



Facteurs déterminant l'efficacité des Programmes Agro-environnementaux : le cas de la Basse-Normandie

Yann Desjeux, Delphine Lepage, Stéphanie Arnaud, Pierre Dupraz

► To cite this version:

Yann Desjeux, Delphine Lepage, Stéphanie Arnaud, Pierre Dupraz. Facteurs déterminant l'efficacité des Programmes Agro-environnementaux : le cas de la Basse-Normandie. [Contrat] 2006. hal-02821222

HAL Id: hal-02821222

<https://hal.inrae.fr/hal-02821222>

Submitted on 6 Jun 2020

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.



Facteurs déterminant l'efficacité des Programmes Agro-environnementaux: le cas de la Basse-Normandie

Desjeux Y., Lepage D., Arnaud S., Dupraz P.

INRA
UR0122 - Economie et Sociologie Rurale
F-35000 Rennes

Décembre 2006

Ce document présente des résultats obtenus dans le cadre du Projet Européen SSPE-CT-2003-502070 'Integrated Tools to design and implement Agro-Environmental Schemes' (<http://merlin.lusignan.inra.fr/ITAES>). Il n'engage que la responsabilité des auteurs et non celle de la Commission Européenne. De plus ce travail ne permet en aucun cas d'anticiper les choix de la Commission Européenne quant aux futures politiques mises en place dans ce domaine.

1 Contexte de l'étude

Présentation du Projet ITAES:

L'INRA de Rennes, en coopération avec 8 autres pays de l'Union Européenne¹, mène depuis janvier 2004 un projet de recherches axé sur les politiques agro-environnementales.

Le but est de développer, à destination des décideurs, des outils d'évaluation de ces politiques. De manière globale les activités du projet s'articulent autour des grands thèmes suivants: (i) les aspects institutionnels liés à la définition et la mise en place des politiques agro-environnementales, (ii) leur mise en place au niveau de l'exploitation agricole et (iii) les impacts environnementaux des mesures. C'est ainsi dans le premier point que s'intègre la majeure partie de ce travail.

Le choix de la Région Basse-Normandie:

Le choix de la Basse-Normandie comme région d'étude s'est facilement imposé. L'INRA, ayant réalisé, en coopération avec EUREVAL-C3E, l'évaluation à mi-parcours du RDR en Basse-Normandie, bénéficie en effet d'une expertise importante sur ce territoire enrichie par des partenariats notamment avec le Parc Naturel Régional des Marais du Cotentin et du Bessin.

Méthodologie:

Les résultats présentés ici s'appuient principalement sur une enquête visant à évaluer l'impact de l'organisation institutionnelle des procédures d'élaboration et de mise en œuvre des contrats agro-environnementaux sur leur efficacité économique et environnementale.

Cette enquête repose sur un questionnaire en six parties qui visent à rendre compte de:

- 1°) La participation au dispositif des institutions interrogées et la charge de travail que cela a impliqué;
- 2°) Leur perception des problèmes environnementaux liés à l'agriculture dans la région Basse-Normandie;
- 3°) La façon dont les mesures agro-environnementales répondent à ces problèmes;
- 4°) La participation, les échanges d'information et, plus largement, les relations entre les différentes parties concernées par le dispositif;
- 5°) Les alternatives envisageables au dispositif CTE/CAD (notamment en vue de la mise en œuvre du nouveau RDR);
- 6°) Les coûts publics inhérents au dispositif.

Afin d'analyser les différentes procédures d'élaboration et de mise en œuvre des contrats, les institutions ayant effectivement participé à au moins l'une de ces deux phases ont été rencontrées. Par ailleurs, des acteurs qui n'avaient pas forcément été très impliqués dans les procédures d'élaboration et de mise en œuvre des MAE mais qui auraient pu y être invités du fait de leurs compétences dans les domaines de l'environnement et/ou du développement territorial ont été également interrogés. Au total, en France, 38 institutions ont ainsi été enquêtées au niveau national, régional et départemental (cf. Annexe 1).

Sauf mention contraire, les résultats présentés dans les parties 3, 4 et 5 sont tirés de cette enquête. La taille de l'échantillon ne permet pas de prétendre à la représentativité statistique, mais sa diversité permet de repérer les éléments de consensus et de désaccord.

¹ Allemagne, Angleterre, Belgique, Finlande, Irlande, Italie, Pays-Bas et République Tchèque.

2 Les objectifs de recherche

La question de l'efficacité des politiques agro-environnementales a souvent été posée. Ainsi, en France, une littérature abondante en matière d'évaluations des CTE existe: il s'agit de l'évaluation à mi-parcours officielle effectuée en 2003 et de nombreux rapports d'audit et d'évaluation commandités par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche ou l'Assemblée Nationale.

Un élément important transparaît dans ces évaluations: les inégalités constatées entre départements. Dans une vingtaine d'entre eux, plus de 18% des exploitations professionnelles ont signé un CTE, tandis que dans une vingtaine d'autres, elles sont moins de 6%. Des caractéristiques agricoles et environnementales expliquent en partie ces différences. Cependant, des départements comparables présentent également des différences marquées. C'est le cas des départements de Basse-Normandie où la configuration des dispositifs agro-environnementaux est très différente tant du point de vue de leur fonctionnement que des résultats obtenus.

Les départements ayant eu une importante marge de manœuvre pour l'application du dispositif, nous cherchons ici à identifier les facteurs de gouvernance ayant une influence sur l'efficacité des Mesures Agro-Environnementales.

Pour cela, il est nécessaire dans un premier temps de mesurer l'efficacité des Programmes agro-environnementaux. En Economie, l'évaluation d'une politique suppose l'utilisation d'analyses coûts-avantages ou coûts-efficacité.

Or, mesurer l'efficacité des contrats agro-environnementaux se révèle très difficile, et ce pour plusieurs raisons. D'une part, l'adaptation au niveau local de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique rend parfois difficile l'identification des objectifs des contrats agro-environnementaux. Et d'autre part, les effets produits ne sont pas toujours mesurables du fait, notamment, de l'absence de définition d'un état initial (état 0) précisant l'état de l'environnement avant la mise en place de la politique.

Dans les évaluations officielles telles que celles citées ci-dessus, les mesures d'efficacité des contrats agro-environnementaux sont basées principalement sur le taux de contractualisation. Mais le taux de contractualisation n'est pas le seul critère qui permet de juger de l'efficacité des MAE. En effet, dans de nombreuses régions, la volonté de multiplier les contrats signés a conduit à standardiser les procédures d'élaboration, et souvent à évacuer la complexité d'une logique de construction de projet (territorial et individuel) au profit d'une simple démarche de guichet.

Or, dans le cadre d'une relation contractuelle entre l'Etat et l'agriculteur visant à satisfaire une demande de plus en plus importante de nature, de respect de l'environnement émanant de la société, il est important de se demander dans quelle mesure les attentes de la société ont été prises en compte. Ces attentes n'étant pas forcément celles qui ont gouverné la conception des contrats offerts, elles devront préalablement faire l'objet d'une analyse approfondie.

Nous avons donc choisi de mesurer l'efficacité des MAE à partir d'un indicateur du rapprochement entre offre et demande de biens et services non marchands auquel les contrats agro-environnementaux sont parvenus. Pour cela, nous nous intéresserons :

- Au niveau de contractualisation,
- Au degré de pertinence des contrats qui permet de voir dans quelle mesure la politique mise en œuvre vise à répondre aux attentes exprimées par la société, au travers de différents acteurs institutionnels.
- A l'ampleur des réalisations, c'est à dire à la façon dont les contrats agro-environnementaux signés répondent effectivement aux objectifs pour lesquels ils ont été mis en place.

Dans un deuxième temps, nous analyserons les phases de d'élaboration et de mise en œuvre des MAE dans les trois départements afin d'évaluer les facteurs institutionnels suivants :

- La concertation entre acteurs d'horizon divers, et notamment l'implication d'acteurs autres que les acteurs agricoles « traditionnels » de la politique, dans les procédures d'élaboration et de mise en œuvre de MAE;
- Les moyens mis en œuvre par les institutions pour élaborer et mettre en œuvre la politique;
- L'environnement institutionnel.

L'objectif est de confronter cette analyse au niveau du succès des MAE mesuré dans les trois départements de la Manche, du Calvados et de l'Orne, afin d'établir les facteurs de gouvernance influant sur l'efficacité des politiques agro-environnementales.

3 La relation contractuelle entre agriculteurs et société: les objectifs des parties au contrat

Pour répondre à la fois aux attentes des agriculteurs et à la demande sociale et satisfaire ainsi les deux parties au contrat, les MAE doivent répondre à trois principaux enjeux que l'on peut résumer comme suit :

- Préserver l'environnement;
- Maintenir l'équité entre agriculteurs et entre territoires;
- Permettre l'adoption de nouvelles pratiques plus respectueuses de l'environnement tout en maintenant l'activité agricole.

Ces objectifs sont hiérarchisés. Ainsi, la priorité est donnée aux objectifs environnementaux et, avant tout autre chose à la réduction des externalités négatives, notamment en matière de qualité de l'eau. L'objectif d'améliorer la production d'aménités vient seulement en seconde position, et ce alors même que les MAE ont, à l'origine, été conçues pour répondre en priorité à ce problème.

Parallèlement, la question du ciblage environnemental divise (Figure 1). Ainsi, malgré le caractère consensuel que soulève la nécessité d'endiguer les pollutions de l'eau par l'activité agricole, de nombreux acteurs sont contre l'idée d'ajuster les paiements à la gravité du problème environnemental rencontré dans une zone, arguant que ce mode de calcul reviendrait à bafouer le principe Pollueur-Payeur en octroyant des subventions conséquentes à la dépollution.

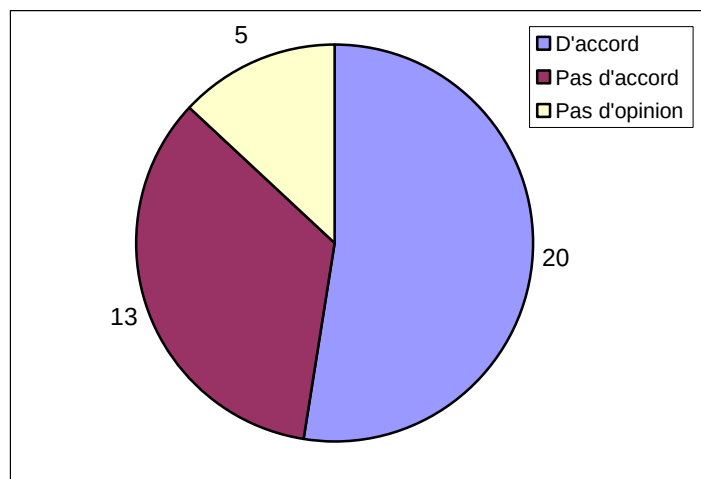


Figure 1: Opinion des institutions interrogées concernant l'affirmation: « les paiements devraient être ajustés à la gravité du problème environnemental rencontré dans une zone spécifique »

En fait, il existe différentes raisons pour lesquelles les acteurs sont à la fois attachés à la primauté de l'amélioration de la qualité de l'eau par rapport à d'autres objectifs environnementaux et opposés à un ciblage des soutiens dans les zones les plus polluées. Pour certains, il s'agit de légitimer des aides aux revenus agricoles, pour d'autres, c'est l'occasion d'exhiber une politique d'ampleur en faveur de la qualité de l'eau qui, même si elle ne suit pas le principe Pollueur-Payeur, ne permet pas non plus de subventionner uniquement les pollueurs, ce qui serait politiquement inacceptable.

Les autres objectifs sont étroitement liés aux positions affichées par les institutions sur les questions environnementales.

L'équité, objectif essentiellement agricole, fait l'objet de nombreuses interprétations et c'est pourquoi nous écartons cet aspect dans la suite de l'analyse.

Deux visions différentes se confrontent:

- L'équité entendue comme l'égalité de tous les agriculteurs devant la possibilité d'adopter un contrat (position défendue par la FDSEA), notamment pour compenser la baisse des soutiens procurés par le 1^{er} pilier.
- L'équité entendue comme la nécessité d'utiliser les MAE pour corriger les inégalités résultant de l'allocation des soutiens du 1er pilier (position défendue par la Confédération paysanne).

Ces deux visions, qui ne sont que l'expression de points de vue différents quant à l'allocation des revenus opérée par les MAE, conduisent à rejeter tout principe de ciblage sur des enjeux de réduction des externalités négatives.

Enfin, la question de la modalité des soutiens dépend aussi assez largement des priorités arrêtées en matière environnementale.

Ainsi, à la volonté d'améliorer la production d'aménités est associée l'idée d'un soutien pérenne puisqu'elle implique la rémunération des agriculteurs pour des actions qu'ils ne continueraient pas à assurer sans soutien.

Au contraire, la réduction des effets négatifs, qui fait de plus en plus l'objet de réglementations, est plutôt synonyme de soutiens à vocation transitoire, puisqu'elle est essentiellement perçue comme un appui à la mise en conformité avec la législation, voire à des mutations plus profondes.

4 Evaluation de l'efficacité des MAE

L'objectif de cette partie est d'évaluer l'efficacité des politiques agro-environnementales. La logique « ascendante » de la politique agro-environnementale et la diversité de contrats et de mesures à laquelle elle a conduit rend difficile la mesure de ses résultats.

C'est pourquoi nous parlons ici d'évaluation du succès de la relation contractuelle.

Nous chercherons à comparer le succès de la relation contractuelle dans les trois départements de Basse-Normandie. Les indicateurs définis et utilisés pour évaluer ce succès sont de deux types:

- quantitatifs (niveau de contractualisation);
- qualitatifs: il s'agit d'une part d'une mesure de l'adéquation entre les objectifs de la politique et la demande des parties (pertinence de la politique) et, d'autre part, d'une estimation de la réalisation des objectifs de la politique.

4.1 Niveau de contractualisation

Le niveau de contractualisation est un indicateur incontournable du succès de la relation contractuelle puisqu'il suppose qu'il y a eu rencontre entre l'offre et la demande de biens et services environnementaux. Un taux de contractualisation élevé implique en effet:

- d'un côté, que les agriculteurs sont satisfaits de ce qu'il leur est proposé et adhèrent aux clauses du contrat au travers desquelles s'expriment les attentes de la société;
- et de l'autre, que les effets environnementaux sont susceptibles d'être forts et donc de répondre à la demande sociale. Ainsi, pour le MAP², *«la contractualisation est également un élément essentiel à l'efficacité»*

² Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

A l'échelle de la Région Basse-Normandie, 22,5 % des exploitations professionnelles³ ont souscrit des contrats agro-environnementaux.

Tableau 1: Contractualisation en Basse-Normandie à la fin de l'année 2005

Département	Nombre d'exploitations professionnelles	Nombre de CTE/CAD signés fin 2005	% CTE/CAD (exploitations professionnelles)
Manche	6900	1639	24%
Calvados	4483	1101	25%
Orne	4430	815	18%
Basse-Normandie	15813	3555	22,5%

Sources: Agreste et ADASEA

La contractualisation n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire bas-normand.

En effet, le département de la Manche a vu se concrétiser sur son territoire un nombre bien plus important de contrats que les deux autres départements, Calvados et Orne. L'expérience de l'agro-environnement acquise lors des précédents dispositifs agro-environnementaux dans lesquels ce département s'était déjà investi, a sans doute contribué à créer rapidement une dynamique autour des CTE.

Cependant, ce n'est pas dans ce département mais dans celui du Calvados que le taux de contractualisation (nombre de contrats rapporté au nombre d'exploitations professionnelles) est le plus élevé. En effet, la Manche comptant un nombre plus important d'exploitations et une SAU moyenne par exploitation plus faible, le taux de contractualisation ainsi que les surfaces contractualisées y sont moins importantes que dans le département du Calvados⁴.

L'Orne, par contre, reste le département où nombre de contrats, taux de contractualisation et surfaces contractualisées sont les plus faibles.

Il est également important de souligner qu'à l'intérieur même des départements, des disparités sont constatées en terme de contractualisation.

Ainsi, dans le département de la Manche, c'est surtout au Nord (presqu'île du Cotentin) que la contractualisation est importante avec un taux de contractualisation dans certaines zones supérieur à 21 % (Côte du Bessin, La Hague) voire à 31 % (Val de Saire).

Dans le Calvados, deux zones se démarquent: le Bessin avec un taux en moyenne supérieur à 11% et qui excède 21 % dans certaines zones et le Pays d'Auge.

³ Source: Agreste, *Mémento régional Basse-Normandie* et ADASEA *Contrats d'Agriculture Durable, Observatoire régional, Normandie 2005*.

⁴ Eureval-C3E, *Evaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n°1257/99 du Conseil, concernant le soutien au développement rural, partie sur le soutien à l'agro-environnement (chapitre IV du RDR) et le Contrat Territorial d'Exploitation, lot Basse-Normandie n°8b, Rapport final MAE, 15 juin 2003*.

Enfin, dans l'Orne, le taux de contractualisation est certes plus homogène sur l'ensemble du territoire mais il peine à dépasser les 10 %, sauf sur le territoire des Parcs Naturels Régionaux, notamment sur celui du Perche, et, plus récemment, sur le PNR Normandie-Maine⁵.

Par ailleurs, sur la centaine de mesures retenues dans la synthèse agro-environnementale de la région, seules une dizaine ont une contractualisation conséquente. En fait, six mesures représentent près de 80 % de la surface contractualisée.

Il s'agit de:

- la mesure 0301A (implantation d'une culture intermédiaire sur sol laissé nu en hiver), qui représente à elle seule près de 23% des MAE contractualisées en 2003;
- la mesure 2001 (gestion extensive de la prairie par la fauche) dont les trois options représentent 25% de la surface contractualisée;
- La mesure 0602A (entretien des haies) qui représente à elle seule 94% du nombre de mètres linéaires contractualisés;
- Les mesures 0801A (lutte raisonnée), 0901A (réduction de 20% des apports azotés par rapport à des références par culture) et 0903A (adapter la fertilisation en fonction des résultats d'analyse), essentiellement contractualisées dans le Calvados.

Deux autres mesures méritent également d'être considérées:

- la mesure 1601A (utilisation tardive de la parcelle), retenue par le projet ITAES car elle constitue un exemple de mesure particulièrement précise et territorialisée. Conçue pour répondre aux attentes du territoire du PNR des Marais du Cotentin et du Bessin, elle était également accessible aux agriculteurs du Parc du Perche. Néanmoins, elle n'a eu un taux de contractualisation significatif que dans les marais du Cotentin et du Bessin et essentiellement dans le département de la Manche;
- la mesure 0202A (introduction de cultures supplémentaires non légumières dans les exploitations légumières), importante non pas parce qu'elle a un taux de contractualisation élevée, mais parce qu'elle a un poids financier non négligeable. Elle représente en effet près de 14,5 % du budget prévu pour les MAE alors qu'elle ne concerne que 3600 hectares très localisés. Bien que proposée dans les trois départements, cette mesure n'a été prise que par les producteurs légumiers de la Manche et les surfaces sous contrat sont donc confinées dans trois secteurs: le Val de Saire, la côte sud de la Hague et la côte du Coutançais.

Le niveau de contractualisation laisse ainsi apparaître des différences entre départements; le Calvados et la Manche affichant des résultats nettement plus positifs que l'Orne. Cela permet également d'esquisser des zones où le rapprochement entre l'offre et la demande s'est mieux réalisé qu'ailleurs. C'est le cas notamment du nord de la Manche avec la zone légumière du Val de Saire.

⁵ ADASEA de Normandie, Observatoire des Contrats Territoriaux d'Exploitation, Normandie - n°1.

Cependant, prendre en considération le seul niveau de contractualisation ne permet pas de voir comment les attentes exprimées par chacun des acteurs ont été prises en compte dans les contrats proposés. Ces derniers ont en effet pu être contractualisés simplement parce qu'ils convenaient aux seules attentes des agriculteurs, auquel cas on ne sait rien de la façon dont ils intègrent les attentes exprimées par la société. C'est pourquoi il convient d'évaluer l'adéquation entre les objectifs visés par les contrats et les souhaits formulés par les différentes parties.

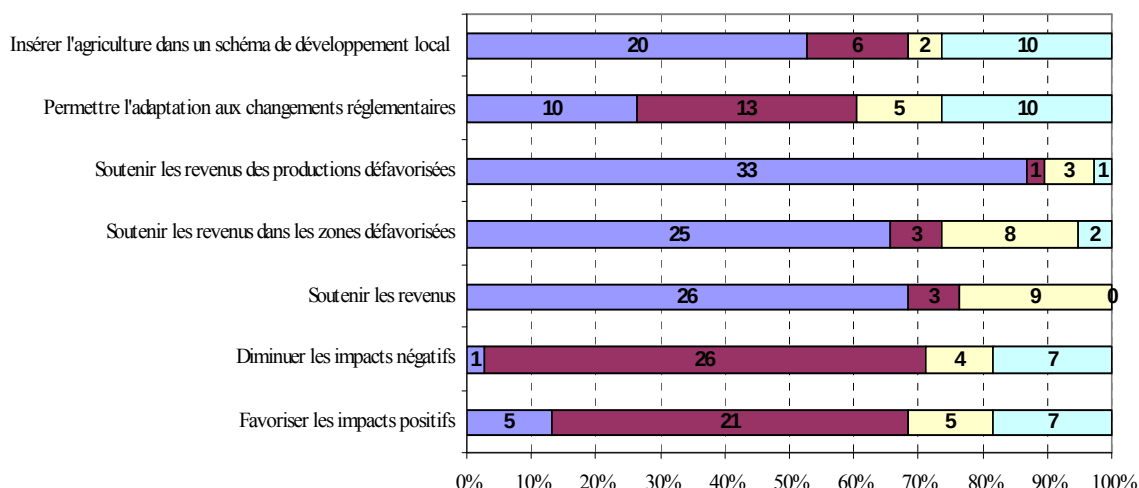
4.2 Adéquation entre la demande des parties et les objectifs des contrats

❖ Une politique plus ou moins en adéquation avec les attentes exprimées par les parties

L'analyse des objectifs des MAE tels qu'ils sont perçus par l'ensemble des institutions interrogées montre une relative adéquation avec les principaux souhaits formulés. Ainsi, d'après les acteurs interrogés, les enjeux environnementaux ont été prioritaires pour les MAE, avec, en premier lieu, la réduction des externalités négatives, puis l'amélioration de la production d'aménités.

Par contre, il est difficile de conclure quant à la prise en compte des demandes moins consensuelles telles que l'équité ou la question de la modalité des soutiens (transitoires ou pérennes) dans la mise en œuvre des MAE.

Le graphique suivant indique, par objectif, le nombre d'institutions pour lesquelles l'objectif perçu correspond à l'attente individuellement exprimée.



« *Objectif non cité* » signifie que l'objectif en question n'a été mentionné, par les personnes interrogées, ni comme étant perçu comme un objectif principal de la politique, ni comme étant une attente vis à vis des contrats.

« *Objectif pas en adéquation avec la demande* » signifie que l'objectif en question est perçu comme faisant partie des principaux objectifs visés par les contrats alors qu'il ne fait pas partie des attentes des institutions vis à vis de la politique agro-environnementale.

« *Demande pas prise en compte* » concerne des attentes exprimées par les acteurs mais qu'ils ne perçoivent pas comme faisant partie des objectifs principaux des contrats mis en place.

« *Demande prise en compte* » fait référence à des attentes exprimées qui sont perçues comme ayant bien été intégrées dans les objectifs des contrats.

Figure 2: Prise en compte de la demande des parties dans les objectifs des MAE

Plusieurs résultats apparaissent ici:

- Les MAE telles qu'elles sont définies dans le cadre des CTE/CAD intègrent, bien dans leurs objectifs, la demande émise par l'ensemble des acteurs d'une amélioration de l'état de l'environnement;
- La demande d'« adaptation des systèmes aux changements de prix et aux politiques environnementales » est également considérée comme étant prise en compte par 13 des acteurs interrogés. Cependant, pour cet objectif, l'adéquation avec la demande est plus discutable. Cela s'explique en partie par les différentes interprétations qui ont pu en être faites. En effet, ceux qui défendaient ici l'idée que les MAE devaient permettre d'amener les systèmes d'exploitations à s'extensifier en adoptant des pratiques plus durables (idées d'aides transitoires), ont globalement considéré que leur demande n'avait pas été prise en compte par les MAE. Par contre, ceux qui entendaient par cet objectif que les MAE devaient permettre aux exploitations de maintenir leur compétitivité tout en s'adaptant à la baisse des prix du marché et aux nouvelles réglementations environnementales (conditionnalité, par exemple) ont considéré que leur demande avait été prise en compte dans la mise en œuvre des CTE/CAD.
- Enfin, pour un cinquième des personnes interrogées, le soutien au revenu s'est imposé comme un objectif des MAE telles qu'elles ont été définies et mises en œuvre alors qu'il ne correspondait pas à une demande des parties au contrat. Pour la plupart des institutions, le soutien aux revenus agricoles est un enjeu majeur de la politique agricole et les MAE ont été détournées au profit de cet enjeu alors qu'elles ne constituent pas un

outil adéquat pour y répondre. La majorité des acteurs considèrent que les objectifs de soutien aux revenus n'ont, en effet, aucun rapport avec l'agro-environnement et, pour eux, ils ne devraient absolument pas entrer en ligne de compte dans la politique agro-environnementale.

Globalement, trois objectifs des contrats apparaissent donc en adéquation avec les attentes exprimées par les acteurs institutionnels: réduire les impacts environnementaux négatifs de l'agriculture, améliorer les effets positifs et de façon moins certaine, permettre l'adaptation des systèmes aux changements de prix et aux politiques environnementales. Cependant, les demandes exprimées par les acteurs ont été plus ou moins bien prises en compte selon les départements.

❖ Une adéquation plus importante dans le département de la Manche

L'adéquation entre objectifs perçus et attentes des acteurs est bien meilleure dans la Manche puisque sur l'ensemble des objectifs mentionnés, les acteurs de ce département ont considéré à 70 % que leur demande était bien prise en compte.

L'Orne et le Calvados, avec une prise en compte des demandes estimée à 40 %, ont une adéquation nettement inférieure.

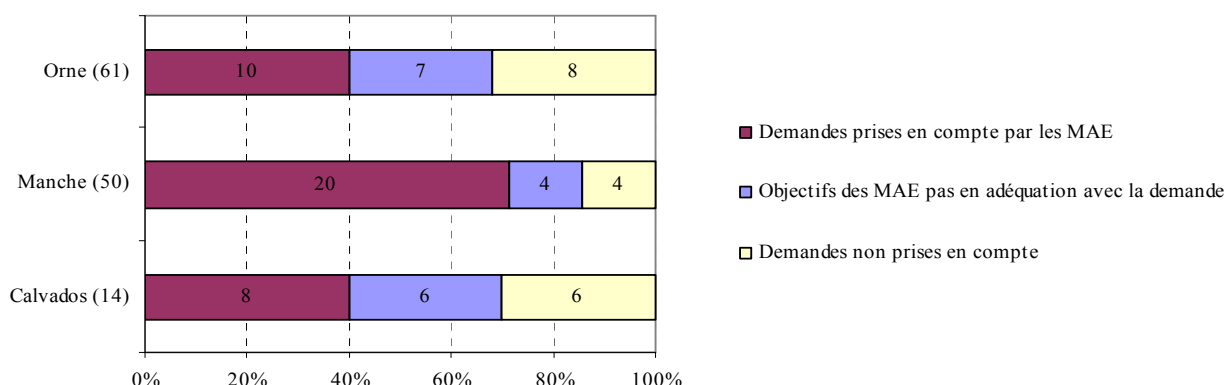


Figure 3: Adéquation entre objectifs des CTE/CAD tels qu'ils ont été perçus et les attentes exprimées: comparaison entre départements

Un complément d'information doit être apporté en confrontant les mesures les plus importantes en terme de contractualisation avec l'ensemble des attentes identifiées afin de voir comment celles-ci sont intégrées dans les contrats proposés.

❖ Des objectifs pas également pris en compte par toutes les mesures

Six mesures, parmi les huit citées précédemment, ont été retenues pour cette analyse: les mesures 0301A, 2001 et 0602A, de par leur taux de contractualisation important, la mesure 202A de par son importance budgétaire, la mesure 1601 et enfin la mesure 801A.

Ces différentes mesures sont brièvement présentées en Annexe 2.

L'évaluation environnementale des mesures réalisée par un panel d'experts dans le cadre du projet ITAES (INRA-ESR) donne un certain nombre d'informations quant aux objectifs réellement intégrés par les mesures et à leur pertinence technique par rapport aux enjeux identifiés.

La confrontation des résultats obtenus aux attentes des différentes parties telles qu'elles ont été identifiées précédemment permet d'en déduire la façon dont chacune de ces mesures tient compte des principaux objectifs des parties.

Tableau 2: Intégration des objectifs par les mesures retenues

Objectifs	Réduire les impacts négatifs	Augmenter les effets positifs		Ciblage environnemental	« Vocation temporelle » des soutiens
Mesures	eau	paysage	biodiversité		
0202A	++	0	+	++	Transitoire
0301A	++	0	+	0	Transitoire
0602A	+	++	++	0	Pérenne
0801A	+	0	0	0	Transitoire
1601	+	+	++	++	Pérenne
2001	+	+	+	0	Pérenne

++: la mesure prend très bien en compte l'objectif

+: la mesure prend en compte l'objectif

Trois mesures intègrent globalement bien l'ensemble des attentes des acteurs. Il s'agit des mesures 1601, 0602A et 0202A.

Il convient néanmoins de souligner qu'elles correspondent à des logiques très différentes:

La mesure 0202A vise essentiellement à réduire les intrants agricoles utilisés pour les cultures maraîchères, sources de pollution importante des eaux. Les experts considèrent que ses effets potentiels sur la qualité de l'eau sont forts. Accessoirement, la moindre utilisation de traitements phytosanitaires peut également avoir des répercussions sur la biodiversité. Mais son objectif prioritaire est bel et bien de réduire les impacts négatifs.

Par ailleurs, cette mesure répond à une logique de soutien transitoire. En effet, l'introduction d'une autre famille de cultures dans la rotation apporte une amélioration agronomique notoire, qui incite les producteurs à poursuivre cette pratique sans que l'aide soit reconduite.

Ce n'est pas le cas **des mesures 0602A et 1601**, qui elles, ont pour vocation première d'améliorer la production d'aménités.

Aussi, ces deux mesures justifient un soutien qui a vocation à se pérenniser dans la mesure où, sans prise en charge par la société des surcoûts induits par ces pratiques, les agriculteurs abandonneraient ces activités.

Néanmoins, les mesures 0202A et 1601 ont un point commun: elles répondent à une logique de ciblage environnemental. Ce sont, en effet, des mesures très spécifiques à une production, les cultures légumières, ou à un contexte particulier, l'agriculture en zone de marais, et qui sont, de ce fait, localisées sur des zones relativement restreintes.

Cependant, la logique de distribution des revenus inhérente à ces deux mesures est différente: alors que la 1601 permet une allocation des aides favorables à des agriculteurs moins favorisés par le premier pilier, et peut donc être considérée comme conforme à l'objectif d'« équité » tel que défendu par la Confédération Paysanne, la mesure 0202A revient à distribuer des primes très élevées à l'une des activités agricoles les plus polluantes de la région. Une logique de répartition qui est largement contestée par l'ensemble des acteurs agricoles.

Les mesures 0301A et 2001 offrent une adéquation moyenne entre les objectifs des MAE et les attentes des parties en particulier parce que leur impact sur l'environnement est jugé limité. De plus, aucune de ces deux mesures ne répond à une logique de ciblage. La distribution de revenu opérée par ces mesures correspond aux attentes exprimées par la FNSEA, à savoir une accessibilité des soutiens au plus grand nombre.

Une différence importante entre les deux mesures est à noter. La 2001 est essentiellement une aide au maintien des systèmes herbagers, qui a donc vocation à se pérenniser. La 0301A, par contre, est typiquement une mesure à vocation transitoire puisque les règles imposées par son cahier des charges sont aujourd'hui intégrées aux obligations à respecter dans le cadre des BCAA⁶, exigences qui entrent dans le champ de la conditionnalité des aides PAC. De plus, comme pour la mesure 0202A, l'amélioration agronomique résultant du couvert incite les agriculteurs à poursuivre ces pratiques au-delà de la période du contrat.

La mesure 0801A ne concorde pas avec la demande exprimée par les différents acteurs institutionnels. En effet, son impact environnemental sur la qualité de l'eau est jugé faible et, par ailleurs, elle ne prend en compte aucun des deux enjeux relatifs aux aménités (paysage et biodiversité). De plus, elle ne fait pas l'objet d'un ciblage environnemental.

Enfin, elle fait partie des mesures que la réglementation a aujourd'hui rattrapées, notamment avec le projet de loi sur l'eau et l'intégration de la directive Nitrates à la conditionnalité des aides PAC.

L'observation des zones où ces mesures sont contractualisées nous indique que l'adéquation entre attentes des parties et les objectifs effectivement visés par les MAE est meilleure dans le département de la Manche.

Toutes les mesures jugées pertinentes ont été contractualisées de façon significative dans ce département. C'est notamment le cas des mesures 0202A et 1601, contractualisées uniquement dans la Manche et plus particulièrement dans certaines zones comme le Parc des marais du Cotentin et du Bessin et le Val de Saire.

⁶ Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales

Le Calvados affiche des résultats moins bons, son taux de couverture ne pouvant être qualifié d'important que pour la mesure 0801A, c'est-à-dire celle qui intègre le moins bien les attentes des agriculteurs et de la société.

L'Orne, qui n'a de couverture importante pour aucune de ces mesures, est sans conteste le département dans lequel l'adéquation est finalement la plus mauvaise. Seul une petite partie Ouest du département semble significativement couverte, mais par des mesures prenant moyennement en considération la demande des acteurs.

Une bonne prise en compte par les MAE des attentes affichées par les différentes institutions est une condition nécessaire mais pas suffisante à l'efficacité des MAE. En effet, la politique doit parvenir à atteindre ses objectifs pour pouvoir être qualifiée d'efficace.

4.3 Réalisation des objectifs

La réalisation des objectifs ne pouvant pas être directement mesurée, nous cherchons à estimer le niveau de satisfaction des acteurs interrogés vis-à-vis de la politique mise en œuvre.

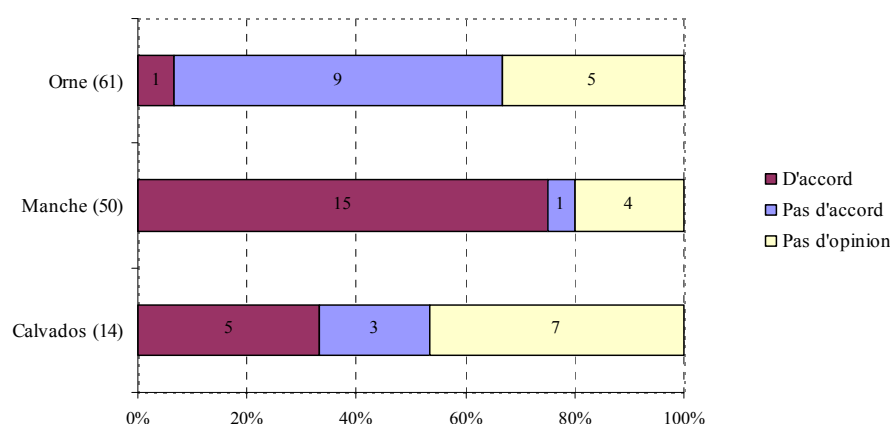


Figure 4: Opinion exprimée par les acteurs concernant l'affirmation: "Les MAE s'attaquent suffisamment aux problèmes environnementaux: comparaison entre départements"

Globalement, les MAE ne sont pas perçues comme réalisant bien les objectifs pour lesquelles elles ont été mises en œuvre. En effet, pour plus de la moitié des institutions interrogées, les MAE n'apportent pas une réponse satisfaisante aux objectifs visés.

Etant donné la diversité des mesures contractualisées d'un département à l'autre, les réponses obtenues par département diffèrent.

L'ensemble des enjeux environnementaux est a priori beaucoup mieux traité dans la Manche que dans les deux autres départements. La réalisation des objectifs environnementaux est effectivement estimée médiocre dans le département du Calvados, et très mauvaise dans l'Orne, où un seul acteur la juge satisfaisante.

En effet, l'impact environnemental des mesures est, pour beaucoup, largement insuffisant, surtout en terme de réduction des effets négatifs. La politique souffre par ailleurs d'un manque de ciblage. Elle est souvent dénoncée comme étant simplement du « saupoudrage » d'actions sur un trop large territoire, d'autant plus inefficace que la contractualisation n'est pas suffisante pour atteindre des effets significatifs et visibles.

Néanmoins, des nuances existent selon l'enjeu considéré. Ainsi, les questions liées à l'amélioration des effets positifs (paysage et biodiversité) semblent nettement mieux traitées dans le département de la Manche. D'après la perception des acteurs institutionnels de ce département, les MAE mises en place offrent des résultats satisfaisants dans ce domaine. Par contre, c'est dans le Calvados que les MAE sont perçues comme traitant le mieux les problèmes relatifs à la qualité de l'eau.

Enfin, quel que soit l'enjeu, l'Orne concentre le plus grand nombre d'avis exprimés défavorables quant à l'efficacité des MAE.

Il faut noter que, globalement, de nombreux acteurs reconnaissent aux CTE/CAD le mérite d'avoir insufflé une réelle prise de conscience, au sein du monde agricole, de l'impact que l'agriculture a sur l'environnement et de la nécessité de mettre en place des actions en faveur de celui-ci.

4.4 Synthèse: évaluation de l'efficacité des MAE

Tableau 3: Evaluation de l'efficacité des MAE par département

	Contractualisation	Adéquation	Réalisation	Indicateur d'Efficacité	Remarques
Calvados (14)	++	+	-	+	L'indicateur d'efficacité peut être considéré comme moyen à satisfaisant pour la qualité de l'eau
Manche (50)	++	++	++	++	Les objectifs liés à la production d'aménités mieux réalisés que ceux liés à la réduction des nuisances
Orne (61)	-	-	-	-	Aucun enjeu ne semble réellement être traité de façon satisfaisante

Le Tableau 3 indique que, globalement, l'efficacité des MAE ne peut être jugée satisfaisante que dans la Manche. Fort de ce constat et au vu des disparités importantes qui existent entre

départements, voire à l'intérieur même d'un département, il est important de s'interroger sur les facteurs qui peuvent conduire à de tels écarts.

5 Les facteurs favorisant l'efficacité des MAE

L'objectif de cette partie est d'expliquer les différences d'efficacité constatées dans les trois départements bas-normands.

Trois types de facteurs susceptibles d'influencer la réussite de la politique ont été identifiés: la concertation, c'est à dire la participation d'acteurs diversifiés, les moyens déployés par les institutions et l'environnement institutionnel.

L'analyse de ces trois éléments dans les procédures d'élaboration et de mise en œuvre des MAE et leur mise en perspective avec les différentes configurations départementales permet de voir dans quelles mesures ils ont influencé chacune des composantes de l'indicateur d'efficacité que nous avons défini (contractualisation, adéquation et réalisations).

5.1 Nombre et qualité des acteurs participants au dispositif: l'importance d'une large concertation

Plusieurs hypothèses peuvent être faites quant à la participation des différents types d'acteurs et à leur rôle dans l'ensemble du processus, c'est à dire dans les phases d'élaboration (de la définition des enjeux du territoire à la rédaction des contrats-types) et de mise en œuvre (montage des dossiers, suivi des différents projets, conseils administratifs ou techniques aux agriculteurs etc.).

Une véritable concertation est souvent assimilée à un gage de réussite, et ce pour plusieurs raisons:

- elle permet une meilleure prise en compte de la demande sociale, de tous les intérêts en présence, et a donc une influence positive sur l'adéquation entre objectifs des parties et objectifs intégrés dans les contrats;
- elle permet également un partage d'expériences, de compétences et de savoir-faire entre les différents domaines (agricole, environnement, territoire, économie) que recouvre le concept de multifonctionnalité de l'agriculture, et influence donc positivement sur les réalisations, dans la mesure où l'efficacité des mesures est améliorée;
- enfin, la qualité des différents acteurs associés à cette concertation joue sur le niveau de contractualisation. Certains acteurs sont en effet en contact direct et régulier avec des agriculteurs (par exemple, les coopératives avec leurs adhérents) et ont donc plus de facilités que d'autres pour les atteindre.

L'étude du déroulement des procédures d'élaboration et de mise en œuvre des MAE dans chaque département permet de tester la validité de ces hypothèses.

❖ Les acteurs impliqués dans chaque département

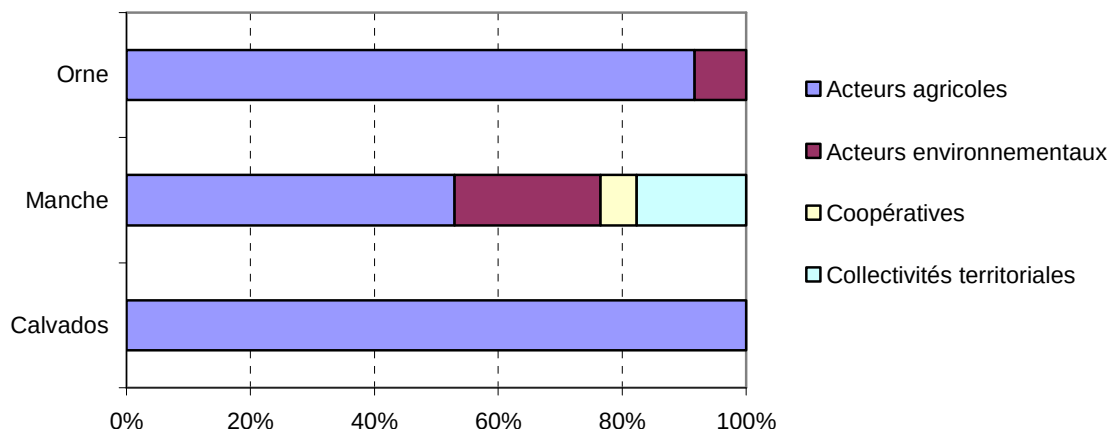


Figure 5: Influence des différentes catégories d'institution dans le processus d'élaboration des MAE: comparaison entre départements.

➤ Calvados

Dans le Calvados, la phase d'élaboration des contrats a été assurée conjointement par les trois institutions agricoles « traditionnelles » que sont: la DDAF, la chambre d'agriculture et l'ADASEA.

La chambre d'agriculture a d'ailleurs bénéficié d'une très forte influence sur l'élaboration des contrats. Partie prenante de la définition des enjeux, elle a ensuite vraisemblablement eu une part active dans la rédaction des cahiers des charges des mesures, puis dans l'élaboration des contrats-types. L'emprise de la chambre d'agriculture est confirmée par son omniprésence dans le dispositif puisqu'elle a eu également un rôle important dans la procédure de mise en œuvre. Il est à noter que les collectivités locales sont absentes du dispositif.

➤ Manche

Dans le département de la Manche, le nombre d'institutions parties prenantes à la phase d'élaboration est plus important. Les étapes de définition des enjeux et de rédaction des cahiers des charges ont essentiellement été prises en charge par l'administration agricole, aidée des chambres d'agriculture et de l'ADASEA.

A l'issue de la phase de préfiguration (définition des enjeux), le département a été découpé en six territoires homogènes⁷. A chacun de ces territoires devait correspondre un contrat-type.

Deux collectivités territoriales ont été porteuses d'un projet sur leur territoire.

- Le Parc Naturel Régional des Marais du Cotentin et du Bessin qui a mis en place un contrat-type « Région de Marais ».

⁷ Hague, Cotentin, Coutançais, Saint-Lois, Mortainais, Avranchin.

Pionnier dans l'utilisation des MAE, le Parc s'est impliqué dans la rédaction des cahiers des charges dans le but d'adapter les mesures aux besoins de son territoire.

- la Communauté de communes de La Hague a été à l'initiative d'un contrat-type « Hague ».

A coté de ces approches territoriales, des démarches de filières ont été instaurées par des coopératives, qui ont également joué un rôle non négligeable.

- Les Maîtres Laitiers du Cotentins, ont porté un contrat pour la filière lait;
- Le Groupement d'Intérêt Economique SILEBAN⁸ (organisé autour de deux coopératives légumières) a élaboré des contrats destinés aux cultures maraîchères du Val de Saire et de la côte Ouest pour la filière légumes.

Contrairement à ce qui avait été constaté dans le Calvados, aucun acteur n'a jouit ici d'une influence prépondérante par rapport aux autres dans la phase d'élaboration.

La phase de mise en œuvre a essentiellement été assurée par les acteurs « traditionnels »: ADASEA, syndicats agricoles, Chambre d'agriculture. Les coopératives agricoles ainsi que le PNR des Marais du Cotentin et du Bessin se sont également investies dans cette phase, en ce qui concerne principalement l'appui et le conseil aux agriculteurs.

On constate donc une hétérogénéité des forces d'influence et un relatif équilibre entre acteurs agricoles et intérêts sociétaux représentés par l'administration environnementale et les collectivités territoriales et ce sur l'ensemble des étapes de la politique. En effet, aucune phase (exceptées les fonctions de notification et de paiement, exclusivement réservées à l'administration de contrôle) n'est monopolisée par un seul acteur.

➤ Orne

Dans l'Orne, la position dominante de l'administration agricole est indéniable. En effet, dans ce département, face aux réticences initiales de toute une frange de la profession agricole vis-à-vis des CTE et à l'inertie qui en a découlé, l'administration s'est vue dans l'obligation de prendre les devants et « d'imposer » la mise en œuvre de la politique sur le territoire. Cela s'est soldé par l'élaboration d'un contrat-type accessible à tous les agriculteurs du département et offrant un choix de mesures assez générales et peu contraignantes.

Ce n'est donc qu'après un démarrage tardif que d'autres acteurs, jusqu'alors confrontés au rejet initial de la politique par les principales Organisations Professionnelles Agricoles (OPA) du département, ont eu enfin la possibilité de s'impliquer, et ce peu de temps avant le remplacement du CTE par le CAD, pour lequel l'administration est redevenue l'acteur central de la politique.

Malgré ces circonstances, différentes dynamiques ont vu le jour:

⁸ Société d'investissement et de développement pour les cultures légumières et horticoles en Basse-Normandie

- Certaines collectivités territoriales se sont ainsi impliquées dans l'élaboration des MAE. Le PNR du Perche a été porteur d'un projet et le PNR Normandie-Maine a été impliqué dans la rédaction de certains cahiers des charges (exemple: vergers poiriers de haute tige). Par ailleurs, le Conseil général a tenté de porter un projet collectif autour de l'enjeu eau mais celui-ci a été refusé en CDOA;
- La Confédération paysanne et la FRCIVAM, rencontrés dans ce département, ont tenté de mettre en place un contrat-type autour d'une mesure spécifique, la mesure 0104, destinée à convertir les systèmes d'exploitations en systèmes fourragers à base d'herbe et à faible niveau d'intrants. Ces deux structures ont ainsi beaucoup travaillé à la définition et à la territorialisation de cette mesure qui s'est heurtée à la réticence d'autres acteurs agricoles (la FDSEA, notamment, y était opposée).

La phase de mise en œuvre a, ici aussi, essentiellement été assurée par les acteurs « traditionnels »: ADASEA, et Chambre d'agriculture principalement. Par ailleurs, les PNR ont également tenté d'être présents sur l'ensemble du dispositif et ont contribué au montage des dossiers, au suivi des projets et, dans une moindre mesure, au conseil des agriculteurs.

La domination des acteurs agricoles, et plus particulièrement ici de l'administration, reste toutefois très marquée. Les autres catégories d'acteurs institutionnels ne sont pas réellement parvenues à s'impliquer et à imposer leur vision des choses. Ces difficultés, dues à la très forte réticence d'une partie de la profession agricole et au fait que la seule solution finalement proposée par l'administration pour surmonter cet obstacle ait été un contrat-type « standard » accessible à tous, témoignent du manque d'ambition flagrant de la politique de ce département.

Un constat s'impose: la plus forte pluralité du dispositif agro-environnemental dans la Manche va de paire avec un découpage du territoire en fonction des enjeux environnementaux. Le nombre d'acteurs impliqués et, surtout leur diversité y est plus importante que dans les deux autres départements où la dominance d'une institution par rapport aux autres et le nombre restreint et peu diversifié des autres participants caractérise le fonctionnement du dispositif.

❖ **La concertation: facteur essentiel au succès de la relation contractuelle**

La participation apparaît donc comme un facteur de nature à favoriser le succès de la politique.

Dans une large mesure, le déséquilibre des rapports de force au profit des acteurs agricoles, (Chambre d'Agriculture et Administration agricoles) est fortement ressenti par les acteurs qui expriment clairement la volonté de voir associer au dispositif des associations environnementales ou autres représentants de la société rurale. En effet, ces acteurs défendent des intérêts sociétaux directement concernés par l'agro-environnement et leur implication pourrait conduire à une meilleure prise en compte de l'intérêt général et, donc, à une meilleure

adéquation entre demande sociale et objectifs des contrats, condition indispensable à une acceptation de la politique.

Les collectivités territoriales font également partie des institutions dont beaucoup d'acteurs, notamment dans le Calvados et dans l'Orne, considèrent que l'influence devrait être renforcée. En effet, leurs représentants étant directement élus par la population locale, elles ont toute légitimité pour porter la demande sociale de leur territoire. De plus, un dispositif pensé et décidé par les autorités publiques locales est susceptible de fournir des solutions plus adaptées aux enjeux locaux et une meilleure territorialisation, et donc précision, de la politique. Une plus grande efficacité environnementale pourrait ainsi être atteinte.

Ainsi, l'étendue plus importante des prérogatives des collectivités dans la Manche peut être un argument avancé pour justifier à la fois une meilleure adéquation des objectifs des contrats aux attentes des parties et des réalisations plus satisfaisantes dans ce département. Les exemples du PNR des Marais du Cotentin et du Bessin et de la Hague, où l'efficacité des MAE est jugée satisfaisante, confirment ces arguments.

Enfin, le succès constaté sur le territoire du PNR est aussi lié à l'implantation d'acteurs économiques. En effet, une plus forte implication des acteurs de type coopératives ou groupements de producteurs correspond à une approche plutôt basée sur une logique économique. L'idée est de voir comment améliorer la rentabilité de l'exploitation ou mieux valoriser la production, tout en prenant en considération les contraintes environnementales.

L'apport de ce type d'acteurs peut être intéressant:

- pour la contractualisation: les contrats s'adressant, en premier lieu, aux adhérents, il existe déjà des liens réciproques entre la structure porteuse de projet et les contractants potentiels (il est facile pour la coopérative d'atteindre ceux à qui le contrat s'adresse et symétriquement, l'accès à l'information des agriculteurs est presque assuré);
- mais aussi en terme de réalisation: les coopératives possédant une connaissance fine du fonctionnement technique des exploitations, elles sont en mesure de proposer des contrats adaptés au contexte des producteurs à qui elle s'adresse, permettant ainsi une meilleure combinaison entre contraintes liées à la production et contraintes liées à l'environnement, ce qui peut jouer sur leur efficacité.

Aussi, une large part du succès rencontré par les MAE dans le Nord de la Manche est imputable aux initiatives conduites par la coopérative des Maîtres Laitiers du Cotentin et par le SILEBAN, le premier étant implanté au cœur de la presqu'île du Cotentin et le second visant essentiellement les bassins légumiers du Val de Saire et de la côte ouest, zones où les trois indicateurs de succès de la politique sont jugés plus satisfaisants qu'ailleurs.

Le cas du département de la Manche et les aspirations de l'ensemble des institutions interrogées nous enseignent que c'est la combinaison de trois éléments qui conditionne

largement le succès des MAE, du point de vue de l'adéquation et des réalisations mais aussi de la contractualisation.

Ces trois éléments sont:

- l'hétérogénéité des acteurs participants;
- la concertation entre ces acteurs;
- une « subsidiarité » des actions menées: c'est-à-dire des démarches adaptées à chaque contexte (territorial, de production etc.) et ce à l'échelon le plus adapté.

5.2 Les moyens déployés par les institutions

De l'avis de nombreuses personnes interrogées, les MAE, parce qu'elles ont été mises en place dans un contexte particulier et qu'elles ont, depuis 1999, vocation à toucher un nombre important d'agriculteurs, ont requis la mobilisation de compétences techniques et de moyens humains et matériels importants.

Plusieurs hypothèses liées aux moyens déployés par les institutions peuvent être avancées:

- La disponibilité de moyens humains et techniques a un impact important sur le niveau de contractualisation dans la mesure où ils permettent un effort plus important de communication autour des contrats et surtout, où ils offrent la possibilité de traiter un nombre conséquent de dossiers;
- L'importance des compétences disponibles a une influence sur l'adéquation entre attentes des parties et objectifs visés par les contrats. En effet, la connaissance implique, pour les acteurs, une certaine crédibilité. Il devient alors plus facile, pour une institution, de faire valoir ses positions;
- L'ensemble des moyens et compétences disponibles joue beaucoup sur les réalisations. Ils permettent d'atteindre une plus grande précision des mesures, dans leur conception mais aussi dans leur mise en œuvre.

L'étude des moyens à disposition des institutions concernées montre que selon les départements, ces institutions n'étaient pas nécessairement toutes « armées » pour s'investir dans la mise en application du dispositif.

❖ L'importance des moyens mobilisés

➤ Sur la contractualisation

Dans la Manche, où les moyens techniques et humains ainsi que les compétences étaient disponibles au sein de plusieurs institutions, des résultats satisfaisants ont pu être atteints du point de vue de la contractualisation.

Il convient de distinguer la situation de la Manche de celle du Calvados. Dans le premier département, ces moyens sont répartis entre acteurs d'horizon divers (coopératives, PNR, etc.)

mais ont fait défaut, lors du lancement de la politique, aux principaux acteurs agricoles du dispositif (Chambre d'agriculture et ADASEA, qui ont dû beaucoup investir). Dans le second, où le taux de contractualisation est plus important, seule la chambre d'agriculture disposait dès le départ des moyens nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre des MAE.

Ainsi, la conséquence des moyens disponibles, si elle est indéniablement un facteur favorisant la contractualisation, s'avère plus efficace lorsqu'elle concerne les acteurs traditionnels agricoles. En effet, de par leur plus grande proximité avec les agriculteurs, il leur est plus facile d'en atteindre un nombre important et de bien allouer les moyens dont ils disposent à cet objectif (communication importante, moyens pour monter un grand nombre de dossiers, etc.).

La situation un peu particulière du département de l'Orne où, malgré le fait que plusieurs institutions estimaient disposer des moyens nécessaires à leurs tâches relatives aux MAE, le niveau de contractualisation est moindre, permet par ailleurs de souligner un autre point: le manque de moyens humains et l'impréparation à un tel programme de l'administration, qui a souvent eu le sentiment de ne pas avoir pu s'impliquer au-delà de ses missions strictement administratives.

Dans ce département, l'administration agricole a en effet dû, face au rejet de prise d'initiative d'une partie de la profession, porter presque seule le dispositif, alors qu'elle n'en avait pas les moyens. La contractualisation n'a, de ce fait, pas atteint un niveau satisfaisant. Ce qui confirme le rôle important des moyens mis à disposition des acteurs agricoles sur le niveau de contractualisation.

Les moyens peuvent également avoir un impact sur l'adéquation entre demande sociale et objectifs visés par le contrat.

➤ Sur l'adéquation entre la demande des parties et les objectifs de la politique

L'adéquation globalement bien plus satisfaisante constatée dans la Manche peut s'expliquer en partie par l'importance des moyens, et plus spécifiquement des compétences disponibles, et ce rapidement, au sein d'institutions diversifiées, porteuses d'intérêts autres qu'exclusivement agricoles (rôle important du PNR des Marais du Cotentin et du Bessin) ou, du moins, ayant une approche différente de celles des acteurs traditionnels (cas des coopératives Maîtres Laitiers du Cotentin et SILEBAN).

L'importance des compétences disponibles implique en effet que ces acteurs ont les moyens de faire entendre leur voix, leurs revendications dans le dispositif et, donc, de véritablement représenter des intérêts plus en phase avec la demande sociale.

Ainsi, l'un des griefs majeurs à l'encontre des CDOA, et l'argument le plus souvent avancé pour expliquer son échec en termes de concertation, est le manque de moyens et surtout de connaissances et de compétences des représentants d'autres intérêts sociétaux (associations environnementales, de consommateurs, etc.) sur le sujet et les difficultés à faire entendre leur voix ou même à prendre part concrètement aux débats.

Si les attentes de l'ensemble des parties ont pu être mieux prises en compte dans la Manche, la « toute-puissance » de la chambre d'agriculture dans le Calvados a fait qu'une seule aspiration, certes la plus importante, mais aussi la plus consensuelle (donc moins difficile à faire accepter aux agriculteurs), a été prise en compte: la nécessité d'améliorer la réduction des effets négatifs de l'activité agricole sur la qualité de l'eau.

Plus encore que sur l'adéquation, la répartition des moyens permettant à d'autres institutions que les acteurs traditionnels agricoles de faire valoir leur point de vue, a un impact important sur les réalisations des contrats.

➤ Sur les réalisations de la politique

Globalement, le déploiement de moyens importants a un impact sur les réalisations. En effet, l'importance des connaissances conduit à l'élaboration de mesures plus efficaces en terme environnemental.

La formation supplémentaire qu'ont acquise les organismes impliqués dans la mise en œuvre des mesures concerne souvent le contenu des cahiers des charges et ce dans le but d'aider les agriculteurs à respecter le mieux possible les modalités d'application des mesures.

Cela a notamment été le cas des Chambres d'agriculture du Calvados et de la Manche, de la FDSEA dans la Manche et de la Confédération paysanne dans l'Orne, cette dernière n'ayant cependant pas mis à profit les compétences acquises puisqu'elle n'a, semble t'il, pas pu être impliquée dans la mise en œuvre des contrats.

Le résultat escompté est une application plus précise des mesures par les agriculteurs, qui doit logiquement conduire à une plus grande efficacité.

L'importance des moyens humains engagés permet naturellement un meilleur suivi des agriculteurs et des actions engagées.

Ainsi, l'ensemble des moyens disponibles a un impact fort sur l'efficacité environnementale des mesures. Ceci est d'autant plus vrai lorsque ces moyens sont à disposition d'acteurs diversifiés (environnementaux, mais aussi économiques) qui sont susceptibles d'apporter une expertise complémentaire et, donc de permettre une meilleure précision des mesures que ce soit dans leur élaboration ou dans la façon dont elles sont mises en œuvre.

L'importance relevée ici du partage de moyens et de compétences conforte les hypothèses relatives à l'importance d'un dispositif concerté telles que développées dans la partie précédente.

5.3 Environnement institutionnel

Les relations entre agriculteurs et institutions, mais aussi entre diverses institutions parties prenantes de la politique, peuvent avoir un impact non négligeable sur le succès des contrats.

Trois éléments sont ici analysés:

- La lisibilité de la politique est particulièrement importante dans le cas d'une politique de type volontaire comme c'est le cas pour les MAE. Une bonne lisibilité de la procédure de montage de dossier, des obligations des parties au contrat ainsi que des résultats attendus de la politique permet en effet *(i)* aux agriculteurs de raisonner leur choix d'engagement et *(ii)* aux institutions impliquées de mieux délimiter leur rôle dans le processus. Elle peut ainsi conduire à un taux de contractualisation plus élevé ainsi qu'à une meilleure réalisation des objectifs.
La lisibilité de la politique permet également de justifier celle-ci auprès des différentes parties concernées.
- La transparence de la politique est évaluée en considérant les opinions des personnes interviewées sur la ponctualité des paiements agro-environnementaux, et sur la bonne gestion des contrats par l'administration. Argument de promotion des contrats, elle agit sur la motivation des agriculteurs à rejoindre le dispositif et surtout à respecter leurs engagements.
- Le climat de confiance, est évalué en considérant les opinions des personnes interviewées sur la stabilité des réglementations relatives aux MAE; et sur le niveau de confiance des Ministères de l'Agriculture et de l'Environnement vis-à-vis des réseaux d'acteurs agricoles impliqués dans l'application de la politique (ADASEA, chambres d'agriculture etc.). Un bon climat de confiance favorise les échanges ce qui induit des effets positifs à la fois sur la contractualisation, et sur l'adéquation entre *(i)* attentes des parties, *(ii)* objectifs des contrats et *(iii)* réalisations de la politique.

L'analyse des trois critères dans chaque département ne permet pas vraiment de confirmer ces hypothèses. (Figure 6).

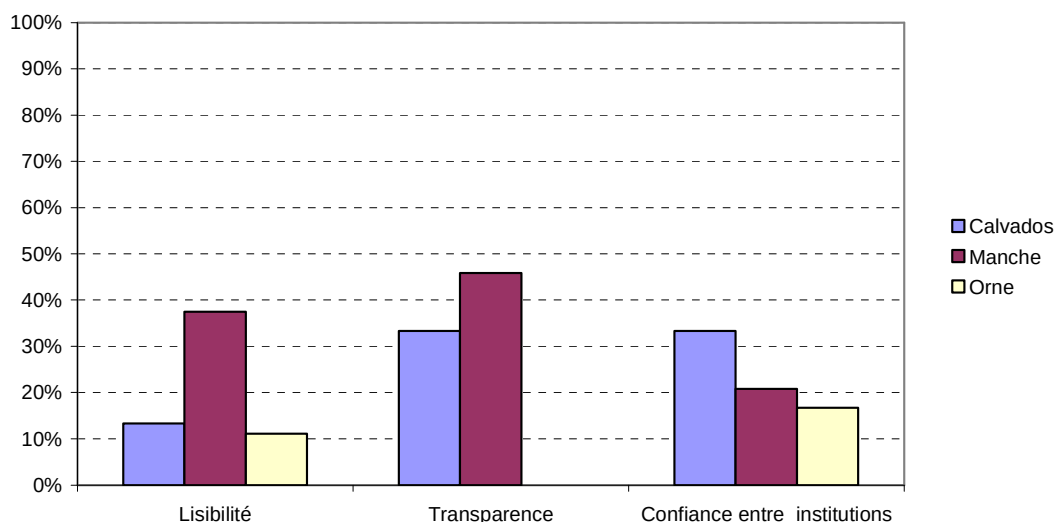


Figure 6: Perception de l'environnement institutionnel par les institutions

La lisibilité de la politique, la transparence de la procédure et le niveau de confiance entre institutions sont jugés médiocres dans les trois départements.

➤ Lisibilité de la politique

En ce qui concerne la lisibilité de la politique, de nombreux acteurs ont en effet exprimé le sentiment d'une politique précipitée, où le temps de la réflexion a été écourté. Les premiers contrats ont été signés alors même que certains cahiers des charges n'avaient pas fait l'objet d'une validation officielle. Les organismes professionnels agricoles ont ainsi souvent eu le sentiment d'avoir été poussés à faire signer un maximum de contrats alors même que l'ensemble des règles du jeu n'avaient pas été définies.

Ainsi, mis à part dans la Manche, où le taux de réponses positives est légèrement supérieur, les acteurs du Calvados et de l'Orne considèrent que ni la finalité des MAE (effets environnementaux), ni ce qui est demandé aux agriculteurs pour atteindre cette finalité n'ont été clairement définis.

Cette différence de perception peut s'expliquer par un démarrage plus rapide de la politique dans le département de la Manche où l'avancée des réflexions en a fait en quelques sortes une référence lors de la rédaction de la synthèse régionale en Basse-Normandie. L'harmonisation régionale a ainsi été perçue comme une extension des mesures proposées dans la Manche aux deux autres départements⁹. De ce fait, les mesures étaient plus adaptées au contexte manchois ce qui a pu permettre une meilleure lisibilité globale de la politique dans ce département, avec des mesures mieux adaptées impliquant des cahiers des charges et des effets attendus plus clairs.

⁹ Euréval-C3E, déjà cité.

Ceci reste néanmoins à nuancer puisque dans la Manche comme dans le Calvados et l'Orne, plus de la moitié des agriculteurs ayant souscrit un contrat estiment ne pas toujours bien cerner le dispositif dans lequel ils se sont engagés, tant du point de vue des actions à mettre en œuvre et de la procédure administrative à suivre que des effets environnementaux attendus.

➤ Transparence de la procédure

Lourdeurs administratives, retards de paiements, et excès de zèle de l'administration sont décriés. Ce dernier point, pour les personnes interrogées, est largement lié au manque de clarté de la politique et à une mauvaise définition des cahiers des charges, ce à quoi il faut ajouter une absence de souplesse et de flexibilité vis-à-vis des exigences des cahiers des charges.

Ces travers sont flagrants dans le département de l'Orne, où aucun des acteurs rencontrés n'est satisfait.

➤ Confiance entre institutions

La confiance entre institutions, légèrement plus élevée dans le Calvados et dans la Manche que dans l'Orne, suggère que ce facteur peut justifier en partie un taux de contractualisation plus élevé dans ces deux départements :

- Dans la Manche, une bonne coordination entre les différents participants a eu un effet positif sur le taux de contractualisation;
- Dans le Calvados, la confiance des autres institutions envers la chambre d'agriculture lui a offert plus de crédibilité et une marge de manœuvre importante pour faire accepter les contrats aux agriculteurs.

Le niveau de confiance entre institutions n'atteint cependant pas un niveau très important dans les deux départements, ce qui relativise ces apports potentiels.

La rupture politique ayant conduit au passage des CTE aux CAD semble en effet avoir laissé des traces, notamment au sein des ADASEA et des Chambres d'Agriculture quant aux relations qu'elles entretenaient avec l'administration agricole. D'autant plus que cette rupture est intervenue à un moment où, sous la pression de l'administration, les OPA s'investissaient beaucoup pour convaincre les agriculteurs de souscrire des contrats. Au moment où les demandes étaient les plus importantes, en plein "boom" des CTE, la décision de mettre un coup d'arrêt à cette politique a été prise, décrédibilisant fortement les OPA aux yeux des agriculteurs. Cet épisode a été très mal vécu, notamment par les Chambres d'agriculture, et ce dans les trois départements.

De plus, l'ampleur plus importante du climat de méfiance entre institutions dans l'Orne est probablement liée au fait que, devant la force de la résistance aux MAE d'une partie de la profession, les pressions de l'administration ont été plus importantes sur ces organismes de ce département.

5.4 Synthèse: effets des facteurs identifiés sur l'efficacité des MAE

L'importance de la concertation et des moyens déployés dans le succès de la relation contractuelle ne fait aucun doute.

- La concertation tient en effet une part importante dans l'explication des meilleures adéquations et réalisations rencontrées dans le département de la Manche, liées à la participation d'acteurs non agricoles (collectivités locales, essentiellement). Elle permet également d'expliquer un taux de contractualisation globalement satisfaisant, plutôt lié à une forte implication d'acteurs économiques (coopératives agricoles).
- Les moyens déployés et leur répartition entre les différentes catégories d'acteurs institutionnels expliquent essentiellement les différences de taux de contractualisation et de réalisation, et, dans une moindre mesure, d'adéquation:
 - ✓ Les importants moyens concentrés entre les mains des acteurs agricoles traditionnels ont permis au département du Calvados d'atteindre un taux de contractualisation plus important que dans les deux autres départements;
 - ✓ Les importants moyens répartis entre différentes catégories d'acteurs institutionnels (collectivités locales, acteurs économiques) ont entraîné une plus grande efficacité des mesures mises en œuvre. Ils ont également permis une meilleure prise en compte des attentes sociétales.

Cependant la comparaison des trois départements ne permet pas, dans l'absolu, de juger des effets de l'environnement institutionnel sur le succès de la relation contractuelle. Il semblerait en effet, qu'en Basse-Normandie, ce facteur ait assez peu joué et ne permette pas d'expliquer de façon convaincante les différences entre départements.

6 Conclusion

Ce travail souligne que l'efficacité des Programmes Agro-Environnementaux peut être améliorée par l'exercice d'une large concertation avec l'ensemble des acteurs locaux lors du processus d'élaboration des mesures. Cela va dans le sens de la nouvelle programmation¹⁰ qui appelle les collectivités locales, et les Régions, à prendre part au financement des futures MAE.

Or, les collectivités locales ne bénéficient pas des mêmes moyens financiers que l'Etat et n'ont en outre pas toujours les compétences nécessaires pour s'impliquer dans l'agro-environnement.

Ainsi, il est clair que la politique prévue en matière de MAE pour la période 2007-2013 sera moins ambitieuse que la précédente, c'est à dire celle des CTE/CAD.

Dans ces conditions, il convient de s'interroger sur la pertinence de l'outil MAE pour traiter des externalités négatives et notamment de la question de la pollution de l'eau. Pour obtenir des résultats significatifs et mesurables sur la qualité de l'eau, il faut mener des opérations particulièrement coûteuses. En effet, les mesures les plus efficaces supposent en général des changements d'occupation du sol dans des zones bien ciblées, donc des modifications profondes des systèmes de production, ce qui implique des coûts d'administration élevés. Les MAE, reposant sur le principe de participation volontaire des agriculteurs, ne peuvent que difficilement répondre à un tel enjeu. D'ailleurs, l'intégration des principes de lutte raisonnée et de couverture des sols nus en hiver dans la réglementation va dans ce sens (conditionnalité, loi sur l'eau).

De plus, utiliser les MAE pour réduire la pollution de l'eau revient à subventionner la dépollution, ce qui va à l'encontre du principe « pollueur-payeur » ainsi que l'ont souligné de nombreuses personnes interrogées.

Par contre, rémunérer les agriculteurs pour qu'ils assurent la production d'aménités positives, que sont principalement l'entretien des paysages et la préservation de la biodiversité, doit devenir l'objectif prioritaire des MAE.

En effet, il existe aujourd'hui une demande forte de la société pour la production de ces biens environnementaux. Or, ces biens ne pouvant pas être rémunérés par le marché, les agriculteurs n'ont pas intérêt à les produire. C'est avant tout pour remédier à cette situation sous-optimale qu'ont été créées les MAE et c'est sur cette base que les nouveaux dispositifs à mettre en œuvre devraient être élaborés.

¹⁰ Règlement CE n° 1698/2005.

7 Bibliographie

ADASEA, *Contrats d'Agriculture Durable, Observatoire régional*, Normandie 2005

ADASEA de Normandie, *Observatoire des Contrats Territoriaux d'Exploitation*, Normandie n°1

AGRESTE, *Mémento régional Basse-Normandie*, Agreste Basse-Normandie, 2004

Eureval-C3E, Centre Européen d'expertise en Evaluation, 2003- *Evaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement C.E n° 1257-1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural, partie sur le soutien à l'agro-environnement (Chapitre VI du RDR) et le Contrat Territorial d'Exploitation); lot Basse-Normandie n°8b, Rapport final CTE*, 64 p + annexes.

INRA-ESR (Desjeux Y., Paoli J.C., Dupraz P., Arnaud S., Pech M.), *Expert Evaluation of the environmental impacts of AESs in France: CTE case study in Basse-Normandie*, Juillet 2006

Lepage D., 2006. *Influence des structures de gouvernance sur l'efficacité des Mesures Agro-Environnementales: Le cas de la Basse-Normandie*. Mémoire de fin d'Etudes Master2 Ingénierie Economique - Mention Politiques Rurales. Soutenu à l'INRA-ESR de Rennes le 20 septembre 2006.

Annexe 1: Liste des institutions rencontrées.

- ADASEA 14
- ADASEA 50
- ADASEA 61
- Agence de l'eau Seine-Normandie
- APCA
- AsCA
- Chambre d'agriculture 14
- Chambre d'agriculture 50
- Chambre d'agriculture 61
- Chambre Régionale d'Agriculture (Basse-Normandie)
- CNASEA (Direction Régionale Basse-Normandie)
- Communauté de communes de La Hague
- Confédération Paysanne (Paris)
- Confédération Paysanne 61
- Conseil Général 14
- Conseil Général 50
- Conseil Général 61
- Conseil Régional (Basse-Normandie)
- Coordination Rurale 14
- DDAF 14
- DIREN (Basse-Normandie)
- DRAF (Basse-Normandie)
- FDSEA 50
- Fédération Nationale des Parcs Naturels Régionaux
- FNCIVAM
- FNSEA
- FRCIVAM (Basse-Normandie)
- LPO (siège - Rochefort)
- Maîtres laitiers du Cotentin
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (DGFAR x3)
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (DPEI)
- Parc Naturel Régional des marais du Cotentin et du Bessin
- Parc Naturel Régional du Perche
- Parc Naturel Régional Normandie-Maine
- SILEBAN
- TRAME

Annexe 2: Présentation des mesures agro-environnementales concernées.

0202A « Introduction de cultures supplémentaires non légumière dans l'assolement légumier »

- Sur terre franche: 30 % au moins de l'assolement consacré à une culture autre que légumière: céréales, prairie temporaire etc.).

Rotation: 90 % au moins de la sole légumière porte une culture non légumière en 3 ans.

- Sur sable: 20 % au moins de l'assolement consacré à une culture non productive (non légumière ou améliorante).

Rotation: chaque parcelle reçoit au moins une culture non productive durant le contrat (5 ans).

0301A « Implantation d'une culture intermédiaire sur sol laissé nu l'hiver »

- Couverture au minimum de 2 ha et au moins 5% de la SAU.

- Mesure tournante.

- Espèces autorisées: graminées (ray-grass, seigle...), crucifères (moutarde, colza...), légumineuses et hydrophyllacées (Phacélie) utilisées seules ou en mélange.

- Prescriptions techniques:

✓ Semis dans les 15 jours suivant la récolte

✓ Pas d'emploi de phytosanitaires (sauf destruction du Ray-Grass)

- Fertilisation organique possible si semis du couvert antérieur au 1er octobre (limité à 25t. de fumier ou 30m³ de lisier).

0602A « Entretien des haies »

- Taille en hauteur et en épaisseur 3 fois en 5 ans avec du matériel n'éclatant pas les branches.

- Enlèvement des branches et des arbres morts, remplacement des manquants.

- Nettoyage au pied de la haie.

- Pas d'intervention pendant les périodes de nidification.

0801A « Lutte raisonnée »

- Raisonner la nature des produits utilisés sur la base d'un diagnostic parcellaire.

- Traitements phytosanitaires localisés.

- Contrôle et réglage des pulvérisateurs tous les 3 ans par un organisme agréé et tenue d'un cahier d'enregistrement parcellaire.

- Pas d'utilisation de produits phytosanitaires pendant les périodes de risque de transfert.

- Surveillance attentive des parcelles.

- Utilisation de variétés moins sensibles aux maladies.

- Zone non traitée en bordure de cours d'eau.

0901A « Réduction de 20% des apports azotés par rapport aux références locales »

Mesure obligatoirement cumulée avec la 0903A (« adapter la fertilisation en fonction des résultats d'analyse »)

- Toutes les surfaces de l'exploitation sensible aux apports de nitrates (zones de captages, bords de cours d'eau etc.) doivent être contractualisées.

- Surfaces non contractualisées soumises au respect d'un plafond de fumure azotée fixé par un plan de fumure d'un organisme agréé par la commission de suivi des CTE.

- Réduction de 20% calculée pour chaque culture par rapport à la référence individuelle (méthode normalisée du bilan azoté: analyse de sols et de reliquats).
- Tenue d'un carnet parcellaire pour enregistrer les pratiques sur toutes les parcelles de l'exploitation.

0903A « Adapter la fertilisation en fonction des résultats d'analyse »

Engagement de l'ensemble de l'exploitation.

- Définition de rendements objectifs par parcelle, selon les références disponibles (historique, budget fourrager, cubage de silo, potentiel local des sols...
- Plan de fumure détaillé pour établir les besoins en NPK à partir de la méthode normalisée des bilans.
- Analyse de sol sur toutes les parcelles ou groupes de parcelles homogènes avec au minimum une analyse sur 3 ha sur les 5 ans.
- Analyse du reliquat d'azote en sortie d'hiver pour les cultures d'hiver avec au minimum une analyse pour 20 ha chaque année.
- Enregistrement des apports d'éléments fertilisants.

Un cumul de cette mesure avec la 0901A entraîne une diminution des aides de la 0901A de 11,13€.

1601A « utilisation tardive de la parcelle »

Concerne les parcelles en prairie naturelle dont la localisation dépend des espèces à protéger.

- Pas de modification de l'état initial des parcelles.
- Fertilisation minérale ou organique interdite.
- Traitements phytosanitaires interdits sauf utilisation localisée d'herbicides (chardons, renoncules et rumex) selon accord de la DDAF.
- Travaux mécaniques interdits. Rejets ligneux éliminés manuellement.
- Trois dates possibles d'utilisation de la parcelle en Basse-Normandie en fonction des options: 30 juin, 14 juillet ou 25 juillet. Pas d'utilisation de la parcelle avant ces dates.
- Parcelles fauchées ou pâturées (chargement compris entre 0,6 et 1,4 UGB/ha). Les refus de pâturage doivent obligatoirement être fauchés.

2001 « Gestion extensive des prairies par la fauche »

3 options:

- 2001A
 - ✓ chargement limité (1,8 UGB/ha en cas de pâturage)
 - ✓ chargement moyen annuel sur les prairies non contractualisées de l'exploitation limité à 2,2 UGB/ha
 - ✓ cahier de pâturage et de fauche tenus sur l'ensemble de l'exploitation
- 2001B: suppression de la fertilisation organique:
 - ✓ suppression de la fertilisation organique
 - ✓ fertilisation minérale limitée à 60-60-60 (NPK)
- 2001C: limitation de la fertilisation minérale