

quel mode de calcul pour les primes agri-environnementales ?

de l'expérience des MAE aux questions soulevées par les CTE

par Jean-Claude Jauneau et Olivier Roque

ISARA, 31, place Bellecour, 69288 Lyon cedex 02
oroque@isara.fr

La réforme de la PAC de 1992 a mis en place, à travers le règlement 2078/92, une possibilité de soutenir financièrement les agriculteurs qui s'engagent contractuellement à remplir des objectifs environnementaux dans le cadre de leur exploitation. Au plan économique, ce nouveau règlement a introduit un débat sur les paiements à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs agri-environnementaux. Il s'agit en effet de fixer les niveaux de paiement acceptables par les agriculteurs d'un côté, par les demandeurs d'entretien de l'espace de l'autre.

Ne pouvant être le fait d'une confrontation directe de l'offre et de la demande en raison de l'inexistence de marchés constitués portant sur de tels services agri-environnementaux, ces paiements sont évalués et pris en charge par la puissance publique. Différentes méthodes d'évaluation existent, qui se basent soit sur l'identification de « pseudo-marchés » (par exemple, la méthode d'évaluation contingente - cf. par exemple Bonnioux et Rainelli, 1994), soit sur le calcul technico-économique. Dans la pratique, ce dernier mode d'évaluation est le plus couramment utilisé pour établir le niveau des primes agri-environnementales. Cependant, il reste appliqué de manière assez diverse et débouche sur des niveaux de paiement très variables. Par exemple, Dobremez et coll. (1997) ou Jauneau et Roque (1998) font apparaître cette diversité des niveaux de paiement consentis dans différentes régions pour des mêmes objectifs agri-environnementaux.

Or, cette diversité des niveaux de prime soulève des problèmes d'équité et d'efficacité de tels systèmes de paiement. Sur le plan de l'équité, on constate que pour de mêmes objectifs et entre des zones très proches¹, la multiplicité actuelle des modes d'évaluation introduit des distorsions dans le niveau d'effort demandé aux producteurs, en regard du niveau de paiement qu'ils reçoivent. Sur le plan de l'efficacité, cette multiplicité des modes d'évaluation risque d'entraîner une sous-évaluation ou au contraire un surenchérissement des primes liés au fait que leur mode de calcul est peu contrôlable et finalement très dépendant de l'état de la négociation et des rapports de force locaux. S'il est souhaitable que la négociation reste un pilier du dispositif agri-environnemental, au moins doit-elle être fondée sur une procédure commune à toutes les opérations et à tous les territoires, ce qui n'est pas le cas actuellement. Un « itinéraire commun » d'évaluation des montants de primes agri-

¹ et parfois à l'intérieur d'une même zone où s'imbriquent deux opérations locales : par exemple, en Oisans (Isère), les contractants ont été payés 400 F/ha (60,1 €) pour une opération d'entretien de prés de fauche, alors que quelque temps plus tard, une autre opération a inclus ce périmètre en proposant des primes à 900 F/ha (137,2 €).

environnementales doit donc être bâti. Dans un premier point, nous discuterons des modalités actuelles de détermination des niveaux de prime. Dans un second point, nous avancerons des éléments de proposition, en les mettant en parallèle avec les propositions faites dans le cadre des futurs contrats territoriaux d'exploitation (CTE), issus de la prochaine loi d'Orientation agricole.

1. La détermination du montant des primes dans les opérations locales agri-environnementales

Les opérations locales constituent, à côté des mesures dites générales et de la « prime à l'herbe » (prime au soutien des élevages extensifs), un élément majeur des mesures agri-environnementales. Elles permettent, sur des périmètres choisis en concertation, de mettre en place des contrats selon des objectifs et des montants de prime définis localement (à l'intérieur de certaines limites fixées au niveau national et européen). C'est à partir du bilan que nous en avons dressé au niveau de la région Rhône-Alpes (Jauneau *et al.*, 1997) et au niveau national (Jauneau et Roque, 1998) que nous analysons les différentes étapes permettant l'évaluation des montants de prime, ainsi que différentes modalités d'application rencontrées à chaque étape.

Une fois définis les objectifs agri-environnementaux poursuivis, trois étapes semblent guider la procédure permettant le calcul des montants de prime (fig. 1, ci-après) :

- la définition des principes de paiement et des types de surcoûts à prendre en compte ;
- la définition des références et des bases de calcul ;
- et, enfin, la définition d'ajustements à l'aide de critères et de seuils d'attribution.

Chacune de ces étapes permet de préciser pas à pas les niveaux de prime à payer dans le cadre des contrats agri-environnementaux. A chaque étape, des choix différents peuvent être faits concernant les modalités de calcul².

1.1. La définition des principes de paiement des primes

Le paiement axé sur le maintien de pratiques existantes

Un premier principe de paiement des primes agri-environnementales est axé sur le maintien de pratiques favorables à l'environnement et déjà existantes sur l'exploitation, sans rechercher d'évolution notable de ces pratiques. La justification du paiement vient de l'existence d'un risque d'intensification ou d'abandon de ces pratiques jugées positives. Des évolutions peuvent être demandées concernant les pratiques d'entretien de la parcelle (fauche des refus, recul des lisières...) mais elles ne modifient pas réellement les pratiques d'exploitation (gestion des surfaces, du cheptel...). La contractualisation limite, sur les parcelles souscrites, des évolutions de pratiques que l'agriculteur pourrait mettre en œuvre et qui pourraient s'avérer plus rentables que les pratiques existantes : on est donc dans une *logique de compensation d'un manque à gagner lié au non-abandon d'un service environnemental existant*. Cette modalité d'attribution des primes s'adresse à des agriculteurs « producteurs d'environnement » mais en situation de fragilité quant au maintien de leurs bonnes pratiques. Il s'agit d'identifier les facteurs responsables de cette fragilité (temps de déplacement, pénibilité ou durée du travail, qualité des pratiques...) et d'assurer leur prise en charge économique. L'intérêt de ce principe de paiement des primes agri-environnementales est son faible coût administratif, car les obligations contractuelles sont simples, leur coût est assez bien identifiable et l'encadrement nécessaire tant

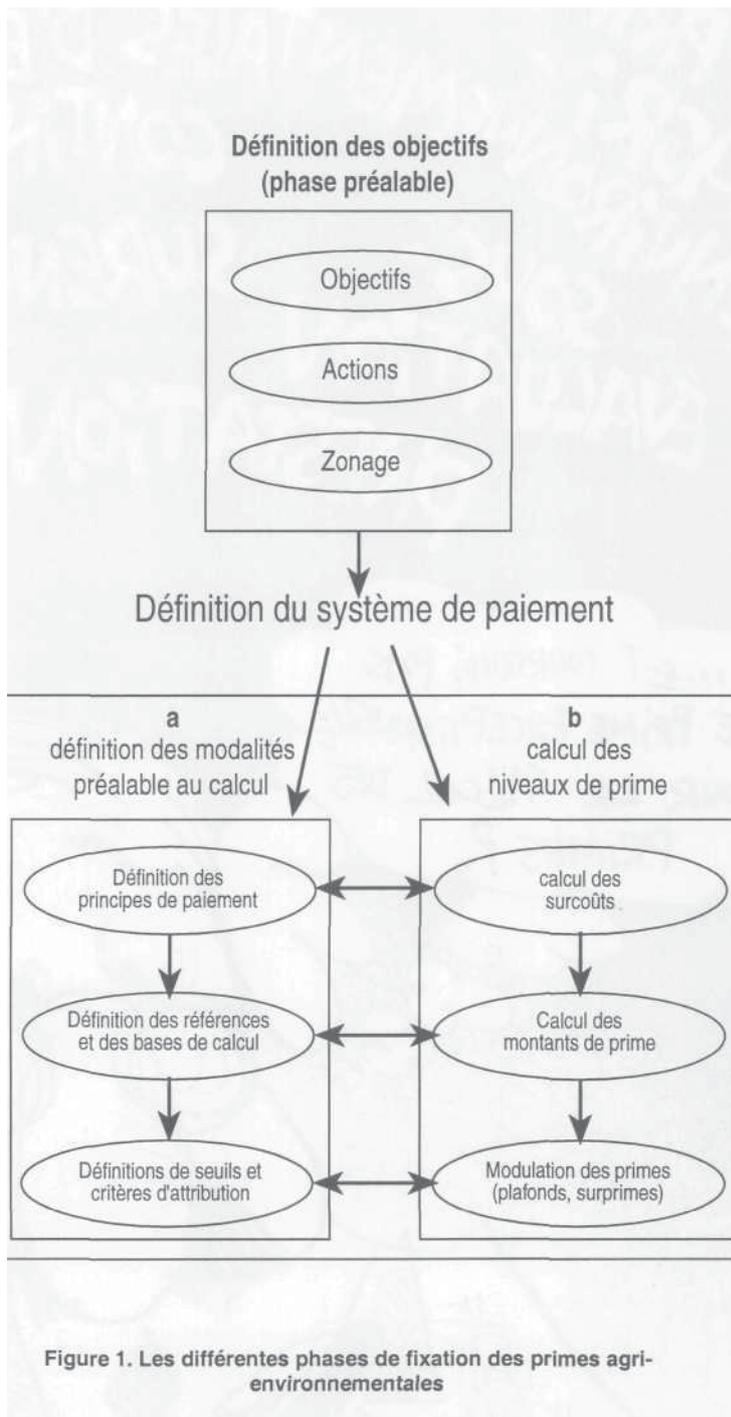
~ Dans cet article, nous n'abordons que la question des paiements individuels liés aux contrats à la parcelle, en laissant de côté l'étude fine des coûts collectifs liés à leur élaboration, leur mise en œuvre et leur suivi, étude qui resterait à faire.

pour l'animation que pour le contrôle est limité. Par contre, cette modalité d'attribution des primes est relativement statique et en contradiction avec la limitation de durée du contrat agri-environnemental. En effet, elle ne résorbe pas le risque de modification de pratique mais constitue simplement une sorte d'assurance contre ce risque. Or, comme toute assurance, la garantie qu'elle procure cesse dès lors que le paiement cesse.

Le paiement axé sur la réalisation d'un changement technique

Ce second principe de paiement des primes est axé sur la réalisation d'une certaine évolution des pratiques d'exploitation sur les parcelles souscrites, avec une perspective d'intégration progressive de ces pratiques dans le fonctionnement de l'exploitation. On peut ou non exiger de l'exploitant un certain état initial mais on sélectionne surtout les candidats à la contractualisation par rapport à leur engagement à atteindre un état final. En ce sens, ce mode d'attribution introduit une dimension de projet autant du côté de l'agriculteur candidat à la contractualisation que du côté de l'offreur de contrat. Celui-ci doit en effet prévoir les objectifs visés à l'état « t+n » et les moyens nécessaires pour y parvenir. L'agriculteur contractant devra quant à

lui réajuster ses méthodes et moyens de production pour répondre aux évolutions de pratiques demandées. En conséquence, tant du côté de l'agriculteur que de l'offreur de contrat, la passation et la réalisation du contrat entraînent des coûts notables liés à la conception et à la mise en œuvre des changements désirés, ainsi qu'au suivi de leur impact. Par contre, l'avantage est ici celui de la pérennité des changements introduits, car à terme ceux-ci doivent être fondateurs d'un nouvel équilibre technico-économique de l'exploitation. On se trouve ici dans une *logique d'indemnisation d'une évolution technique et d'un service environnemental « à venir » mais pérenne.*



PRIMES
AGRI-ENVIRONNEMENTALES D'ÉVALUATION A
ENVIRONNEMENTALES D'ÉVALUATION A
CONTINGENTES L'HERBE
SUS-ÉVALUATION SURENCHÉRISSEMENT
PRÉSTATIONS ÉVOLUTION
DES PRATIQUES

... ET POURQUOI PAS
UNE PRIME EXCEPTIONNELLE
POUR LE CALCUL DES
PRIMES ?



Rouvois

Le paiement axé sur la réalisation d'une prestation

Présent dans différentes opérations locales, ce troisième principe de paiement est plus de nature « éco-agricole » que de nature agri-environnementale : on vise ici la mise en œuvre d'actions faiblement compatibles avec la logique de production agricole. Comme dans le cas précédent, l'engagement de l'agriculteur concerne la transformation de ses pratiques sur les parcelles souscrites, voire même la restauration de pratiques disparues. Mais, dans ce cas, les modifications demandées ne peuvent être intégrées dans le fonctionnement « normal » de l'exploitation en raison des caractéristiques des parcelles souscrites (hydromorphie, pente, état d'enrichissement, éloignement du siège d'exploitation...) et/ou des actions demandées. Cela concerne, par exemple, l'entretien d'un marais tourbeux qui entraîne en permanence des risques de maladie pour le troupeau et d'enlèvement des engins d'entretien, ou l'entretien d'un pare-feux qui impose un « raclage » de la végétation herbacée et arbustive, ainsi que la présence d'un gardien ou l'installation de parcs mobiles... Ces modifications placent l'agriculteur dans une situation technico-économique fragile et instable quelles que soient sa maîtrise technique et sa durée d'apprentissage. On est alors dans une *logique de rémunération d'une prestation permanente*. On parlera ici d'une rémunération car, sur les parcelles concernées, l'activité d'entretien de l'espace acquiert une position prioritaire par rapport à l'activité de production agricole. Cela entraîne nécessairement une prise en charge totale et pérenne des coûts engendrés car la pratique agri-environnementale demandée est artificielle du point de vue économique et la logique veut qu'elle cesse dès que le paiement cesse.

La mise en œuvre des mesures agri-environnementales a révélé l'existence de principes de paiement des primes très différents, liés à des objectifs finaux eux-mêmes très variables. Ces principes de paiement ont emprunté une même procédure de financement mais cela aux dépens de sa lisibilité et de sa cohérence. En effet, prévus pour une durée de 5 ans, les contrats agri-environnementaux étaient plutôt axés au départ sur une optique d'indemnisation temporaire de surcoûts induits par un changement technique. Mais en réalité, ils ont aussi - et surtout - permis de financer le maintien de pratiques existantes, ainsi que - plus marginalement - la réalisation de prestations presque extérieures à l'activité agricole. Cependant, comme nous le voyons maintenant, ces principes de paiement supposent une prise en compte différenciée des surcoûts.

1.2. Une prise en compte différenciée des surcoûts

Les différents principes de paiement identifiés influencent fortement le chiffrage des coûts relatifs à la mise en œuvre des contrats. On peut distinguer deux grandes logiques d'évaluation des surcoûts.

L'évaluation basée sur un manque à gagner

La compensation d'un manque à gagner lié au maintien d'un service environnemental existant tient compte en général de surcoûts « théoriques », venant de la construction d'alternatives potentielles aux pratiques existantes. Le manque à gagner vient de la différence des charges et produits existant :

- soit entre l'utilisation actuelle de la surface et ce que pourrait être une *utilisation intensive* de cette même surface, par exemple à travers une augmentation de la fertilisation et/ou du chargement ;
- soit entre l'utilisation actuelle de la parcelle et un *abandon de son exploitation*, voire seulement une réduction de l'intensité ou de la qualité des pratiques : au lieu du « coût de non-intensification » correspondant au mode de calcul précédent, on calcule ici le « coût de non-abandon » des pratiques.

Par rapport à ces utilisations alternatives des surfaces souscrites, les coûts tels que le temps de travail supplémentaire ou les pertes d'exploitation sont retranchés aux gains éventuels (réduction de la quantité d'engrais épandue, moindre utilisation du matériel...) que réalise l'exploitant dans le cadre de son mode d'exploitation actuel. Le calcul du manque à gagner pose surtout la question de la prise en

compte économique du travail. Cette prise en compte a été assez variable dans les opérations locales, suivant que le travail a été considéré comme un facteur disponible sur l'exploitation ou comme générateur de coût. Par exemple, dans l'opération locale du Retord-Colombier (Ain) où existait un risque d'abandon des pâturages d'estive, la prime a été ajustée autour du seul prix de la location des estives pour les animaux, alors que dans de nombreuses opérations locales le calcul des primes inclut des coûts horaires de main d'œuvre.

L'évaluation basée sur un surcoût réel

Ce mode d'évaluation correspond à la réalisation d'un changement technique, voire d'une prestation permanente. Il est mené à partir de l'estimation des surcoûts issus de la différence des charges et produits existant entre l'utilisation actuelle de la parcelle et un *mode d'exploitation futur* qui va être l'objet du contrat. Ce calcul reprend les surcoûts opérationnels développés plus haut, sauf qu'il porte ici sur la différence entre les charges et produits actuels et les charges et produits attendus suite aux transformations de pratiques. Il y a donc un aspect prospectif dans le calcul.

En outre, comme le contrat induit de nouvelles pratiques agricoles que l'agriculteur n'a jamais mises en œuvre auparavant, le calcul prend aussi en compte des surcoûts de structure, non directement liés au travail de mise en valeur de la parcelle. Ceux-ci sont de deux types : les coûts que l'on peut appeler de gestion du changement et les coûts fonciers.

- *Les coûts de gestion du changement* sont, en réalité, peu pris en compte dans les calculs de surcoûts. C'est en partie cette carence qui a réduit dans de nombreux cas la souscription des contrats les plus exigeants. Ces charges concernent deux volets, la réorganisation de l'exploitation et les risques d'exploitation :

- *la réorganisation de l'exploitation* est souvent rendue nécessaire dès qu'interviennent des changements de pratiques : modifications de l'assolement, de la rotation du troupeau, etc., qui entraînent une répartition différente de la charge de travail avec, par exemple, des besoins à prévoir en termes d'entraide, de sous-traitance ou d'emploi de main d'œuvre salariée, ainsi qu'en termes de formation, d'échanges techniques... Même si un appareil d'encadrement est présent, l'agriculteur doit toujours supporter une charge de travail pour concevoir une nouvelle organisation productive et pour en acquérir les méthodes, ce qui pose ensuite des problèmes de maîtrise de ces méthodes et de risque d'exploitation ;

- *les risques d'exploitation* sont liés aux pertes supplémentaires encourues faute de maîtrise des nouvelles pratiques demandées ou du fait d'incertitudes sur le nouvel itinéraire technique à mettre en place. Cela implique une nécessaire phase d'apprentissage pour l'exploitant contractant afin de maîtriser les changements demandés, par exemple la mise en place d'un plan de pâturage. Cette phase d'apprentissage peut alors être source de risques technico-économiques, par exemple un risque de sous-alimentation, de pertes ou de retards dans les mises-bas... Dans les cas où ces problèmes se posent, une compensation de cette prise de risque devrait donc être prévue lors de l'évaluation des montants de prime pour emporter l'adhésion des agriculteurs.

- *Des charges de structure* peuvent résulter des nouvelles pratiques demandées, parmi lesquelles les principales sont les *charges foncières*. En effet, l'acquisition de matériel ou la rénovation du bâti sont souvent financées par ailleurs, ce qui est moins le cas des charges foncières. Celles-ci sont liées à l'accession au foncier et à la réalisation d'aménagements préalables à l'acte de production :

- *l'accession au foncier* peut représenter un surcoût pour le contractant dès lors que le contrat comporte une obligation de reprise de foncier ou d'obtention d'un droit d'exploitation écrit pour une parcelle qui était exploitée de façon précaire (location verbale, vente d'herbe...). La passation d'un contrat d'exploitation peut entraîner un coût pour le propriétaire foncier (déclaration fiscale...) et la prime agri-environnementale peut être en partie captée dans la rente foncière. Cependant, s'il est signé par le propriétaire, le contrat agri-environnemental peut aller

jusqu'à encadrer la variation du prix de location des terres, comme cela s'est fait dans l'opération locale de Camargue³.

- *la réalisation d'aménagements* peut incomber aux propriétaires fonciers comme on l'a vu dans le cas précédent. Mais elle peut aussi rester à charge de l'exploitant, s'agissant par exemple d'effectuer un débroussaillage de la parcelle, la pose ou la réfection de clôtures, l'installation d'abreuvoirs, de râteliers... Ces investissements rendus nécessaires par la passation d'un contrat agri-environnemental sont souvent pris en charge grâce à des procédures de financement d'accompagnement (OGAF d'accompagnement, FGER⁴...). Cependant, quand ces sources de financement ne sont pas disponibles, les coûts peuvent être incorporés dans le calcul de la prime, en étalant le montant de l'investissement sur la durée du contrat. La limite de ce procédé est que l'étalement des aménagements sur plusieurs années n'est pas toujours compatible avec les besoins liés à l'exploitation de la parcelle. Par exemple, la pose d'une clôture fixe est souvent réalisée en totalité dès la première année. Dans les faits, le contractant est donc souvent obligé de consentir une avance de trésorerie parfois conséquente pour réaliser dès les premières années les travaux nécessaires au respect du contrat.

La définition des types de surcoûts à prendre en compte ou à laisser à charge de l'exploitant est une des premières tâches du travail d'évaluation technico-économique des montants de primes agri-environnementales. On voit qu'il est nécessaire de bien définir selon quel principe on finance les agriculteurs. En effet, entre le maintien de l'existant, le changement de pratiques et la prestation de service, une indemnisation de plus en plus complète du contractant doit être mise en œuvre. Mais, outre la définition des types de surcoûts opérationnels à prendre en compte, la question est aussi de savoir dans quelle proportion la puissance publique doit participer à la prise en charge des coûts de gestion du changement et des coûts fonciers, qui représentent souvent une part importante du coût des services agri-environnementaux.

1.3. La définition des références et des bases de calcul des primes

Outre le principe de paiement retenu, l'évaluation des montants de prime apparaît aussi dépendante des références et de la base de calcul adoptées.

Les références de calcul des primes

Pour calculer la prime agri-environnementale, les différents surcoûts doivent d'abord être estimés, ce qui implique d'avoir des *références de calcul*. Pour le coût des travaux mécanisés, il existe des barèmes départementaux ou nationaux (barèmes des CUMA, du GIE « Alpagnes et Forêts » en Haute-Savoie...). Pour ce qui est des coûts d'exploitation, différents réseaux de recueil de références technico-économiques sont mis à profit (RNED⁵ ovins, réseau Élevage bovins demain...). Cependant, la transposition et la généralisation de ces « coûts-standard » pour toutes les exploitations de la zone visée sont en général difficiles. Les estimations ne sont souvent valables que pour une certaine frange des exploitations potentiellement éligibles au système de primes. En effet, tous les coûts sont d'une extrême variabilité en fonction de la nature bio-physique de la parcelle et du système de production présent. Si des variations de niveaux de prime sont souvent instaurées en relation avec la nature de la parcelle (voir en 1.4., ci-après), la plupart des opérations agri-environnementales font peu de distinction selon les systèmes de production en présence. Ainsi, dans une opération, les exploitations ovines et bovines sont souvent primées selon une même grille de calcul de coûts, alors que les implications technico-économiques d'un travail d'entretien de l'espace sont pour elles assez différentes

³En Camargue, un partage de la prime à part égale a lieu en cas de mise à disposition des terres à un éleveur par un propriétaire. Cela est justifié par les coûts importants qu'engendrent les travaux de défense contre les incursions d'eau saumâtre.

⁴OGAF : opération groupée d'aménagement foncier ; FGER : Fonds de gestion de l'espace rural.

⁵RNED : Réseau national d'expérimentation et démonstration.

(pertes corporelles des animaux, évolution de la qualité du produit...)- Au final, les montants de prime fixés relèvent souvent d'un *compromis entre ces références et une négociation directe avec les professionnels agricoles* concernés. Cette négociation est nécessaire pour adapter localement les estimations de coût réalisées et tester le niveau d'adhésion des agriculteurs. Mais il est clair que, selon les opérations locales, la place relative du calcul et de la négociation a été très variable, et cela explique fortement la disparité des niveaux de prime entre différentes zones pour des mêmes actions. La diffusion de barèmes de prime à l'échelle nationale aurait l'avantage d'offrir une base de négociation égalitaire et moins dépendante de la disponibilité de l'information ou des rapports de force locaux.

Les bases de calcul des primes

Un autre problème qui se pose à ce stade de la définition des surcoûts est celui du choix de *l'unité de compte*. Jusque là exprimés en unités de compte variées (heures de travail, agelages retardés, kilos de foin perdus...), les surcoûts doivent être rapportés à une unité de compte commune. Dans le cadre des opérations locales, l'Union européenne impose que cette unité de compte soit l'hectare, base sur laquelle sont ramenés tous les surcoûts, même ceux très indirectement liés à la surface (entretien linéaire des haies, ruisseaux, fossés, temps de déplacement pour accéder aux parcelles...), ce qui entraîne des difficultés de conversion⁶. Cette base de calcul développe l'idée que l'entretien de l'environnement est strictement lié au nombre d'hectares que l'agriculteur exploite. Or, cet entretien peut aussi passer par un travail sur le cheptel, les itinéraires techniques, les bâtiments, la formation de l'agriculteur... et une petite exploitation peut dégager une richesse écologique et paysagère comparable ou supérieure à d'autres plus grandes. En outre, par rapport à des exploitations de petite taille, des grandes exploitations disposant d'un meilleur équipement peuvent bénéficier de substantielles économies de temps de travail, par exemple dans l'entretien des haies. L'apport global de l'exploitation à la qualité de l'environnement serait mieux pris en compte si l'on intégrait au même niveau des critères de calcul relatifs aux actions demandées (nombre d'hectares concernés, d'heures de travail, type de matériel ou de cheptel utilisé, pertes de production...) mais aussi à la situation initiale globale de l'exploitation (niveau de mise en valeur du paysage, niveau de risque des pratiques actuelles vis-à-vis de la pollution, de l'érosion...). Cela renvoie à l'intérêt d'un système de comptabilisation par points, semblable par exemple au système « Ecopoints » autrichien.

1.4. Les ajustements induits par des critères et des seuils d'attribution

Une fois décidées les précédentes modalités de paiement des primes, des ajustements peuvent encore être introduits visant à inciter la contractualisation de zones plus difficiles à entretenir ou d'actions plus difficiles à réaliser. Ces ajustements prennent le nom de *surprimes ou bonus de prime*, mais ils peuvent aussi concerner la fixation de *plafonds de prime*.

Les ajustements liés à des critères bio-géographiques

Comme cela est dit précédemment, pour des mêmes objectifs agri-environnementaux, des ajustements peuvent être réalisés afin de compenser des difficultés liées à la nature du milieu (pente, altitude, présence de terrasses, hydromorphie, éloignement du siège d'exploitation, parcelles plantées d'arbres fruitiers...). Cet ajustement des niveaux de prime est pour l'instant essentiellement fait selon des critères géomorphologiques. Mais à l'avenir, il pourrait aussi acquérir une véritable dimension stratégique en bonifiant les niveaux de prime dans certaines zones selon des critères relatifs au niveau de fréquentation touristique ou à la densité des agriculteurs ayant souscrit un contrat agri-environnemental (notamment pour des objectifs de protection des eaux et des sols). La localisation du

⁶ Par exemple en Rhône-Alpes, l'entretien des haies est indemnisé de 1 100 F/ha (167,7 C) mais avec des taux de conversion allant de 100 à 1 000 mètres linéaires pour 1 hectare suivant les opérations.

contrat peut donc jouer sur le niveau de paiement et il importe que le zonage soit suffisamment précis pour faire ressortir les différentes caractéristiques géomorphologiques d'une zone.

Les ajustements liés à la fixation de seuils et critères d'attribution

En dernier lieu, le calcul des primes agri-environnementales peut être influencé par la fixation de seuils d'attribution. En effet, des seuils incitatifs ou limitatifs peuvent être fixés, entraînant soit un rehaussement des primes, soit leur plafonnement. Par contre, des critères d'attribution ont souvent été fixés au-delà des critères d'éligibilité définis au plan national, sans faire l'objet d'une prise en compte économique.

Beaucoup d'opérations ont en effet fixé des critères d'attribution des primes qui constituent des obligations complémentaires au contrat sans toutefois être comprises dans l'évaluation technico-économique de celui-ci. Cela concerne, par exemple, l'obligation de ne pas arracher les haies sur toute la superficie de l'exploitation (cas de l'opération du Bocage boulonnais dans le Nord-Pas-de-Calais), de respecter un plan de pâturage sur l'ensemble de l'exploitation (cas des opérations des Grands Causses, des Causses lozériens, des Cévennes et Boutières ardéchoises...), de tenir un calendrier de pâturage (cas des opérations du Pays de Bray en Picardie, de maintien du bocage en Nord-Pas-de-Calais...). Ces obligations complémentaires sont importantes pour accroître l'impact du contrat et assurer un respect global de l'environnement au-delà de la parcelle primée. Mais, outre le fait que leur portée juridique est limitée, elles ont parfois un coût potentiel ou indirect pour les exploitants (négociation avec les propriétaires, réduction des options futures...) qui doit être compensé économiquement ou par le renforcement de l'animation foncière et du conseil.

Certaines opérations ont aussi cherché à inciter les contractants à souscrire à des actions difficiles en fixant des seuils d'adhésion, par exemple prendre 2/3 de contrats « faciles » contre 1/3 de contrats « difficiles » (cas de l'opération de la vallée d'Aulps en Haute-Savoie), ou souscrire des îlots d'une surface minimum de 2 à 10 hectares (opérations de la Montagne ariégeoise, de la Montagne haute-garonnaise en Midi-Pyrénées) ou encore avoir un taux minimum de haies sur la parcelle souscrite (opérations de la Haute-Vallée de l'Helpe, du Bocage boulonnais...). Une opération du Marais poitevin a été plus incitative encore en accordant un fort rehaussement de prime à ceux qui s'engageaient à respecter un double seuil d'adhésion : l'opération de l'Ouest du Lay a en effet proposé un rehaussement des primes de 400 F/ha (60,1 €) aux contractants souscrivant au moins 30 ha de leurs prairies naturelles de marais avec des contraintes fortes sur au moins 40% de la surface. Les montants de prime servis s'élèvent ainsi en moyenne à 48 000 F/an (7 317 €) pour les agriculteurs adoptant ce montage contractuel appelé "convention de gestion".

A côté d'incitations positives, la plupart des opérations ont fixé des plafonds de primes par exploitation, c'est-à-dire des seuils maximum de souscription exprimés en francs ou en hectares, pour éviter la trop grande concentration des crédits sur un petit nombre d'exploitations. Ces seuils sont en général de 15 000 à 30 000 F/an (2 287 à 4 573 €) par exploitation et ils marquent une volonté de faire prédominer la logique distributive sur la logique rétributive, c'est-à-dire de faire prévaloir l'équité sur l'efficacité de l'action entreprise, tant il est vrai que la rémunération de l'entretien de l'espace peut aboutir à la création de véritables rentes de situation pour certains exploitants. Mais ces plafonnements n'ont pas été appliqués dans toutes les opérations, ce qui a été source de forts écarts dans les montants de primes moyens servis aux agriculteurs contractants. Par exemple, en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, on constate un paiement moyen de 34 500 F (5 259 €) par contractant pour l'opération du Lubéron contre 10 200 F (1 555 €) pour celle des Pays du Buech. Par ailleurs, il est à noter qu'un plafond de prime de 1 100 F/ha (167,7 €) a aussi été défini au plan national, entraînant souvent une non-couverture des surcoûts et une faible souscription des contrats les plus exigeants.

En conclusion, nous avons vu que les modalités de calcul des primes agri-environnementales peuvent être assez contrastées selon les opérations locales, ce qui permet une certaine prise en compte de la diversité des situations locales. En effet, l'état de l'agriculture et de l'environnement est très différent

selon les zones : certaines zones sont en phase de maintien d'un potentiel environnemental existant, d'autres sont en situation de reconquête par rapport à un état de dégradation, certaines zones ont une agriculture dynamique, d'autres sont en voie de désertification, certaines zones sont soumises à des problèmes de rétention et de spéculation foncières, d'autres entraînent des coûts d'exploitation élevés du fait de la pente, de la rigueur climatique ou des aménagements à entretenir (zones de marais)... Cependant, de trop larges variations sont constatées dans les modalités d'attribution des primes, même entre des opérations agissant sur de mêmes types d'enjeux et de milieux. Or, si des possibilités de variation doivent être maintenues pour permettre une négociation et des adaptations locales, elles doivent être mieux identifiées pour que tous les acteurs du territoire national puissent choisir de les mettre en œuvre, et encadrées pour ne pas que la puissance publique se trouve face à des procédures trop différenciées et finalement ingérables. Un exemple de structuration commune des cahiers des charges et des modalités d'attribution des primes est celui des opérations locales développées dans les marais du littoral atlantique. Tout en gardant des particularités locales, ces opérations restent comparables à la fois dans les niveaux d'effort demandés aux agriculteurs et dans les niveaux d'indemnisation mis en œuvre, ce qui facilite grandement leur lisibilité et leur suivi (SCE, 1997a ; 1997b).

2. Quelles propositions pour l'avenir ?

2.1. La nécessité d'une structuration commune des cahiers des charges agri-environnementaux

La formulation d'un canevas commun pour l'élaboration des cahiers des charges des opérations locales peut permettre aux initiateurs de ces opérations de mieux structurer les objectifs qu'ils poursuivent sur le plan environnemental et les exigences que cela implique sur le plan agricole. Cela permettrait aussi un meilleur ajustement des montants de prime entre les opérations proposant des mêmes actions sur des mêmes milieux, ce qui améliorerait l'équité des paiements ainsi que leur efficacité grâce à des exigences mieux hiérarchisées et dimensionnées du point de vue économique. L'objet n'est pas d'uniformiser les montants de prime mais d'accroître la lisibilité et la comparabilité des objectifs sous-jacents aux choix budgétaires qui auront été faits. Il est clair que ces choix doivent pouvoir continuer à s'exercer selon des marges de manœuvre assez larges. Celles-ci induisent en effet le développement d'une négociation locale qui fait tout l'intérêt des opérations agri-environnementales. *Aussi, ce sont moins des cahiers des charges-type qu'il faut diffuser qu'une grille commune de présentation des cahiers des charges*. Celle-ci suffirait à améliorer les échanges transversaux entre les opérations tant du point de vue de leur encadrement que de leur évaluation, sans les enfermer dans un cadre trop étroit et rigide.

Sur le plan environnemental, il s'agit de distinguer les objectifs dominants visés par chaque contrat. Bien qu'artificiel vue l'imbrication des enjeux sur le terrain, et contraire à la notion de gestion intégrée, ce « compartimentage » des objectifs permet de fixer une priorité claire au contrat et d'élaborer des indicateurs de suivi adaptés. Nous proposons de dissocier quatre types d'objectifs :

- la protection des paysages et du cadre de vie ;
- la protection de biotopes et d'espèces naturelles spécifiques ;
- la protection de l'eau et des sols (cet objectif devant reprendre les mesures générales visant auparavant la protection de l'eau et des sols) ;
- la protection contre les risques naturels (cet objectif doit être reconnu à part entière car il ne peut constituer un sous-objectif de la lutte contre la déprise comme c'était souvent le cas jusque là).

Sur le plan agricole, nous proposons de dissocier 4 orientations correspondant à 4 logiques de paiement des primes :

- *la poursuite de pratiques* d'exploitation et l'amélioration des pratiques d'entretien : ce type de contrat vise la prévention de la déprise, la préservation de milieux existants et exploités de manière favorable à l'environnement (zones écologiques, paysagères et zones-tampon pour les aspects « pollution de l'eau »). Le mode d'évaluation des primes relatives à la poursuite de pratiques devrait être fondé sur des surcoûts opérationnels liés à la non-intensification ou au non-abandon des surfaces ;

- *l'évolution de pratiques* d'exploitation visant à favoriser la protection de l'eau et des sols (réduction d'intrants, cultures intercalaires...), l'augmentation ou le retour d'espèces remarquables (retards d'exploitation, limitation du chargement...), ainsi que l'entretien de paysages, de zones DFCI⁷... Le mode d'évaluation des primes devrait ici être basé sur les surcoûts opérationnels et ceux induits par les risques d'exploitation liés aux nouvelles pratiques demandées ;

- *la restauration de pratiques* d'exploitation, par la reconquête ou la réhabilitation de zones à objectifs DFCI, paysager, écologique. Des actions telles que le débroussaillage, le sylvopastoralisme, la replantation de haies, la conversion de terres arables en prairies ou le retour à un équilibre fauche-pâture pourraient aussi être proposées dans ce cadre. Le mode d'évaluation des primes devrait inclure dans ce cas les surcoûts opérationnels et ceux induits par les risques d'exploitation et les charges foncières. En effet, les pratiques demandées ici entraînent systématiquement de telles charges, relevant de l'acquisition des droits d'exploitation et de l'aménagement foncier ;

- en outre, *différents aspects des structures d'exploitation*, défavorables à la productivité et à la viabilité mais favorables à l'environnement, pourraient être pris en compte au moyen d'une *surprime* : entretien de terrasses, de granges, etc., en zone remarquable, utilisation de races menacées ou d'un troupeau mixte, localisation dans une zone de forte pression foncière ou de forte demande environnementale. Cette surprime pourrait aussi inclure des aspects sociaux : nombre d'emplois, participation à des formations...

Objectifs environnementaux	1. Paysage et cadre de vie	2. Biotopes et espèces naturelles	3. Eau et sols	4. Risques naturels
Objectifs contractuels				
A. Poursuite de pratiques	- contrat A11 : ... - contrat A12 : ... - contrat A13 : ...			
B. Évolution de pratiques			- contrat B31 : ... - contrat B32 : ...	
C. Restauration de pratiques			- contrat C31 : ... - contrat C32 : ...	
D. Surprime de structure				

Figure 2. Exemple de grille commune pour la définition des cahiers des charges

Chaque opération ne devrait pas poursuivre l'ensemble des objectifs agri-environnementaux proposés mais devrait clairement établir ceux qui sont visés en priorité. Tous les cahiers des charges pourraient être bâtis selon ces deux axes afin de les rendre lisibles et homogènes, tout en laissant une grande latitude pour établir le contenu des contrats et les niveaux de prime (mais en relevant nettement les plafonds de prime à l'hectare pour les deux objectifs que sont l'évolution et la restauration de pratiques). Cette grille (fig. 2, ci-dessus) permet de repérer rapidement les différents objectifs et

DFCI : Défense des forêts contre les incendies.

niveaux de contraintes posés : un contrat A3 concernera toujours la poursuite de pratiques pour un objectif de protection de l'eau (par exemple, le maintien d'une prairie). En outre, au bout des cinq ans de contractualisation, les contrats B et C pourraient avoir un renouvellement assuré mais en "glissant" de B ou C vers A.

Par ailleurs, afin de garantir des impacts en termes de changements de pratiques, sans toutefois négliger le maintien de pratiques existantes et favorables à l'environnement, le budget de chaque opération serait réparti de manière relativement fixe entre les objectifs. Notamment les objectifs de poursuite de pratiques et celui de protection des paysages (c'est-à-dire l'ensemble des contrats contenus dans les cases en grisé ci-dessus) ne pourraient, par exemple, pas excéder 50% du budget affecté.

2.2. Des MAE aux CTE :

le passage d'un système trop sophistiqué à un système trop simplificateur ?

En l'état actuel des informations dont on peut disposer sur l'architecture des futurs CTE, un certain nombre de questions méritent d'être posées en regard de l'expérience acquise à partir de l'application des mesures agri-environnementales.

On perçoit déjà que, même dans le cas de figure budgétaire optimal, et si l'on s'en tient exclusivement aux problèmes d'environnement et de gestion de l'espace, le CTE ne peut pas être un instrument « à tout faire », puisqu'il s'applique au niveau de l'exploitation individuelle et laisse de côté 2 niveaux d'intervention :

- le *niveau parcellaire*, puisqu'il prévoit un système basé, exclusivement ou de façon dominante, sur une rémunération forfaitaire de l'exploitant agricole. Indépendamment du fait que l'on ne sait pas encore si ce mécanisme de paiement sera validé par l'Union européenne, qui ne finançait jusqu'à présent que des aides à la surface (éventuellement à l'UGB⁸), cette nouvelle approche pose des problèmes nouveaux, tout à fait symétriques d'ailleurs à ceux que posait la rétribution à la surface qui avait cours jusqu'à présent : si elle est plus satisfaisante au niveau de la prise en compte de la logique globale d'une exploitation, elle néglige le fait que, notamment sur des périmètres particulièrement sensibles, c'est sur des surfaces spécifiques et délimitées qu'il faut intervenir ;

- le *niveau du territoire*. Comme l'attestent les résultats des évaluations menées sur les opérations locales, la dimension collective de l'intervention est indispensable, que ce soit en termes de dynamique sociale ou en termes d'impacts environnementaux. En effet, l'efficacité de l'intervention en matière d'environnement est liée notamment à la concentration des contrats sur des surfaces à enjeux environnementaux forts. Or, cette concentration ne peut être obtenue avec une démarche basée uniquement sur la mobilisation individuelle des exploitants. Elle nécessite une animation, l'enclenchement d'une dynamique de groupe, la construction d'une demande environnementale locale, au sein d'un territoire dont les limites sont identifiées.

Le système forfaitaire prévu dans les futurs CTE offre certes des avantages en matière de gestion administrative et budgétaire, mais il risque d'accentuer les défauts des primes agri-environnementales actuelles : inéquité car on paiera au même niveau des efforts qui ne seront pas comparables et sous-efficacité car les candidats à la contractualisation reflueront sur les actions les plus faciles et seront surtout ceux qui avaient déjà des pratiques favorables à l'environnement, alors que ceux dont on voudrait voir évoluer les pratiques continueront à n'avoir aucun intérêt à le faire.

Il apparaît donc que si on peut sans doute garder une approche globale et forfaitaire pour les CTE « de base », cette approche devra être complétée par une approche parcellaire pour les CTE « de niveau 2 », c'est-à-dire les plus exigeants en matière agri-environnementale. Ce deuxième niveau devrait alors

* UGB : unité gros bétail.

distinguer clairement les objectifs de maintien, d'évolution et de restauration de pratiques, comme nous le proposons plus haut.

En conclusion

Le bilan que nous venons de réaliser sur les modes de calcul des montants de primes agri-environnementales montre qu'il existe de nombreuses modalités de calcul qui peuvent être utilisées. La richesse des négociations locales a en effet développé différents modes de prise en compte et de prise en charge des coûts environnementaux. Mais cela ne se fait-il pas, d'une part, aux dépens de la lisibilité et de l'équité des contrats, d'autre part, aux dépens de leur efficacité ? En effet, il apparaît actuellement que les contrats agri-environnementaux financent plus le maintien de pratiques existantes et favorables à l'environnement que des changements de pratiques défavorables, du fait d'une sous-estimation des surcoûts relatifs à ces changements et du plafonnement national des primes, mais aussi d'une faible hiérarchisation des objectifs et des incitations.

Pour que les agriculteurs acceptent des modifications de pratiques plus importantes, il faut aboutir à une plus grande structuration du système de primes, tout en conservant le principe de subsidiarité qui a guidé jusque là l'application française des mesures agri-environnementales. En effet, on a vu que les montants de primes ne sont fixés qu'au terme d'une longue procédure mêlant à la fois des calculs et des négociations d'acteurs afin de faire des choix dans les données à prendre en compte. Au niveau institutionnel, l'enjeu est alors d'établir selon quelle procédure et dans quelles limites cette négociation peut s'exercer, afin que le mouvement de reterritorialisation de l'agriculture enclenché par les mesures agri-environnementales se poursuive avec efficacité et dans un souci d'équité.

Références bibliographiques :

BONNIEUX F., RAINELLI P., 1994. Les mesures agri-environnementales et le recours à l'évaluation contingente. *Actes et Communications*, 12, 247-261.

DOBREMEZ., PERRET E., TURPIN N., AMON G., TOLRON J.J., LAPLANA R., 1997. *Contribution à l'évaluation des mesures agri-environnementales, analyse des conditions de suivi des opérations locales agri-environnement*. Rapport final, CEMAGREF, multipagination.

JAUNEAU J.C., JUBAULT T.P., ROQUE O. (collab. BERNARD C., DAVID C., FABRE B., NOCQUET J.), 1997. *Évaluation des mesures agri-environnementales en Rhône-Alpes*. ISARA/ACER Campestre/DRAF Rhône-Alpes, 88 p. + ann.

JAUNEAU J.C., ROQUE O. (collab. FABRE B., JOLY T., NOCQUET J.), 1998. *Évaluation des mesures agri-environnementales, synthèse des évaluations régionales*. ISARA/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 140 p. + ann.

SCE (Stratégies, Conseils, Études), 1997. *Évaluation des mesures agri-environnementales en Pays de Loire*. document définitif (tome 3), DRAF Pays de Loire, pp. 191-334.

SCE (Stratégies, Conseils, Études), 1997. *Évaluation des opérations locales en marais*. Document final, DRAF Poitou Charentes, multipagination.

STEYAERT P., VANNIER V., 1998. *Évaluation des OLAE sur les secteurs de Rochefort Nord, Marennes (Charente maritime), Nord des îles et Maillezais (Vendée), programme 1992-1997*. Rapport final, INRA, 58 p. + ann.