiée on cherche ainsi à établir la correspondance entre la réalité et l'état de l'indicateur qui s'en rapproche le plus, le résultat étant par la suite positionné dans la grille générale d'analyse.

Ce système ne se veut pas être une « hiérarchisation » entre les pays ou les régions, mais simplement un rapprochement par rapport à une logique pré-définie, permettant d'harmoniser les situations rencontrées et d'établir des bases communes.

Le schéma récapitulatif suivant présente les différents indicateurs, ainsi que leur nature ; chaque indicateur qualitatif (2^e et 3^e pages du schéma) est décliné de manière synthétique par rapport aux 5 états qu'il peut prendre.

SCHEMA – Présentation des indicateurs permettant d'apprécier les dispositifs agro-environnementaux.

Figure altérée pour raison de mise en page et de transfert de fichiers. Veuillez nous en excuser...



Indicateurs :

LA SPECIFICITE DES MESURES VIS A VIS DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

- 1 Mesures transversales. Pas d'enjeu explicite.
- 2 Quelques mesures ciblées. Pas d'enjeu explicite.
- 3 Mixte : transversales/ciblées. Pas d'enjeu.
- 4 Mesures assez ciblées.
- 5 Mesures très ciblées. 1 ou 2 enjeux dominants

LE DEGRE D'OUVERTURE PAR RAPPORT AUX ACTEURS NON AGRICOLES

- 1 Aucune intervention d'acteurs non agricoles
- 2 Rôle se limitant à de la communication sur le dispositif
- 3 Rôle consultatif lors de la mise en œuvre des MAE
- 4 Rôle consultatif lors de l'instruction des dossiers
- 5 Influence forte, voire pouvoir décisionnel sur les dossiers

Variables :

Quel est le montant des dépenses publiques (en % du PIB) ?
Quel est le **niveau d'aide** pour la mesure « f » ramené au niveau de l'exploitation à titre principal ? (rapport montant accordé par le pays/montant moyen UE 15). Cela permet de visualiser facilement les écarts entre les pays et gommer les effets de taille.

Y a t il un **couplage** de la mesure f avec d'autres dispositifs (du RDR, nationaux, 1^{er} pilier...etc) ?
Si oui, à quel **niveau** ?

Thématique :

LE COUPLAGE DES SPACES DES MESURES AGRICOLES AU REGIMENTS PRECEDENT

- 1 Simplification des MAE avec les aides PAC 1^{er} pilier sur le plan administratif
- 2 Reprise des systèmes de mesures simplificationnelles du RDR
- 3 Reprise des dispositifs environnementaux nationaux ou régionaux
- 4 Reprise des systèmes de mesures simplificationnelles multisectoriel
- 5 Complexification et/ou intégration dans un nouveau dispositif

LE NIVEAU D'APPLICATION TERRITORIAL DES MESURES

- 1 Mesures globalement peu territorialisées
- 2 Beaucoup de mesures indifférenciées géographiquement. Quelques unes ciblées.
- 3 Zonage administratif ou par OTEX. Ciblées mais pas nécessairement selon des enjeux.
- 4 Mesures-types zonées pour un type de biotope
- 5 Mesures bien délimitées localement en fonction d'enjeux

LE NIVEAU DE CONSTRUCTION DES MESURES

- 1 Peu de mesures. Pas d'options de choix (y compris quantitativement)
- 2 Peu de mesures. Choix laissé sur le « fond » des engagements.
- 3 Faible nombre de mesures, mais diverses options.
- 4 Nombre moyen de mesures. Mixte : combinables/options
- 5 Beaucoup de mesures combinables. (éventuellement quelques options).

La structure du dispositif MAE

Quelles sont les **origines** de ces programmes (avant même 1992) ; Quels sont les **résultats d'évaluation** du programme 92-99 ; données chiffrées autant que possible (% de réalisation par rapport aux objectifs (*si possible*), SAU et nb d'exploitations touchées...)

Quels sont les **programmes** de l'ancienne période (nom, objectifs et démarches...)
Quel sont les noms des **nouveaux programmes** ? (nom, objectifs et démarches...)
Quels sont les **enjeux environnementaux** visés par ces mesures agro-environnementales ? Y a-t-il une **prédominance explicite** d'un enjeu particulier ? (classement des mesures selon enjeu - niveau d'intervention sur la vie de l'exploitation)

Ces mesures sont elles relativement **transversales** (d'un point de vue des enjeux) ? C'est à dire visent elles plusieurs enjeux en même temps ou sont elles très ciblées ?

Y a t il des mesures **zonées** sur des territoires particuliers ?
Comment se **définissent** alors ces zonages ? Sont ils établis en fonction d'enjeux environnementaux spécifiques de certaines zones, en fonction des compétences administratives, d'une OTEX particulière présente sur la zone...
Existe t il des mesures se répartissant **indifféremment** sur tout le territoire ?

Les mesures sont elles **unitaires**, sans autre déclinaison de choix ou peuvent elles se décliner **en options** avec un certain « *gradient* » de contrainte ?

L'instruction des demandes fait elle intervenir des **acteurs extérieurs** au milieu agricole (associations environnementales, consommateurs, collectivités locales...) ? Si oui, à quel niveau ?

Thématique :

Les modalités des mesures pour l'exploitant

Indicateurs :

LE NIVEAU DE CONTRAINTE DES BONNES PRATIQUES

AGRICOLAS :

- 1 Quelques préconisations facilement accessibles.
- 2 Quelques préconisations facilement accessibles mais plus vastes.
- 3 Recommandations précises parfois réglementaires.
- 4 Réglementation portant sur la plupart des enjeux
- 5 Recommandations précises issues de textes réglementaires.

LES CRITERES D'ELIGIBILITE DU CONTACTANT :

- 1 Peu de critères. Peu de sélection.
- 2 Quelques critères connus en amont du dépôt de dossier.
- 3 Critères connus + commission formulant un avis.
- 4 Critères nombreux + commission(s) formulant un avis selon un protocole défini.
- 5 Quelques critères existants + hiérarchisation des dossiers selon priorités/système de notation. Tous ne sont pas retenus.

L'ACCOMPAGNEMENT et l'ENCADREMENT DU BENEFICIAIRE

- 1 Aucun encadrement
- 2 Communication visuelle
- 3 Animation de terrain
- 4 Animation de terrain sur la durée de s engagements
- 5 Animation sur la durée – diagnostic préparatoire

LE DEGRE DE LIBERTE DE L'EXPLOITANT DANS LES MESURES A SOUSCRIRE :

- 1 Toute latitude laissée à l'exploitant quant au choix des mesures à souscrire.
- 2 Faible nombre de mesures obligatoires (de 1 à 3) puis choix dans un « catalogue »
- 3 Obligation de choisir des mesures à l'intérieur d'enjeux distincts.
- 4 Plusieurs niveaux de mesures obligatoires par paliers.
- 5 Bloc de mesures obligatoires portant sur l'ensemble de l'exploitation.

Variables :

Sur quels textes ou consignes les Bonnes Pratiques Agricoles trouvent elles leurs fondements ? (recommandations, textes réglementaires, traduction des directives européennes...)
Certains textes vont ils plus loin que la **législation européenne** (directive Nitrates notamment) ?
Quel est le **niveau de complexité** de ces BPA ?
Quels sont les **instruments de vérification** des BPA avant, au moment et après l'instruction des dossiers ?

Comment et à quel niveau géographique sont définis **les critères d'éligibilité des dossiers** ? Y a t il une sélection ultérieure au dépôt ?
Si oui, quels sont les **critères** et/ou **priorités** de sélection des dossiers ?

Quelle est la **lisibilité** des mesures et des cahiers des charges pour le bénéficiaire ?
Comment, et par qui, s'organise **l'accompagnement** des bénéficiaire ? (animation, communication, formation.. etc.)
Y a t il un **diagnostic** de l'exploitation pour le dépôt de dossier ?

Y a t il des **mesures obligatoires** à souscrire ?
Y a t il des « **paliers** » de mesures (nombre minimal de mesures obligatoires à souscrire avant de choisir des mesures supplémentaires) ?
A quel échelon géographique se définit le caractère obligatoire des mesures ?
Des mesures portent elles sur **l'ensemble de l'exploitation** ?

Voir page suivante SVP

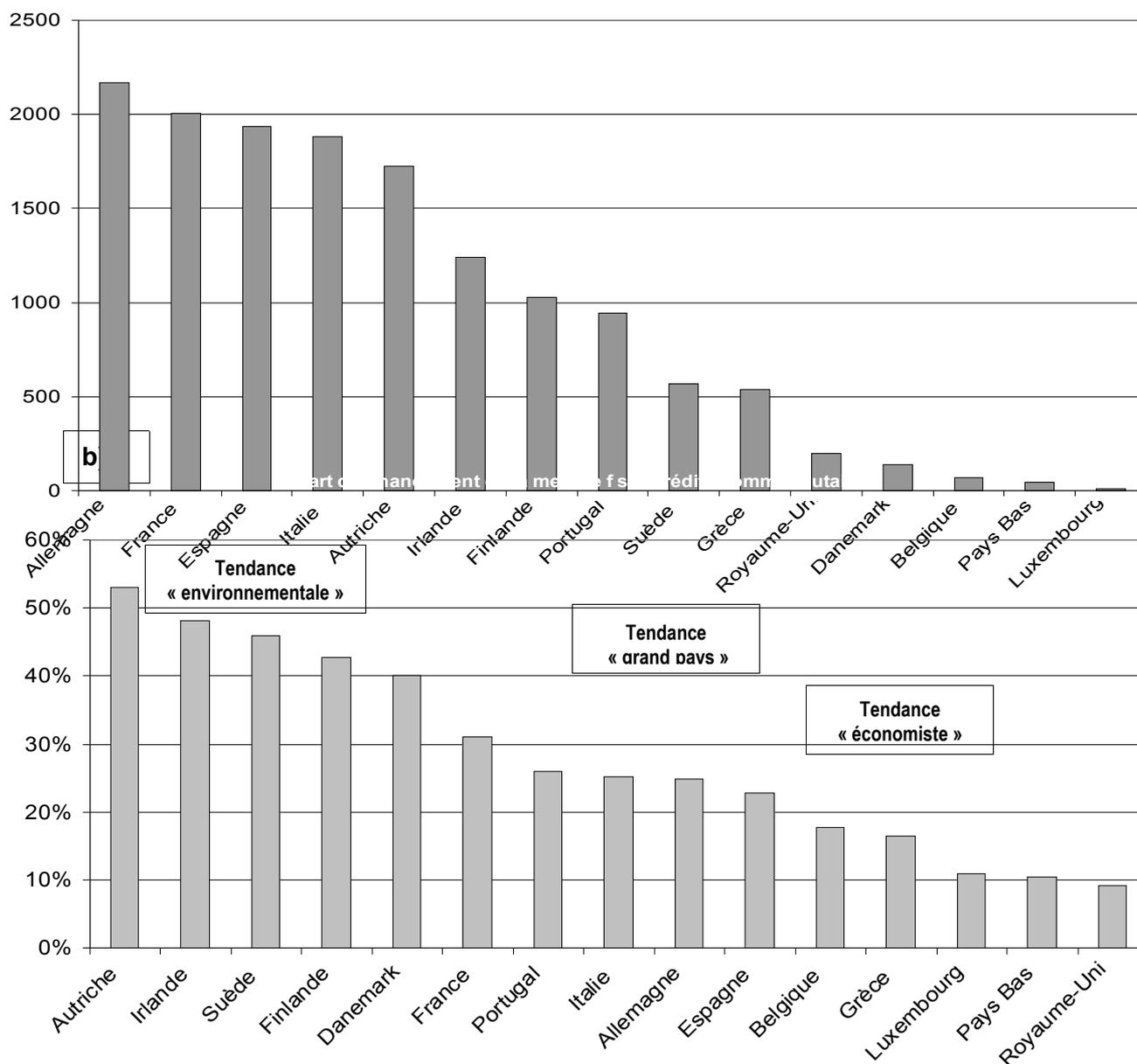
L'analyse des résultats

En annexe figure la grille remplie pour les pays et régions étudiées, réduite aux indicateurs qualitatifs.

A partir de la grille obtenue ont été établies des comparaisons indicateur par indicateur, puis les pays ont été regroupés selon des logiques (3 grands types) en fonction de trois thématiques principales : l'intégration des MAE dans d'autres dispositifs (mode de reconnaissance de la multifonctionnalité) ; l'adaptation des mesures aux problématiques environnementales locales, le degré des contraintes du dispositif vis-à-vis du bénéficiaire. Nous allons nous intéresser dans un premier temps aux indicateurs, puis nous décrirons et analyserons les différentes logiques adoptées dans la mise en place des MAE.

**Figure 1 –a) Financement de la mesure f du RDR (en M€),
b) Part du financement de la mesure f sur crédits communautaires (%).**

a)



1. Une importance variable accordée aux MAE dans la programmation du RDR

La figure 1 illustre l'importance, en absolu et en relatif, des mesures agroenvironnementales dans l'affectation du FEOGA-Garantie pour la période 2000-2006. On y distingue trois grandes catégories de pays :

- les porteurs de l'agroenvironnement (pour la plupart nordiques), qui ont choisi de privilégier l'agroenvironnement (celui-ci représentant la près de la moitié de l'affectation des crédits communautaires : Autriche, Irlande, Finlande, Suède, Danemark) ;

- les pays à tendance que l'on pourrait qualifier d'«économiste», qui ont plutôt fait porter leurs PDR vers d'autres mesures (Bénélux, Grèce, Royaume-Uni). A noter cependant que ces pays ont pu privilégier d'autres mesures à connotation environnementale, mais non directement liées à des modifications de pratiques d'exploitants (ICHN, sylviculture, mesures de protection de l'environnement autres que les MAE) ;

- les grands pays, qui se situent au stade intermédiaire et pour lesquels l'agroenvironnement n'est qu'une problématique parmi d'autres, et qui n'ont pas choisi de privilégier spécifiquement cet axe. La France et l'Espagne ont une part relativement importante du financement FEOGA axé sur les zones défavorisées ; l'Italie et l'Allemagne ont privilégié le développement rural (mesures de l'article 33 du RDR).

A noter le cas du Portugal, qui se rapprocherait d'une tendance « grand pays » en termes de problématiques en occultant le facteur de la superficie.

Le choix des priorités est ainsi à mettre en rapport avec un certain nombre de facteurs :

- en premier lieu, les types d'agriculture existants au sein de ces pays (structures des exploitations, importance des zones de montagne / plaine...) ;

- l'importance donnée à la protection de l'environnement au regard des considérations économiques ;

- le niveau de déclinaison du RDR, délicat équilibre entre efficacité et équité : rappelons qu'il existe au sein de l'Union Européenne 5 grands types de mise en œuvre : d'une programmation exclusivement nationale (1 PDR pour l'ensemble du territoire de l'Etat : Luxembourg, Danemark, Suède...) à une programmation exclusivement régionale (Italie, Royaume-Uni) via des stades intermédiaires : programmation nationale avec une touche régionale (France, Autriche, Pays-Bas) ; programmation mixte (un plan national comprenant la programmation de certaines mesures (notamment des MAE) du RDR avec des plans régionaux : Espagne, Finlande) ; programmation régionale avec un plan-cadre national qui définit de grandes orientations : Belgique, Allemagne.

2. Une reconduction plutôt qu'une évolution...

Si certains pays ont bâti des dispositifs de type agroenvironnemental depuis les années 70 (Royaume-Uni), d'autres n'ont développé les MAE que depuis très récemment (1995 pour la Finlande et l'Autriche).

La plupart des pays ont, pour la programmation 2000/2006, simplement repris ou aménagé leurs systèmes de manière à corriger les erreurs mises en lumière par l'évaluation du règlement 2078/92. Ces améliorations se sont traduites par :

- la simplification des procédures,

- l'introduction de zonages (accompagnés de mesures adaptées aux territoires),

- et plus généralement, des modifications des cahiers des charges (ajout / suppression / modification).

La France et les Pays-Bas ont par contre modifié en profondeur leurs systèmes dans une optique d'ouverture ; la France en reconnaissant la multifonctionnalité de l'agriculture, les Pays-Bas en intégrant les MAE dans des programmes plus vastes et en les ouvrant à des acteurs non agricoles (collectivités, secteur privé...).

3. Un système agroenvironnemental mixte... mais qui reste d'approche assez générale

Les pays et régions ont développé de manière générale une double approche quant aux mesures proposées, se rapprochant en ce sens de ce qui était préconisé par le rapport d'évaluation du

règlement 2078 : une association de mesures « transversales », de portée très large tant au niveau des conditions d'application que des enjeux visés (mesures pouvant s'appliquer sur la plupart des zones agricoles, et ne visant aucun enjeu environnemental spécifique, comme par exemple la réduction des intrants), et de mesures spécifiques, la plupart du temps zonées et visant des enjeux environnementaux précis.

Aucune structure nationale n'a proposé de programme uniquement constitué de mesures « transversales » ; aucun non plus n'a instauré de système exclusivement axé sur les territoires et les enjeux locaux. Certaines régions n'ont par contre pas proposé de mesures infrarégionales (Wallonie par exemple). La territorialisation des mesures a pu se faire selon deux directions, non exclusives l'une de l'autre :

- un axe « environnementaliste », à savoir des mesures spécifiques pour un milieu donné (Irlande, Finlande, Bavière, Suède, Danemark...),
- un axe administratif, à savoir des mesures définies en fonction de circonscriptions : France, Allemagne, Espagne, Pays-Bas....

Il apparaît en effet que les mesures à large cible, qui sont plus construites sur une logique de maintien de pratiques existantes ou de faibles modifications, constituent les « produits d'appel » de l'agroenvironnement, les exploitants pouvant par la suite contractualiser des mesures plus ciblées –et mieux rémunératrices–. La mesure « F1 » du Luxembourg en constitue l'exemple-type (cf. encadré 1).

ENCADRÉ 1 – La mesure F1 « prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel » au Luxembourg.

Parmi les 5 mesures du nouveau programme agroenvironnemental luxembourgeois la mesure F1 « prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel » permet à l'exploitant de franchir un premier palier avant de passer à des mesures plus spécifiques. Cette mesure comprend des engagements variés comme la gestion de la fertilisation, l'entretien d'éléments paysagers, le maintien d'herbages avec un chargement réduit, des contrôles portant sur le matériel et les sols... Elle vise à motiver un nombre important d'exploitants à souscrire des engagements agroenvironnementaux sur l'ensemble de la SAU de l'exploitation de manière à ce que les objectifs recherchés de maintien et entretien du paysage soient réalisés sur une part importante du territoire. Ces objectifs semblent par ailleurs remplis. Au-delà, les autres mesures proposées visent l'agriculture biologique, la diminution de chargement de cheptel, la conservation des races menacées et l'extensification de l'élevage.

Néanmoins, l'étude des Plans de Développement Rural montre que peu de pays ou régions ont fait l'effort de définir des objectifs précis quant aux MAE ; sur les 18 PDR analysés, seuls 5 ont défini un objectif prioritaire (Angleterre, Suède, Toscane : le paysage ; Danemark : la gestion des pollutions d'origine agricole, allant au delà de la réglementation de la Directive Nitrates ; Saxe Anhalt : la conservation des races menacées) ; les autres restant à un niveau assez général (l'intégralité des enjeux environnementaux est visé sans établissement de priorités). De même, si les mesures concernent les enjeux cités, il n'a pas été défini de véritables priorités ; et les programmes agroenvironnementaux sont plutôt définis comme des menus généraux que comme des modules en rapport avec un objectif visé.

4. Un dispositif qui reste néanmoins ancré à la sphère agricole

L'agroenvironnement reste un dispositif centré sur la profession agricole. Ce constat, qui relève de l'évaluation du dispositif précédent, et que l'on entend dans le cadre de l'évaluation mi-parcours en France, reste vrai malgré les tentatives d'ouverture aux autres acteurs dans les considérations des PDR.

Les acteurs non agricoles (associations environnementales, consommateurs, collectivités territoriales, acteurs de développement rural, etc.) sont susceptibles d'intervenir à 4 niveaux :

- dans la phase de construction du dispositif : Irlande et Irlande du Nord, Finlande, Autriche, Suède, Luxembourg ;
- en phase de suivi (participation à des comités) : Flandres, Emilie-Romagne, Toscane, Angleterre ;
- en phase d'instruction des dossiers, participation à des commissions ou intervention directe dans l'analyse des dossiers : France, Bavière, Saxe-Anhalt, Wallonie ;
- en tant que porteurs de projets et/ou bénéficiaires directs des aides : Bavière, Pays-Bas, Saxe-Anhalt, Irlande, Danemark.

Le suivi direct du bénéficiaire par des acteurs non agricoles, de type association de protection de l'environnement (notamment sur des zones à haut potentiel écologique), n'a pas été cité au sein des PDR, ce qui ne veut pas dire que ce type de suivi n'existe pas, mais il ne semble pas généralisé à l'échelle d'une région ou d'un état.

Dans certains pays, ce sont les associations elles-mêmes qui semblent se détourner de l'agroenvironnement soit par manque d'intérêt, soit par une absence de structuration (Catalogne, Finlande).

5. Un couplage limité avec les autres politiques rurales

Hormis la France et les Pays-Bas, qui ont tenté d'articuler les mesures agroenvironnementales avec d'autres politiques de développement rural, la plupart des dispositifs restent isolés.

Les pays nordiques et anglo-saxons (Finlande, Suède, Irlande, Royaume-Uni) ainsi que la France ont pour la plupart utilisé les MAE comme vecteurs de gestion des sites Natura 2000 en zone agricole (de manière à bénéficier du cofinancement européen). Ailleurs, les sites sont gérés indépendamment du dispositif agroenvironnemental.

Concernant la Directive Nitrates, les MAE vont au-delà des dispositions réglementaires prévues par les Etats membres et renforcent les objectifs de diminution de la pollution des eaux : c'est le cas notamment du Danemark qui, bien qu'ayant classé l'ensemble de sa SAU en zone vulnérable, a néanmoins orienté son dispositif agroenvironnemental sur ce thème.

6. Un degré d'ouverture plus ou moins large sur le plan de l'éligibilité

Dans l'ensemble, on constate que la plupart des états et régions ont institué des barrières de sélection tant au niveau des critères de bonnes pratiques agricoles qu'au niveau des conditions d'éligibilité au dispositif en lui-même.

Sur les bonnes pratiques, la plupart des pays et régions observés se sont basés sur des dispositifs réglementaires quant à leur définition soit que les dispositions existaient préalablement dans l'arsenal législatif (ex : France), soit qu'elles aient été définies en tant que telles. Dans certains cas, elles sont assorties de barèmes et de plafonds à respecter (cas de la Saxe-Anhalt). Les conditions de contrôle de ces bonnes pratiques restent néanmoins floues dans l'ensemble (citons néanmoins l'Irlande du Nord et l'Angleterre, qui se sont attachées à définir des standards vérifiables).

Les conditions d'éligibilité du bénéficiaire couvrent un espace plus vaste, d'une logique que l'on pourrait qualifier de « guichet », avec l'existence de quelques critères portant sur l'exploitant et la localisation de l'exploitation (programme OPÜL autrichien), à une logique de sélection permettant de retenir les exploitants les plus pertinents au regard des enjeux du territoire : c'est le cas de l'Emilie-Romagne qui a mis au point un système de priorité d'accès aux mesures, les accords agroenvironnementaux (encadré 2).

ENCADRÉ 2 – Les accords agroenvironnementaux en Emilie-Romagne (Italie) : principes et intérêt.

Sur un territoire à enjeu environnemental, il est laissé aux acteurs locaux (le plus souvent, les collectivités) le soin de sélectionner les mesures les plus appropriées parmi le programme régional en fonction des enjeux. Les exploitants concernés sont invités à se mobiliser de manière collective (accord agroenvironnemental) ; la somme des SAU des exploitations participant à l'accord doit couvrir au minimum 40 % du territoire. Les exploitants sont alors prioritaires pour l'accès aux mesures, les critères de sélection étant par ailleurs ainsi hiérarchisés selon un système de paramètres : ? agriculteur de moins de 40 ans, exploitant ayant déjà contractualisé des MAE, exploitant souscrivant des mesures ciblées sur des enjeux environnementaux précis, situation de l'exploitation par rapport à des zones à enjeux...

Le caractère d'obligation de souscription des mesures fait intervenir plusieurs facteurs :

- Le zonage : certaines mesures ne sont obligatoires que sur certains territoires délimités, à forte valeur ajoutée du point de vue de l'environnement (cas de l'Angleterre, sur les zones du programme ESA, cas de la France dans le cadre de CTE-types définis régionalement, notamment en Bretagne).

- Le caractère intrinsèque de la mesure : d'autres états ont instauré un programme comprenant un certain nombre de mesures obligatoires à souscrire, quelle que soit la situation de l'exploitation, sur l'ensemble ou non de l'exploitation (Autriche, Finlande, Irlande...), l'Irlande étant l'état ayant poussé à l'extrême cette logique (encadré 3).

ENCADRÉ 3 – Le « *Rural Environment Protection Scheme* » (REPS) irlandais.

Le programme REPS comprend 11 mesures, relativement peu contraignantes, de souscription obligatoire sur l'ensemble de l'exploitation et concernant la plupart des enjeux environnementaux (gestion des intrants, maintien d'habitats pour la faune et la flore sauvage, protection du patrimoine historique, protection du paysage...). Il existe ainsi deux plans de base, un pour les éleveurs et un pour les céréaliers. En fonction de la localisation de l'exploitation (zones sensibles sur le plan environnemental, zone à forte valeur patrimoniale...), une mesure obligatoire complémentaire sera souscrite, prenant en compte les spécificités du milieu. Ce bloc de mesures constitue un premier pas vers des mesures plus ciblées, d'application facultative : protection des races menacées, régénération de zones cibles, etc.

7. Les grandes logiques observées

A partir de la grille, il a été procédé à des regroupements d'indicateurs de manière à identifier les grandes tendances auxquelles se réfèrent les états ou régions dans la mise en œuvre de l'agroenvironnement. On a pu distinguer 3 grands types d'approches, discriminées par l'intégration des MAE dans d'autres politiques, le niveau d'approche territorial et la finalité des mesures.

7.1. Logique 1 : une approche intégrée des MAE

Les Pays-Bas et la France en constituent les principaux représentants.

Il y a eu rupture entre l'ancien et le nouveau dispositif, ce dernier se voulant ouvert aux attentes de la société civile. De fait, la mise en place du programme a fait intervenir les autres acteurs pouvant trouver un intérêt dans l'agroenvironnement (participation à la définition des mesures, avis rendus sur les dossiers individuels, voire comme aux Pays-Bas éligibilité aux mesures), d'autre part ces mesures ont été intégrées dans des dispositifs plus vastes.

Les programmes sont riches en mesures, de manière à couvrir l'ensemble des enjeux potentiels ; les critères d'éligibilité sont néanmoins sélectifs ; l'exploitant établissant son propre programme en fonction de ses préoccupations (logique de projet).

Les mesures sont adaptables par le niveau régional, sur des zones ciblées par leurs soins, et ajustées en fonction des systèmes de production.

La contrainte provient de la lourdeur administrative qu'un tel système génère, contrainte pouvant être un frein à l'adhésion au programme (cas notamment de la France).

7.2. Logique 2 : les approches territoriales

Cette logique se subdivise en 3 sous-groupes, constituant autant de variations quant au niveau de définition et d'application des mesures :

- l'approche fédérale, qui se caractérise par des plans cadres laissant l'initiative à l'échelon régional ;

- l'approche régionale, qui propose au niveau d'une région autonome un système mixte constitué de mesures transversales et de mesures ciblées,

- l'approche locale, caractérisée par des mesures en adéquation avec des territoires à enjeux.

– Logique fédérale

Cette logique concerne les états fédéraux ayant mis en place un plan cadre : Espagne, Allemagne. (pour mémoire, l'Italie a confié, comme le Royaume-Uni, la rédaction des PDR aux régions).

Ces états ont confié aux régions la mise en œuvre des MAE ; les plans cadres proposent des mesures applicables en l'état, assez peu ciblées du point de vue environnemental. La différence entre l'Allemagne et l'Espagne réside dans le caractère d'obligation d'adoption de ces mesures, les Länder allemands pouvant rejeter l'ensemble des mesures proposées par le plan cadre et en définir de nouvelles, contrairement aux Communautés Autonomes espagnoles qui ne peuvent qu'opérer une sélection et une modulation en fonction de leurs enjeux (exception faite de la Navarre et du Pays Basque).

Cette approche permet de conserver un cadre de cohérence global de l'application des MAE sur l'ensemble de territoires souvent larges et hétérogènes. Elle permet également de conserver une grande autonomie au niveau des régions et ainsi de favoriser la prise en compte d'enjeux particuliers.

– Logique régionale

Les territoires qui caractérisent ce groupe (Emilie-Romagne, Toscane, Wallonie, Flandres) sont caractérisés par un fort degré d'autonomie dans la gestion du PDR.

Les mesures sont définies au niveau régional et sont ainsi adaptées aux enjeux de cet échelon ; néanmoins, le niveau de spécialisation des mesures n'est pas forcément adapté à des zones particulières où existent des enjeux spécifiques. Ces régions ont choisi de rester sur une ligne « moyenne », ou bien privilégient un aspect particulier de leur environnement (exemple : le paysage en Toscane) , mais toujours sous une dominante transversale.

D'autre part, le dispositif reste très marqué par le monde agricole, et l'ouverture aux autres acteurs reste très limitée. Les conditions d'accès pour les bénéficiaires sont variables (sélection forte des bénéficiaires dans les régions italiennes) mais leur accompagnement n'est guère développé.

Si cette approche se veut pragmatique sur le plan de la définition des mesures, elle pêche un peu par l'insuffisance de la reconnaissance des zones à enjeux (les accords environnementaux sont un pas dans cette direction, mais les mesures ne sont pas définies spécifiquement par rapport aux enjeux locaux).

– Logique locale

Elle concerne l'Angleterre, l'Irlande du Nord, la Bavière et la Saxe-Anhalt. La logique précédente est poussée plus loin de par un dispositif qui « colle au terrain », tant par la définition des mesures adaptées à des territoires précis et la participation active d'acteurs extérieurs, que par un suivi des contractants, comblant ainsi les lacunes évoquées. Le programme anglais ESA (Environmentally Sensitive Area) en est l'exemple type (encadré 4).

ENCADRÉ 4 – Le programme anglais " *Environmentally Sensitive Area*" (ESA).

Mis en place au milieu des années 80, le programme ESA est un programme de protection des zones écologiques sensibles désignées par le gouvernement pour l'ensemble du Royaume-Uni. Il permet aux exploitants de souscrire un contrat de 10 ans, avec une option de résiliation à la fin des 5 premières années. Sur chaque zone ESA (22 au total, proposées par le niveau central) sont proposées des mesures adaptées aux enjeux spécifiques et présentant un niveau graduel de contraintes. Les contractants disposent de documents pédagogiques expliquant la raison d'être des mesures au regard des enjeux environnementaux ; de plus ils sont suivis tout au long du contrat par le « project officer », fonctionnaire de l'administration agricole locale qui réalise l'animation, le conseil auprès des exploitants, l'élaboration du dossier ainsi que des visites de terrain, ce qui leur permet de mieux appréhender le dispositif et les contrôles dont ils sont amenés à faire l'objet.

Ce système veut viser l'efficacité du point de vue environnemental, de par sa proximité. Il est demandeur en investissements de la part de l'exploitant, tant sur le plan des actions à mener que sur celui des bonnes pratiques par des niveaux exigeants. En contrepartie, l'accompagnement du bénéficiaire facilite grandement la compréhension et l'acceptation du dispositif.

7.3. Logique 3 : l'approche « écolo-opportuniste »

Ce type de logique caractérise les pays nordiques (Suède, Danemark, Finlande, Irlande), le Luxembourg et l'Autriche. Ces pays visent avant tout le rendement des mesures, de forts taux de contractualisation en visant deux objectifs :

- un objectif environnementaliste, en considérant qu'un nombre élevé de contractants engendre un impact positif pour les milieux ;
- un objectif économique, en considérant les MAE comme un complément de revenu.

Un effort a été fait pour simplifier le dispositif, proposer des mesures peu ciblées d'application générale et peu contraignantes en termes d'engagements, rendues malgré tout obligatoires sur tout ou partie de l'exploitation de manière à maximiser les effets (hormis la Suède qui ne propose pas de mesures obligatoires). Les programmes peuvent par ailleurs proposer des mesures facultatives plus ciblées, sur des zones à enjeux ; mais l'approche « guichet » reste dominante. Par ailleurs, l'approche est très agricole, les acteurs extérieurs à cette sphère étant peu présents.

Concernant l'Autriche et la Finlande, les programmes ont eu clairement un rôle de soutien aux exploitations agricoles suite à la chute des prix des produits agricoles concomitante à l'entrée dans

l'UE. Le caractère non contraignant des mesures de base ont permis une forte contractualisation au sein de ces pays (98 % de la SAU finlandaise était contractualisée dans l'ancien dispositif).

Si ces systèmes remportent, de par leur simplicité, un franc succès (les systèmes précédents, de nature équivalente, ayant bien fonctionné), ils peuvent aussi en être victime compte tenu du niveau d'indemnisation non négligeable des mesures. De plus, on peut s'interroger sur les effets réels pour l'environnement ; néanmoins, l'objectif qui vise à maintenir des pratiques a priori bénéfiques pour ce dernier est réalisé.

Vers la construction du futur dispositif agroenvironnemental : quels enseignements pour quel agroenvironnement ?

Les réflexions sur le futur dispositif agroenvironnemental français doivent se nourrir des exemples européens, de manière à identifier les facteurs de réussite et d'innovations qui y résident. C'est d'ailleurs l'approche utilisée par les pays en voie d'adhésion pour bâtir leurs propres systèmes.

Elles doivent également confronter la réalité de ces dispositifs avec leurs résultats, en termes de d'efficacité, de pertinence et d'efficience. L'évaluation à mi-parcours va pouvoir mettre en exergue les points forts et les faiblesses de chacun d'entre eux (les rapports finaux doivent être transmis à la Commission Européenne pour le 31 décembre 2003 au plus tard).

Au vu de ce qui précède, même si l'évaluation des dispositifs n'était pas l'objet de l'étude, on peut relever un certain nombre de points favorisant l'adhésion des exploitants, en gardant bien à l'esprit que, comme souligné dans la logique 3, une forte adhésion n'implique pas forcément une efficacité sur le plan environnemental.

1. Sur le plan de l'approche territoriale et de la structure des dispositifs...

– Un système mixte...

Le système progressif mesures transversales, applicables à un échelon régional, couplées à des mesures spécialisées sur des zones à enjeux semble être celui qui répond le mieux d'une part aux attentes et d'autre part aux objectifs de préservation de l'environnement.

Les mesures transversales, peu contraignantes, constituent « le produit d'appel » et permettent aux contractants de rentrer plus avant dans le dispositif, en contractualisant les mesures optionnelles plus contraignantes mais a priori mieux rémunérées.

La définition des mesures transversales (en nombre limité pour ne pas surcharger les systèmes de gestion et ne pas complexifier les procédures) et la gestion des dispositifs reviendraient à l'échelon régional alors que les mesures locales seraient élaborées par des acteurs locaux sur les zones à enjeux. A côté de ce système peuvent exister des cahiers des charges nationaux (pour les pays à gouvernance centrale) concernant des mesures de type économique comme l'agriculture biologique, par exemple.

– Rendu néanmoins homogène sur le niveau de base...

Faut-il rendre certaines mesures obligatoires ? On a pu constater que ce caractère, lorsqu'il existait, portait sur des mesures ou des batteries de mesures à large spectre au niveau des enjeux visés (Irlande, Finlande, Autriche...), situées en termes de contraintes pour l'exploitant juste au dessus du niveau requis pour le respect des bonnes pratiques. Les résultats de l'évaluation de la période précédente montrent que ce caractère d'obligation (qui existait déjà) n'a pas constitué de frein à la souscription (Autriche : 78% des exploitations se sont engagées dans le programme du règlement 2078/92) ; par comparaison, le système luxembourgeois (qui propose une mesure « d'entrée de gamme » non obligatoire) offre des résultats inférieurs. L'intérêt réside en la constitution d'un « palier », attractif car rémunéré, permettant sur un territoire donné d'homogénéiser certaines pratiques, et offrant à l'exploitant une « prise de contact » avec l'ensemble des compartiments environnementaux (paysage, sol, eau, biodiversité...).

2. Sur le plan de la participation des acteurs non agricoles...

L'agroenvironnement doit réconcilier deux mondes qui s'ignorent trop souvent ; et les acteurs de l'environnement être mieux impliqués à tous les niveaux du processus : élaboration, sélection des dossiers, suivi des bénéficiaires. Sur ce dernier point, les systèmes anglo-saxons et allemands montrent que l'accompagnement des contractants et le développement d'une pédagogie

environnementale joue un rôle non négligeable dans la compréhension et la sensibilité de l'exploitant qui est somme toute le moteur principal de l'efficacité du dispositif.

Le suivi du bénéficiaire, du diagnostic individuel aux modifications des pratiques liées aux engagements souscrits, gomme par ailleurs les effets d'inéquité liés à l'existence d'un système à géométrie variable tel que décrit précédemment. En ce sens, le système anglais est en l'exemple type.

L'accent doit également être mis sur la formation des bénéficiaires. Celle-ci, relevant pour l'instant de la mesure c du RDR, doit être mieux articulée avec l'agroenvironnement. Les problématiques environnementales sont, pour une majorité d'exploitants, encore trop éloignées des préoccupations quotidiennes qui restent dans la sphère économique, non par manque d'intérêt mais par méconnaissance. L'agroenvironnement doit être un point focal cristallisant les attentes des sociétés en matière d'environnement, les connaissances des acteurs de l'environnement et les préoccupations des agriculteurs en matière de développement des exploitations.

3. Sur le plan du couplage des MAE avec d'autres politiques...

L'expérience française, qui semble être la seule à être aller aussi loin dans l'intégration des MAE avec d'autres thématiques au sein du CTE, s'est heurtée à une complexité administrative qui a pu nuire au dispositif, notamment du fait de la nécessité de découper le dispositif en composantes liées aux mesures du RDR. D'autre part, les modifications nécessaires des cahiers des charges des MAE rencontrent une procédure lente et non adaptée à la gestion d'un dispositif qui évolue en permanence.

Néanmoins, les MAE ne doivent pas être dissociées d'une vision plus globale de développement d'un territoire, associant les dimensions sociales (l'installation de jeunes exploitants, le maintien d'un tissu rural vivant) et économiques (des exploitations viables, des productions diversifiées).

Le programme communautaire LEADER (I, II et « + ») offre en ce sens un laboratoire en termes d'intégration de mesures favorisant le développement d'un territoire (approche ascendante et participative, territoriale, avec une subvention globale sur l'ensemble du projet). Les Communautés autonomes espagnoles ont ainsi monté des programmes, s'apparentant à LEADER, qui utilisent et combinent sur les territoires visés un certain nombre de mesures du RDR. Les MAE pourraient ainsi trouver leur place dans un projet intégré de ce type.

Les perspectives...

Quel avenir pour l'agroenvironnement ? L'expérience acquise par certains pays est suffisamment longue (de 10 à 20 ans...) pour avoir suffisamment de recul et mettre en place des programmes efficaces. Néanmoins, des améliorations restent à apporter sur le plan de la subsidiarité, de la clarté des dispositifs administratifs, de l'ouverture et du positionnement des acteurs, de la communication et du suivi des bénéficiaires. L'accord de Luxembourg, les résultats de l'évaluation à mi-parcours, l'intégration de 10 nouveaux membres vont très certainement modifier le paysage agroenvironnemental, d'abord à court terme en étendant le champ des MAE à d'autres domaines (bien-être animal, qualité des produits...), à moyen terme (prochaine programmation) en allant peut-être vers une harmonisation des grands principes fondateurs du dispositif (vers une plus grande territorialisation...). Enfin, à plus long terme, l'évolution risque d'être dictée par des facteurs socio-économiques (évolutions des productions en fonction des logiques de marchés, attentes de la société) et environnementaux (état des écosystèmes, capacité à maintenir des productions à haut rendement).

Annexe : Résultats de la grille d'analyse (correspondances indicateurs / états et régions étudiées). Se reporter aux 2^e et 3^e pages du schéma pour les correspondances entre n^o et définition, au niveau d'un indicateur donné.

Indicateur	1	2	3	4	5
Niveau de programmation	F-EI-S-DK-L	O-NL	SF-E	D-BV-SA-WA-FL	TO-ER-IN-GB

Poids des aides totales pour la mesure f	F-BV-TO-ER- IN-E-NL-WA-FL	D-DK	EI-O-S-SF	L-GB	SA
Niveau de complexification du système de mise en oeuvre des MAE		IN-S-L	SF-E-WA- FL	BV-SA-EI-DK- O-TO-ER-GB	F-NL
Spécificité des mesures vis-à-vis des enjeux environnementaux	D-BV	O-L	F-EI-ER- SF-WA-FL	IN-NL	SA-TO-S-E-DK- GB
Niveau d'adéquation mesures - territoire	TO-ER-WA	EI-O-FL	F-D-SA-E	BV-IN-S-SF- DK-L	NL-GB
Degré d'ouverture des mesures	D-SA-TO-ER-L	EI-S-SF- DK	IN-E-WA- FL	BV-O-NL-GB	F
Poids des acteurs non agricoles dans la processus de décision	TO-ER-O-IN-S- SF-FL-L	EI-DK	BV-SA- GB	WA	F-NL
Degré d'intégration de l'agroenvironnement dans les politiques publiques	D-BV-O-IN-S- SF-E-L	EI-TO- ER-WA	NL-DK	SA-FL-GB	F
Niveau de contrainte des BPA		NL	TO-E-L	F-EI-ER-O-S	BV-SA-IN-SF- WA-FL-DK-GB
Critères d'éligibilité du contractant	SA	D-O-SF- FL-L	BV-EI-WA	F-NL	TO-ER-IN-S- DK-GB
Accompagnement des bénéficiaires	D-ER-E-FL	BV	TO-O-SF- WA-L	SA-IN-S-NL- DK	F-EI-GB
Degré de liberté de l'exploitant dans les mesures à souscrire	EI-DK-L	IN-SF- WA		O-GB	F-D-BV-SA-TO- ER-S-E-NL-FL

BV	Bavière	F	France	O	Autriche
D	Allemagne	FL	Flandres	S	Suède
DK	Danemark	GB	Angleterre	SA	Saxe-Anhalt
E	Espagne	IN	Irlande du Nord	SF	Finlande
EI	Irlande	L	Luxembourg	TO	Toscane
ER	Emilie-Romagne	NL	Pays-Bas	WA	Wallonie