HAL
open science

cadre comptable des dépenses des politiques agri-environnementales en Aquitaine. Un outil facilitant les démarches d'évaluation

C. Seres

To cite this version:

C. Seres. cadre comptable des dépenses des politiques agri-environnementales en Aquitaine. Un outil facilitant les démarches d'évaluation. Ingénieries eau-agriculture-territoires, 1999, 18, p. 3 - p. 15. hal-00463486

HAL Id: hal-00463486

https://hal.science/hal-00463486v1

Submitted on 12 Mar 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Cadre comptable des dépenses des politiques agri-environnementales en Aquitaine.

Un outil facilitant les démarches d'évaluation

Claire Sérès

L'intégration de préoccupations environnementales dans les politiques agricoles en France est relativement récente, la première étape importante étant marquée par la mise en place de l'article 19 en 1985 [(règlement CEE 797/85) encadré 1]. Aujourd'hui, un constat rapide révèle la coexistence de nombreux programmes agri-environnementaux, émanant des secteurs privés, publics ou parapublics. Chacun de ces programmes se distingue par sa zone d'application (nationale, régionale, locale), par la pluralité des modalités d'intervention (indemnités compensatrices des MAE, subventions diverses des mesures de l'objectif 5b et de l'Agence de l'eau ou encore conseils aux agriculteurs).

Encadré 1

L'article 19 du règlement européen socio-structurel n° 797/85 (modifié en 1987)

« En vue de contribuer à l'introduction ou au maintien des pratiques de production agricole qui soient compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et des ressources naturelles ou avec les exigences du maintien de l'espace naturel et du paysage, et de contribuer ainsi à l'adaptation et à l'orientation des productions agricoles selon les besoins des marchés et en tenant compte des pertes de revenu agricole qui en résultent, les États membres peuvent introduire un régime d'aides spécifiques dans des zones particulièrement sensibles de ces points de vue ».

Programmes agri-environnementaux et dépenses de protection des eaux en Aquitaine

Du fait de la nouveauté relative de ces programmes, de la multiplicité des interventions dans ce domaine et de la complexité de la réponse de l'environnement, de nombreuses questions économiques concernant la gestion des pollutions mériteraient d'être abordées.

Parmi l'ensemble de ces questions, une des plus préoccupantes concerne le prix à payer par la société pour la préservation et la réparation de la qualité de l'eau, ainsi que les choix stratégiques à opérer par les décideurs pour s'approcher d'un optimum socio-économique. Dans ce contexte, une des questions fondamentales et initiatrices pourrait être posée comme problématique générale : « Compte tenu des pollutions et dégradations de l'environnement, de l'usage retiré des ressources naturelles et de notre responsabilité vis-à-vis des générations futures, mais aussi des priorités économiques et sociales de notre société, des contraintes de marchés et de l'information disponible actuellement sur les effets de ces dégradations, quel niveau de dépenses de protection de l'environnement est économiquement acceptable pour la société ? ».

L'objet de cet article n'est pas de répondre directement à cette question mais constitue un point de départ méthodologique à l'étude des programmes visant la protection des eaux contre les pollutions agricoles en Aquitaine. Plus précisément, il s'agit d'effectuer un bilan financier des dépenses programmées pour la réalisation des principaux programmes entre 1994 et 1996. Le cadre proposé doit alors permettre de répondre à trois questions principales :

Claire Sérès
Cemagref
Unité Agriculture et Dynamique de l'espace rural
50, avenue de Verdun
33612 Gazinet Cedex

Ingénieries – EAT – N° 18
juin 1999 – p 3 à 15

« Combien dépense-t-on pour la protection des eaux contre les pollutions agricoles ? Quels organismes financent ces programmes ? Qui en sont les bénéficiaires ? ».

L'étude des dépenses de protection des eaux des programmes agri-environnementaux présente donc un double intérêt : la méthodologie développée du cadre comptable constitue un outil facilitant les démarches d'évaluation économique des politiques agri-environnementales et les résultats présentés permettent de poser des jalons concernant l'évaluation du prix à payer pour la préservation et la réparation de la qualité de l'eau.

Organisation de l'information environnementale et mise au point du cadre comptable

Aperçu de l'état de la qualité des eaux en Aquitaine

Même s'il est sommaire, un aperçu de l'état de la qualité des eaux en Aquitaine s'impose. Bien entendu, les chiffres présentés à un niveau régional renseigne sur l'état global de la qualité des eaux et regroupent les pollutions industrielles, domestiques et agricoles. La pollution chimique des eaux d'origine agricole est elle essentiellement liée aux pollutions par les nitrates, les phosphates ou les produits phytosanitaires.

D'après les services statistiques de l'IFEN (1997), l'état général de la qualité physico-chimique des cours d'eau en Aquitaine vis-à-vis des nitrates et des phosphates serait tout à fait correct puisque la qualité de l'eau est déclarée excellente à bonne, respectivement dans 94 % des cas et 78 % des cas.

Par ailleurs, au sein de la région (tableau 1), la qualité de l'eau de certaines zones a été dégradée et fragilisée sous l'action d'activités humaines (essentiellement agricoles en ce qui concerne les nitrates, et d'origines diverses en ce qui concerne les phosphates). Ces zones ont été classées soit en zones sensibles à l'eutrophisation (directive « traitement des eaux résiduaires urbaines » n° 91/271/CEE, du 21 mai 1991), soit en zones vulnérables aux nitrates (directive « nitrate » n° 91/676/CEE, du 12 décembre 1991) [encadré 2].

Il convient alors de souligner l'importance relative de l'étendue de ces sites fragilisés, les

Tableau 1 : Superficies des zones sensibles et zones vulnérables en Aquitaine (source Agence de l'eau Adour Garonne, 1998).

	Zones sensibles (km^2)	Part de la superficie régionale	Zones vulnérables (km^2)	Part de la superficie régionale
Région Aquitaine	15 540	37 %	6 980	17 %

Encadré 2

Zones sensibles à l'eutrophisation

L'eutrophisation est un enrichissement de l'eau en éléments nutritifs, notamment des composés de l'azote et/ou du phosphore, provoquant un développement accéléré des algues et des végétaux d'espèces supérieures, qui entraîne une perturbation indésirable de l'équilibre des organismes présents dans l'eau, et une dégradation de la qualité de l'eau en question (directive du Conseil n°91/271 du 21 mai 1991).

Zones vulnérables aux nitrates

Le décret 93-1038 du 27/08/93 sur la protection des eaux contre la pollution par les nitrates définit les zones vulnérables selon deux cas. Il s'agit, soit des eaux superficielles et souterraines atteintes par la pollution et dont la teneur en nitrates est supérieure à 50 mg/l (incluant les eaux des estuaires, côtières et marines et les eaux douces superficielles qui ont subi une eutrophisation susceptible d'être combattue de manière efficace par une réduction des apports en azote), soit des eaux menacées par la pollution, dont la teneur en nitrates est comprise entre 40 et 50 mg/l et montre une tendance à la hausse (y compris les eaux des estuaires, côtières et marines et les eaux douces superficielles, dont les principales caractéristiques montrent une tendance à une eutrophisation susceptible d'être combattue de manière efficace par une réduction des apports en azote).

zones classées sensibles à l'eutrophisation représentant 37 % de la région Aquitaine et les zones vulnérables aux nitrates, près de 17% (tableau 1). Ces zones fragilisées nécessitent particulièrement la mise en place d'actions visant la protection des eaux (souterraines et superficielles), afin de réduire la quantité de polluants actuels (programmes curatifs) et de limiter les pollutions à venir (programmes préventifs).

Au niveau de l'ensemble de la région Aquitaine, la préservation de la qualité des eaux est gérée à travers différents types d'actions, qui visent aussi bien les pollutions industrielles, domestiques et agricoles. Il existe cependant des actions visant exclusivement la réduction des pollutions d'origine agricole, sous la forme de programmes d'actions prioritaires et de codes de bonnes pratiques agricoles. Ces actions sont en outre complétées par des politiques de protection de la qualité de l'eau contre les pollutions d'origine agricole (MAE, PMPOA, programme Fertimieux, objectif 5b...) ; celles-ci ont été regroupées sous le terme de programmes agri-environnementaux.

Sélection des programmes agri-environnementaux pour la constitution du cadre

Les différents programmes agri-environnementaux sélectionnés pour l'étude recensent de nombreuses activités caractéristiques du champ de la protection des eaux contre les pollutions agricoles en Aquitaine (tableau 2). Par contre, même si le cadre construit intègre les principaux programmes d'origine publique, il n'incorpore pas l'ensemble des actions menées pour la protection des eaux de la région[1].

Les programmes retenus sont tous des programmes d'aides financières et techniques et regroupent les mesures agri-environnementales directes et indirectes de protection des eaux, les mesures initiées par l'Agence de l'eau Adour Garonne et les mesures menées dans le cadre de l'objectif 5b[2]

Excepté pour les mesures concernant le traitement des effluents animaux (Agence de l'eau et objectif 5b), l'ensemble des programmes retenus concerne des actions préventives de limitation des pollutions agricoles (réduction d'intrants sur les

1. – Par exemple, les aides accordées pour la mise en conformité des caves vinicoles ne sont pas comprises dans le Contrat Plan Etat Région et sont prévues seulement pour le département de la Gironde (accord passé entre l'Agence de l'eau, le Conseil régional et la Chambre d'Agriculture de Gironde). À ce titre, elles constituent encore un cas particulier et ont été exclues de l'étude régionale.

2. – Exclusivement, les mesures de protection des eaux classées en axe prioritaire 3, du cadre de vie et de la protection de l'environnement.

Tableau 2 : Liste des opérations de protection des eaux retenues pour la région Aquitaine.

	Mesures agri-environnementales	Mesures de l'Agence de l'eau Adour Garonne	Mesures de l'objectif 5b
Opérations directes de protection des eaux	Retrait à long terme des terres cultivées, reconversion des terres arables en herbages extensifs, réduction des intrants.	Opérations de diminution d'intrants, PMPOA, autres opérations de traitement des effluents d'élevage, opérations «Fertimieux».	Mise en oeuvre de nouvelles pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, lutte contre les pollutions et traitement des effluents d'origine agricole, lutte contre les pollutions des eaux superficielles et souterraines.
Opérations indirectes de protection des eaux	Reconversion à l'agriculture biologique, et diminution de la charge du cheptel par agrandissement de l'exploitation.		Suivi et études de l'état des eaux et des milieux aquatiques.
Opérations locales	Gestion du bassin de l'Enéa, du bassin versant de la Leyre et des Barthes de l'Adour.		

cultures, mise aux normes de bâtiments d'élevage, diminution du chargement du cheptel...).

Les bailleurs de fonds des programmes sont représentés selon le cas par l'Union Européenne (FEOGA Garantie et Orientation), par l'Etat français, par des organismes publics et collectivités territoriales (Conseil Régional, Conseils Généraux, Agence de l'eau...), ou encore par des organismes ou agents privés (associations de protection de la nature, agriculteurs, coopératives agricoles...). Ces derniers viennent le plus souvent en cofinancement des crédits publics.

Les données présentées sont issues d'enquêtes effectuées auprès des administrations et collectivités territoriales concernées (le CNASEA et la DRAF Aquitaine pour les MAE, l'Agence de l'eau, la Préfecture de Région pour les mesures de l'objectifs 5b, la DIREN et le Conseil Régional pour différentes actions de cofinancement). Les données ainsi fournies sur les budgets programmés proviennent soit d'arrêtés préfectoraux, soit de documents officiels de l'organisme enquêté, ce qui assure la fiabilité de la base de notre analyse.

La période de référence de l'étude s'échelonne de 1994 à 1996. La première année de mise en œuvre des mesures agri-environnementales en 1994 sert de date de départ à l'analyse des programmes agri-environnementaux.

Adaptation de la méthodologie des comptes satellites de l'environnement

Les comptes satellites de l'environnement sont des comptes qui s'articulent autour du cadre central de la comptabilité nationale classique et qui ont pour vocation l'organisation des dépenses destinées à la protection de l'environnement dans certains domaines spécifiques (gestion des eaux continentales, élimination et récupération des déchets, chasse, parcs nationaux, parcs naturels régionaux, protection des espaces maritimes...) [Collections de l'INSEE, 1986].

Adapté à notre problématique, le cadre comptable constitue une réponse adéquate au besoin d'organisation de l'information environnementale, généralement dispersée, et permet en outre d'identifier clairement l'importance des dépenses faites

Tableau 3 : Organismes financeurs et producteurs des programmes agri-environnementaux et bénéficiaires.

Mesures	Organismes	Financeurs	Producteurs	Bénéficiaires
MAE nationales (PDD(*))	CEE (FEOGA Garantie), Etat français, Conseil régional	X		Agriculteurs
	Collectivités, Etat français, Chambres d'agriculture	X	X	
MAE régionales et locales	CEE - Etat français	X		Agriculteurs
	ADASEA, Chambres d'Agriculture, Etat français			
Mesures de l'Agence de l'eau Adour-Garonne	Agence de l'eau, maîtres d'ouvrage privés et publics	X	X	Agriculteurs, coopératives agricoles
	Etat français, Conseil régional	X		
Mesures de l'objectif 5b (axe prioritaire 3)	CEE (FEOGA Orientation), Etat français	X		Agriculteurs, collectivités territoriales, associations, organismes de conseil et de développement, centres de recherche, d'expérimentation
	Conseils régional et général, maîtres d'ouvrage publics et privés	X	X	

(*) PDD : Programmes de Développement Durable.

en matière de protection des eaux. L'adaptation des comptes satellites de l'environnement comme support d'évaluation des dépenses investies dans les programmes agri-environnementaux nous est donc apparu pertinente.

Par contre, l'objet de notre travail consiste à recenser les dépenses de protection et ne propose pas de bilan dépenses/recettes. Ainsi, d'un point de vue méthodologique, les comptes satellites de l'environnement distinguent les agents « producteurs » (qui assurent la mise en place et le suivi technique des programmes) des agents « financeurs » (qui rémunèrent les « producteurs » pour leurs activités) [Collections de l'INSEE, 1986].

Pour l'application au domaine qui nous intéresse, seuls les organismes « financeurs » (Union Européenne, Etat, Conseil Régional...) et les organismes mixtes « financeurs » et « producteurs » (Collectivités territoriales, Chambres d'Agriculture...) des programmes sont retenus. L'intervention financière des « producteurs » des programmes correspond aux dépenses courantes de fonctionnement et n'est pas prise en compte dans l'analyse (tableau 3).

Les bénéficiaires de ces aides sont constitués d'une majorité d'agriculteurs, mais aussi de quelques associations de protection de la nature, de centres de recherche... Pour cette rubrique « bénéficiaire », nous ne retenons que le bénéficiaire final. Par exemple, pour les indemnités compensatrices versées dans le cadre des mesures agri-environnementales, les organismes publics intermédiaires constituent des organismes relais des flux financiers, les agriculteurs représentant les véritables bénéficiaires.

Dans un autre cas de figure, certaines aides de l'objectif 5b octroyées directement à des Chambres d'Agriculture, les désignent comme destinataire final. L'ensemble de ces bénéficiaires n'apparaît, par contre, pas explicitement dans les comptes construits.

Grille de construction des comptes de dépenses de protection

Le tableau 4 ci-après recense l'ensemble des informations nécessaires à l'analyse et, est issu de l'agrégation des comptes annuels départementaux constitués au préalable. Les crédits présentés correspondent pour les MAE aux fonds réservés aux indemnités compensatrices et à l'animation des programmes, et pour les mesures de l'Agence de l'eau et de l'objectif 5b, aux subventions ou autres types d'aides directement allouées à divers organismes ou agriculteurs pour la lutte contre les pollutions agricoles.

Ces fonds représentent les financements cumulés programmés de 1994 à 1996. En effet, l'analyse n'a pu être menée sur les crédits réellement consommés puisque les modalités proposées dans ces différents programmes (subventions, indemnités compensatrices...) conditionnent le mode de consommation des crédits programmés.

Ainsi, la subvention programmée pour les mesures de l'objectif 5b est calculée au plus juste, en fonction de la taille des travaux à réaliser (versée en fin de travaux sur présentation des factures), ce qui assure en théorie la consommation totale des montants programmés initialement.

On peut estimer que c'est en grande partie le cas pour les mesures de l'Agence de l'eau (par le biais des PMPOA, qui représentent les investissements les plus lourds).

Pour les mesures agri-environnementales, les montants programmés ne reflètent pas la même réalité et leur consommation est proportionnelle au taux d'adhésion des agriculteurs. En moyenne, sur l'ensemble des mesures sélectionnées, le taux moyen de réalisation n'était que de 46 % début 1997. D'où l'impossibilité de mener une analyse comparative des programmes sur les fonds réellement consommés.

Objectifs de recherche

À partir de ce cadre central, l'analyse est conduite en trois temps.

Une première présentation des résultats est proposée par types de mesures (mesures agri-environnementales, mesures de l'Agence de l'eau, mesures de l'objectif 5b), afin de déduire le poids relatif des programmes, traduit en terme d'effort financier.

La deuxième étape consiste à sélectionner les dépenses programmées par opérations thématiques (« diminution des intrants », « gestion des pollutions animales », « conversion de l'usage de la surface agricole utile », « opérations locales », et

Tableau 4 : Grille de construction pour la région Aquitaine pour la période 1994/1996 (milliers de francs).

		Crédits publics français							
	Crédits Europe	Crédits Etat	Crédits Région	Crédits Départ.	Agence Eau	Autres Publics	Crédits publics	Crédits privés	Total
MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE PAC									
Réduction des intrants	287	287	0	0	0	50	337	0	625
Reconversion à l'agriculture biologique	2866	2866	0	0	0	579	3445	0	6310
Opérations de diminution d'intrants	3153	3153	0	0	0	629	3782	0	6935
Diminution du chargement du cheptel	2688	2953	0	0	0	489	3441	0	6129
Opérations de gestion des pollutions animales	2688	2953	0	0	0	489	3441	0	6129
Retrait à long terme des terres cultivées	426	283	0	0	0	200	483	0	908
Conversion des terres arables en herbages extensifs	3138	3137	0	0	0	510	3647	0	6785
Opérations de conversion de l'usage de la SAU	3564	3421	0	0	0	709	4130	0	7693
Programmes de développement durable	0	1110	200	245	0	601	2156	0	2156
Gestion partenariale du Bassin de l'Enéa	668	668	0	0	0	119	787	0	1455
Bassin versant de Leyre	1907	1907	0	0	0	280	2187	0	4093
Barthes de l'Adour	1127	775	0	0	0	572	1348	0	2475
Opérations locales	3702	4460	200	245	0	1572	6477	0	10179
Sous-Total I	13106	13986	200	245	0	3399	17830	0	30937
MESURES DE L'AGENCE DE L'EAU									
Opérations Ferti-Mieux	0	112	107	0	237	50	506	504	1010
Autres opérations d'aides directes	75	285	0	0	362	143	791	876	1741
Opérations de diminution d'intrants	75	397	107	0	600	193	1297	1379	2751
Mise en conformité des exploitations d'élevage (PMPOA)	691	8412	5206	0	12899	0	26517	19561	46769
Autres opérations d'aides directes	0	0	0	50	50	0	100	50	150
Opérations de gestion des pollutions animales	691	8412	5206	50	12949	0	26617	19611	46919
Sous-Total II	766	8809	5313	50	13549	193	27914	20990	49670
MESURES DE L'OBJECTIF 5b									
Nouvelles pratiques agricoles respectueuses de l'environnement	2238	0	3100	0	0	2174	5274	9843	17355
Opérations de diminution d'intrants	2238	0	3100	0	0	2174	5274	9843	17355
Nouvelles pratiques agricoles respectueuses de l'environnement	3311	693	2000	485	0	2505	3219	3526	10055
Lutte contre les pollutions, traitement des effluents agricoles	1662	150	1316	226	0	47	1739	4443	7844
Opérations de gestion des pollutions animales	4973	843	3316	711	0	2552	4958	7969	17899
Projets scientifiques, études, thèses...	3115	2371	2441	207	0	583	5603	1232	9950
Opérations de recherche	3115	2371	2441	207	0	583	5603	1232	9950
Sous-Total III	10326	3214	8858	918	0	5309	15834	19044	45204
TOTAL GÉNÉRAL	24198	26009	14370	1213	13549	8901	61579	40034	125811

« recherche »). Par l'observation des différences observées entre les fonds programmés par opérations thématiques (traduites en terme de priorités environnementales), les stratégies d'intervention contenues dans les programmes peuvent alors être déduites.

Enfin, les dépenses sont présentées selon l'origine des fonds (crédits européens, publics nationaux et privés) et par types de mesures. L'interprétation de l'origine des crédits fournit, quant à elle, des premières indications sur la pérennité des politiques de protection des eaux.

Présentation et interprétation des résultats

Efforts financiers et instruments économiques d'intervention

Le tableau 5 propose une organisation des dépenses de protection par mesures, à partir des financements cumulés programmés de 1994 à 1996. La présentation des dépenses régionales pour la protection des eaux permet de déterminer le poids financier des différents programmes, traduit en terme d'effort financier.

Prépondérance financière des mesures de l'Agence de l'eau et de l'objectif 5b

Le budget total réservé à la protection des eaux contre les pollutions agricoles s'élève, toute mesure confondue, à 125 millions de F pour les trois années. À titre d'information et afin de relativiser la situation, les primes PAC versées en Aquitaine sur la même période s'élèvent à plus de 8 milliards de F, soit 64 fois les crédits alloués pour les programmes agri-environnementaux pour la protection des eaux.

Malgré un ordre de grandeur comparable entre ces trois mesures, la prédominance des financements des mesures de l'objectif 5b et de l'Agence de l'eau est établie puisqu'elles occupent respectivement près de 36 % et 40 % du budget total programmé pour la protection des eaux en Aquitaine. Les mesures agri-environnementales se positionnent au 3ème rang avec seulement 24,6 % du budget total.

Facteurs explicatifs des différences observées

Deux éléments principaux viennent expliquer ces différences : le mode d'utilisation des crédits et le nombre de bénéficiaires pour chaque programme, soit en d'autres termes, l'aspect qualitatif et quantitatif de ces programmes.

	Fonds programmés	Part moyenne
Mesures agri-environnementales	30 936	24,6%
Mesures Agence de l'eau	49 670	39,5%
Mesures objectif	45 204	35,9%
Total	125 810	100%

Tableau 5 : Budgets cumulés des programmes de protection des eaux en Aquitaine de 1994 à 1996 (milliers de Francs).

Le mode d'utilisation des crédits permet de comprendre en grande partie l'importance de l'écart entre deux mesures. En effet, 94 % du budget des mesures de l'Agence de l'eau correspond à des subventions versées pour le développement ou l'aménagement d'infrastructures lourdes (mise aux normes de bâtiments d'élevage).

Les dépenses liées aux mesures de l'objectif 5b se répartissent elles en trois postes : les investissements lourds en bâtiments (30 % du budget total), les actions de conseil et de coordination régionale (36 %) et d'autres actions diverses sur le reste du budget (mise en place d'itinéraires techniques, de réseaux de référence, expérimentations, études qualitatives diverses...).

Enfin, les fonds des mesures agri-environnementales servent à 90 % au versement d'indemnités compensatrices, correspondant au manque à gagner généré par l'application de ces mesures (les 10 % restant étant destinés à l'animation des programmes).

D'après les données récoltées, le coût moyen d'une mise aux normes des bâtiments d'élevage est d'environ 11500 F/ha alors que la valeur d'une indemnité compensatrice se situe entre 500 F et 4700 F/ha selon le type de contrat. De par ces différences des coûts unitaires, l'investissement nécessaire à la mise en place des programmes de l'Agence de l'eau et, dans une certaine mesure de l'objectif 5b, est plus lourd que celui des MAE. En d'autres termes, le mode d'utilisation des fonds selon les programmes est explicatif du niveau de crédits débloqués.

Le nombre de bénéficiaires est également un des

critères déterminants de l'importance du poids de ces programmes. Malheureusement, nous ne disposons que du nombre de dossiers engagés dans chaque programme, ce qui ne nous permet pas d'effectuer une comparaison valide. En effet, l'organisation de ces informations auprès des organismes concernés n'est pas la même et un dossier représente selon l'opération, une exploitation, une coopérative ou des groupes d'agriculteurs. À terme, l'extraction de données compatibles pourrait être envisagée, mais dans les conditions actuelles, le coût d'accès à ces données (coût direct et temps de recherche) est un facteur limitant.

Lecture des stratégies d'intervention à travers les financements programmés

Le tableau 6 propose une organisation des dépenses de protection par mesures et par opérations thématiques. L'interprétation des résultats, à travers les disparités observées, permet de mettre en évidence l'existence d'interventions prioritaires, relatives dans une certaine mesure, aux stratégies d'intervention contenues dans les programmes de protection des eaux.

Disparités financières et priorités environnementales

Les fortes disparités financières observées d'une opération à l'autre soulignent l'existence d'interventions prioritaires sur la gestion des pollutions.

Ainsi, la prépondérance financière des opérations de gestion des pollutions animales (71 millions de F, soit plus de 56 % du budget total) en fait manifestement une priorité environnementale au niveau de la région Aquitaine, c'est-à-dire un thème clé de la protection des eaux contre les pollutions agricoles.

Dans une moindre mesure, la gestion des pollutions provenant des cultures (diminution d'intrants) est également perçue comme une problématique préoccupante, puisqu'elle occupe 21,5 % du budget régional. Il y a lieu de penser que la prépondérance d'opérations de gestion des pollutions animales tient en même temps à l'importance de l'enjeu économique et écologique de ces pollutions, mais également à la moindre difficulté de gestion de ces pollutions par rapport à celles provenant des cultures. En effet, le caractère diffus des pollutions provenant des cultures rend les interventions de limitation de ces pollutions plus délicates et plus expérimentales, alors que les pollutions liées aux effluents animaux sont localisables et donc plus faciles à gérer.

Les trois autres groupes d'opérations bénéficient d'aides financières du même ordre de grandeur. Ce ne sont pas pour autant des opérations de « second rang » car d'autres critères non financiers interviennent dans l'appréciation de l'importance de leur existence (nombre de bénéficiaires, problématiques environnementales spécifiques...). Par contre, à notre niveau d'analyse, l'observation des budgets n'est plus suffisante pour juger rapidement de cette importance.

Tableau 6 : Budgets cumulés par opérations thématiques de 1994 à 1996 (milliers de francs).

	Diminution des intrants	Gestion pollutions animales	Conversion usage SAU	Opérations locales	Recherche	TOTAL
Mesures agri-environnementales	6 935	6 129	7 693	10 179	0	30 936
Mesures Agence de l'eau	2 751	46 919	0	0	0	49 670
Mesures objectif 5b	17 355	17 899	0	0	9 950	45 204
Total	27 041	70 947	7 693	10 179	9 950	125 810
Part moyenne	21,5%	56,4%	6,1%	8,1%	7,9%	100%

	Mesures agri-environnementales	Mesures de l'Agence	Mesures Objectif 5b	Total	Part moyenne
Crédits européens (a)	13 106	766	10 325	24 197	19,2%
Crédits Etat	13 986	8 809	3 214	26 009	20,7%
Crédits Région	200	5 313	8 858	14 370	11,4%
Crédits départementaux	245	50	918	1 213	1%
Agence de l'eau	0	13 549	0	13 549	10,8%
Autres publics	3 399	193	5 309	8 901	7,1%
Crédits publics français (b)	17 830	27 914	15 835	61 579	48,9%
Crédits privés (c)	0	20 990	19 044	40 034	31,8%
Total (a+b+c)	30 936	49 671	45 204	125 810	100%

Tableau 7 : Budgets cumulés des programmes de protection des eaux selon l'origine des fonds (milliers de francs).

Stratégies d'intervention contenues dans les programmes

Les disparités observées renseignent finalement sur les stratégies d'intervention comprises dans les différents programmes. La concentration des interventions de l'Agence de l'eau pour des opérations de gestion des pollutions animales est mise en évidence (94 % de son budget « protection des eaux »). Quant aux mesures européennes de l'objectif 5b, elles opèrent dans différents domaines et apparaissent de manière significative dans les financements d'opérations de gestion des pollutions animales, de diminution d'intrants et de recherche.

De manière plus synthétique, le cadre construit permet de mettre en évidence la « spécialisation » des mesures de l'Agence de l'eau pour des opérations de gestion des pollutions animales. Les mesures de l'objectif 5b sont, elles, bivalentes et visent avec la même intensité financière, la gestion des pollutions animales et la diminution d'intrants sur les cultures.

Les actions des MAE sont probablement les plus polyvalentes et ont en charge des problématiques environnementales tout à fait variées (développement local, protection des eaux, conversion à l'agrobiologie, extensification des exploitations d'élevage). En outre, elles se caractérisent par une approche non différenciée (mesure contractuelle) de la désintensification des systèmes de production existants (diminution d'intrants et de la charge du cheptel) et de la modification plus radicale de la nature des systèmes de production (conversion à l'agriculture biologique, retrait à long terme des terres arables et reconversion des terres arables en élevage extensif).

La « spécialisation » des interventions de l'Agence de l'eau pour la gestion des pollutions animales et la polyvalence de celles de l'objectif 5b et surtout des mesures agri-environnementales pourrait être perçue comme une complémentarité apparente des objectifs environnementaux.

Cependant, cette complémentarité n'étant pas clairement affichée, il convient de souligner l'intérêt d'une réelle concertation entre ces organismes pour une répartition plus efficiente des tâches, qui serait en rapport avec les missions de chacun de ces organismes et fonction de leurs objectifs internes et de leurs moyens d'action [Sérès, 1997].

La question de la pérennité des programmes agri-environnementaux

Une présentation du financement des programmes, selon l'origine des fonds, permet d'extraire des informations supplémentaires, notamment sur la longévité de ces programmes (tableau 7).

Source différenciée des financements

L'observation du tableau 7 permet d'établir la prépondérance de crédits publics nationaux, occupant près de 49 % du budget total programmé

(soit plus de 61 millions de F). Un examen plus détaillé de ces financements montre l'importance des interventions de l'Etat (26 millions de F), et des positions fortes et comparables du Conseil Régional et de l'Agence de l'eau (13 millions de F chacun).

Le second fait remarquable concerne la supériorité des financements privés (provenant d'associations de protection de la nature, d'agriculteurs, de coopératives agricoles...) sur les fonds européens (couvrant respectivement près de 32 % du budget total, contre près de 20 %) ; fait qui s'explique en partie par la part d'autofinancement exigée dans de nombreux programmes de l'Agence de l'eau et de l'objectif 5b.

Ce constat tient donc essentiellement à la structure financière interne des différents programmes. En effet, les mesures agri-environnementales bénéficient d'une parité des financements européens et français[3], alors que les mesures de l'objectif 5b et les mesures de l'Agence de l'eau bénéficient de crédits mixtes publics et privés. Plus précisément, les mesures de l'objectif 5b utilisent un financement tripartite entre fonds privés, fonds publics nationaux et européens, suivant le principe de partenariat des PDZR [Chambres d'Agriculture, 1995]. L'essentiel des mesures de l'Agence de l'eau est par contre financé sur fonds privés et publics français[4].

La majorité des fonds européens est donc affecté au financement des MAE[5] et à celui des mesures de l'objectif 5b[6], alors que les fonds privés se concentrent sur les mesures de l'Agence de l'eau et de l'objectif 5b.

Poids des crédits publics et longévité des programmes

L'interprétation de ces affectations peut être faite en terme de « dépendance aux fonds publics » (européens et français). En effet, la question du poids des fonds publics dans un programme n'est pas neutre vis-à-vis de la pérennité de celui-ci.

L'OCDE propose une typologie de politiques environnementales, permettant de distinguer les politiques de long terme, transitoires et exceptionnelles. Les politiques dites transitoires consistent en des actions d'aides financières (publiques) envisagées « lors de nouveaux programmes redéfinissant les obligations des agriculteurs en matière d'environnement, quand ces aides permettent d'obtenir des résultats plus rapides » [OCDE, 1989]. Les politiques dites de long terme sont celles qui suivent le principe pollueur-payeur, alors que les politiques exceptionnelles regroupent des actions plus variées, destinées à améliorer les facteurs contribuant à la qualité de l'environnement (garantie de revenus, réduction des excédents...).

Les mesures agri-environnementales sont donc identifiées comme politiques transitoires en raison de l'exclusivité des financements publics, mais aussi de leur caractère volontaire et de l'aspect expérimental des moyens mis en œuvre (contrats et niveaux des primes compensatrices). Dans tous les cas, elles devraient permettre de déboucher sur des politiques agri-environnementales plus performantes (éventuellement sur des contrats territoriaux d'exploitation) et ont le mérite, au-delà des effets écologiques (non connus aujourd'hui), de sensibiliser la population agricole aux problèmes d'environnement.

Au contraire, les mesures de l'Agence de l'eau et certaines mesures de l'objectif 5b, et bien que les unes soient réglementaires et les autres volontaires, sont estimées faisant partie d'un processus de pérennisation. Cette interprétation se justifie dans le sens où ces mesures assurent en bonne partie la réalisation de travaux lourds et constituent ainsi une première phase dans la mise en place de politiques de long terme (principe pollueur-payeur).

Apports et limites du cadre comptable des dépenses de protection des eaux

D'un point de vue méthodologique, la construction d'un cadre comptable constitue un premier outil d'aide à la décision facilitant les démarches d'évaluation économique des programmes agri-environnementaux.

Les fonds enregistrés dans ce cadre peuvent être interprétés comme l'effort financier des organismes et administrations, qui se caractérise par un objectif (quel programme et quelle opération ?) et une intensité (quel niveau de dépenses ?).

Cependant, nous aurions aimé aller au-delà de l'appréciation de l'effort financier et tenter une interprétation de la cohérence économique de ces programmes, c'est-à-dire vérifier si les moyens des politiques, les ressources qui leurs sont affectées

3. – En dehors de l'animation des mesures qui se fait sur fonds publics via les ADASEA, les Chambres d'Agriculture ou d'autres organismes publics.

4. – La faiblesse des financements départementaux tient au mode de sélection des programmes recensés pour l'étude, dont seuls les programmes des fonds importants et significatifs à l'échelle de la région sont retenus. Les fonds départementaux présentés dans l'analyse viennent généralement en cofinancement de certaines mesures initiées par l'Agence de l'eau et les mesures de l'objectif 5b.

5. – FEOGA Garantie.

6. – FEOGA Orientation.

et le système d'acteurs, sont cohérents avec les objectifs fixés [Commissariat général du Plan, 1995]. Or cette méthodologie, employée seule, n'est pas adaptée à ce genre de problématique. En effet, le cadre proposé ne permet qu'une appréciation de la cohérence en terme de moyens financiers des programmes entre eux. Appréciation qui mériterait, pour être plus pertinente, d'être rapprochée de critères physiques propres aux différents sites écologiques de la région Aquitaine (zones vulnérables, zones sensibles à l'eutrophisation, zones à agriculture intensive,...).

D'un point de vue pratique, la plus forte difficulté rencontrée concerne l'hétérogénéité du format des données récupérées, qui est à relier directement avec le mode de gestion des données de chaque organisme. Au-delà de ces contraintes techniques qui ont de fortes chances d'être persistantes, cette approche comporte l'intérêt d'être exportable à d'autres thèmes et d'autres régions.

Les résultats présentés dans cet article permettent d'avoir une vision d'ensemble de l'état des dépenses publiques et privées, destinées à la protection des eaux contre les pollutions d'origine agricole en Aquitaine. Un récapitulatif des principales caractéristiques des programmes en Aquitaine est présenté ci-après (tableau 8).

L'organisation des données dans un cadre comptable commun apporte des éclaircissements sur les actions entreprises, les stratégies d'intervention comprises dans ces programmes et la longévité de certains programmes. Ainsi, l'analyse de données financières des programmes agri-environnementaux peut s'avérer instructive, au-delà du simple constat de disparités budgétaires.

À terme, un des intérêts à disposer de ce genre d'outil réside dans la confrontation des coûts de ces programmes soit aux bénéfices économiques générés par l'amélioration de la qualité des eaux, soit directement à l'efficacité physique des mesures, c'est-à-dire l'amélioration de la qualité des eaux. La première approche est une analyse coût/bénéfice, la seconde, une analyse coût/efficacité.

Dans ce cadre, le Cemagref propose de développer une évaluation de type coût/efficacité de différentes politiques de protection des eaux contre les pollutions azotées au niveau de la région Aquitaine. L'étude devrait pouvoir permettre de vérifier si les bénéfices environnementaux (c'est-à-dire l'amélioration de la qualité des eaux) générés par les politiques agri-environnementales justifient les coûts liés à leur mise en place.

Tableau 8 : Principales caractéristiques des programmes mis en œuvre en Aquitaine pour la protection des eaux contre les pollutions agricoles.

	Mesures agri-environnementales	Mesures de l'Agence de l'eau	Mesure de l'objectif 5b
Efforts financiers	24,6 %	39,5 %	35,9 %
Nature des programmes	Mesures contractuelles	Mesures réglementaires et contractuelles	Mesures contractuelles
Spécialisation	Diminution d'intrants, gestion pollutions animales, opérations locales, conversion de l'usage SAU	Gestion pollutions animales	Gestion pollutions animales, diminution d'intrants, recherche
Instrument économique d'intervention	Indemnisation des coûts supplémentaires agricoles	Subventions à l'investisement	Subventions diverses
Fonds prépondérants	Crédits publics	Crédits publics et privés français	Crédits publics, crédits privés
Type de politique	Transitoire	Appartenant à un processus de pérennisation	Appartenant à un processus de pérennisation

Les sigles cités

CNASEA : Centre National d'Adaptation des Structures d'Exploitations Agricoles
DIREN : Direction Régionale de l'Environnement
DRAF : Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt
FEOGA : Fonds Européens d'Orientation et de Garantie Agricoles
IFEN : Institut Français de l'Environnement
MAE : Mesures agri-environnementales
PDZR : Programme de Développement des Zones Rurales
PMPOA : Programme de Maîtrise des pollutions d'Origine Agricole

Résumé

L'approche proposée dans cet article est celle d'un bilan financier des dépenses programmées pour la protection des eaux contre les pollutions agricoles. À ce titre, les principaux programmes agri-environnementaux mis en place en Aquitaine entre 1994 et 1996 sont recensés.

La réalisation d'un premier état des lieux de ces dépenses est nécessaire, bien que non suffisante, au développement d'une réflexion sur le coût à payer par la société pour la préservation et la réparation de la qualité de l'eau. Parallèlement, la constitution d'un cadre comptable permet de disposer d'un outil facilitant les démarches d'évaluation économique des programmes agri-environnementaux.

D'un point de vue méthodologique, le cadre comptable réalisé s'inspire des comptes satellites de l'environnement et vise à répondre à trois questions principales : « Combien dépense-t-on pour la protection des eaux contre les pollutions agricoles ? Quels organismes financent ces programmes ? Qui en sont les bénéficiaires ? ».

Abstract

The approach proposed in this article is that of a financial balance-sheet for expenses scheduled for the protection of water from farm pollution. As such, the main agro-environmental programs implemented in Aquitaine between 1994 and 1996 are listed and examined.

The preparation of an initial inventory of these expenses is necessary, although insufficient, in order to analyze and study the costs to be paid by society in order to preserve and restore the quality of water. At the same time, establishing a cost-analysis framework provides one with a tool which facilitates the approaches involved in the economic assessment of agro-environmental programs.

From a methodological point of view, the cost-analysis framework which has been set up is based on environmental « satellite » accounts and is designed to answer three main questions : « How much is spent every day for the protection of water from farm pollution ? Which organizations finance these programs ? Who benefits from them ? ».

Bibliographie

Chambres d'Agriculture, Les Fonds Structurels Communautaires : instruments de la politique de cohésion économique et sociale des régions d'Europe, supplément au n° 829, janvier 1995, 47 p.

Collections de l'INSEE, Les comptes satellites de l'environnement : Méthodes et résultats, 130 C, 1986.

DOBREMEZ, L., VERON, F., 1997, Contribution à l'évaluation des mesures agri-environnementales : exemples de démarche, *Ingénieries*-EAT, n° 10, juin 1995, p. 3-15.

GASSIAT, A., LIADOUZE, S., avril 1996, Evaluation des mesures agri-environnementales en Aquitaine. Première phase : Etat des lieux 1995, mesures hors opérations locales, Cemagref, 50 p.

LAURET, C., 1996, Le programme agri-environnemental européen en Aquitaine : une révolution latente ? Conseil Régional d'Aquitaine, 55 p.

LOUE, S., DAUCE, P., LAPLANA, R., 1998, Eléments pour l'évaluation de l'impact des politiques agricoles à l'échelon de deux cantons aquitains, *Économie rurale*, 11 p.

MÄLER, K.-G., 1991, National Accounts and Environmental Resources, *in : Environmental Resource Economics*, Vol. 1, n° 1, p 1-15.

MONTGOLFIER, J., 1992, Agriculture et environnement : offre et demande, L'agriculture et la gestion des ressources renouvelables, *Economie Rurale*, n° 208-209, mars-juin 1992, p. 11-17.

OCDE, Politiques de l'agriculture et de l'environnement : possibilités d'intégration, *Organisation de Coopération et de Développement Economiques*, Paris 1989, 221 p.

RAINELLI, P., VERMERSCH, D., 1997, Groupe d'évaluation des Agences de l'eau : les pollutions d'origine agricole et l'application du principe pollueur-payeur, INRA, janvier 1997, 25 p.

SÉRÈS C., 1997, Contribution à l'évaluation économique des programmes agri-environnementaux en Aquitaine : mesures de protection des eaux contre les pollutions agricoles, DEA Économie publique et environnement, Université de Bordeaux IV, 80 p.

TENIÈRE, P.F., BUCHOT, 1992, L'agriculture face à la ressource en eau : comment gérer ?, L'agriculture et la gestion des ressources renouvelables, *Economie Rurale*, n° 208-209, mars-juin 1992, p. 54-56.