



HAL
open science

L'application des mesures agri-environnementales dans les zones humides des Pays-de-la-Loire

Isabelle Gibault

► **To cite this version:**

Isabelle Gibault. L'application des mesures agri-environnementales dans les zones humides des Pays-de-la-Loire. Sciences de l'Homme et Société. 1996. hal-02841321

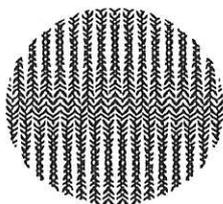
HAL Id: hal-02841321

<https://hal.inrae.fr/hal-02841321>

Submitted on 7 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.



INRA

LERECO - NANTES



Faculté des Sciences Économiques

**L'APPLICATION DES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES
DANS LES ZONES HUMIDES DES PAYS DE LA LOIRE**

.....
**Évaluation du montant des indemnités compensatoires
et de leur impact économique sur les exploitations**

Mémoire de fin d'études

.....
Isabelle GIBault

.....
DESS "Économie du Système Alimentaire"

.....
Septembre 1996

Maître de stage : Christian GUERIN
DRAF - Pays de la Loire
Cellule Agriculture et Environnement

Responsable scientifique : François COLSON
Directeur du LERECO
INRA - Nantes

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier particulièrement Monsieur François Colson, directeur du LERECO et Monsieur Christian Guérin de la DRAF qui par leurs conseils m'ont permis de mener à bien cette étude.

J'adresse également mes remerciements aux représentants des DDAF, ADASEA, DIREN et Chambre d'Agriculture qui ont bien voulu m'apporter leurs compétences et leurs conseils :

- Madame Bourgeois, ADASEA de Loire Atlantique,
- Madame Brun, DDAF de Loire Atlantique,
- Monsieur Coutable, ADASEA de Vendée,
- Monsieur Gilet, Chambre d'Agriculture de Loire Atlantique,
- Monsieur Groult, DDAF de Vendée,
- Monsieur Lecomte, ADASEA de Maine et Loire,
- Monsieur Polge, DDAF de Maine et Loire,
- Monsieur Tardivo, DIREN des Pays de la Loire.

Je remercie toutes les personnes que j'ai rencontrées lors de mes enquêtes.

RESUME DE L'ETUDE

L'étude réalisée pour la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF), et aussi indirectement pour le Comité Régional de l'Agriculture et de l'Environnement (CRAE), revêt à la fois des enjeux économiques et politiques. Elle s'inscrit dans le cadre d'un renouvellement éventuel des Opérations locales (ou OGAF Agri-Environnementales). Les Opérations Locales sont des mesures agri-environnementales (MAE) dont la mise en place est régionale. Depuis 1970, alors que l'intensification était la règle, certaines parties des zones humides n'ont pas pu pour différentes raisons, être insérées dans ce mouvement général. Ces territoires étaient essentiellement des prairies naturelles utilisées pour un élevage bovin extensif. Les zones humides sont donc devenues des zones de handicap sans être reconnues comme telles. Elles sont constituées par un écosystème très riche qui est fortement menacé et dégradé en raison du retournement des prairies et des risques d'abandon. La préservation de ces zones nécessite le maintien des prairies permanentes par le biais de pratiques agricoles appropriées. Les contrats proposés dans les Opérations Locales ont pour objectif de préserver l'environnement tout en soutenant l'élevage bovin, seul garant de la pérennité des prairies naturelles.

L'étude a pour objet l'analyse de la pertinence du mode d'évaluation du coût d'amélioration des pratiques agri-environnementales en zone humide. Pour atteindre cet objectif, nous nous proposons de vérifier si les différents paramètres qui composent la situation de référence (situation initiale) sont justifiés, et s'il existe un manque à gagner. C'est après ce premier travail qu'il est alors possible de proposer un mode de calcul unique pour les trois départements concernés s'appuyant sur une même logique et qui soit acceptable par

tous. Nous examinerons ensuite, l'analyse de l'impact économique des MAE sur les exploitations implantées en zone humide grâce à une enquête de terrain effectuée auprès de différentes exploitations.

Cette étude repose à la fois sur des outils bibliographiques, sur les rencontres avec les acteurs ou représentants de divers organismes publics ayant participé à la mise en œuvre ou au suivi des Opérations Locales, et sur les résultats d'une enquête menée auprès d'un échantillon de trente neuf exploitations.

Selon les règlements français, les MAE en zone humide ont pour objet d'inciter les agriculteurs à se tourner vers des pratiques agri-environnementales. C'est pourquoi, l'aide allouée doit correspondre à la perte de revenu engendrée par le respect des contraintes figurant dans les cahiers des charges. Elle ne doit pas être supérieure à cette perte car alors elle représenterait une aide au revenu des agriculteurs. Elle se substituerait ainsi à une indemnité compensatoire de handicap naturel. Il s'agit donc de savoir comment sont évaluées les indemnités correspondant aux pertes de revenu des agriculteurs et donc de déterminer s'il existe réellement une perte. Notre hypothèse est que le montant des aides ne reflète nullement une perte effective et qu'il correspond uniquement à une incitation à la souscription des contrats sur Opération Locale .

Afin d'analyser l'impact économique des MAE en zone humide sur le revenu des agriculteurs, nous nous proposons de tester quatre hypothèses :

- Selon la taille des exploitations et leur orientation technico-économique, les mesures agri-environnementales sur opérations locales en zones humides ont été prévues pour maintenir des pratiques ou alors pour les modifier.

- En zone humide, les montants accordés sont supérieurs à la perte de revenu engendrée par le respect des contraintes des cahiers des charges.

- Le niveau actuel des aides sur les opérations locales en zones humides est trop faible au regard des primes accordées dans le cadre de la PAC, pour avoir un véritable impact sur les décisions stratégiques des agriculteurs.

- En zone humide, peu d'agriculteurs estiment que les aides agri-environnementales rémunèrent une prestation de services spécifique directement liée à l'environnement, généralement ils les considèrent simplement comme une aide supplémentaire.

Pour tester ces hypothèses, l'enquête a porté sur trente neuf exploitations situées sur quatre zones humides différentes, le marais Breton, le secteur de Maillezais, le marais du Brivet et le secteur Ouest du Lay, sur les deux premières zones la mise en place des aides est ancienne¹, elle est récente pour les deux autres². Nous avons souhaité avoir un échantillon diversifié permettant de nuancer nos constatations en fonction de certains critères. C'est pourquoi, l'échantillon comprend des exploitations de taille et d'orientation technico-économique différentes, des exploitations implantées sur le bocage, d'autres au cœur du marais, des exploitations contractantes et des non contractantes.

Il se dégage de cette étude que le mode d'évaluation des indemnités allouées aux agriculteurs ne correspond effectivement pas à la perte de revenu occasionnée par le respect des contraintes imposées dans les cahiers des charges. Cela est en partie dû au fait que compte tenu de la diversité des milieux géographiques, de l'importance du climat, de la terre, etc ..., il est impossible de se baser sur une situation de référence moyenne et de calculer précisément les pertes. Il est d'ailleurs difficile de recenser et de mesurer précisément les facteurs qui concourent à cette perte de revenu. En fait, le montant des indemnités à l'hectare est fonction des aides publiques globales allouées à chaque département et du nombre de parcelles qu'il est nécessaire de placer sous Opération Locale. Il tient aussi parfois compte du fait qu'il doit être incitatif à la souscription des contrats.

Par ailleurs, pour les exploitations qui pratiquent l'élevage extensif, ces mesures ont été conçues pour maintenir des pratiques antérieures ; pour les exploitations de type céréalier, elles ont pour objectif de modifier les pratiques, c'est à dire de faire régresser le labour en marais desséché essentiellement. Cela signifie que les indemnités allouées dans le cadre des Opérations Locales ne rémunèrent pas directement une prestation de services environnementales. Elles représentent plutôt une aide au revenu pour les exploitants les plus défavorisés. Il est de plus important de souligner que le niveau actuel des aides sur Opération Locale en zone humide reste trop faible pour concurrencer les aides accordées

¹ 1992

² 1994

dans le cadre de la PAC aux Surfaces en Céréales et Oléo-Protéagineux (SCOP), pour pouvoir modifier véritablement l'orientation technico-économique des agriculteurs et leurs pratiques agri-environnementales (dans la conjoncture actuelle, il est en effet de plus en plus intéressant de cultiver des céréales plutôt que d'élever des troupeaux de bovins). Cela se traduit par le fait que les MAE n'ont pas de réel impact dans les décisions stratégiques des agriculteurs. D'autant plus que la finalité de ces contrats est assez mal perçues par ces derniers,; beaucoup les conçoivent comme des aides au revenu au même titre que les autres aides PAC, ou alors comme une aide liée au handicap naturel.

A l'issue de cette étude, nous verrons qu'il existe un certain décalage entre les textes réglementaires et l'application des MAE sur le terrain. Ces dispositifs prévus pour modifier des pratiques agricoles rémunèrent aussi bien le maintien de pratiques déjà existantes que le changement de pratiques..

SOMMAIRE

RESUME

INTRODUCTION

1

Partie 1 : Les mesures agri-environnementales : un nouvel outil d'accompagnement de la politique agricole	3
<u>1-1 : L'analyse économique des problèmes environnementaux</u>	4
1-1-1 : Une préoccupation récente dans la pensée économique	4
1-1-2 : Analyse économique des problèmes environnementaux de l'agriculture	9
1-1-3 : Des exemples européens et américains	14
<u>1-2 : Les mesures agri-environnementales et la PAC</u>	18
1-2-1 : Historique	18
1-2-2 : Le dispositif européen décentralisé	20
a) Les règlements communautaires	20
b) Le dispositif français	22
c) Les mesures agri-environnementales dans les Pays de la Loire	24
1-2-3 : Les MAE en zone humide	25

Partie 2 : Le mode d'évaluation du montant des indemnités versées en zone humide	27
<u>2-1 : Description des zones humides ayant bénéficié des Opérations Locales en Pays de la Loire</u>	29
<u>2-2 : Evolution de la position du CRAE</u>	36
<u>2-3 : Présentation des modes de calcul utilisés pour chaque zone étudiée</u>	39
2-3-1 : Les contraintes figurant dans les cahiers des charges et les indemnités versées	39
2-3-2 : Les éléments de référence des évaluations des indemnités selon les départements	43
2-3-3 : Les modes de calcul des indemnités et les incohérences intra et inter zone	45
2-3-4 : Réalité de la perte de revenu engendrée par le respect des cahiers des charges	49
<u>2-4 : Proposition d'harmonisation entre les modes d'évaluation des indemnités</u>	51

Partie 3 : Analyse de l'impact des Opérations Locales sur les exploitations des zones humides	54
<u>3-1 : Hypothèses et méthodologie</u>	55
3-1-1 : Les hypothèses	56
3-1-2 : L'échantillon	56
3-1-3 : Les questionnaires	57
3-1-4 : Les limites de l'enquête	58
<u>3-2 : Description de la population et de l'échantillon</u>	58
3-2-1 : Le marais Breton	59
3-2-2 : Le marais du Brivet	61
3-2-3 : Le marais de Maillezais	63
3-2-4 : Les marais situés à l'Ouest du Lay	66
<u>3-3 : Les résultats de l'enquête</u>	68
3-3-1 : Les aides sur Opération Locale compensent-elles une perte de revenu ?	68
3-3-2 : Les MAE sur Opération Locale répondent-elles à des objectifs différents selon la taille et l'orientation technico-économique des exploitants ?	70
3-3-3 : Quel est l'impact du montant des aides liées aux Opérations Locales dans les décisions stratégiques des exploitants ?	77
3-3-4 : Comment les aides agri-environnementales sur Opération Locale sont-elles perçues par les exploitants ?	78
<u>3-4 : Quelles réponses aux problèmes posés par les agriculteurs</u>	80

CONCLUSION

84

BIBLIOGRAPHIE

GLOSSAIRE

INTRODUCTION

Après avoir connu trente ans de croissance très rapide favorisant la production intensive, l'agriculture a conduit à des excès vis à vis de l'environnement. Confrontés aux problèmes d'excédents et d'agression par rapport à l'environnement, les pouvoirs publics européens et français tentent d'infléchir la situation. Ainsi, la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de 1992 a tendance à laisser un rôle plus significatif au marché dans l'orientation des productions, afin de limiter les excédents agricoles. Cette nouvelle PAC encourage une conduite plus extensive de l'élevage bovin. Elle donne une place plus importante à des mesures de type agri-environnementales. L'objet de ce mémoire est d'étudier un type de mesures agri-environnementales (MAE), celles concernant les Opérations Locales dans les zones humides des Pays de la Loire.

En effet, les zones humides ont une valeur biologique et paysagère importante reposant sur les prairies permanentes, celles-ci se situent en tête des milieux les plus menacés et les plus dégradés. La préservation de ces espaces n'est possible qu'en y maintenant les prairies permanentes avec des pratiques agricoles appropriées. Des MAE spécifiques aux zones humides ont donc été mises en place dès 1991 afin d'inciter les exploitants à modifier leurs pratiques agricoles et à les orienter vers des pratiques agri-environnementales. Dans la mesure où l'exploitation de ces zones humides défavorisées représente un handicap, le soutien financier qu'apportent les MAE à une activité agricole n'est-il pas une forme d'aide compensatrice de handicap naturel ?

Selon les règlements, l'aide versée dans le cadre des MAE doit correspondre à la rémunération d'une prestation de services agri-environnementale spécifique et non à un simple soutien au revenu des exploitants dû au fait que l'exploitation se situe dans une zone défavorisée. En d'autres termes, le montant des indemnités doit être évalué uniquement en fonction de la perte de revenu liée à cette prestation de services.

Afin de mieux comprendre les conditions d'application des MAE en zone humide, nous allons d'une part étudier spécifiquement leur finalité et leur mise en place, puis nous allons vérifier d'autre part si l'évaluation du montant des indemnités correspond bien à une perte de revenu engendrée par le respect des contraintes figurant dans les cahiers des charges. Enfin, au vu des résultats de l'enquête menée auprès d'un petit échantillon d'agriculteurs, nous chercherons à évaluer l'impact économique des indemnités versées dans le cadre des Opérations Locales.

PARTIE 1 Les mesures agri- environnementales : un nouvel outil d'accompagnement de la PAC

Les MAE accompagnent la réforme de la PAC. Elles ont été mises en place pour répondre à de nouvelles préoccupations environnementales liées à l'agriculture. Afin de mieux répondre aux particularités des Etats membres, le dispositif européen des MAE a été décentralisé au niveau de chaque région. Ces aides tiennent donc pleinement compte de l'aspect local des problèmes. Dans les zones humides, des MAE spécifiques ont ainsi été mises en place. Rappelons tout d'abord de quelles MAE il s'agit.

On distingue deux grands types de MAE présentes dans les zones humides : des aides conçues à l'échelon national d'une part, d'autres aides relevant du niveau régional d'autre part. Le dispositif national est articulé autour de la prime au maintien des élevages extensifs (prime à l'herbe) mise en place dès 1993. Les zones humides bénéficient également des actions expérimentales conduites dans les sites de Plan de Développement Durable (PDD) : les zones humides des Pays de la Loire ont deux sites PDD, l'un dans le marais Breton, l'autre dans le marais Poitevin. Le dispositif régional comprend à côté des Opérations Locales d'autres mesures de soutien comme l'extensification bovine-ovine et la protection des races menacées de disparition. Les autres aides accessibles comme la reconversion des terres arables en herbage ou la reconversion vers l'agriculture biologique n'ont pratiquement pas été rencontrées dans la zone étudiée.

Nous allons dans un premier temps présenter l'analyse économique des problèmes environnementaux en dressant un rapide historique de la prise en compte de ces problèmes dans la pensée économique, puis en définissant l'analyse actuelle qui intègre l'environnement à l'agriculture. Dans un deuxième temps nous allons présenter les MAE, examiner leur mise en place et étudier leur dispositif. Nous essayerons enfin de définir la problématique des MAE en zone humide et l'ambiguïté qui s'y rattache.

1-1 : L'analyse économique des problèmes environnementaux

La pensée économique a d'abord mis en évidence les externalités positives et négatives : interdépendances entre les acteurs économiques. Ensuite, elle a élargi ce concept aux biens et bien-être collectifs. Dans un équilibre général où se confrontent les fonctions de production, les fonctions d'utilité et les contraintes de tous les agents économiques, les externalités sont alors prises en compte lors de la détermination de l'optimum social. L'optimum social est tel qu'il ne peut y avoir augmentation de la satisfaction d'un agent sans entraîner obligatoirement la diminution de la satisfaction d'un autre agent (Pareto). La théorie économique de l'environnement s'appuie donc sur les théories de l'utilité et du bien-être. Ce n'est que depuis les années 70 que l'analyse économique lie les problèmes environnementaux à l'agriculture. Nous verrons comment au travers d'exemples européens et américains.

1-1-1 Une préoccupation récente dans la pensée économique

L'intérêt de la science économique pour l'environnement s'est fortement accru depuis les années 70, même si les économistes s'en préoccupaient depuis fort longtemps. La théorie économique développée actuellement sur ce sujet se base en fait sur différentes notions, qui ont pour fondement l'analyse économique néoclassique des ressources naturelles et de l'environnement.

Les questions sont appréhendées en termes d'allocations des biens entre les agents en fonction de leurs préférences, mais les « biens et services naturels » présentent un certain nombre de particularités auxquelles correspondent les concepts de ressources naturelles, d'effets externes et de biens collectifs, concepts qui sont définis par S. Faucheux et JF. Noël (cf. *l'Economie des ressources naturelles et de l'environnement*, 1995). Les « ressources naturelles », ou « actifs naturels », désignent l'ensemble des biens qui ne sont pas productibles par l'homme ; ces ressources font l'objet habituellement d'une double décomposition : d'une part, en ressources épuisables¹ et en ressources renouvelables², et, d'autre part, en ressources marchandes et en ressources libres³. Les « effets externes » ou « externalités » qui désignent les interdépendances entre les agents économiques affectant les fonctions-objectifs respectives de ces derniers, sans être régulées par l'échange volontaire dans lequel un bien n'est cédé qu'en contrepartie d'un paiement réputé représenter sa valeur⁴. Les « biens collectifs » désignent des biens pour lesquels la consommation n'est pas exclusive (plusieurs agents peuvent consommer sans inconvénient le même bien), ou sur lesquels on constate une impossibilité théorique ou contingente de définir des droits d'usage exclusifs (le titulaire des droits ne peut pas s'assurer de l'exclusivité de l'usage).

L'analyse de l'économie des ressources naturelles et de l'environnement s'est historiquement dissociée entre l'économie des ressources naturelles et l'économie de l'environnement. Il semblerait que ce soient les théories classiques de la production qui aient servi de base à la théorie des ressources naturelles, alors que l'analyse de l'environnement, souvent assimilée à la théorie de la pollution, se fonde essentiellement sur les théories néoclassiques de l'utilité et du bien-être.

Bien que les ressources naturelles soient présentes dans les premières réflexions économiques, au XIX^{ème} siècle, on assiste, avec le développement de la théorie néoclassique, à leur exclusion du champ de l'analyse. Pourtant, à partir de 1970, l'approche néoclassique se tourne de nouveau vers elles et développe à leur sujet une véritable théorie. En effet, les concepts développés par Petty, Cantillon, les physiocrates, l'école classique anglaise ainsi que par Marx et Engels ont continué à s'appuyer sur la dimension « naturelle » de l'origine de la production économique. Les physiocrates ont posé le postulat suivant : c'est grâce à la richesse, qui provient uniquement des produits de la terre, que l'on peut satisfaire les besoins primaires les plus élémentaires et les plus

¹ Par exemple le charbon, le pétrole, le platine.

² En font partie les forêts et les pêcheries.

³ C'est le cas de l'air ou encore du sol sous forme de réceptacle à déchets. Ce sont des ressources gratuites que l'on utilise sans chercher à savoir si elles sont rares ou non du point de vue écologique.

⁴ C'est le cas de la pollution de l'air ou de l'eau (externalités négatives); c'est aussi le cas de la protection de la biodiversité ou de la production de paysage (externalités positives).

indispensables à l'économie. La « terre » se définit comme l'ensemble des flux bénéfiques dispensés par la nature ; pour les physiocrates, la « terre » est donc le symbole de l'ensemble des ressources naturelles.

Les néoclassiques ont tous pour point commun d'avoir retenu l'ensemble des ressources naturelles et le travail comme les deux seuls facteurs originels de la production. Par la suite, en raison des progrès des réflexions sur la théorie de la valeur, cette approche globale de la production a été partiellement occultée. La tendance était plutôt à ne prendre en considération que les biens marchands, or la majorité des biens et services naturels sont dispensés gratuitement et ne peuvent donc être rattachés à ce concept « marchand ». C'est pourquoi les classiques ont alors donné un rôle important dans la production aux seules ressources naturelles marchandes, c'est à dire les ressources épuisables (matières premières...) ainsi que la terre.

A partir de 1870, l'économie néoclassique met en avant le rapport individuel entretenu par l'agent économique avec les biens. Ce courant prend donc en compte la consommation des agents et non plus seulement la production et la répartition des richesses. L'économie politique devient alors, sous l'influence de Jevons, Menger et Walras, la science de l'allocation des ressources limitées entre des fins concurrentes. Les notions de choix et d'utilité auxquelles sont confrontés les individus font alors leur apparition dans la pensée économique.

Avec les néoclassiques, un bien n'existe désormais plus qu'à travers les flux d'utilité qu'il dispense aux agents économiques et non par sa consistance matérielle. Un bien cesse d'exister une fois qu'il est consommé, il ne devient même pas un déchet. Cela explique pourquoi les néoclassiques ne se sont pas intéressés à l'environnement. Ce dernier requiert une reconnaissance de l'aspect matériel de la production, ce qui n'est alors pas le cas.

Par la suite, Walras, avec l'équilibre général, a donné une figure de l'interdépendance des marchés. Son successeur Pareto a isolé les conditions marginales requises pour qu'un tel système de marchés maximise le bien-être social. Pareto a établi que toute situation (ici une allocation des ressources fournies par le modèle d'équilibre général de Walras) telle qu'aucune autre situation ne puisse conduire à un bien-être supérieur pour au moins un agent, le bien-être des autres agents restant constant, constitue un optimum. Pour qu'un tel optimum soit appliqué, il faut que les fonctions d'utilité des agents soient indépendantes. Or cela n'est pas toujours le cas, Marshall l'a souligné. Il a mis en évidence que contrairement à la loi des rendements décroissants affirmée par les classiques, il existe concrètement des rendements croissants et donc des

firmer aux coûts décroissants. Selon Marshall, deux facteurs constituent la cause de la décroissance des coûts: les économies internes, qui dépendent essentiellement de l'organisation de la firme mais aussi de sa taille, et les économies externes, qui elles, proviennent de ce que Marshall appelle « le progrès général de l'environnement industriel » (assorties d'un signe négatif, elles deviennent des déséconomies externes). Le concept d'externalité sera au centre des problèmes d'environnement pour la théorie néoclassique.

Fondateur de la théorie moderne du bien-être, Pigou (cf. *Economies of welfare*, 1920) met l'accent sur les cas où des externalités existent dans un équilibre général. Selon lui, intérêt public et intérêts privés ne coïncident pas souvent. La problématique néoclassique se tourne alors vers l'environnement : qu'est-ce qui conduit des individus égoïstes à choisir en fonction de leurs coûts et bénéfices privés des types d'usage des ressources ou d'allocation des biens et services antagonistes au bien-être social total? Cette problématique est fondée sur les théories de l'utilité et du bien-être, elle a donné naissance à la théorie économique de l'environnement.

Pigou redéfinit l'effet externe⁵, il insiste sur le caractère hors marché de l'effet. L'économie ou la déséconomie externe s'analyse en fonction de la divergence entre le coût privé et le coût social ; le coût social étant représenté par l'ensemble des coûts imposés par une activité à la collectivité. Une partie de ce coût social est supportée par l'agent à l'origine de l'activité (ce sont les coûts privés de l'agent en question). L'autre partie de ce coût n'est pas compensée pécuniairement, elle est supportée par l'ensemble des agents (c'est le cas lorsqu'il y a, par exemple, pollution due à une activité de production industrielle). Si ces avantages ou inconvénients sont émis sans compensation pécuniaire, il est au moins possible de les évaluer monétairement et donc de les intégrer dans le coût social. Une situation qui comporte des externalités n'est pas optimum au sens de Pareto. La problématique est alors de savoir comment retrouver l'optimum parétien lorsque l'on est en présence d'externalités.

Il existe plusieurs courants de pensée qui proposent chacun différentes méthodes pour supprimer ou internaliser les externalités et donc pour retrouver l'optimum.

⁵ « L'essence du phénomène est qu'une personne A en même temps qu'elle fournit à une personne B un service déterminé pour lequel elle reçoit un paiement, procure par la même occasion des avantages ou des inconvénients d'une nature telle qu'un paiement ne puisse être imposé à ceux qui en bénéficient ni une compensation prélevée au profit de ceux qui en souffrent ».

On remarque immédiatement deux points tout à fait nouveaux chez Pigou : l'effet est positif ou négatif, c'est à dire parfaitement symétrique (on parlera dès lors d'économie externe si l'effet est négatif); l'absence de compensation par un paiement exprime le caractère non marchand qui est à l'origine de l'économie ou de la déséconomie. Externe ne veut plus dire externe à la firme comme chez Marshall, mais extérieur à l'échange marchand.

Plusieurs mesures correctives sont ainsi mises en avant. Pigou préconise la solution fiscale et Coase est en faveur d'une négociation bilatérale entre l'émetteur et la victime.

Toujours selon Pigou, la production d'une firme occasionne une nuisance, une pollution qui affecte le bien-être d'agents, et ceci sans compensation possible par le marché, le coût marginal social de la production est supérieur au coût marginal privé de la firme. Cette différence prouve que la situation n'est pas optimale, il faut donc l'éliminer en comblant l'écart entre coût social et coût privé (internalisation de l'externalité). L'émetteur de la pollution devra donc verser à la société un montant égal à cette différence, il sera taxé. Cela revient à prendre en compte la déséconomie parmi les coûts de l'émetteur.

De nombreux libéraux contestent l'optimalité de cette solution pigovienne. Ils préfèrent y ajouter une nuance : le produit de la taxe doit être versé à la victime de l'externalité. Lorsqu'on impose que le produit de la taxe soit reversé à la victime de l'effet externe, on donne une nouvelle dimension à la problématique. En effet, il faut alors prendre en compte les relations bilatérales qui s'instaurent entre l'émetteur de l'externalité et sa « victime ».

Selon Coase, l'internalisation se fait lorsque la victime et l'émetteur négocient bilatéralement, à condition toutefois que le coût d'organisation d'une telle négociation ne soit pas prohibitif et ne dépasse pas le gain social légitimement attendu. La négociation doit donner lieu soit au versement par l'émetteur de l'effet externe d'une indemnité compensatoire des dommages subis par la victime en raison du maintien de sa production, soit au versement par la victime potentielle d'une somme dissuasive au maintien de l'activité de l'émetteur⁶; c'est le montant que chaque partie accepte de verser ou de recevoir qui détermine le point d'équilibre de la négociation et constitue un optimum. De l'échange marchand des droits de propriété résulte un prix d'équilibre ayant toutes les caractéristiques d'un optimum parétien. L'externalité disparaît donc en tant que phénomène hors marché.

Lorsque un état veut donc agir par une politique délibérée sur les problèmes d'environnement, il peut utiliser différents instruments qu'ils soient économiques ou non. Les instruments non économiques sont d'ordre administratif ou juridique et ont des conséquences économiques. Parmi eux, on trouve la réglementation, l'obligation, l'interdiction, les normes (cf. *Economie des ressources naturelles et de l'environnement*, S. Faucheux et JF. Noël, 1995). Les instruments économiques portent directement sur

⁶ Cela dépend de l'allocation initiale des droits de propriété.

l'activité économique. Ils regroupent les taxes (cf. Pigou), les subventions⁷, les négociations et accords volontaires entre les parties⁸, ou encore le marché des droits à polluer⁹. Il est bien entendu possible d'utiliser simultanément au sein d'une même politique, plusieurs des instruments cités ci-dessus.

Il y a beaucoup de débats autour des problèmes environnementaux ; l'essentiel de la théorie consacrée à l'économie de l'environnement est marqué par l'application du concept d'externalités. Tous les instruments des politiques de l'environnement sont tributaires d'analyses s'appuyant sur ce concept, que ce soient la réglementation ou les incitations économiques.

1-1-2 Analyse économique des problèmes environnementaux de l'agriculture

Pendant très longtemps, l'agriculture a été un secteur économique respectueux de l'environnement, les pollueurs étaient surtout les industries et les villes qui bien souvent émettaient des externalités négatives sur l'environnement. L'agriculture, hormis quelques phénomènes d'érosion aux Etats Unis ou en Afrique, préservait les écosystèmes. Or, depuis les années 60, on assiste à trois nouvelles tendances qui occasionnent chacune des externalités négatives. Ce sont la mécanisation (tendance qui existait déjà avant les

⁷ On a vu que Pigou (1920) préconisait la solution fiscale pour la résolution des déséconomies externes. Dans son esprit, la subvention était réservée au cas symétrique, celui des économies externes ou externalités positives. Cependant, Coase (1960) introduit pour le seul cas des externalités négatives la possibilité de deux paiements symétriques: paiement compensatoire de l'émetteur à la victime, paiement « dissuasif » de la victime potentielle à l'émetteur potentiel. Même si le contexte coasien est plutôt celui d'une négociation bilatérale directe entre agents que celui de taxes ou de subventions nécessitant le recours de l'Etat, rien n'interdit *a priori* de considérer qu'il s'agit dans le deuxième cas d'une subvention égale au gain social résultant de l'abstention de nuire, pourvu qu'elle soit versée par la victime potentielle.

En pratique, on peut imaginer de subventionner la dépollution en établissant une subvention proportionnelle à la réduction de la pollution.

⁸ On a vu à propos de Coase que la négociation bilatérale entre agents, c'est à dire la méthode consistant à laisser pollueurs et victimes passer librement un accord entre eux, avait la faveur des économistes de l'environnement libéraux.

⁹ Conformément à cette conception, on se propose d'établir un faisceau de droits de propriété exclusifs et transférables, donc échangeables sur un marché, sur les biens jusque-là libres (eau, air, etc.). Le prix du droit de pollution se fixera librement sur ce marché qui devra avoir toutes les caractéristiques d'un marché concurrentiel.

Le fonctionnement est le suivant: l'Etat, ou l'organisme de tutelle de ce marché, décide à l'avance de la quantité de pollution acceptable dans l'environnement (par fixation en quelque sorte d'une norme de qualité de l'environnement) et met en vente sur le marché des bons, des droits de pollution, représentant la quantité de pollution correspondant à cet objectif de qualité.

années 60, mais qui se généralise et s'accroît depuis), l'utilisation massive des produits chimiques et des engrais, et la concentration des élevages (avec des pratiques de plus en plus intensives).

L'apparition et le développement de ces externalités a entraîné la mise en place progressive de politiques afin d'éliminer en grande partie ces effets externes. D'ailleurs, en 1977, le mot d'ordre était « Pour une agriculture plus économe et plus autonome » (cf. J. Poly, directeur de l'INRA) économe en énergie, engrais et produits phytosanitaires. Parallèlement, le début des années 60 a vu s'amorcer, avec pour toile de fond l'exode rural, l'abandon d'exploitations agricoles. Cet abandon d'exploitations, voire même d'activités entières, est surtout localisé dans certaines régions fragiles ou défavorisées. Ce sont essentiellement les zones de montagne et les zones humides qui constituent les régions à problème. Là aussi, afin de soutenir les activités de ces zones sensibles, des politiques se sont mises en place. Quelles sont ces politiques, et comment la théorie économique de l'environnement s'applique-t-elle aux problèmes agricoles ?

Avant de définir les différentes politiques liées à l'environnement et à l'agriculture mises en oeuvre, il est important de souligner que dans la relation agriculture-environnement, il faut tenir compte des deux aspects des effets externes : positifs et négatifs. En fonction de cela, on dégage deux types de politiques. D'un côté, il existe des politiques qui maîtrisent la pollution, qui prennent donc uniquement en compte les externalités négatives (il existe des règlements européens qui posent des limites à l'utilisation de nitrates ; au niveau de la France, l'implantation de bâtiments est contrôlée par des règlements nationaux). D'un autre côté, on rencontre des politiques qui ne prennent en compte que les externalités positives et qui visent à rémunérer les fonctions environnementales de l'agriculture, comme la quasi-totalité des MAE (Mesures Agri-Environnementales).

« Les pratiques agricoles sont devenues d'une incontestable efficacité, mais elles sont entièrement pilotées par les contraintes économiques. Aujourd'hui, l'impératif est dans l'imagination d'une nouvelle forme d'agriculture » (cf. *Agriculture, protection de l'environnement et recomposition des systèmes ruraux : les enjeux de l'article 19*, CNRS/INRA, 1995). Gérer son exploitation s'inscrit maintenant dans un cadre où l'objectif est social et non pas seulement de production (lié à la seule logique d'un système productif). Assistons nous à la dérive du productivisme ou à la montée des questions environnementales ? L'agri-environnement s'inscrit dans un débat général sur la nécessité d'imaginer des formes de « développement durable » capables d'intégrer les contraintes économiques tout en respectant l'environnement et en assurant les solidarités nécessaires entre différentes catégories sociales scindées en producteurs et en

utilisateurs. A côté, la préoccupation sur la reproductibilité des ressources se généralise. On demandait jusqu'à présent à l'agriculteur de gérer son exploitation, pour pouvoir la transmettre à ses enfants dans de bonnes conditions. Or, les exploitants n'ont plus de successeurs (à plus de 60%) et on leur demande d'oeuvrer pour le bien commun de la société. Le passage d'un niveau « patrimonial » à un autre supposerait que les objectifs de la gestion soient explicités. Or, les objectifs d'application des MAE ne l'ont pas encore été à ce niveau. Sommes-nous en train de vivre une nouvelle phase de restructuration et de modernisation de l'agriculture ?

Selon Bourdieu, spécialiste de l'agri-environnement appliqué à l'agriculture, pour analyser l'intervention de l'Etat sur l'agriculture au titre de l'environnement, il faut prendre en considération trois catégories de mesures, les politiques d'environnement dans leur application à l'agriculture, les politiques agricoles dans leurs rapports avec l'environnement et les politiques agri-environnementales au sens strict (politiques intégrées sur l'agriculture et l'environnement).

Les politiques d'environnement visent à internaliser des effets externes et en particulier à limiter les effets négatifs et à produire des biens d'environnement collectifs. Les politiques agricoles visent à travers la production la plus économique de denrées marchandes à améliorer le revenu de producteurs, la balance commerciale... Les politiques intégrées cherchent à optimiser conjointement les productions de denrées et d'externalités de façon à rendre le moins nécessaire possible les politiques correctives; ces dernières, c'est à dire les mesures d'environnement appliquées après coup représentent en effet autant de détours dans le processus technique et de coûts administratifs (cf. *Agriculture, protection de l'environnement et recomposition des systèmes ruraux : les enjeux de l'article 19*, CNRS/INRA, 1995, p113).

Les politiques d'environnement ont pour objet de préserver la qualité de l'environnement, c'est à dire le plus souvent de limiter la dégradation des éléments d'environnement reconnus socialement, donc à la fois de gérer les conflits liés à cette évolution physique et de maintenir une production suffisante du bien (qualité) d'environnement.

Les politiques agricoles¹⁰ ont des objectifs variés que l'on différencie traditionnellement en économiques (centrés sur l'exploitation, la filière ou l'économie nationale) et sociaux. De plus en plus il conviendra de préciser que ce qu'on appelle

¹⁰ La politique agricole est définie par Allaire et Labourroire, en 1987, « comme un ensemble de compromis institutionnalisés portant sur les structures de production et les règles productives, le statut social et la capacité professionnelle des agriculteurs ».

politique agricole sociale ne concerne que des objectifs sociaux intérieurs au secteur agricole et que les politiques agricoles prennent en compte des objectifs sociaux extérieurs à ce secteur comme les différentes demandes qualitatives adressées à l'agriculture.

Certains objectifs de la politique agricole comme ceux qui concernent l'aménagement du territoire (indemnité spéciale montagne) recouvrent en partie les préoccupations d'environnement et sont, à ce titre, cause de « brouillage » des évaluations. L'indemnité spéciale montagne a pour objectif essentiel de compenser des handicaps dans un double but d'équité et d'aménagement du territoire. On a parlé à sa naissance dans les années 70 de « prime à la vache tondeuse » bien qu'elle s'applique aussi à des systèmes de production plus intensifs sans action sur le couvert végétal et qu'elle ne couvre que marginalement, et par hasard, des zones à avalanches. Autre exemple de confusion des objectifs: la politique de retrait des terres arables (ou gel des terres) ne vise qu'à alléger des excédents de produits. Son efficacité, limitée par rapport à cet objectif, lui aurait sans doute attiré des critiques plus virulentes et même des oppositions irréductibles si elle n'avait pas profité au départ de l'alibi environnemental (cf. L. Thiébaud, *Demande de biens d'environnement et intervention publique en agriculture*, Thèse 1992).

Cette mesure de pure gestion des excédents bénéficie encore de la bonne fée d'« impératif écologique » qui l'avait survolée lors de sa conception. Mais pour cette mesure comme pour d'autres, ne voir dans la prise en compte de l'environnement qu'un alibi¹¹ serait avoir une vue très réductrice de la réalité. L'utilisation de la jachère à des fins étrangères à la gestion des marchés était dans son application française limitée au départ à la possibilité de culture à gibier.

C'est cette prise en compte progressive des objectifs d'environnement qui permet de parler d'intégration des politiques. Les politiques intégrées peuvent être définies comme des politiques élaborées conjointement par les administrations de l'agriculture et de l'environnement, s'appliquant à l'agriculture, à l'exclusion d'autres activités productives et ayant une motivation essentiellement environnementale. Dans cette catégorie se retrouvent des mesures qui ont dès l'origine cette double filiation comme, au niveau communautaire, l'article 19¹² (du règlement 797 de 1985) ou des mesures qui, au départ, concernaient toutes les activités mais qui, progressivement, ont pris des formes

¹¹ L'environnement est certes parfois utilisé comme argument dans des affrontements de logique économique entre acteurs agricoles: au niveau communal entre propriétaires fonciers inégalement affectés par le remembrement, au niveau national pour limiter la taille des ateliers hors sol en l'absence d'une limitation légale d'inspiration égalitariste de type « anti-cumul », et au niveau international pour se protéger de l'importation de certains produits.

¹² article qui sera présenté dans la section suivante.

particulières vis-à-vis de l'agriculture comme la prévention de la pollution par les nitrates. Un tel approfondissement du problème, en remontant vers son amont, revient à une intégration des politiques.

Cette catégorie de politique intégrée représente le point idéal de convergence (ou d'interpénétration) que l'on peut observer au niveau tant national que communautaire entre les politiques d'environnement et les politiques agricoles. D'un côté, les politiques d'environnement étendent lentement, mais progressivement leur champ d'application à l'agriculture, d'un autre côté, les politiques agricoles tendent à prendre en compte les objectifs d'environnement parce qu'ils sont compatibles avec les nouveaux objectifs « internes » de la politique agricole et en particulier avec la réduction des excédents.

Avec la montée de la prise en compte des problèmes environnementaux dans l'agriculture, on peut s'interroger quand au mode de rémunération des services environnementaux. Deux possibilités sont à envisager, la tarification ou le contrat social (cf. L. Thiébaud, *Demande de biens d'environnement et intervention publique en agriculture*, Thèse 1992). S'orienté-t-on vers une rémunération de service au coup par coup ou vers la renégociation d'un contrat social global entre l'agriculture et la société? Les questions que posent ces deux stratégies s'intègrent dans une interrogation plus globale : faut-il une agriculture plus respectueuse de l'environnement, c'est à dire privilégiant les éléments de l'environnement aujourd'hui demandés, ou plus souple à s'adapter à des demandes de la société qui peuvent évoluer rapidement ?

Les politiques de protection des ressources naturelles à usage multiple se sont traduites depuis longtemps par l'instauration de zones protégées. Ces zones protégées se sont diversifiées en même temps que se différenciaient, en s'approfondissant, les préoccupations de type environnemental. Elles se sont multipliées en même temps que s'affinaient les inventaires. Elles se sont enfin étendues en surface à mesure que la connaissance scientifique mettait en lumière les interactions entre les différentes aires des systèmes concernés.

Les aides directes à des agriculteurs pour l'entretien paysager de l'espace existent en France depuis plus de vingt ans mais dans des situations assez ponctuelles (Thiébaud, 1987). L'article 19 (du règlement 797/85) que nous avons déjà évoqué, a mis du temps à s'inscrire dans la politique française. Après un premier choix de trois sites au début de 1989, la deuxième génération désignée par le Ministre de l'Agriculture le 24 Avril 1990 comporte plusieurs types de zones dont l'une a été choisie pour l'entretien du paysage en zone de forte déprise. Cependant dans la commune de Lect (Jura) des primes vont être versées à des agriculteurs pour l'arasement de haies cachant le lac de Vouglans depuis la

route. Il faut souligner cette extension à la préoccupation paysagère d'une mesure que l'on a discutée d'abord pour des objectifs naturalistes (essentiellement ornithologiques) et dans un deuxième temps hygiénistes (protection de la qualité de l'eau). Mais ce nouvel objectif ne permet pas aussi facilement que les deux autres d'être décomposé en sous-objectifs contractualisés (maintien de biotope, calendrier de fauche, limitation des apports d'intrants de synthèse) à moins de se cantonner à l'entretien précis d'éléments ponctuels du paysage agricole (arbres isolés, meurgets...). A l'heure de la réforme de cette réglementation qui ne vise jusqu'à présent que les pratiques de production, la question se pose de son extension aux pratiques d'entretien du milieu et donc d'éléments (haies, fossés, chemins) plus structurants du paysage. Cette extension officialiserait le rôle de « jardinier du paysage » des agriculteurs concernés. Mais, ne déborderait-elle pas alors du cadre d'un règlement agricole ?¹³

1-1-3 Des exemples européens et américains

Les questions relatives à la protection de l'environnement et à la préservation de la biodiversité sont de plus en plus présentes dans les discussions nationales et internationales sur les politiques agricoles. L'agriculteur est un acteur prépondérant dans la gestion de l'espace, mais également dans l'érosion accélérée de la biodiversité. Cela entraîne des déséquilibres écologiques (destruction de haies et disparition d'espèces locales ou sauvages de faune et de flore). Pour pallier à ces inconvénients, deux options sont disponibles pour les pouvoirs publics : l'instauration de taxes (principe " pollueur/payeur ") et la mise en place d'un système incitatif pour rémunérer les externalités positives créées par les acteurs.

Les discussions actuelles de protection de l'environnement ouvrent de nouvelles voies pour une analyse globale en intégrant les coûts et les avantages de la gestion du patrimoine naturel, tant du point de vue privé que public (cf. *Préservation de la biodiversité et politique agricole*, A. Richard et M. Trommetter, INRA/SERD, 1994). Au lieu de se contenter de stériliser les capacités productives des exploitations actuelles, au risque d'une désertification, pourquoi ne pas les utiliser à la création d'externalités positives dont profiteraient les générations présentes (tourisme, loisirs) et futures (conservation de la faune, de la flore et de biotopes).

¹³ Commission des Communautés Européennes - Direction Générale de l'Agriculture - Pratiques agricoles et environnement: une approche communautaire prend corps. Sans date. 6p.

La définition d'instruments économiques efficaces pour la gestion de l'environnement se heurte à l'absence de marchés des biens environnementaux et à l'importance, dans ce domaine, des externalités (ou effets externes). L'évaluation monétaire des dommages, ainsi que la définition d'indicateurs de valeurs pour les composantes du patrimoine naturel préservées peuvent permettre la mise en place de dispositifs d'incitation auprès des agents économiques qui participent à leur maintien.

L'évolution de l'agriculture au cours de la seconde moitié du vingtième siècle a eu tendance à réduire la diversité des espèces cultivées et des races animales. La friche n'est qu'un état intermédiaire qui évolue vers une végétation de landes et de forêts. Il s'agit le plus souvent de terres peu productives ou qui ne peuvent plus être valorisées après l'arrêt d'une activité d'élevage. Même si les experts ne s'accordent pas sur l'impact réel de cet état intermédiaire en terme de création/destruction de la diversité biologique, l'image qu'elle renvoie des espaces concernés laisse supposer des difficultés économiques, l'absence de dynamisme, un espace à l'abandon¹⁴. L'agriculture moderne est à l'origine d'externalités négatives mais également positives avec un rôle structurant dans l'organisation des écosystèmes et des paysages.

L'application au secteur agricole du principe « pollueur-payeur » est désormais acquise en France. Il serait souhaitable de prendre des mesures visant d'une part à inciter les agriculteurs à recourir à des pratiques respectueuses de l'environnement et d'autre part à rémunérer la contribution de l'agriculture à la conservation de l'espace naturel et au maintien du tissu rural (cf. *Préservation de la biodiversité et politique agricole*, A. Richard et M. Trommetter, INRA/SERD, 1994). Or la rémunération des externalités positives liées au maintien d'activités agricoles n'existe pas.

Le développement d'activités, dites de diversification (tourisme rural, accueil d'enfants, transformation à la ferme) concourent à l'apport de revenus complémentaires. Le développement de ce type d'activités n'est pas directement lié à la mise en place de programmes de préservation de l'environnement ou de la biodiversité, mais constituent un nouveau modèle d'organisation pour les exploitations agricoles.

Dans l'Union Européenne, divers modes de contrats existent depuis la fin des années 80 pour matérialiser les rémunérations des activités dites « d'entretien de la nature ». Ces contrats relèvent de contrats d'entreprise, de contrats de travail pour des

¹⁴ Il est important de réaliser ici une distinction entre écosystème et paysage. Les agriculteurs jouent d'abord un rôle de conservation de la nature, en préservant la faune, la flore et les biotopes. Ils permettent aussi la conservation des paysages qui font partie d'un héritage commun. Les paysages se sont façonnés au cours des siècles en remodelant la nature, ils sont sans doute moins naturels qu'à l'origine de la vie terrestre, mais ce sont bien eux que l'on cherche à préserver: bocages, cultures en terrasse, haies, etc. (Amand Madelin 1992).

prestations hors exploitation, ou de contrats de gestion stipulant les modifications de pratiques au sein de l'exploitation et l'indemnisation compensatoire (cf. *Préservation de la biodiversité et politique agricole*, A. Richard et M. Trommetter, INRA/SERD, 1994). Ces contrats concernent la réduction d'externalités négatives : ainsi, des subventions ou des prêts bonifiés peuvent être accordés pour encourager les agriculteurs à utiliser des pratiques bénéfiques pour l'environnement. Au mécanisme incitatif proposé par l'Etat les agriculteurs réagissent par divers choix : ils refusent d'adhérer ou s'engagent, par contrat. Ainsi, plus la valeur du mécanisme incitatif est élevée, plus nombreux seront les agriculteurs à adhérer au programme.

Aux Etats Unis, la conditionnalité environnementale se comprend comme une condition ou une série de conditions supplémentaires à orientation environnementale venant s'ajouter aux restrictions de jachère annuelle (cf. *Les mesures de conditionnalité environnementale dans les politiques agricoles canadienne et américaine*, GRET, 1995). Le non-respect de ces conditions entraîne la perte du droit aux avantages des « *commodity programs* » ou programmes de soutien du prix et des revenus agricoles. L'analyse des mesures introduites à partir de 1985 dans les législations agricoles pour obliger les producteurs bénéficiaires des programmes de soutien à intégrer dans leur comportement la protection des ressources et de l'environnement permet de dégager quelques caractéristiques essentielles de l'articulation de ces mesures aux programmes existants, des mesures de conditionnalité environnementales liées à l'existence d'un programme conséquent de soutien des prix et des revenus, des programmes justifiés par la récurrence de périodes d'excédents et de bas prix, et des agriculteurs non participants aux programmes mais en bénéficiant indirectement sans être concernés par les mesures de conditionnalité environnementale.

Plus spécifiquement, la politique américaine à l'égard des zones humides a connu trois grandes périodes. Au XVIII^{ème} siècle les zones humides apparaissent et sont traitées comme des territoires improductifs. A partir du début des années soixante, apparaît la première forme d'encouragement à la protection des terres humides. Et enfin, à partir du milieu des années 80, les pouvoirs publics s'orientent résolument vers la protection et la réhabilitation des terres humides.

Au Canada, l'agriculture fait l'objet d'un ensemble de mesures nouvelles et d'une réorganisation des anciens programmes de conservation autour du concept

d'environnement durable en agro-alimentaire. Le programme d'Assurance-Stabilisation des Revenus Agricoles (ASRA) a été un instrument important de la diversification de l'agriculture québécoise. « Fonctionnant comme une police d'assurance avec des primes payées conjointement par le producteur et le gouvernement, il garantit au producteur le paiement de la différence entre le produit d'un coût de production calculé multiplié par un rendement de référence et les recettes obtenues du marché » (cf. *Les mesures de conditionnalité environnementale dans les politiques agricoles canadienne et américaine*, GRET, 1995). Depuis plusieurs années l'impact éventuel de l'ASRA sur le développement de problèmes environnementaux a été remis en cause parce qu'il existe un certain encouragement implicite à certaines formes d'intensification. Plusieurs organisations ont plaidé en faveur de la refonte des formules de calcul de coûts de production et surtout en faveur de mesures de conditionnalité environnementale qui obligerait les producteurs à introduire des pratiques culturales appropriées sous peine de perdre leurs droits à l'assurance.

Les mesures de conditionnalité environnementale doivent être suffisamment attractives pour les producteurs, être directement liées à la gestion directe des ressources naturelles qu'il convient de protéger et ne pas entraîner de conflits manifestes avec d'autres objectifs en fonction desquels les programmes ont été conçus.

La préservation de l'environnement fait l'objet depuis quelques années d'une demande sociale forte. La rémunération des prestations fournies par les agriculteurs pour l'entretien de la Nature est désormais d'actualité, mais se heurte à l'inorganisation des marchés pour ce type de service. La présence d'un décideur public, donneur d'ordre, est donc nécessaire pour permettre à la demande de s'exprimer et regrouper une offre provenant d'acteurs dispersés et jusqu'à présent incités à ne pas prendre en compte cette composante environnementale.

L'utilisation d'instruments économiques, en complément des systèmes de protection juridiques et réglementaires, ouvre de nouvelles perspectives pour le secteur agricole. Une mesure agri-environnementale doit générer des externalités positives dont la valeur sociale justifie les coûts de sa mise en place (cf. *Préservation de la biodiversité et politique agricole*, A. Richard et M. Trommetter, INRA/SERD, 1994).

Au vu du bilan social prévisionnel, l'Etat fixe ses objectifs et les moyens tant techniques que financiers disponibles. Selon l'objectif, il faut également adapter les structures à mettre en place à la fois pour le conseil et la vérification du bon déroulement de ces opérations. Les moyens financiers à dégager vont dépendre de la fonction d'utilité

RÈGLEMENT (CEE) N° 2078/92 DU CONSEIL

du 30 juin 1992

concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment ses articles 42 et 43,

vu la proposition de la Commission (1),

vu l'avis du Parlement européen (2),

vu l'avis du Comité économique et social (3),

considérant que les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante de la politique agricole commune;

considérant que les mesures visant à réduire la production agricole dans la Communauté doivent avoir des conséquences bénéfiques sur le plan de l'environnement;

considérant que de multiples facteurs agissent sur l'environnement et que celui-ci est soumis à des pressions très diverses dans l'espace communautaire;

considérant que, sur la base d'un régime d'aides approprié, les agriculteurs peuvent exercer une véritable fonction au service de l'ensemble de la société par l'introduction ou le maintien de méthodes de production compatibles avec les exigences accrues de la protection de l'environnement et des ressources naturelles ou avec les exigences du maintien de l'espace naturel et du paysage;

considérant que l'insécurité d'un régime d'aides visant à encourager une diminution sensible de l'utilisation des engrais ou des produits phytosanitaires ou la mise en œuvre de méthodes d'agriculture biologique peut contribuer non seulement à une diminution des risques de pollution d'origine agricole mais également à l'adaptation des divers secteurs de production aux besoins des marchés en favorisant des productions moins intensives;

considérant qu'une réduction du cheptel des exploitations ou de la charge en animaux par hectare peut contribuer à éviter des dommages à l'environnement dus à une surcharge résultant du nombre d'ovins ou de bovins; que, par conséquent, il convient d'intégrer dans le régime prévu par le présent règlement le régime d'extensification de certaines productions prévu à l'article 3 du règlement (CEE) n° 2328/91 du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture (4);

(1) JO n° C 300 du 21. 11. 1991, p. 7.

(2) JO n° C 94 du 13. 4. 1992.

(3) JO n° C 98 du 21. 4. 1992, p. 25.

(4) JO n° L 218 du 6. 8. 1991, p. 1.

mesures prévues; qu'il s'avère donc opportun d'en prévoir la mise en œuvre dans le cadre de programmes zonaux de gestion des terres agricoles ou abandonnées et éventuellement dans le cadre de dispositions réglementaires nationales;

considérant que tant la Communauté que les États membres doivent renforcer leurs efforts de formation et d'information concernant l'introduction de méthodes de production agricoles et forestières compatibles avec l'environnement et notamment l'application d'un code de bonne conduite agricole et l'agriculture biologique;

considérant que, afin de garantir l'efficacité maximale de ces programmes, il est indispensable d'assurer la diffusion et le contrôle périodique des résultats obtenus;

considérant que ces mesures doivent contribuer à la réalisation de certains objectifs spécifiques de la législation communautaire en matière d'environnement;

considérant que, puisque la Communauté contribue au financement de l'action, elle doit être en mesure de s'assurer que les dispositions prises par les États membres pour sa mise en œuvre concourent à en réaliser les objectifs, qu'il convient, à cet effet, d'utiliser la structure de coopération entre les États membres et la Commission inscrite par l'article 29 du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part (5);

considérant qu'il est nécessaire que les ressources disponibles pour la mise en œuvre des mesures prévues par le présent règlement s'ajoutent à celles prévues pour la réalisation des actions entreprises au titre de la réglementation relative aux Fonds structurels, notamment celles applicables aux régions couvertes par les objectifs définis aux points 1 et 5b) de l'article 1^{er} du règlement (CEE) n° 2052/88 (6);

A. ARRÊTE LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Objetifs du régime d'aides

Il est institué un régime communautaire d'aides cofinancées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section "garantie", afin:

— d'accompagner les changements prévus dans le contexte des organisations communes de marchés,

— de contribuer à la réalisation des objectifs des politiques communautaires en matière agricole et d'environnement,

(1) JO n° L 374 du 31. 12. 1988, p. 1.

(2) JO n° L 185 du 15. 7. 1988, p. 9.

— de contribuer à offrir aux agriculteurs un revenu approprié.

Ce régime communautaire d'aides est destiné à:

a) favoriser l'utilisation de pratiques de production agricole portant sur une diminution des effets polluants de l'agriculture, ce qui contribue également, par une réduction de la production, à un meilleur équilibre des marchés;

b) favoriser une extensification favorable à l'environnement des productions végétales et de l'élevage de bovins et herbages extensifs;

c) favoriser une exploitation des terres agricoles prenant en compte la protection et l'amélioration de l'environnement, de l'espace naturel, du paysage, des ressources naturelles, des sols et de la diversité génétique;

d) encourager l'entretien des terres agricoles et forestières abandonnées là où cela s'avère nécessaire pour des raisons écologiques, de risques naturels ou d'incendie, et prévenir de ce fait les risques liés au dépeuplement des régions agricoles;

e) encourager le retrait des terres agricoles à long terme à des fins liées à l'environnement; (29 ans.)

f) encourager la gestion des terres pour l'accès du public et les loisirs;

g) favoriser la sensibilisation et la formation des agriculteurs en matière de production agricole compatible avec les exigences de la protection de l'environnement et l'entretien de l'espace naturel.

Article 2

Régime d'aides

1. Sous la condition des effets positifs sur l'environnement et l'espace naturel, le régime peut comprendre des aides aux exploitants agricoles qui s'engagent à:

a) diminuer sensiblement l'utilisation d'engrais et/ou des produits phytosanitaires ou à maintenir des diminutions déjà entreprises ou à introduire ou maintenir des méthodes de l'agriculture biologique;

b) procéder, par d'autres moyens que ceux visés au point a), à une extensification des productions végétales, y compris fourragères, ou au maintien de la production extensive déjà entreprise dans le passé ou à une reconversion des terres arables en herbages extensifs;

c) diminuer la charge du cheptel bovin ou ovin par unité de surface fourragère;

sociale de la protection de l'environnement et du caractère incitatif de ces mesures pour les agriculteurs. Il est donc indispensable d'établir un bilan privé et public.

Les mesures existantes sont diverses mais se trouvent toutes confrontées au problème de la justification économique et sociale. Ces mesures s'efforcent de modifier les choix des agriculteurs en faveur d'une meilleure gestion de l'espace, moyennant des mécanismes incitatifs. En Europe, les mesures agri-environnementales, qui représentent la rémunération des externalités positives, se développent et ce, dans le cadre de la PAC.

1-2 : Les mesures agri-environnementales et la PAC

1-2-1 : Historique

Le traité de Rome en 1957, avait pour objectif d'assurer rapidement la sécurité alimentaire des pays membres de la Communauté Européenne. Depuis, la mise en place de la PAC en 1962, a conduit l'Europe à devenir excédentaire en produits agricoles. Au début des années 70, un plan de développement a été mis en oeuvre, il comprenait des mesures socio-structurelles. Depuis, les problèmes sociaux et environnementaux occupent une place croissante. En 1976, ce sont les mesures compensatoires de handicaps qui se mettent en place. Les zones humides ne sont pas considérées comme des zones de handicap¹⁵ à l'exception d'une zone du marais Poitevin (cf. I. Thiébaud, *Demande de biens d'environnement et intervention publique en agriculture*, Thèse, 1992). En effet, la réglementation européenne tient compte du faible potentiel de production des zones humides, ce qui n'est pas systématiquement le cas des textes de loi français (du point de vue juridique français, ces zones ne sont pas des zones de handicap). Le découpage actuel des zones défavorisées en France n'est plus pertinent. En effet, aujourd'hui, les zones qui ne peuvent être mises en culture sont par définition des zones de handicap, or certaines d'entre elles ne sont pas reconnues comme telles.

¹⁵ Arrêté du 28 avril 1977 sur les zones défavorisées

- d) utiliser d'autres pratiques de production compatibles avec l'exigence de la protection de l'environnement, des ressources naturelles, ainsi que du maintien de l'espace naturel et du paysage, ou à élever des animaux de races locales menacées de disparition;
- e) entretenir des terres agricoles ou forestières abandonnées;
- f) procéder au retrait des terres agricoles pour au moins vingt ans en vue d'une utilisation à des fins liées à l'environnement, notamment pour constituer des réserves de biotopes ou des parcs naturels ou pour protéger les eaux;
- g) gérer des terres pour l'accès du public et les loisirs.

2. En outre, le régime peut comprendre des mesures visant à améliorer la formation des agriculteurs en matière de pratiques de production agricoles ou forestières compatibles avec l'environnement.

Article 3

Programmes d'aides

1. Les États membres mettent en œuvre, sur la totalité de leurs territoires et en fonction de leurs besoins spécifiques, le régime d'aide visé à l'article 2 au moyen de programmes pluriannuels concernant les objectifs visés à l'article 1^{er}. Les programmes reflètent la diversité des situations de l'environnement, des conditions naturelles et des structures agricoles, des principales orientations de la production agricole et des priorités communautaires en matière d'environnement.

2. Chaque programme couvre une zone homogène du point de vue de l'environnement et de l'espace naturel et vise, en principe, toutes les aides prévues à l'article 2. Toutefois, sur la base d'une justification adéquate, les programmes peuvent être limités aux aides correspondant aux caractéristiques spécifiques d'une zone.

3. Le programme est établi pour une durée minimale de cinq ans et comporte au moins les données suivantes:

- a) la délimitation de la zone géographique et, le cas échéant, des sous-zones concernées;
- b) une description des caractéristiques naturelles, environnementales et structurelles de la zone;
- c) une description des objectifs visés et leur justification en fonction des caractéristiques de la zone, y compris l'indication de la législation communautaire sur l'environnement dont le programme réalise les objectifs;
- d) les conditions d'octroi des aides compte tenu des problèmes rencontrés;
- e) les estimations des dépenses annuelles de la réalisation du programme zonal;

f) les dispositions prises en vue d'une information adéquate, des opérateurs agricoles et ruraux.

4. Par dérogation aux paragraphes 1, 2 et 3, les États membres peuvent établir un cadre réglementaire général prévoyant l'application horizontale sur l'ensemble de leur territoire d'une ou plusieurs des aides visées à l'article 2. Ce cadre doit être précisé et, le cas échéant, complété par les programmes zonaux visés au paragraphe 1.

Article 4

Nature et montants des aides

1. Une prime annuelle par hectare ou par unité de bétail déduite est octroyée aux exploitants agricoles qui soumettent, pour au moins cinq ans, un ou plusieurs engagements visés à l'article 2, conformément au programme applicable dans la zone concernée. Dans le cas du retrait des terres, la durée de cet engagement est portée à vingt ans.

2. Le montant maximal éligible de la prime est fixé à:

- 130 écus par hectare pour les cultures annuelles pour lesquelles une prime par hectare est octroyée en vertu des dispositions des règlements relatifs aux organisations communales de marchés concernant ces cultures;
- 250 écus par hectare pour les autres cultures annuelles et les pâturages;
- 210 écus par unité de gros bétail de bovins ou d'ovins déduite;
- 100 écus par unité de gros bétail de race menacée élevée;
- 400 écus par hectare pour les oliveraies spécialisées;
- 1 000 écus par hectare pour les agrumes;
- 700 écus par hectare pour les autres cultures pérennes et le vin;
- 250 écus par hectare pour l'entretien des surfaces abandonnées;
- 600 écus par hectare pour le retrait des terres;
- 250 écus par hectare pour la culture et la multiplication des végétaux utiles adaptés aux conditions locales, et menacés par l'érosion générique.

Le tableau de conversion des animaux en unités de gros bétail figure à l'annexe.

3. Le montant maximal éligible pour les cultures annuelles et les pâturages est porté à 350 écus par hectare si l'exploitant soumet en même temps, pour la même surface, un ou

plusieurs engagements prévus à l'article 2 paragraphe 1 point a) ou b), ainsi qu'un engagement prévu à l'article 2 paragraphe 1 point d).

4. Lorsqu'une prime est octroyée pour la réduction du nombre d'unités de bétail:

- les aides prévues à l'article 2 paragraphe 1 points a) et b) ne peuvent pas être accordées pour les surfaces (fourrages) de l'exploitation;
- le montant maximal éligible d'une prime octroyée pour ces surfaces en application de l'article 2 paragraphe 1 point d) est réduit de 50 %.

5. Dans les conditions à déterminer par la Commission selon la procédure prévue à l'article 29 du règlement (CEE) n° 423/88, la Communauté peut participer également aux primes visées ci-dessus octroyées par les États membres pour compenser des pertes de revenu résultant de l'imposition obligatoire des restrictions visées à l'article 2, à la suite de la mise en œuvre dans les États membres de mesures décidées dans le cadre d'une disposition communautaire.

6. Les États membres peuvent prévoir que l'engagement des agriculteurs se fasse au travers d'un plan global applicable à l'ensemble ou à une partie de l'exploitation.

Dans ce cas, le montant des aides peut être fixé sur la base du calcul global effectué dans le respect des montants et des conditions prévus au présent article et à l'article 5.

Article 5

Conditions d'octroi des aides

1. En vue d'encadrer les objectifs du présent règlement dans le cadre des dispositions réglementaires générales visées à l'article 3 paragraphe 4 et/ou des programmes zonaux, les États membres déterminent:
 - a) les conditions de l'octroi de l'aide;
 - b) le montant des aides en fonction de l'engagement souscrit par le bénéficiaire et en fonction des pertes de revenu ainsi que du caractère incitatif de la mesure;
 - c) les conditions auxquelles l'aide pour l'entretien des surfaces abandonnées visées à l'article 2 paragraphe 1 point e) peut, en cas de non-disponibilité des agriculteurs, être octroyée à des personnes autres que des agriculteurs;
 - d) les conditions à souscrire par le bénéficiaire en vue notamment de vérifier et de contrôler le respect des engagements souscrits;
 - e) les conditions auxquelles l'aide peut être octroyée lorsque l'exploitant n'est pas en mesure de soumettre lui-même un engagement pour la durée minimale requise quant à la période en question.

2. Aucune aide en vertu du présent règlement ne peut être octroyée aux surfaces objet du régime communautaire de retrait des terres qui sont utilisées pour une production non alimentaire.

3. Tout en respectant le caractère incitatif de la mesure, l'aide peut être limitée à un montant maximal par exploitation et peut être modulée selon la dimension des exploitations.

Article 6

Cours, stages et projets de démonstration

1. Dans la mesure où leur financement n'est pas accordé dans le cadre de l'article 28 du règlement (CEE) n° 2328/91, les États membres peuvent introduire une aide particulière portant sur des cours et des stages de formation visant les pratiques de production agricoles et forestières compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et des ressources naturelles et le maintien de l'espace naturel et du paysage, et notamment avec des règles de bonne conduite agricole et d'une agriculture biologique. Le régime d'aide comporte l'octroi d'aides:

- pour la fréquentation des cours ou stages;
- pour l'organisation et l'exécution des cours et stages.

Les dépenses effectuées par les États membres pour l'octroi des aides visées au premier alinéa sont éligibles jusqu'à concurrence d'un montant de 2 500 écus par personne ayant suivi des cours ou stages complets.

L'action faisant l'objet du présent article ne couvre pas les cours ou stages qui font partie des programmes et régimes normaux des degrés secondaire ou supérieur de l'enseignement agricole.

2. La Communauté peut participer à la réalisation de projets de démonstration concernant des pratiques de production compatibles avec l'exigence de la protection de l'environnement et notamment avec l'application des règles de bonne conduite agricole et l'agriculture biologique.

La contribution communautaire visée au premier alinéa peut comprendre un concours aux initiatives menées et aux équipements de formation et de sensibilisation utilisés par des organisations locales ou non gouvernementales compétentes dans ce secteur.

Article 7

Procédure d'examen des programmes

1. Les États membres communiquent à la Commission les projets de cadre réglementaire général visé à l'article 3 paragraphe 4 et des programmes visés à l'article 3 paragraphe 1 ainsi que les dispositions législatives, réglementaires ou administratives existantes ou qu'ils envisagent d'adopter pour permettre l'application du présent règlement, avant le 30 juillet 1993 (12 mois après l'entrée en vigueur).

Deuxième grand changement dans la PAC, en 1985, le « Livre Vert » de la commission pose les bases d'une réflexion pour expérimenter d'autres modes de gestion mieux adaptés aux nouvelles problématiques du secteur agricole, notamment par rapport à la protection de l'environnement. Suite à ce « Livre Vert », apparaît l'article 19 du règlement CEE 797/85 qui prend en compte l'environnement. Dernièrement, en 1992, c'est la réforme de la PAC qui intègre plusieurs politiques environnementales et rurales, un grand pas est fait. La nouvelle PAC est censée rapprocher les prix communautaires des cours mondiaux et inciter les agriculteurs à une production plus extensive. Des aides sont ainsi octroyées aux agriculteurs pour compenser la baisse de production et des prix. L'application de méthodes de gestion de l'environnement nécessite la définition de nouveaux contrats à passer entre les agriculteurs et l'Etat.

La réforme de la PAC décidée en mai 1992 se situait dans le contexte des négociations du GATT (General Agreement of Trade on Tarif). La PAC semblait devenue inadaptée en raison du nouveau contexte mondial. En effet, il y avait le problème majeur des surproductions dans les grandes productions soutenues (céréales et viandes bovines), celui de l'accroissement constant des dépenses agricoles, sans que les revenus des agriculteurs suivent et puis aussi celui de la mauvaise répartition des soutiens, entre régions, entre exploitations. A cela, il faut ajouter de nouveaux impératifs d'environnement et d'aménagement du territoire qui se superposent aux nouvelles contraintes commerciales internationales auxquelles l'Union Européenne ne peut pas déroger.

Il est important de souligner que la réforme intègre le rôle de l'agriculture dans la préservation et l'entretien de l'espace rural. La philosophie de cette réforme reconnaît la nécessité d'adapter les capacités de production du secteur agricole en fonction non seulement d'objectifs économiques mais aussi d'objectifs de développement rural, d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement (cf. *La réforme de la PAC dans la région des Pays de la Loire*, DRAF/SREA des Pays de la Loire, Rapport, 1996). La réforme maintient les mécanismes fondamentaux que sont la fixation de prix communs, l'intervention et la protection commune. Même si le volet environnemental reste un sous-produit de la PAC¹⁶, un tout petit aspect des politiques à mener, cette réforme prend directement en compte les problèmes environnementaux.

La réforme a pour principaux objectifs de maîtriser la production par une nouvelle politique de prix et par un contrôle quantitatif (surtout pour les céréales et la viande bovine), d'assurer une meilleure répartition du soutien entre les exploitants et les régions,

¹⁶ le principal volet de la PAC, les céréales, ne prend nullement compte des conditions environnementales

2. La Commission examine les communications des États membres en vue de déterminer:

- leur conformité avec le présent règlement, compte tenu des objectifs de celui-ci et du lien entre les différentes mesures,
- la nature des actions cofinancées,
- le montant total des dépenses cofinancées.

3. La Commission décide de l'approbation du cadre réglementaire général et des programmes zonaux, compte tenu des éléments visés au paragraphe 2 et selon la procédure visée à l'article 29 du règlement (CEE) n° 4253/88.

Article 8

Taux de financement communautaire

Le taux de cofinancement communautaire est de 75 % dans les régions couvertes par l'objectif défini à l'article 1^{er} point 1 du règlement (CEE) n° 2052/88 et de 50 % dans les autres régions.

Article 9

Modalités d'application

La Commission, selon la procédure prévue à l'article 29 du règlement (CEE) n° 4253/88, arrête, le cas échéant, les modalités d'application du présent règlement.

Article 10

Dispositions finales

1. Le présent règlement ne préjuge pas la faculté pour les États membres de prendre, à l'exception du domaine visé à l'article 5 paragraphe 2, des mesures d'aides supplémentaires dont les conditions ou modalités d'octroi s'écartent de

celles qui y sont prévues ou dont le montant excède les plafonds qui y sont prévus, sous réserve que ces mesures soient prises en conformité avec les objectifs du présent règlement et en conformité avec les articles 92, 93 et 94 du traité.

2. Trois ans après la date de la mise en vigueur dans les États membres, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un bilan d'application du présent règlement.

Article 11

Dispositions transitoires

L'application des mesures visées à l'article 39 du règlement (CEE) n° 2328/91 est prorogée avec les effets suivants:

1) l'article 3 du règlement (CEE) n° 2328/91 concernant l'intensification de la production reste applicable jusqu'à l'entrée en vigueur des programmes zonaux visés à l'article 3 paragraphe 1 du présent règlement ou du cadre réglementaire général visé audit article 3 paragraphe 4;

2) les articles 21 à 24 du règlement (CEE) n° 2328/91 concernant les aides dans les zones sensibles du point de vue de la protection de l'environnement restent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur des programmes zonaux visés à l'article 3 paragraphe 1 du présent règlement ou du cadre réglementaire général visé audit article 3 paragraphe 4.

Les montants maximaux éligibles pour les annuités restantes sont portés aux plafonds prévus à l'article 4 paragraphe 2.

Article 12

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le jour de sa publication dans le *Journal officiel des Communautés européennes*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Luxembourg, le 30 juin 1992.

Par le Conseil

Le président

António MARQUES CUNHA

et de conserver une position exportatrice et rester actif sur le marché mondial. Cette réforme est aussi tournée vers une meilleure gestion de l'espace rural, l'un de ses aspects est de chercher à maintenir un nombre suffisant d'exploitations agricoles, l'autre est de prendre en compte les préoccupations du milieu rural. Il ne faut pas oublier les deux objectifs qui sont directement liés aux problèmes environnementaux, le premier est d'encourager l'extensification, le deuxième est de reconnaître les deux fonctions de l'agriculteur celle de producteur et celle d'acteur de la protection de l'environnement et du développement naturel.

1-2-2 : Le dispositif européen décentralisé

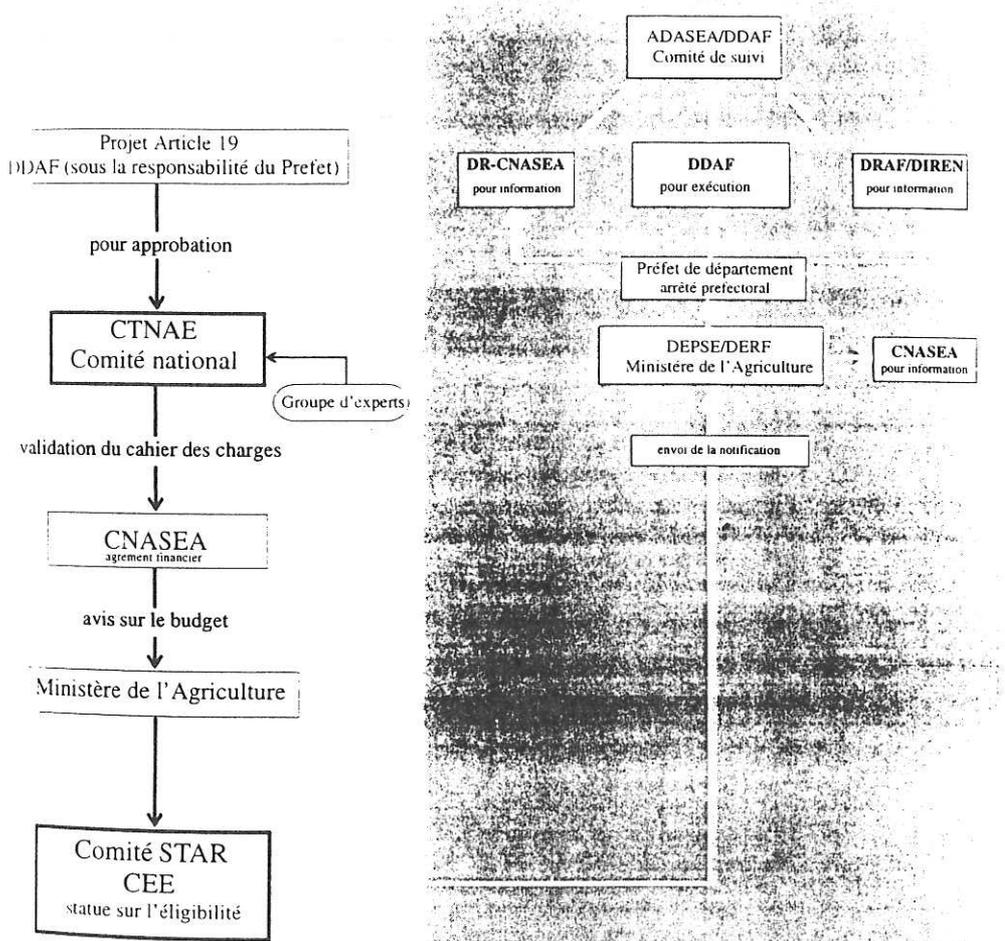
Depuis leur instauration, en 1985, les MAE n'ont cessé de se développer et constituent aujourd'hui un volet à part entière des politiques agricoles européennes. Depuis les dix dernières années, de mesures originales et expérimentales, elles sont ainsi devenues un vaste ensemble de dispositions institutionnelles et financières, à la fois obligatoires et fortement territorialisées, que chaque pays européen doit mettre en oeuvre et adapter à son contexte propre. Le principal objectif des MAE est de rendre compatibles les méthodes de productions agricoles avec la protection de l'environnement et l'entretien de l'espace rural.

a) Les règlements communautaires

Compte tenu de la diversité des situations des différentes zones de la communauté, la mise en oeuvre des mesures sera faite dans le cadre de programme zonaux et éventuellement dans le cadre de dispositions réglementaires nationales (cf. *Les mesures agri-environnementales*, DRAF/SREA des Pays de la Loire, Rapport, 1996).

On peut distinguer trois grands mouvements de réglementation depuis les années 80. Le premier rassemble l'étape réglementaire et la constitution d'outils juridiques mieux adaptés à la gravité de la situation. Le second a été orchestré autour de la réforme de la PAC de 1992, dans un cadre de maîtrise des productions soucieux de l'environnement. Le plus récent doit concilier les défis de l'agriculture et de l'environnement (cf. Note trimestrielle n°16, DRAF/SREA des Pays de la Loire, octobre 1994).

**Procédure expérimentale de programmation
Article 19**



Le projet d'opération locale est élaboré en concertation avec tous les partenaires départementaux (DDAF, ADASEA, Conseil Général, Chambre d'Agriculture...); il est placé sous l'autorité du préfet de département. Il est examiné par un **Comité technique régional** réuni sous la responsabilité de la DRAF; il est composé de: la DIREN, L'UMINATE (la seule association de l'environnement reconnue au niveau régional), la Chambre Régionale d'agriculture et l'Agence de l'Eau Adour-Garonne (en tant que partenaire); y participent, outre tous ceux qui ont contribué à l'élaboration du projet, un groupe d'experts spécialisés sur le sujet. L'enjeu essentiel de cet examen "technique" porte sur le cahier des charges, qui est débattu jusqu'à la définition d'une formule consensuelle.

Le dossier ainsi précisé est alors soumis à l'avis du CRAE (qui est la seule instance reconnue officiellement) présidé par le préfet de région (voir schéma n° 2).

Le Ministère de l'Agriculture reçoit son avis pour information et le soumet à l'approbation communautaire du Comité STAR de la CEE. Ce dernier statue sur le cahier des charges et les niveaux de prime. Son avis est transmis au Ministère et au préfet de Région qui notifie alors le budget, avant que l'arrêté préfectoral (Départemental) ne soit pris. Le CNASEA enregistre le cahier des charges et gère financièrement toutes les primes.

L'article 19 dont le contenu vise à allouer des aides dans les zones sensibles du point de vue de la protection de l'environnement et des ressources naturelles ainsi que du point de vue du maintien de l'espace naturel et du paysage, fait partie du règlement CEE 797/85, adopté en 1985. Ce règlement a été modifié en 1992, celui qui est en vigueur aujourd'hui est le règlement CEE 2078/92.

L'article 19 est une mesure européenne permettant aux Etats membres de la Communauté d'octroyer des aides aux agriculteurs situés dans des zones dites particulièrement sensibles du point de vue de l'environnement, et qui adoptent volontairement, par contractualisation pour une durée minimale de 5 ans, des pratiques de production agricole plus respectueuses de l'environnement. L'aide est destinée à compenser les pertes de revenu des agriculteurs introduisant ou maintenant des pratiques compatibles avec ces objectifs de protection. Cette aide prend concrètement la forme d'une prime à l'hectare sur les surfaces contractées. Elle a pour objectif de couvrir tout ou partie des pertes de revenu ou des surcoûts qui résultent de l'adoption de ces nouvelles pratiques. Le règlement de juin 1992 élargit les objectifs et les actions primables et diversifie le montant des aides conçues pour compenser les pertes de l'agriculture tout en incluant une fonction d'incitation. Les actions deviennent obligatoires pour les Etats et le taux de remboursement communautaire passe à 50 %, voir 75 % dans certaines zones.

Pratiquement, l'agriculteur signe un contrat d'une durée minimale de cinq ans. Ce document comporte un cahier des charges qui spécifie les pratiques agricoles à mettre en oeuvre et le niveau de compensations financières. Le cahier des charges renferme en général plusieurs niveaux de contraintes correspondant à différents niveaux de primes. Ces contraintes sont de plusieurs ordres suivant les objectifs motivant la mise en application de l'article 19. Le montant des primes peut varier de 100 à 1100 F/ha suivant la nature des contraintes. Ce montant doit obligatoirement être justifié par un calcul économique précis chiffrant les pertes de revenus ou les surcoûts effectifs résultant de l'acceptation par les agriculteurs des contraintes de gestion imposées par le contrat.

Au niveau national, jusqu'en 1993, le CTNAE (Comité Technique National Agriculture-Environnement) est chargé de coordonner les travaux. Ce comité réuni autour des deux ministères chargés de l'Agriculture et de l'Environnement, les organisations professionnelles agricoles, les associations nationales de protection de la nature, le CNASEA (Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles) et des organisations scientifiques et des experts.

Sur le terrain, la démarche d'élaboration du dossier est collective et exige un partenariat entre les agriculteurs, les protecteurs de la nature, les élus locaux et l'administration réunis au sein d'un comité de pilotage. Une large concertation et une volonté locale partagée par toutes les parties concernées doivent servir de base pour une meilleure prise en compte des préoccupations environnementales. Le comité de pilotage est responsable de l'élaboration du cahier des charges figurant dans les contrats proposés aux agriculteurs, et par conséquent du suivi du programme d'actions.

Au delà de la période quinquennale à caractère transitoire, il s'agit de trouver pour le long terme, des systèmes d'exploitation qui trouvent un équilibre interne suffisamment attractif pour susciter sur ces territoires l'installation de jeunes agriculteurs. Les dispositifs financiers issus de la réforme de la PAC posent à terme les problèmes de la pérennité des aides.

b) Le dispositif français

Ce dispositif s'appuie sur le volontariat des agriculteurs. Les mesures proposées ont un caractère incitatif et non obligatoire. L'agriculteur qui souhaite en bénéficier s'engage de manière contractuelle à respecter pendant une durée généralement de cinq ans un cahier des charges défini à l'échelon régional ou départemental. Ce programme est financé principalement par l'Union Européenne et l'Etat avec pour certaines mesures une participation des collectivités territoriales (Région - Département) et d'établissements publics. Selon le niveau de décision les mesures sont nationales, régionales ou départementales. Au niveau national, il existe deux sortes de mesures, la prime à l'herbe et le plan de développement durable.

La prime à l'herbe a pour objectif le maintien de la production extensive avec chargement faible. Le règlement est le suivant : ne peuvent toucher la prime à l'herbe que les éleveurs à titre principal non retraités, et qui ont été acceptés en 1993 et 1994. Ils se sont engagés pour cinq ans : à maintenir un chargement inférieur à 1,6 UGB/ha (Unité de Gros Bovin), ou à maintenir un chargement inférieur à 1,4 UGB/ha, s'ils ont au moins 75% de leur SAU (Surface Agricole Utile) en surface en herbe, et à maintenir en herbe une surface équivalente à celle déclarée. Tous les éleveurs de bovins, ovins, caprins, équins, sont concernés. La prime est de 300 F/ha en 1995, elle est limitée à 100 ha par exploitation. Le plan de développement durable est constitué par des aides qui sont

MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES

LES MESURES NATIONALES

Prime à l'herbe (ou prime au maintien d'élevage extensif)
Plan de Développement Durable

LES MESURES REGIONALES

Extensification par agrandissement
Conversion à l'agriculture biologique
Soutien aux races menacées de disparition

LES MESURES DEPARTEMENTALES

Opération Locale

Protection des eaux

Conversion des terres arables en herbage extensif

Réduction des intrants

Lutte contre l'érosion

Retrait à long terme pour la protection des eaux

Protection de la faune et de la flore

Retrait à long terme pour la protection de la flore

Retrait à long terme pour la protection de la faune

accordées à des groupes d'agriculteurs s'engageant à adopter des pratiques respectueuses de l'environnement. Sept projets ont déjà été retenus en Pays de la Loire.

Au niveau régional, on recense trois sortes de mesures, l'extensification par agrandissement, la conversion à l'agriculture biologique et le soutien aux races menacées de disparition. L'extensification par agrandissement est la principale mesure du programme régional, cette mesure a pour objectif de lutter contre la déprise et d'encourager des méthodes d'élevage de bovins et ovins plus extensives. Les bénéficiaires sont les producteurs bovin (lait ou viande) ou ovin et agriculteurs à titre principal non retraités. Ils ont pour engagements de diminuer la charge de cheptel de leur exploitation au moyen d'un agrandissement d'au moins 15% de la surface fourragère principale (SFP) de référence par reprise de superficies extérieures à leur exploitation après le 4/7/94. Ils doivent maintenir pendant cinq ans une charge de cheptel égale au plus à 90% du chargement de référence et ne dépassant pas deux UGB/ha. Enfin, ils se doivent de maintenir la proportion de superficie toujours en herbe (STH) dans la SFP totale au moins égale à ce qu'elle était dans la période de référence.

La conversion à l'agriculture biologique est une mesure dont tous les agriculteurs à titre principal peuvent bénéficier, à condition qu'ils respectent les trois engagements suivant : respecter sur les parcelles contractualisées la réglementation en vigueur relative au mode de production biologique, convertir dans un délai de cinq ans la totalité de chaque atelier de production dont font partie les parcelles qui bénéficient de l'aide, et enfin, adhérer à l'association des producteurs biologiques de leur département.

Le soutien aux races menacées de disparition¹⁷, peuvent en bénéficier les agriculteurs à titre principal ou secondaire qui s'engagent à détenir un cheptel minimum de 1 à 3 UGB suivant les races, à adhérer à l'association ou à l'organisme de la race ainsi qu'au programme technique de conservation de la race, et qui s'engagent aussi à ne pas réduire l'effectif de ce cheptel et le conduire en race pure pendant cinq ans.

Les mesures départementales regroupent les Opérations Locales, mesures dont nous reparlerons dans la section suivante, la protection des eaux et la protection de la faune et la flore. La protection des eaux rassemble elle même quatre politiques différentes. La conversion des terres arables en herbage extensif dont peut bénéficier tout exploitant agricole, même double actif mais non retraité, s'engageant à respecter un cahier des

¹⁷ Les races concernées sont :

Bovines: Maraîchine, Bretonne Pie-Noire et Nantaise

Ovine: Lande de Bretagne

Equines: Percheron, Cob, Breton, Mulassière du Poitou.

Asine: Baudet du Poitou

HISTORIQUE DES LEGISLATIONS
AGRI-ENVIRONNEMENTALES
Valérie FOURNIE - Michel PECH

LEGISLATION EUROPEENNE	LEGISLATION FRANCAISE CORRESPONDANTE
<p>Règlement 797/85 CEE du 12 mars 1985 relatif à l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture Aider à l'amélioration et l'orientation de l'agriculture dans la Communauté afin de permettre son développement continu.</p> <ul style="list-style-type: none"> - contribuer à établir l'équilibre entre la production et la capacité du marché - évolution et une reorganisation de leurs structures (PAM) - contribuer à la protection de l'environnement et à la conservation durable des ressources naturelles de l'agriculture (Article 19). <p>Règlement 3827/85 CEE et 2224/86 CEE du 14 juillet 1986 Adaptation des structures agricoles en raison de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal Modifie les règlements 797/85, 355/77 et 1360/72 dans le domaine des structures agricoles</p> <p>Règlement 1760/87 CEE du 15 juin 1987 modifiant le règlement 797/85 Concerne l'adaptation des structures agricoles et de l'agriculture à la nouvelle situation des marchés et le maintien de l'espace rural</p> <ul style="list-style-type: none"> - reconversion extensif - boisement <p>Mesure facultative pour les Etats membres et pour les agriculteurs</p> <p>Règlement 1094/88 CEE du 25 avril 1988 relatif aux mesures d'accompagnement de la politique des montagnes - retrait des terres arables - Règlement n°1212/88 du 21 décembre 88 - extensification de la production - Règlement 411/88 du 21 décembre 88 - reconversion de la production</p> <p>Règlement 1096/88 du 25 avril 1988 relatif à l'abandon de la production (encouragement) à la cessation de l'activité agricole et à la restructuration</p> <p>Règlement 2052/88 du 24 juin 1988 relatif à la réforme des fonds structurés sur les zones éligibles à l'objectif 5a et 5b Prendre en compte les structures agricoles (FEOGA Orientation) Règlement 425/88 du 25 février 1988 pour la gestion de ce fond - promouvoir le développement des zones rurales (régions (FEOGA Orientation, FSE, FEDER, PO2/R) Règlement 425/88 (FEDER) et 425/88 (FSE) du 19 déc. 88 pour la gestion de ces fonds</p> <p>Mesures obligatoires pour les Etats membres et facultatives pour les agriculteurs. Règlement 425/88 (FEDER) et 425/88 (FSE) du 19 déc. 88 pour la gestion de ces fonds</p> <p>Règlement 1609 A 1615 du 25 mai 1989 Action en faveur de la forêt Modifie le règlement 797/85 en ce qui concerne le boisement des superficies agricoles de manière à ce que la mesure soit plus incitative avec une augmentation du montant des primes et un élargissement des bénéficiaires potentiels (agriculteurs, tout individu ou association, coopératives forestières ou communales qui procèdent au boisement de surfaces agricoles)</p> <p>Règlement 2156/89 du 18 juillet 89 relatif à l'ajustement des montants fixés en euros dans le cadre de la politique des structures agricoles suite à la fixation de nouveaux taux de changes à appliquer dans le secteur agricole pour le mark allemand et le florin néerlandais</p> <p>Règlement 3808/89 CEE du 12 décembre 1989</p> <p>modifie le Règlement 797/85 CEE Aide au boisement des surfaces agricoles</p> <p>Règlement 1709/91 CEE relatif au retrait temporaire</p> <p>Règlement 2029/91 CEE du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires</p> <p>Règlement 2328/91 CEE du 15 juillet 1991 Animation de l'efficacité des structures de l'agriculture, vient appuyer le règlement 797/85 - Mesure facultative pour les Etats membres et les agriculteurs - Action forestière avec reconversion des terres agricoles sur une 40% subvention principale - Mesure facultative pour les Etats membres et les agriculteurs</p>	<p>Circularité ministérielle du 14 octobre 1991 - DEFPSE/SDSA/C/31/R/91/4 - DEFPSE/SDSA/C/31/R/91/4</p> <p>OGAF Environnement - mise en oeuvre des opérations expérimentales Art. 19 Décret du 30.10.85 en application du règlement 797/85 CEE du 12/03/85</p> <ul style="list-style-type: none"> - Décret n°90-901 du 1er octobre 1990 relatif à l'amélioration matérielle de l'exploitation agricole - extension de PAM aux agriculteurs pluriactifs - acceptation de PAM ne prévoyant qu'un simple minimum de revenu - limitation de l'accès au PAM pour les exploitants pratiquant l'élevage bovin-viande de manière intensive - améliorer dans le cadre des PAM les conditions d'hygiène des élevages <p>Décret n°88-1049 du 18 novembre 1988 relatif au retrait des terres arables Circularité DEFPSE/SDSA/C/38 n°7031 du 25 novembre 88 sur le retrait des terres arables Décret n°90-374 du 3 mai 1990 modifie le précédent concernant le retrait des terres arables</p> <p>Décret 92-187 du 27 février 92 pour la mise en prééminence Décret 94 - 1054 du 1er décembre 1994</p> <p>Circularité DERF/SDEF/C/89 n°3010 du 4 décembre 1989</p> <p>Retrait temporaire applicable en 1991</p> <p>Décret n° 92 - 349 du 1er avril 1992 relatif à l'extensification par un mode de production biologique</p> <p>Circularité DERF/SDEF/C/89 n° 3010 du 4 décembre 1989 et circularité DERF/SDEF/C/91 n° 3012 du 27 septembre 91 Précisent les conditions d'attribution des aides de l'Etat au boisement - conditions d'attribution des aides de l'Etat au boisement Circularité DERF/SDEF/N 90 n° 3009 du 13 février 1990 et circularité DERF/SDEF/N 90 n° 3015 du 9 avril 1990 relatives aux essences utilisables pour les plantations donnant accès au bénéfice de la prime</p>
<p>Arrêté du 6 décembre 91 fixant le montant de la prime annuelle au boisement des superficies agricoles et Décret du Ministère de l'Agriculture n°91 - 1227 du 6 décembre 1991</p> <p>Circularité DEFPSE/SDSA/C n° 7034 du 6 août 1991 sur l'ARTA (retrait des terres arables) Circularité DEFPSE/SDSA/C n° 7042 du 7 octobre 1991 sur le retrait des terres arables Circularité DEFPSE/SDSA/C n° 7057 du 10 décembre 91 sur le retrait des terres arables</p> <p>Circularité DEFPSE/SDSA/C n° 7048 du 31 octobre 1991 relative à l'extensification des vaches laitières, vaches et caprines Circularité DEFPSE/SDSA/C n° 92 - 7018 du 10 juin 1992 relative à l'extensification des vaches laitières, vaches et caprines</p> <p>voir Circularité DEFPSE/SDSA/C n° 7057 du 10 décembre 1991 sur le retrait des terres arables</p> <p>Circularité DEFPSE/SDSA/C n° 7010 du 26 mars 1993 concernant la mise en oeuvre du programme agri-environnement et l'élaboration des programmes régionaux</p> <p>Mesures régionales ou programmes régionaux ou programmes zonaux - extensification par agrandissement - protection faune/flore - protection des captages - protection des cours d'eau - application régionale avec - protection des races menacées de disparition - formation aux agriculteurs Mesure nationale: - production intégrée - maintien des systèmes d'élevage extensif (circularité DEFPSE/SDSA 29 378 du 29 MARS 1993 relative à la prime à l'herbe) - Plans de Développement Durables (circularité DERF n°92 - 3015 du 18 septembre 1992)</p> <p>Circularité DEFPSE/SDSA n°7004, 7005 et 7006 du 1er février 1994 Circularité DEFPSE/SDSA n°7015 du 18 avril 1994 Note de service DEFPSE/SDSA n° 7032 DU 3 août 1994 Circularité DEFPSE/SDSA n° 7037 du 10 octobre 1994 Circularité DEFPSE/SDSA n° 94 - 7046 du 23 décembre 1994 pour la gestion des programmes régionaux agri-environnement de 1995</p>	<p>retrait des terres arables</p> <p>extensification de la production</p> <p>reconversion de la production</p> <p>tous le règlement 2328/91, dans le titre VII, les articles 21 à 24 ont remplacé l'article 19 concernant les aides dans les zones sensibles du point de vue de la protection de l'environnement Le règlement 2328/91 vient également en appui du règlement 1096/88 CEE, en relation avec la cessation d'activité agricole</p> <p>Règlement 3047/91 CEE du 22 novembre 1991 concernant un régime d'aides communautaires aux producteurs participant au retrait des terres arables</p> <p>Règlement 1765/93 CEE du 30 juin 1993 concernant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables en relation avec le régime d'aides communautaires aux producteurs participant au retrait des terres arables</p> <p>Le régime d'aides communautaires aux producteurs de certaines cultures arables en relation avec le régime d'aides communautaires aux producteurs participant au retrait des terres arables (15% des terres arables avec gel fixe ou gel tournant) Politique forestière (faune sauvage)</p> <p>Règlement 2078/93 CEE du 30 juin 1993 concernant les méthodes de production agricoles compatibles avec les exigences de protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel Lancé par le FEOGA Garantie</p> <p>objectif - favoriser l'utilisation de pratiques de production agricoles qui tendent à la diminution des effets polluants de l'agriculture et à la réduction de la production</p> <p>- favoriser une exploitation des terres agricoles prenant en compte la protection et l'amélioration de l'environnement, l'espace naturel, le paysage, les ressources naturelles, les sols - encourager l'entretien des terres agricoles et forestières abandonnées pour des raisons écologiques ou de risques naturels ou d'incendies - encourager la gestion des terres pour l'accès au public et aux loisirs - favoriser la formation et la sensibilisation des agriculteurs en matière de production agricole compatible avec les exigences de la protection de l'environnement et l'entretien de l'espace naturel</p> <p>Règlement 2079/92 du 30 juin 1992 concernant un régime d'aides communautaires à la prééminence en agriculture (FEOGA Garantie)</p> <p>Règlement 2080/92 du 30 juin 1992 concernant un régime d'aides communautaires aux mesures forestières</p>

charges spécifique pour des parcelles se situant dans des zones définies du département en fonction de l'intérêt qu'elles représentent pour la protection des eaux (lieux de captage, bordure de cours d'eau). La réduction des intrants, la lutte contre l'érosion et le retrait à long terme pour la protection des eaux sont des politiques qui ne sont pas retenues en Loire-Atlantique. La protection de la faune et la flore regroupe deux mesures de retrait à long terme, l'une pour la protection de la flore, l'autre pour celle de la faune. Les objectifs sont de maintenir ou retrouver et gérer des biotopes remarquables ,ou encore de favoriser l'équilibre agriculture - faune sauvage.

c) Les mesures agri-environnementales dans les Pays de la Loire

Il s'agit d'accompagner la réforme de la PAC en encourageant des méthodes de productions agricoles compatibles avec la protection de l'environnement et en contribuant à une réduction des productions tout en assurant l'entretien de l'espace.

La conjugaison entre d'une part un cheptel bovin omniprésent et d'autre part un réseau hydrologique vulnérable aux nitrates traversant souvent de vastes zones humides de grand intérêt biologique, a servi de fil conducteur aux principes ayant guidé l'élaboration du programme régional. Un souci d'harmonisation a été recherché pour arrêter le montant des aides financières, définir les zones concernées par telle ou telle mesure, et sélectionner les modes opératoires les mieux adaptés au terrain.

Une place prépondérante a été accordée à la mesure Extensification bovine-ovine par agrandissement de surface fourragère principale qui mobilise près de 63 % des crédits disponibles (hors formation et hors Opération Locale), soit plus de 20 millions de francs (Etat et CEE). Les Opérations Locales qui représentent le premier axe prioritaire du programme Pays de la Loire disposent d'un budget de 28 millions de francs (Etat et CEE).

D'autres moyens non négligeables ont cependant été affectés en complément des deux principales mesures précédentes, c'est le cas pour la protection des eaux par reconversion de terres arables en herbage extensif (5,8 millions de francs) et pour la reconversion vers l'agriculture biologique (3,6 millions de francs).

1-2-3 Les MAE en zone humide

Aujourd'hui, au regard des potentialités agro-pédologiques, certaines zones humides ont le caractère de zone défavorisée présentant un handicap naturel comparable à certaines zones de montagne. Le poids des charges foncières (qui sont restées très importantes sur les marais) pèsent fortement sur les revenus des agriculteurs. De plus, en raison du contexte économique international, il est très difficile de vivre de l'élevage bovin extensif, mode d'exploitation le mieux adapté et le plus répandu sur le marais. Dans un tel contexte, il est intéressant d'analyser les aides qui sont dispensées par les autorités publiques.

Les MAE forment un dispositif d'aides destinées à compenser les actions qui ont un effet positif sur l'environnement. Contrairement aux mesures compensatoires de handicap, elles ne sont pas concernées par l'aménagement du territoire. Les MAE constituent un ensemble d'aides encourageant le maintien ou la mise en oeuvre de pratiques agricoles favorables à l'environnement. Les aides compensatoires de handicap correspondent à une aide au revenu liée au handicap que représente l'exploitation de certaines zones défavorisées.

La problématique liée à la zone humide est double. D'un côté, les zones humides sont parmi les écosystèmes les plus productifs au monde, elles ont une importante valeur biologique et paysagère qui repose essentiellement sur l'ensemble des prairies permanentes et des pratiques agricoles qui y sont rattachées. Cependant, elles se situent en tête des milieux naturels les plus menacés et les plus dégradés.

Ce phénomène s'explique aisément lorsque l'on sait que c'est surtout l'élevage bovin qui assure « naturellement » la pérennité de ce patrimoine. Or, depuis la mise en place des quotas laitiers, en 1984, le nombre de bovins a diminué, celui des éleveurs aussi; la crise de la « vache folle » risque fortement d'accélérer ce phénomène. De plus, certaines exploitations se sont spécialisées à la fin des années 80, vers un système de culture de vente (céréales, maïs ensilage, etc...). Cette intensification s'est faite au détriment des surfaces occupées par l'élevage bovin, des surfaces en herbe. La solution qui permettrait de protéger la prairie permanente est donc de soutenir l'élevage extensif qui fait encore vivre décemment dans ces zones à handicap, ceux qui le pratiquent.

C'est d'ailleurs là que réside le point délicat : la préservation des zones humides est étroitement liée à une activité économique en déclin. Il serait souhaitable de soutenir les revenus des agriculteurs qui ne peuvent plus vivre décemment de leur activité ; les zones

humides seraient-elles, à l'exception du marais Poitevin, devenues des zones de handicap sans être reconnues comme telles? Les aides accordées au cheptel dans ces zones défavorisées sont-elles à la hauteur des enjeux ? On doit alors se demander quel est le rôle exact des MAE en zone humide, est-ce qu'elles se substituent à des aides compensatoires de handicap et endossent de ce fait un double rôle? Car les MAE qui ont été mise en place pour compenser un handicap naturel ou pour modifier les systèmes d'exploitation en prenant en compte l'environnement, ne sont-elles pas, en zone humide, une mesure compensatoire de handicap?

Officiellement les MAE en zone humide doivent permettre d'aider les agriculteurs à maintenir leur activité tout en entretenant et en maintenant les prairies humides, elles répondent donc bien à deux objectifs très liés. Dans ce cas, les primes versées aux agriculteurs doivent être perçues comme la rémunération d'un service d'entretien et de préservation d'un milieu d'intérêt collectif exceptionnel pour une agriculture viable et durable. Cependant, ce qui pose problème, c'est la concurrence entre les aides versées dans le cadre des MAE et les autres primes PAC accordées à la SCOP (Surface en Céréales et Oléo-Protéagineux) qui sont beaucoup plus importantes. Les exploitants comparent les primes accordées à la SCOP, qu'ils considèrent à juste titre comme une aide au revenu, aux aides liées aux MAE. Ils appréhendent alors ces dernières comme des aides compensatoires de handicap du fait qu'elles sont liées à des pratiques respectueuses des marais.

Afin de lever l'ambiguïté des MAE en zone humide, il faut savoir si les différents acteurs, exploitants comme représentants des organismes ayant pris part à la mise en oeuvre des Opérations Locales, conçoivent le rôle de ces MAE tel qu'il est défini dans les textes de loi, ou bien s'ils le perçoivent comme une aide au revenu permettant de pérenniser les exploitations. La question soulevée ici est donc de savoir comment ces MAE sont perçues par les acteurs qu'elles concernent. Si cette « perception » ne correspondait pas à la réalité juridique, cela signifierait que les MAE sont mal définies dans le cas des zones humides.

Partie 2 Le mode d'évaluation du montant des indemnités versées en zone humide

Les zones humides sont des espaces de transition entre la terre et l'eau. Ce sont des éléments déterminant de la gestion hydraulique qui épurent les eaux des bassins versants et des cours d'eau eux mêmes (cf. « rapport de l'instance d'évaluation », Commissariat Général du plan, 1995). Elles sont parmi les écosystèmes les plus productifs au monde. Malgré une multiplicité de fonctions, elles se situent en tête des milieux naturels les plus dégradés et les plus menacés. L'intensification des pratiques agricoles s'est développée sur une partie des zones humides, sauf là où le potentiel agro-pédologique et les contraintes hydrauliques ne le permettraient pas. Les zones de marais rassemblent maintenant des handicaps naturels insurmontables sauf à y entreprendre de grands travaux non rentables. Désormais, la réglementation européenne tient compte du faible potentiel de production des zones humides et de leur richesse environnementale à travers le programme agri-environnemental. Les OGAF (Opération Groupée d'Aménagement Foncier) répondent à deux objectifs liés. Le premier est de conserver les zones humides qui sont menacées d'assèchement, certaines prairies peuvent être assainies et donc labourées. Le deuxième est de maintenir des prairies menacées par la friche.

La première évaluation de la politique publique d'aménagement et de gestion des zones humides a été décidée le 21 mars 1991. En Pays de la Loire, la première OGAF a été mise en oeuvre en 1991 dans le Nord des Iles. Aujourd'hui, il existe vingt et une Opérations Locales dans cette région et l'équivalent de 45 000 ha sous contrat. Nous n'étudierons pas les zones se situant dans la Mayenne et la Sarthe : Massif des Avaloirs,

Corniche de Pail, Vallée de l'Erve, Saulges, Sainte Suzanne, Vallée du Loir et de la Sarthe, Vallée de l'Huisne. Ceci afin de ne pas trop disperser l'étude. Nous n'étudierons pas non plus les marais salants de Guérande et du Més du fait de leur particularité. Ces marais nécessitent une approche différente des autres marais non salés. Par contre, entrent dans le cadre de cette étude les douze zones suivantes : marais Breton Nord et Sud, Nord des Iles, secteur Central du marais Poitevin, Ouest du Lay, Maillezais, marais du Brivet, Marais du Sud Loire, Marais de Vilaine, Basses Vallées Angevines, Vallée de la Loire et Ancenis.

La question qui se pose est fondamentale, les aides versées dans le cadre des Opérations locales correspondent-elles à un soutien de l'élevage dans les zones humides ou à une incitation à se tourner vers des pratiques agri-environnementales ? La manière dont sont évaluées ces indemnités devrait nous permettre de savoir à quel objectif véritable elles répondent. Si le montant des indemnités correspond à la perte de revenu que subissent les exploitants du fait de la modification de leurs pratiques, alors cela révèle que l'aide est une incitation à se tourner vers l'agri-environnement. Cela amène d'autres questions, y a-t-il une réelle perte de revenu, comment sont évalués les indemnités, les contrats encouragent-ils véritablement les agriculteurs à se tourner vers l'agri-environnement ? On comprend que l'enjeu est ici de savoir si les contrats proposés aux exploitants atteignent les objectifs énoncés dans le règlement 2078/92.

Notre hypothèse est que le montant des aides ne reflète pas une perte effective et qu'il correspond uniquement à une incitation à la souscription des contrats sur Opération Locale. Afin de tester cette hypothèse, il s'est avéré nécessaire de rencontrer les acteurs concernés par la mise en place des OGAF et des Opérations Locales. Une enquête de terrain a donc été réalisée pour mettre en avant les éventuelles lacunes de ces contrats et proposer des améliorations. Les professionnels rencontrés ont soit participé au calcul des indemnités, soit à la mise en place des Opérations ou encore à leur suivi ; il s'agit des représentants des DDAF (Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt) et des ADASEA (Association Départementale d'Aménagement des Structures d'Exploitations Agricoles) de Loire Atlantique, du Maine et Loire et de la Vendée, du représentant de la Chambre d'Agriculture de Loire Atlantique et de la DIREN (Direction Régionale de l'Environnement).

Parmi eux, certains ont élaboré les modes de calcul, ce sont donc eux qui sont le plus à même de répondre à nos questions. Cependant, puisqu'ils sont des acteurs directement concernés par d'éventuelles lacunes ou incohérences, on ne peut savoir dans quelle mesure ils expriment leur opinion (en partie ou en totalité ?). C'est d'ailleurs là que réside la principale limite de ces entretiens. Comment savoir si certaines informations

OPERATIONS LOCALES EN PAYS DE LA LOIRE



Situation des Pays de la Loire



N°	Opérations locales des Pays de la Loire
1	Nord des îles (85)
2	Mailleçais et extension marais poitevin central (85)
3	Marais breton vendéen et extension (85+44)
4	Basses vallées angevines (49)
5	Marais et vallée du pays d'Ançenis (44)
6	Vallée de la Loire (49)
7	Marais salins de Guérande et du Més (44)
8	Marais de la Brière et du Brivet (44)
9	Massif des avaloirs, corniche du Pail (53)
10	Vallée de l'Huisne, du Loir et de la Sarthe (72)
11	Ouest du Lay (85)
12	Vallée de l'Erve, Sauges, Sainte Suzanne (53)
13	Marais du sud Loire (44)

ne restent pas voilées. Il est important de rencontrer des professionnels moins impliqués car leurs points de vue peuvent différer, cela permet d'enrichir le résultat de cette étude.

Avant de comparer les différents modes de calcul utilisés par chaque département pour évaluer les indemnités à verser aux exploitants dans le cadre des Opérations Locales en zone humide, il est important de comprendre les raisons qui ont conduit à la nécessité d'intervenir dans ces zones. Il faut pour cela procéder à leur description en essayant de dégager leurs spécificités et en recensant les raisons qui font qu'il est important d'encourager la protection de l'environnement et le maintien de l'espace naturel. Il sera procédé à la mise en évidence d'incohérences intra et inter zones entre les modes d'évaluation des indemnités. Ensuite, sera vérifiée notre hypothèse sur la « réalité » de la perte de revenu engendrée par le respect des contraintes des cahiers des charges. En fonction des remarques établies et des souhaits actuels du CRAE, sera proposée une harmonisation entre les modes d'évaluation des indemnités des différentes zones humides, afin de faire perdurer les MAE en zone humide (telles qu'elles sont établies à ce jour).

2-1 : Description des zones humides ayant bénéficié des Opérations Locales en Pays de la Loire

Les zones humides en Pays de la Loire revêtent un caractère spécifique dans la mesure où elles constituent un ensemble de zones très différentes mais d'une valeur biologique exceptionnelle. Ces zones sont l'objet d'évolutions importantes en matière de pratique de chasse et surtout de gestion de l'herbe, dues essentiellement à la déprise de l'activité agricole. Les deux points communs aux zones humides des Pays de la Loire sont la richesse biologique et une activité agricole. C'est ce que nous allons développer maintenant en observant les caractéristiques de quelques unes de ces zones, que ce soient des bords de Loire ou des marais.

En Loire Atlantique, les marais de Vilaine sont très précieux d'un point de vue faunistique et floristique. Ils forment une grande zone de transit pour les Anatidés et les Limicoles lors de leurs passages pré et post-nuptiaux. Ils constituent aussi une terre accueillante pour diverses espèces assez rares¹⁸, pour les rapaces, les brochets, etc... La

¹⁸ Tarier d'Europe, Héron cendré, Aigrette, etc...

Tableau 2-1 Caractéristiques des différentes zones humides étudiées

Zones	Marais Poitevin				Marais Breton	Vallée de la Loire et Estuaire				Marais du Brivet et de la Vilaine	
	Secteur Central	Maillezais	Ouest du Lay	Nord des Isles		Ancenis	Basses Vallées Angevines	Vallée de la Loire	Marais du Sud Loire	Marais du Brivet	Marais de Vilaine
Types de milieu	.marais desséché .marais mouillé	.marais desséché .marais mouillé	.marais desséché 90%	.marais desséché .marais mouillé	.marais doux .marais salé .polders	.prairies inondables .hates bocagères	.prairies inondables .hates bocagères	.prairies alluviales .prairies inondables	.prairies sur de nombreuses îles	.prairies inondables	
Contraintes agronomiques		.parcelleaire petit .Difficultés d'accès en marais mouillé		.mauvaises terres à céréales	.maintien de zones saumâtres et sub-saumâtres sur le littoral .marais à bosses		.exploitations morcelées			.précocité de certaines prairies	.faiblement exploité
Systèmes d'exploitation	.prairies, élevage, bocage .orientation marquée vers les céréales		.prairies, production mixte (élevage et culture)	.prairies, cultures, élevage, bocage	.élevage, prairies, cultures, aquaculture	.élevage bovin, cultures	.prairies, élevage	.élevage		.prairies, élevage	
Démographie agricole	50%-50 ans	.population vieillissante 50%-50 ans	.population relativement vieille	50%-50 ans .fort déclin en marais mouillé	67%-50 ans		.diminution rapide du nombre d'exploitants				70%-50 ans
Risques	.labour .boisement .friche	.labour .déprise		.déprise .labour	.déprise .friche	.déprise .populiculture .labour	.déprise .friche .populiculture	.déprise .labour .populiculture	.déprise .friche	.déprise	.déprise

variété des conditions écologiques a pour résultat de générer une diversité exceptionnelle de types de végétation. On peut y trouver des espèces protégées aux niveaux régional, national ou européen¹⁹. L'ensemble des marais de Redon constitue une ZNIEFF (Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique) de type 2, c'est en tout 12 ZNIEFF de type 1 qui sont regroupés dans les marais de Vilaine. D'une part, la SAU n'est exploitée qu'à hauteur de 20%, d'autre part, si les exploitants sont relativement jeunes, 70 % d'entre eux ont moins de 50 ans, aucune succession n'est assurée pour la majorité des exploitants plus âgés. Il faut donc anticiper les risques de déprise afin de maintenir la prairie naturelle et de préserver toute la richesse biologique de ce marais. Dans le même temps, il est important d'encourager les pratiques extensives. Les Opérations Locales répondent à ces deux objectifs.

En Loire Atlantique, le marais et la vallée d'Ancenis revêtent certains intérêts biologiques, tous les systèmes végétaux y sont représentés, on y trouve certains oiseaux tels le cormoran ou le râle des genêts, qui sont à préserver. Il faut valoriser et maintenir les biotopes sensibles constitués par cette zone humide. Plus de la moitié de ce périmètre est constitué par de la prairie permanente, ce qui explique que l'élevage bovin y soit l'activité dominante. Cependant une grande partie de la SAU est cultivée, des systèmes intensifs s'y sont développés, notamment pour la production de maïs. On assiste depuis quelques années à un accroissement des surfaces cultivées, c'est un phénomène qu'il faut inverser. Dans cette zone, on rencontre des boisements en peupleraies qui se multiplient en raison de la déprise agricole. Ce phénomène gêne fortement la migration de certaines espèces comme le râle des genêts. Il est aussi très important de garder la possibilité de maintenir un statut marécageux aux moments opportuns pour que des espèces rares puissent s'y reproduire. Les MAE prennent en compte ces trois objectifs.

En Maine et Loire, la Vallée de la Loire présente un ensemble de paysages et de milieux originaux, le périmètre est presque entièrement classé en ZNIEFF de type 1 ainsi qu'en ZICO (Zone d'Importance Communautaire pour les Oiseaux). On y trouve une variété exceptionnelle d'espèces végétales et animales²⁰ qui confèrent sa singularité à la Loire (cf. *Des aides pour les prairies de la Loire*, OUEST FRANCE, 08/03/96). Les prairies inondables constituent notamment un potentiel important des stocks fourragers et sont des lieux privilégiés de biodiversité. Cependant, le nombre d'agriculteurs est en baisse, ces derniers rencontrent des difficultés, notamment dans le domaine de l'élevage,

¹⁹ Renoncule à feuilles d'Ophioglosse, Jonc fleuri, Gratiolle officinale, Potentille des marais, Trèfle d'eau, Piment royal, Pesse d'eau, Damasonium en étoile, etc ...

²⁰ De nombreux migrateurs : canard, oie, barge à queue noire, chevalier, etc ...

Des espèces menacées d'extinction : râle des genêts, chouette chevêche.

Des batraciens, des amphibiens (Triton crêté), des reptiles (couleuvre d'Esculape...) et des insectes (*Rosalia alpina*, Odonates).

ils arrivent de moins en moins à supporter le poids des charges foncières et des cotisations à la MSA (Mutualité Sociale Agricole). Le processus de mise en culture est enclenché depuis quelques années sur les terres les plus hautes. Le problème est triple, sur les zones les plus basses la déprise et l'abandon des terres augmentent, sur les zones les plus hautes se développent les labours. D'autre part, la populiculture est un phénomène qui s'accroît de façon « anarchique »²¹, cela remet en cause la biodiversité du milieu naturel. Les cahiers des charges des Opérations Locales ont trois objectifs, elles doivent freiner le développement des labours, maintenir la prairie naturelle afin de préserver l'avifaune nicheuse (en encourageant le retour à la prairie dans les zones biologiquement riches) et sauvegarder la qualité des paysages.

En Maine et Loire, les Basses Vallées Angevines forment une vaste étendue inondable qui est en grande partie inscrite en ZNIEFF de type 1 et à l'inventaire ZICO (cf. Suivi scientifique de l'OGAF des Basses Vallées Angevines, F. Hubert, 1995). Ces Basses Vallées constituent un biotope précieux et privilégié pour l'avifaune nicheuse et migratrice²². C'est aussi un ensemble favorable aux espèces piscicoles. Cet écosystème est fortement menacé par l'abandon des prairies. En effet, les exploitations sont morcelées, les charges foncières sont variables d'une commune à l'autre mais elles restent dans l'ensemble très élevées, les crues sont importantes et très handicapantes pour la valeur fourragère du foin comme pour le pâturage du bétail ; on assiste donc à une rapide diminution du nombre d'exploitants (à l'accroissement des doubles actifs et au vieillissement des agriculteurs) et à une lente désaffection pour l'élevage. Cet écosystème est aussi menacé par le développement des friches et la plantation de peupliers, en 1993 la surface affectée à la populiculture représentait 12 % de la surface des Basses Vallées Angevines. Or, les plantations de peupliers entraînent une diminution de la surface prairiale et contribuent à un mitage de la zone. L'objectif des MAE dans ces vallées est donc de permettre le maintien de pratiques agricoles traditionnelles compatibles avec la conservation de la richesse biologique.

Dans la Loire Atlantique, les marais du Sud Loire sont en grande partie classés en ZNIEFF et intégrés dans l'écharpe verte du Plan Loire (cf. Rapport du Programme Agri-Environnement des Pays de la Loire, 30/06/95). Ces marais servent de zone de gagnage pour les migrateurs dans la mesure où ils forment un lien hydraulique entre l'estuaire de la Loire et le lac de Grand Lieu. L'écosystème implanté sur ces marais est très riche, on peut y trouver une multitude d'espèces protégées à l'échelon national et européen, la

²¹ Cette impression est à relativiser car la surface en peupleraie reste par exemple inférieure à 8% de la SAU en Val de Loire.

²² Anatidés, Limicoles ; Traquet tavier, Rôle des genêts, Bergeronnette printanière, Bruant des roseaux, Bruant proyer, Marouette ponctuée, Busard des roseaux, etc...

faune²³ et la flore²⁴ y sont précieuses. Cependant, ces marais font actuellement face à deux menaces importantes. L'activité du Port Autonome de Nantes- St. Nazaire nécessite des travaux de dragage, de remblaiement, qui entraînent des dépôts de vase. Ces dépôts représentent une menace directe sur les prairies des îles. A ce problème s'ajoute celui de l'abandon des marais. En 1990, 26 % de la SAU n'avait pas de repreneurs, or depuis cette année, le nombre de parcelles en friche s'est accrue, notamment dans les îles. Cet abandon par les exploitants du marais est à l'origine du développement des chasses privées et surtout de l'appauvrissement du « cortège floristique ».

En Loire Atlantique, le marais du Brivet qui fait partie du parc naturel régional de Brière est d'intérêt international pour l'hivernage et la reproduction des oiseaux d'eau ainsi que pour sa richesse floristique, une partie de ses parcelles sont classées en ZNIEFF de type 1 et 2. Le positionnement de ce marais, sur l'estuaire de la Loire, nécessite une gestion particulière de l'hydraulique qui doit tenir compte de plusieurs contraintes. L'une de ces contraintes est de conserver un niveau d'eau douce suffisant l'été pour l'ensemble du milieu naturel et des activités agricoles, touristiques et de loisirs. Il faut aussi souligner que la régression des prairies naturelles a profité aux roselières, la prolifération de cette plante est progressive et d'autant plus importante que la prairie n'est pas régulièrement pâturée, piétinée ou fauchée (cf. Les marais du bassin du Brivet, DRAF/DDAF/DIREN). Les exploitants, essentiellement des éleveurs, doivent faire face à des périodes d'inondation fort longues et ne trouvent presque plus de repreneurs. Aujourd'hui, le marais est confronté à la déprise et à l'abandon. Sa sauvegarde passe nécessairement par un programme de gestion hydraulique, par la relance du pâturage et du fauchage des prairies roselières. Le maintien et l'entretien des formations prairiales inondables est essentiel pour la sauvegarde de la diversité floristique et faunistique et pour la préservation des paysages. Les Opérations Locales ont plusieurs objectifs, elles doivent favoriser ou inciter les pratiques visant à faire régresser la roselière prolifique, elles doivent aussi encourager la préservation des richesses biologiques du site, cela en maintenant les prairies inondables par fauche et pâturage alternés.

A cheval sur la Vendée et la Loire Atlantique, le marais Breton joue un rôle primordial comme site de nidification et halte migratoire des oiseaux d'eau²⁵.

²³ Râle des genêts, Tarier des prés, etc...

²⁴ Angélique des Estuaires, Renoncule à feuille d'Ophogliosse, etc...

²⁵ Cygne, Bernache Cravant, Fuligule milouinan, Colvert, Vanneau huppé, etc...

L'inventaire floristique est riche en espèces rares et protégées²⁶. A l'exception de quelques polders, toute la zone est classée en ZNIEFF de type 2. Ce site est constitué de différents types de marais (cf. Projet du secteur Nord du Marais Breton, ADASEA). Les polders sont isolés de la mer par un endiguement et sont asséchés et dessalés ; agronomiquement, ces sols sont bons et mis en culture. Les marais hauts (entre trois et cinq mètres d'altitude) ont des sols qui conviennent parfaitement aux prairies naturelles. Cependant, l'été la flore est peu résistante à la sécheresse et la valeur fourragère y est faible. Les marais bas, situés entre les marais hauts et le bocage, sont inondés deux à trois mois par an, la production fourragère des prairies est assez médiocre car l'eau est mal maîtrisée. Les anciens marais salants sont essentiellement tournés vers l'aquaculture et l'élevage car leur infrastructure ne permet pas d'y instaurer d'autres types d'exploitation.

Avec la déprise agricole, la SAU diminue de plus en plus, le nombre d'exploitation aussi, le réseau hydraulique se dégrade, certains canaux ne sont plus du tout entretenus. Il y a déprise parce que les jeunes ne veulent plus s'installer dans ce marais : l'absence de quotas laitiers, le poids des charges foncières, le système herbager défavorable, les faibles possibilités de diversification et le contexte économique difficile en sont les principales raisons. Il faut savoir que la pluri-activité est souvent une nécessité pour pouvoir dégager un revenu décent dans ce marais où l'élevage bovin est prédominant. Dans ce contexte de déprise où l'avenir de l'agriculture est incertain, la friche, les broussailles et la chasse se développent. C'est un cercle vicieux qu'il faut briser, car les broussailles rendent l'accès aux parcelles « reculées » très difficile, elles représentent à la fois une conséquence de la déprise mais aussi une entrave à la reprise de l'exploitation des prairies. La seule garantie de préservation de ce milieu de grande importance pour l'avifaune est le maintien de l'élevage extensif. L'objectif des Opérations Locales est d'encourager les pratiques culturelles contribuant à la préservation de l'environnement et de soutenir l'élevage d'herbivores.

En Vendée, le secteur Nord des Iles du marais Poitevin est une zone privilégiée pour la migration, l'hivernage et la nidification des oiseaux, certains d'entre eux sont très rares²⁷. L'intérêt du milieu tient de sa diversité et des groupements végétaux implantés. Ce marais accueille aussi des espèces animales²⁸ qui vivent dans les fossés et les canaux. C'est une zone d'intérêt biologique écologique (cf. Projet d'OGAF du Nord des Iles, ADASEA, 1990). L'évacuation de l'eau y est difficile car les sols sont quasiment imperméables, il y a donc un excédent d'eau l'hiver. Par contre, l'été est très sec, la

²⁶ Ranunculus ophioglossifolius, Pulicaria vulgaris, Cardamine parviflora, etc...

²⁷ Barge à queue noire, Chevalier combattant, Guifette noire, Gorge bleue, etc...

²⁸ Loutre d'Europe, Musaraigne aquatique, etc...

gestion de l'eau est donc complexe. Cela explique que l'activité agricole intensive y soit difficile, seule la prairie naturelle peut s'y épanouir. Cependant la surface toujours en herbe a diminué au profit des zones cultivées. L'élevage est en régression, ce phénomène risque de s'accroître puisque les exploitants sont proche de la retraite pour plus de 40 % d'entre eux. Les jeunes s'orientent d'avantage vers les grandes cultures. Le problème est double, d'un côté les terres labourées augmentent, et surtout de l'autre, le phénomène de déprise s'affirme dans les zones les plus défavorisées. Il faut aussi souligner que d'importants travaux fonciers et hydrauliques ont favorisé la conversion des prairies naturelles en culture de vente, et que c'est ce phénomène qui est à l'origine de l'appauvrissement de la richesse biologique. La solution face à ces problèmes serait de conserver les surfaces en marais et de pérenniser les systèmes d'élevage extensifs. L'objectif des Opérations Locales est de contribuer au maintien d'une activité agricole viable à des fins de protection de l'écosystème contre les dégradations que subit le marais du fait de l'abandon des terres.

Le secteur Ouest du Lay du marais Poitevin forme un ensemble de haute valeur biocénotique (cf. Projet du secteur Ouest du Lay, DDAF/ADASEA, avril 1994) qui est classé en ZNIEFF de type 1²⁹, mais aussi en zone de protection spéciale de grand intérêt pour l'avifaune migratrice et nicheuse, au niveau Européen. Le système hydraulique est bien entretenu et présente des niveaux d'eau corrects quelle que soit la saison. Ce marais est à 90 % de type desséché, il est essentiellement composé de prairies naturelles qui sont presque toutes vouées à l'élevage bovin. L'activité d'élevage y est d'ailleurs encore performante, c'est un secteur qui a été peu touché par l'intensification. L'activité agricole dans son ensemble s'y porte plutôt bien, les exploitations sont en moyenne de grande taille, l'âge des exploitants est plus faible que la moyenne départementale, les systèmes d'exploitation sont souvent mixtes car ce marais est en zone périphérique donc proche de la plaine et du bocage. Toutefois, une certaine désaffection touche les marais les plus contraignants. Les exploitants ont maintenu, par des systèmes d'exploitation adaptés au milieu naturel, la richesse biologique du marais. Il s'agit donc ici de conforter les exploitations agricoles encore présentes et d'améliorer le maintien de la richesse de l'écosystème par des pratiques mieux adaptées. Les Opérations Locales ont pour objectif de contribuer à la pérennité du patrimoine naturel qui est essentiellement assuré par l'élevage bovin.

Le secteur central du marais Poitevin fait partie du Parc Naturel Régional du Marais Poitevin, il se compose de treize ZNIEFF de type 1 et recèle une avifaune très riche³⁰. Il

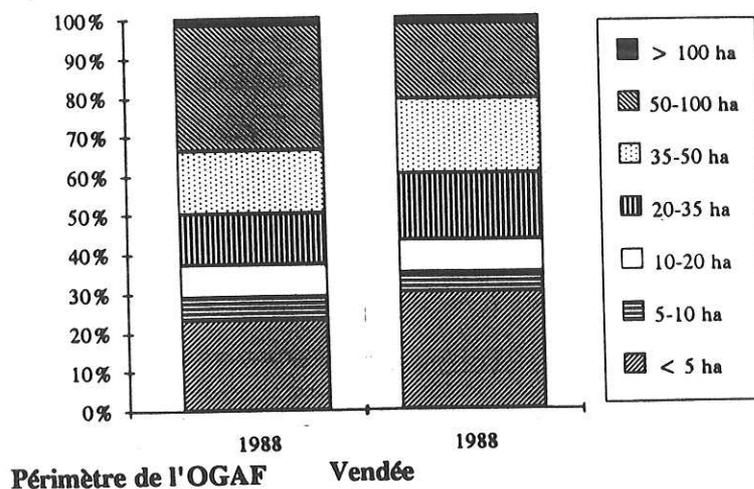
²⁹ Au niveau botanique, de nombreuses espèces sont protégées.

L'avifaune est parfois protégée : Guifette noire, Echasse blanche, etc...

³⁰ Invertébrés à larve dulçaquicole, Invertébrés terrestres, Amphibiens, Loutres, etc...

**Analyse comparative des exploitations de l'OGAF
de Maillezais et de l'ensemble de la Vendée**

Exploitations selon la taille

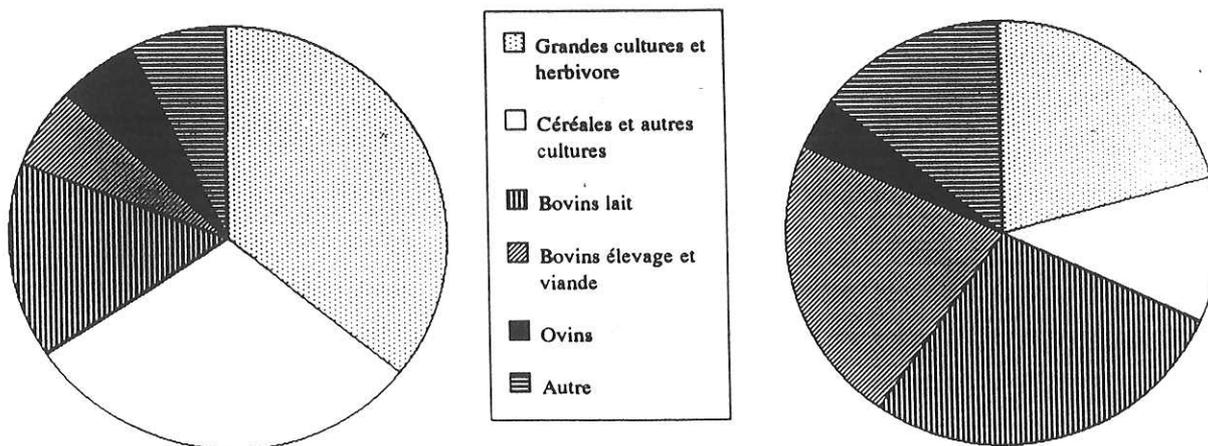


source : RGA 1988

Orientation technico-économique des exploitations à temps complet

Périmètre de l'OGAF

Vendée



source : RGA 1988

est constitué de deux zones de marais ; l'une est mouillée, elle subit les crues de différentes rivières et est faiblement cultivée pour le moment, l'autre est desséchée, drainée et cultivée, la maîtrise de l'eau y est assurée (cf. Projet du secteur central du Marais Poitevin, ADASEA). Dans l'ensemble, la gestion hydraulique est source de conflits, les cultures nécessitent souvent un niveau d'eau plus bas que les besoins de l'élevage. L'entretien des fossés est insuffisant, notamment dans les zones du marais les moins rentables pour les grandes cultures. La gestion de l'eau est donc à la fois très importante et problématique. Problème majeur, les labours s'accroissent, en effet la SAU est à 75 % consacrée à la culture intensive, en moins de 20 ans, presque 70 % de la surface en prairie est passée en culture. Le poids des charges foncières n'est pas étranger à ce revirement dans la mesure où il dissuade l'utilisation extensive des marais. Autre sujet d'inquiétude, sur le marais mouillé, majoritairement utilisé en prairies naturelles, le boisement et la friche gagnent du terrain. A ces deux phénomènes, il faut ajouter celui du risque de déprise, en effet de nombreux exploitants sont sans successeurs alors qu'ils sont proche de l'âge de la retraite. L'enjeu principal est ici d'éviter la disparition des pâturages afin de préserver l'avifaune. Le programme des Opérations Locales doit permettre de maintenir les prairies naturelles et les élevages bovins associés afin de conserver des zones d'accueil pour l'avifaune européenne migratrice ou nicheuse.

Le secteur de Maillezais qui fait partie du marais Poitevin, est majoritairement composé de marais mouillés et à 44% de marais desséchés (cf. Projet du secteur du Maillezais, ADASEA). Il est reconnu d'importance nationale, européenne et internationale pour ses valeurs biologiques et paysagères³¹, l'inventaire de ce milieu a repéré six ZNIEFF de type 1 et 2³². Après la seconde guerre mondiale, l'extensification apparaît et l'entretien des canaux devient plus aléatoire. La gestion de l'eau doit être bien organisée pour que le réseau hydraulique fonctionne correctement et permette de pallier les problèmes de sécheresse en été ainsi que ceux de crues en automne et au printemps. Le marais desséché est normalement couvert de prairies permanentes, cependant, depuis quelques années les labours augmentent, la finalité étant de produire des céréales et des oléoprotéagineux. Ceci pose un gros problème hydraulique car pour pouvoir cultiver dans de bonnes conditions, il faut irriguer. Or il est difficile de réapprovisionner en eau certains marais, il s'avère que les fossés sont souvent insuffisamment entretenus. Le problème de la sécheresse se fait alors d'autant plus ressentir et contribue à l'abandon de terres. Un autre facteur de déprise est celui des charges foncières. Ces dernières sont élevées, pèsent sur les revenus des exploitants et jouent un rôle dissuasif pour l'utilisation

³¹ La Venise Verte est un haut lieu touristique.

³² Ce secteur regroupe plus de 60 espèces d'oiseaux nicheurs protégés, des espèces migrantes protégées (limicoles et anatidés), des rongeurs, des mustélidés, etc...

La flore est abondante.

extensive des marais les plus difficiles. Les écologues sont inquiets face à l'évolution de ce marais car la diversité de la faune s'amointrit et le paysage se banalise. Il faut limiter la déprise agricole et les labours des terres. L'objectif des Opérations Locales est de préserver la qualité environnementale et paysagère de cette zone grâce à une agriculture adaptée, essentiellement de l'élevage bovin extensif.

La valeur biologique des zones humides en Pays de la Loire est incontestablement exceptionnelle, le nombre de ZNIEFF et de ZICO dont ces zones sont constituées en atteste. C'est ce patrimoine que les pouvoirs publics veulent préserver. Comme il l'a déjà été dit, les meilleurs garants dudit patrimoine sont les agriculteurs eux mêmes, l'avenir des zones humides est directement lié à leur activité économique. L'enjeu est d'orienter cette activité technico-économique afin qu'elle soit compatible avec le respect et le maintien de cet écosystème riche. Il faut donc inciter les exploitants à conserver ou à se tourner vers des pratiques extensives. Dans les zones les plus défavorisées, l'enjeu se situe à un niveau plus complexe, il s'agit là de soutenir suffisamment une activité économique de production pour que les marais ne soient plus laissés à l'abandon, il faut pour cela limiter la déprise et encourager les jeunes à reprendre les exploitations de ceux qui prennent leur retraite. Il ne faut pas confondre les objectifs des MAE sur les zones humides et ceux des aides compensatoires au revenu mises en place dans le cadre de la PAC. Les Opérations Locales visent à préserver le patrimoine biologique des marais et leur finalité n'est pas de soutenir les revenus des agriculteurs dans ces zones à handicap particulier. Les dispositifs mis en oeuvre dans le cadre de la PAC visent quand à eux à apporter une aide compensatoire au revenu. S'agissant des MAE, il existe une ambiguïté entre une aide publique fournie en échange d'une prestation environnementale et une aide publique garantissant un revenu supplémentaire dans des zones à fort handicap naturel.

2-2 : Evolution de la position du CRAE

La circulaire interministérielle Agriculture-Pêche et Environnement DEPSE/SDSEA/C94 n°7004 est le fondement réglementaire qui définit la composition, le rôle et le fonctionnement du CRAE (Comité Régional Agri-Environnement). Le CRAE est composé du Préfet de Région, de la DRAF (Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt), de la DIREN, des DDAF, du CNASEA (Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations), des Collectivités ou

Etablissements impliqués ou intervenants financièrement, des représentants des Organisations Professionnelles Agricoles, des représentants des Organisations de Protection de la Nature ou de Gestion de l'Environnement et d'experts scientifiques. Son rôle est de valider les Cahiers des Charges présentés par les Comités de Pilotage des Opérations Locales, et de préparer, d'orienter et décider de la programmation annuelle. Le CRAE est une structure qui se réunit régulièrement, il permet de mener une politique plus cohérente entre les comités de pilotage au niveau régional. Dans ces conditions, il est intéressant de voir quelle a été l'évolution de la position de cette structure depuis sa mise en place au début de l'année de 1994. L'évolution de la position du CRAE a été analysée à partir des comptes rendus des réunions de ce comité.

Le 1er février 1994, la circulaire DEPSE/SDSEA/C94 n°7006 diffuse les cahiers des charges types permettant la mise en place des programmes agri-environnement. Ces cahiers des charges présentent le contenu technique des contrats et détaillent les contraintes imposées ainsi que le niveau des aides qui sont accordées aux contractants (les éléments de calcul de surcoût sont donnés à titre d'exemple afin de proposer une méthode de travail). Un cahier des charges est unique et ne s'applique qu'à la zone pour laquelle il a été conçu, cependant, l'article 19 autorise à définir des dispositions ou recommandations générales servant de base aux différents groupes de pilotage. Les cahiers des charges des Opérations Locales, après avoir été validés par le CRAE, sont transmis à l'administration centrale pour approbation communautaire. Le programme régional s'est mis en place parallèlement à un dispositif national portant sur l'expérimentation de Plan de Développement Durable et l'aide au maintien des élevages extensifs (prime à l'herbe).

Le programme régional agri-environnemental dispose de 300 millions de francs de crédits de paiement répartis sur cinq ans soit 60 millions de francs par an en moyenne. Les Opérations Locales bénéficient de plus de 28 millions de francs par an, jusqu'en 1997, c'est la priorité de la région des Pays de la Loire. Les programmes agri-environnement ont trois objectifs principaux. Le premier est de protéger les biotopes rares et sensibles en maintenant les prairies naturelles des zones humides ainsi que les pré-bois, en préservant les marais salants, les pelouses sèches, les tourbières et les landes. Le deuxième est de lutter contre la déprise et ses effets, soit de manière directe, soit en tentant de mettre en valeur les paysages, soit en conservant les terrasses, les vergers et les châtaigneraies, soit en préservant le bocage, soit finalement en défendant les forêts contre les incendies. Le troisième objectif est de protéger certaines espèces végétales et animales d'intérêt particulier.

Le 17 novembre 1995, le CRAE réalise un premier bilan des Opérations engagées en 1993-1994 et présente les projets des nouvelles Opérations de 1996. Il s'avère que les Opérations Locales reçoivent un écho favorable auprès des agriculteurs (notamment dans les marais du Brivet). Il serait donc souhaitable de poursuivre les efforts qui ont été menés jusqu'ici et présenter de nouvelles Opérations dans les zones éligibles qui ne sont pas encore aidées. Cependant, les projets présentés ne seront pas forcément acceptés car les crédits alloués par l'Etat français régressent. Il est en effet probable que la dotation prévisionnelle qui figure dans la circulaire d'avril 1993 ne sera pas atteinte. En fait, l'Union Européenne est réticente pour accepter de nouveaux contrats ainsi que pour modifier ceux qui existent, et agrandir les périmètres.

Le CRAE décide que les contrats doivent être clairs, simples et limités en nombre. Le comité décide surtout d'harmoniser au niveau régional les critères de calcul du montant des indemnités (coûts, prix, rendements, temps passé et autres critères) entre les différentes Opérations. Quand aux nouvelles Opérations, elles devront retenir comme indicateur de rendement des prairies permanentes, les chiffres moyens communiqués par les DDAF et agréés par le Ministère en matière de calcul des calamités agricoles. Il faudra aussi rechercher à harmoniser leurs contraintes inscrites dans les cahiers des charges d'un département à l'autre lorsque le contrat a un objectif commun. La volonté du CRAE est aussi d'inscrire ces Opérations dans une perspective de mise en valeur durable du territoire auxquelles pourront adhérer les Collectivités Locales, les Organisations Professionnelles Agricoles et les milieux environnementaux.

C'est dans le cadre de ces nouvelles directives qu'il est très important de comparer les cahiers des charges des différentes Opérations afin de mettre en évidence les critères d'évaluation des indemnités allouées aux exploitants pour chaque zone humide. Les différences qui existent entre les différents critères doivent être soulignées et expliquées. Le travail demandé s'inscrit dans cette nouvelle problématique.

2-3 : Présentation des modes de calcul utilisés pour chaque zone étudiée

L'objectif de cette section est d'étudier le mode d'évaluation du montant des indemnités versées aux agriculteurs en dédommagement de l'amélioration des pratiques agri-environnementales en zones humides (il est rappelé que ne seront présentées que douze de ces zones situées en Loire Atlantique, en Maine et Loire et en Vendée). Afin d'analyser la pertinence du mode d'évaluation du coût d'amélioration des pratiques agri-environnementales, il faut d'abord présenter les contraintes imposées dans les cahiers des charges ainsi que les modes de calcul des indemnités pour chaque contrat. Ensuite il faut déterminer si les différents paramètres qui composent la situation de référence (situation initiale) sont justifiés, il faut démontrer les manques à gagner s'ils existent et finalement préciser comment sont évalués les coûts d'amélioration des pratiques par rapport à la situation de référence. Nous avons donc procédé à une étude comparative des contraintes et des indemnités des douze zones, puis à une étude comparative des modes de calcul inscrit dans les cahiers des charges de ces douze zones.

2-3-1 : Les contraintes figurant dans les cahiers des charges et les indemnités versées

Concernant les contrats de base, il existe des clauses générales, des contraintes que l'on retrouve dans chacun des cahiers des charges des douze zones. Il s'agit de la diminution de la fertilisation, de la limitation des traitements phytosanitaires aux chardons et aux rumex et de l'obligation de maintenir le chargement en unités de gros bovins entre 0,4 et 1,4. Généralement, les clauses qui figurent dans les contrats de base sont très peu contraignantes et correspondent dans la plupart des cas à des pratiques déjà existantes ; ce sont les "contraintes" que les exploitants s'imposent à eux même et ce dans leur propre intérêt (il ne s'agit pas pour eux de détruire leur outil de travail, à savoir la terre et donc le marais). Ce sont des contraintes qui visent à éviter la friche, la déprise ou le labour. Les contraintes des contrats hauts requièrent très souvent un effort particulier de l'exploitant qui doit réellement prendre en compte l'environnement et protéger la faune (c'est le cas du contrat C du marais du sud Loire³³ qui a pour objectif de conserver et protéger l'habitat du râle des genêts), un biotope remarquable ou une flore particulière

³³ cf. Annexe 1

(cf. le contrat moyen de la vallée de la Loire³⁴ qui oblige à entretenir et à tailler des arbres remarquables).

Hormis les clauses générales que l'on retrouve dans tous les contrats, il existe de nombreux autres clauses qui correspondent aux spécificités bien définies de chaque zone humide (il suffit de se reporter à la présentation des zones qui figure dans la section 1 de cette deuxième partie, pour se rappeler de ces spécificités). Le tableau 2-2 qui suit présente pour les douze zones étudiées, les contraintes inscrites dans les cahiers des charges. Les contrats de base sont généralement nommés contrat A, les contrats moyens sont les contrats B et ainsi de suite. Les contraintes qui figurent dans les contrats bas figurent obligatoirement dans les contrats plus hauts.

³⁴ cf. Annexe 1

TABLEAU 2-2

Contraintes inscrites dans les cahiers des charges

CONTRAINTES		Vallée de la Loire	BVA*	Vilaine
Entretien de la partie naturelle (1)		A	A	
Fertilisation limitée à: <i>En unité NPK/ha</i>	80			
	70			
	60			
	50	A (2)		A
	40	B (3)		
	30			
	0	C	A	B
Limitation du traitement phytosanitaire aux charbons et aux rumex		A		A
Interdiction du traitement phytosanitaire		C	A	B
Fauche autorisée à partir du:	1 / 6	C(4)		A
	15 / 6			B1 (6)
	20 / 6	B	B(5)	
	1 / 7		A	B2
	10 / 7			
	15 / 7		C(5)	C
Obligation de fauche à partir du 1 / 6 ou pâturage toute l'année				
Obligation de fauche à partir du centre de la parcelle, après le		10 / 7		
Obligation de fauche après le 15 / 8 au moins 2 années sur 5				
Obligation de fauche des adventices une fois par an si pâturage				
Obligation d'enlèvement des produits de fauche		B		
Obligation de faucher les refus				B
Ensilage interdit				
Ensilage autorisé à partir du		1 / 7	A	
Chargement moyen inférieur à: <i>En unité de gros bovins par hectare (UGB / ha)</i>	1		A	
	1,4	A		
	0,6 et 1,4			A
	0,7 et 1,2			
	0,5 et 1			B
Pâturage des regains autorisé				B
Pâturage interdit à partir du		15 / 12		
Pâturage avec chargement instantané limité à: <i>En UGB/ha</i>	4			
	3			
	1,5	C		
Pâturage avec chargement minimum instantané à 1,4 UGB/ha				
Pâturage obligatoire au printemps ou à l'automne avec chargement compris entre: <i>En UGB/ha</i>	0,5 et 1,2			
	0,6 et 1,4			
Si pâturage de printemps, réalisation avant le 15/4 puis fauche après le 1/7		B		
Obligation de pâturage une année sur deux				
Obligation de pâturage				
Interdiction d'épandage de déjection d'ateliers hors-sol				
Obligation de conserver les haies		A		
Obligation de conserver les tamaris				
Obligation de conserver le réseau hydraulique et les écoulements				
Obligation d'entretenir les arbres remarquables		A		
Interdiction de planter des peupliers		A		
Non cumul avec la prime à l'herbe		A		A
Curage des fossés au moins une fois sur les 5 ans				

*Basses vallées angevines

- (1) : Pas de drainage, ni nivellement, ni boisement, ni labour,
(2) : Avec épandage entre le 1/3 et le 1/7,
(3) : Avec épandage entre le 1/3 et le 1/5,
(4) : Avec évacuation du foin et pâturage de regain avec un chargement inférieur à 1 UGB/ha,
(5) : Suivie d'un pâturage de regain,
(6) : Après le 15/8 et avec un chargement inférieur à 1 UGB/ha.

des zones humides en fonction des contrats et des zones

Sud Loire	Ancenis	Brivet	Breton	Secteur central	Nord des îles	Ouest du Lay	Maillezaïs
A	A	A	A	A	A	A	A
				A			A
A	A		A			A	
					A; D		
	B	A					
				B			B
B	C	B	B	C	B	D	C
A	A	A	A				
B	C			B	A	A	B
A	A			C	A; D	A	C
B	B (5)	B	A				
C; B (8)							
		C	C		C		
C							
		D					
B							
		D					
		A	A	A		A	A
						A	
					C; A (11)		
						C	
						A	
A		A					
					A		
C (7)							
	C (9)	B (10)	A (10)	A (10)		A (10)	A (10)
	B						
	C						
	D						
						B	
B							
			B				
			C				
					A	A	A
A				B			B
						A	
				A		A	A
A		D				A	
A			D	B		E	B

- (7) : Obligatoire,
 (8) : Avec déprimage entre le 15/3 et le 15/4,
 (9) : Pâturage interdit jusqu'au 1/7,
 (10) : Pâturage interdit jusqu'au 15/3,
 (11) : Autorisé dès le 1/6,

Parmi toutes ces contraintes, bon nombre ne peuvent être mesurables, il est très difficile d'y faire correspondre un coût. Le tableau 2-3 donne le montant des indemnités allouées pour chaque type de contrat dans l'ensemble des douze zones étudiées.

TABLEAU 2-3 : Montant des indemnités allouées pour chaque contrat des douze zones humides

ZONE HUMIDE	A	B (ou B ₁)	B ₂	C	D (ou D ₁)	D ₂	E
Vallée de la Loire	400	800		1100			
Basses vallées angevines	250	800		1100			
Vilaine	300	600	800	1100			
Sud Loire	300	500		1100	800		
Ancenis	400	800		1100	1100		
Brivet	300	600		800	300		
Breton	450	700		1100	160		
Secteur central	300	700		1100			
Nord des Isles	500	600		1500	1650		
Ouest du Lay	400	600		900	1100	160	160
Maillezaïs	300	700		1100	160	60	1300

⁽¹⁾ : En francs par hectare.

Source: synthèse INRA / DRAF 1996

On remarque que les contenus des cahiers des charges sont globalement comparables entre les secteurs, mais que le niveau des primes varie considérablement d'une zone à l'autre. Le montant de l'indemnité du contrat A du secteur Nord des Isles est le double du montant du même contrat des Basses Vallées Angevines. De même, concernant les contrats hauts, l'aide varie de 800 F/ha dans le marais du Brivet à 1650 F/ha dans le secteur du Nord des Isles. Lorsque l'on compare les différents contrats proposés au sein d'une même zone, on s'aperçoit que les écarts entre les montants des aides sont parfois très importants. L'exemple le plus significatif est celui des Basses Vallées Angevines, alors que l'indemnité du contrat A est de 250 F/ha, celle du contrat B est de 800 F/ha. Au regard de ces chiffres, on peut s'interroger sur la pertinence des modes de calcul de ces indemnités. Les différences entre les montants proposés ne révèlent-elles pas une volonté des pouvoirs publics à capter certains types de contrats ? Ne sont-elles pas le révélateur d'une incitation à contracter plutôt que le reflet de réelles pertes de revenu liées aux contraintes de chaque cahier des charges ?

Le tableau 2-4 présente les surfaces contractées de quelques zones, et ce, par type de contrat ; il nous permet de tester la pertinence des montants des aides accordés aux agriculteurs.

Tableau 2-4 : Surface en hectare sous contrat selon le type de contrat

Zones	A	B	C	D	TOTAL
Vilaine	207	590	115		915
Sud Loire	930	1 260	200	470	2 865
Ancenis	800	320	75	235	1 430
Brivet	780	2 870	150	7	3 800
Breton Nord	490	1 375	265	400	2 130

Source : ADASEA Loire Atlantique

Au regard du tableau 2-4, il apparaît que ce sont les contrats B les plus souscrits : ils sont beaucoup plus attractifs que les contrats A (les niveaux de contraintes de ces deux types de contrats sont souvent semblables, alors que les montants des primes des contrats B sont nettement plus élevés que ceux des contrats A). Les contrats hauts semblent insuffisamment attractifs : les niveaux de leurs contraintes sont tels que les aides versées sont trop faibles. Cela semble confirmer notre hypothèse selon laquelle le montant des primes ne correspond pas à une réelle perte de revenu : dans la mesure où certains contrats sont très attractifs et d'autres pas, on peut penser que les contrats fortement souscrits proposent des primes nettement supérieures aux pertes de revenu qu'engendrent le respect de leurs contraintes.

L'annexe n° 4 fournit les modes de calcul de chaque indemnité pour l'ensemble des zones. A partir de cela, il est désormais possible de déterminer l'ensemble des critères sur lesquels s'appuient les techniciens pour évaluer le montant des indemnités.

2-3-2 : Les éléments de référence des évaluations des indemnités selon les départements

Les résultats présentés dans le secteur Ouest du Lay, du marais Breton, du Maillezais et du secteur Central, donc de l'ensemble de la Vendée, sont issus du suivi des fermes de références en marais entre les Chambres d'Agriculture des Deux-Sèvres, de Charente-Maritime et de la Vendée et l'INRA de Saint Laurent de la Prée. De plus, il existe un large partenariat entre les différents acteurs (agriculteurs, administration, spécialistes environnementaux ...), cela permet une meilleure adéquation des cahiers des charges. Afin de déterminer les indemnités en fonction de chaque zone humide, ce sont des techniciens du GEDA (Groupement d'Etude et de Développement Agricole) qui se déplacent sur le terrain, ils déterminent les situations de référence. Les coûts de main

d'oeuvre sont fixés en fonction du barème de la CUMA (Coopérative d'Utilisation du Matériel en Commun). Les différents calculs sont aussi plus ou moins calqués sur un mode d'évaluation type qui est constitué par le mode du secteur Nord des Iles, la première OGAF mise en oeuvre (elle sert un peu de modèle pour les opérations qui lui succèdent).

En Loire-Atlantique, la détermination des situations de référence ainsi que celle des critères d'évaluation s'appuient sur les Tableaux de l'INRA (Institut National de Recherche Agronomique), sur les rapports de spécialistes environnementaux (M.Dupont, S.Magnanon) et sur les Tables de l'ITCF (Institut Technique des Céréales et des Fourrages) pour ce qui concerne les rendements fourragers ; elles s'appuient sur les données CUMA pour tout ce qui est coût de main d'oeuvre, coût d'utilisation de tracteurs ou de matériels agricoles, amortissement, etc ; concernant le prix des engrais et fertilisants, elles s'appuient sur les prix de la coopérative Mercurial (qui vend des engrais), cette dernière fournie la base des données départementales pour ces produits.

Les techniciens de Loire-Atlantique ne tiennent pas compte du barème des calamités agricoles (qui pourtant a été accepté au niveau départemental) parce qu'ils estiment qu'il ne correspond pas à la réalité des zones humides. Les techniciens préfèrent se référer aux protocoles négociés tous les ans, et donc réactualisés régulièrement, avec les PTT, l'EDF, etc, ils estiment que ces protocoles débouchent sur des données plus proches de la réalité. Pour déterminer la situation initiale des exploitations, les techniciens se sont aussi basés soit sur une enquête menée par des experts auprès des exploitations (c'est le cas pour le marais de Vilaine³⁵), soit sur les résultats de questionnaires envoyés directement aux exploitants (dans ce cas, les techniciens se basent sur la bonne foi des agriculteurs). Il faut souligner que les premières Opérations (Ancenis, marais Breton) correspondent à des tâtonnements ; les Opérations suivantes sont plus intéressantes et mieux adaptées au niveau du mode de calcul des indemnités, dans la mesure où elles ont bénéficié d'améliorations par rapport aux deux premières.

Dans le Maine et Loire, avant la mise en place d'une Opération, il y a toujours un travail de zonage préalable très précis car il existe dans ce département une dizaine de types de prairies différentes. Les situations de référence sont établies par les techniciens de l'ITCF qui établissent des moyennes de rendements fourragers. Ce sont des biologistes qui fixent les dates de fauche ou de pâturage en fonction des objectifs de protection de l'environnement. Concernant les différents coûts (main d'oeuvre, amortissement...), les techniciens s'appuient sur les données fournies par la CUMA.

³⁵ cf. Annexe 3

Il est dès à présent évident que les modes d'évaluation des indemnités sont différents selon les départements, voire même selon les zones humides au sein d'un département (puisque les évaluations se sont faites à des époques différentes et ne reposent par conséquent pas toujours sur les mêmes documents de référence, ni sur la même logique). En effet, la Loire Atlantique, la Vendée et le Maine et Loire s'appuient sur des documents de référence différents. Mais n'est-ce pas là l'essence même des Opérations Locales qui doivent correspondre aux spécificités précises de chaque zone, et ne peuvent par conséquent être mises en place ou être évaluées d'une façon trop générale ?

2-3-3 : Les modes de calcul des indemnités et les incohérences intra et inter zone

Si l'on tente une lecture plus approfondie des modes de calcul des indemnités, on s'aperçoit qu'il y a de réelles incohérences entre les zones humides et des incohérences internes au sein d'une zone unique. Les incohérences interne doivent être levées afin que les montants des indemnités soient évalués logiquement en fonction d'une perte de revenu réelle. Les incohérences entre zones portent sur les critères d'évaluation, le choix de ces derniers ne répond pas à une logique commune. Cela aboutit à des montants d'indemnités très différents pour des contrats de même nature. Il suffit de se reporter au tableau 2-3 pour s'en rendre compte : le contrat B varie de 500 F (Sud Loire) à 800 F (Vallée de la Loire, Basses Vallées Angevines et Ancenis), le contrat A passe du simple au double (de 250 F dans les Basses Vallées Angevines à 500 F dans le Nord des Iles). Ce phénomène est problématique car il semble engendrer une injustice entre les exploitants des différentes zones. Il faudrait donc aussi lever les incohérences entre les zones. Pour analyser les deux sortes d'incohérences que l'on vient de décrire, il faut donc avoir une approche approfondie des méthodes d'évaluation des indemnités.

Lorsqu'on compare les cahiers des charges des douze zones étudiées, on s'aperçoit très vite que dans certaines zones il existe des contraintes auxquelles ne correspondent aucun coût alors que dans d'autres zones, un coût est affecté à ces mêmes contraintes. Prenons le cas de la contrainte "fauche des refus", elle est imposée dans le marais de Vilaine, dans l'Ouest du Lay et dans le secteur Central sans qu'il n'y corresponde aucune indemnité compensatoire, alors qu'elle est aussi imposée dans les marais du Brivet, Breton et du Maillezais avec une contrepartie financière. Cela est-il le révélateur d'un manque de coordination au niveau régional ? Pourquoi une pratique identique

engendrerait-elle un manque à gagner dans une zone et pas dans l'autre? Penchons-nous maintenant sur l'évaluation de la pratique "fauche des refus" : dans les marais Breton et de Maillezais, le mode de calcul est identique (2h/ha soit 240F), par contre, elle est différente dans le bassin du Brivet (50F de main d'oeuvre par hectare + 100F/ha de tracteur + 50F/ha de faucheuse girobroyeur, soit 200F)³⁶. On remarque ici que dans le premier cas, il faut deux heures de main d'oeuvre pour faucher un hectare, alors que dans le deuxième il suffit de moins d'une heure. Il y a là encore un manque d'harmonie entre les zones. On retrouve ce genre d'incohérence au niveau du curage des fossés, de l'entretien des clôtures et des haies, de la fauche des adventices, de l'interdiction de pâturer les regains, du transfert des animaux, et surtout de l'évaluation de la perte de qualité du fourrage.

La question que l'on doit se poser est la suivante, le montant des indemnités correspond-il réellement à une perte de revenu occasionnée par des surcoûts, ou bien correspond-il uniquement à une incitation à la souscription des contrats ? Il est manifestement impossible de calculer justement la perte de revenu, il est même très difficile de déterminer si cette perte existe. Les études des experts des différents organismes consultés s'appuient sur des fermes expérimentales ou sur des enquêtes de terrain. Ces études sont limitées puisqu'elles ne tiennent compte que d'échantillons réduits qui ne sont pas forcément représentatifs dans toutes les zones humides, ni même sur l'ensemble des parcelles d'une zone unique. Il faut savoir que les pertes de qualité du fourrage peuvent varier énormément selon le lieu et selon l'année (une perte de qualité change en fonction des végétaux, des conditions physiques et climatiques).

Lorsque le calcul de cette perte de qualité est basé sur les données de l'ITCF, il y a de gros risques d'erreur d'évaluation dans la mesure où les techniciens de l'ITCF établissent des moyennes de rendements fourragers à partir de certains types de prairies. Or, par exemple, en Maine et Loire il existe une dizaine de types de prairie, cela pose problème, surtout quand on sait que l'effet d'azote qui sert souvent de base à l'ITCF est atypique pour les prairies précoces que l'on trouve dans ce département. Autres limites, en Maine et Loire le fourrage est lui même atypique, il est de faible qualité et pose des problèmes d'ingestibilité et d'impétence (il arrive très souvent que près de 50% de la masse fourragère ne soit pas consommée) ; le retard de fauche entraîne une perte de rendement pour le regain qui n'est pas estimable, etc. Le fourrage bénéficie d'analyses in vitro pour établir sa valeur, cependant, elle n'est contrôlée par aucun suivi de production, d'exploitation. Selon un expert de l'ITCF, les chiffres sont rigoureux pour certaines prairies et pour certaines espèces de vaches, cependant trop de paramètres différents

³⁶ cf. Annexe 4

d'une prairie à l'autre pour établir une base de données fiable pour toutes les zones humides; les problèmes d'ingestibilité du foin sont peu pris en compte par manque d'information... Au-delà de ces inconvénients, sur la qualité et l'évaluation du foin, reste un problème de taille, les besoins alimentaires des troupeaux varient selon les périodes de vèlage, or ce problème ne peut être pris en compte a priori dans l'évaluation du surcoût dû au retard de fauche (il le serait aussi à posteriori).

En Loire Atlantique, le représentant de la DDAF fait remarquer que certains retards de fauche sont tellement minimes qu'ils ne justifient aucunement une indemnité compensatrice, c'est le cas dans le marais de Vilaine où le contrat B1 impose de ne faucher qu'après le 15 Juin soit un retard d'environ cinq jours par rapport aux pratiques existantes (or l'indemnité s'élève à 250F / ha)³⁷. Inversement dans ce même marais, la baisse de fertilisation (qui passe de 50 unités/ha à 0) imposée par le contrat B1 n'est pas indemnisée alors qu'elle en constitue la contrainte principale. C'est là un cas typique d'incohérence interne au sein d'une unique zone. Le représentant de la DDAF estime d'autre part qu'il faudrait des micro-contrats qui prennent mieux en compte les situations de référence réelles des exploitations, et cesser ainsi de s'appuyer sur des moyennes au niveau des dates et des rendements fourragers. Il faudrait aussi mieux définir les contractants potentiels pour chaque contrat.

Prenons le cas du marais Breton, le contrat C n'a pour contrainte supplémentaire au contrat B qu'un retard de fauche important, les exploitants qui pâturent et ne fauchent pas ont donc tout intérêt à signer le contrat C qui leur apporte 400F / ha de plus que le B à niveau de contrainte égal³⁸. Le contrat C devrait dans ces conditions être réservé aux exploitants où il y a fauche. Dans certaines zones humides, les contractants sont sélectionnés précisément. Les contrats sont mieux ciblés que dans d'autres. Là encore, il n'y a pas d'harmonie entre les zones. Il serait donc préférable d'harmoniser la rédaction des différents cahiers des charges avant que de dégager une logique commune aux modes d'évaluation, mais tel n'est pas l'objet de ce mémoire.

Nous avons vu que la détermination des situations de référence et des paramètres servant à l'évaluation des indemnités diffère dans les trois départements étudiés. La justification des uns est de se servir d'un cadre précis, de références reconnues au niveau

³⁷ cf. Annexe 4

³⁸ cf. Annexe 4

régional ou national (tables de l'INRA, de l'ITCF, barème des calamités agricoles, données des CUMA, etc...), celle des autres est de s'appuyer sur des enquêtes de terrain permettant de mieux coller aux spécificités de chaque zone. Il apparaît pourtant clairement que parfois la justification évoquée n'est pas très cohérente: il persiste certains oublis dans les calculs des indemnités (cf. la fauche des refus, l'entretien des clôtures et des haies, etc...).

On peut considérer que certains chiffres sont gonflés alors que d'autres sont minorés. La question qui se pose maintenant est de savoir pourquoi les techniciens qui élaborent les modes de calcul modulent les critères de détermination. Quelles sont les motivations qui poussent les promoteurs des Opérations Locales à ces incohérences inter ou intra zones ? Il semble qu'il y ait un décalage entre les objectifs des Opérations Locales (inciter les agriculteurs à se tourner vers des pratiques agri-environnementales) et leurs conséquences réelles (soutenir le revenu des éleveurs sans que ces derniers n'aient à modifier leurs pratiques agricoles). Si ce décalage existe, il se pourrait qu'il soit dû au fait que les montants des indemnités ne soient pas véritablement évalués comme ils le devraient. Il est possible que la fixation de ces montants soit antérieure à leurs justifications. Cette hypothèse m'a été confirmée à l'occasion de mes rencontres avec les responsables des services ayant en charges ces dossiers.

Il semble donc que les professionnels des organismes publics (ADASEA, DDAF,...) établissent d'une part le nombre de parcelles qu'il faudrait mettre sous Opérations Locales, et d'autre part, le montant des indemnités qui incite les agriculteurs concernés à souscrire. En fonction de ces deux facteurs et de l'enveloppe budgétaire qui peut être allouée au département, ces professionnels procèdent par tâtonnements, par étapes successives à une adéquation entre la demande (nombre de parcelles pouvant être sous Opération en fonction des indemnités proposées) et l'offre (l'enveloppe budgétaire accordée). Cette adéquation aboutit à la détermination du montant des indemnités à verser, pour chaque contrat et pour chaque zone. Ensuite, c'est en fonction de ces sommes que les techniciens évaluent le coût des contraintes imposées dans le cahier des charges. Il faut bien sûr que ces coûts soient justifiés et correspondent autant que possible à la réalité agricole.

2-3-4 : Réalité de la perte de revenu engendrée par le respect des contraintes des cahiers des charges

La question posée à présent est fondamentale : y a-t-il une réelle perte de revenu pour les exploitants à partir du moment où ils respectent les contraintes des cahiers des charges ? Est-ce que le fait que les justifications des montants des indemnités soient postérieures à l'établissement desdits montants révèle une inadéquation entre le niveau de l'aide et la perte réelle de revenu des exploitants ? Les professionnels qui mettent en place ces Opérations Locales ou qui évaluent le montant des indemnités sont à même de répondre à cette question.

Ainsi, en Vendée, le représentant de la DDAF fait remarquer que dans la conception des cahiers des charges, tout en passant de la notion "ne pas détériorer l'environnement" à la notion "améliorer l'environnement", l'objectif des aides n'est plus seulement de compenser la perte de revenu liée à une variation des pratiques agricoles, mais de procurer un revenu décent aux exploitants situés sur les zones humides. Le montant des indemnités vise donc à soutenir les éleveurs sur les marais. En fait, les éleveurs vivent de l'exploitation du marais qu'il soit mouillé ou desséché, ils le respectent donc et l'entretiennent "correctement". Ils prennent soin de ce qui est bien souvent pour eux beaucoup plus qu'un outil de travail. Cela revient à dire que dans bon nombre de cas les exploitants respectent d'eux mêmes les contraintes imposées dans les cahiers des charges (c'est surtout vrai pour les contrats bas), il n'y a donc pas de manque à gagner lié au respect des obligations et des interdictions. Il faut en fait dissocier les contrats hauts des contrats bas ; les contrats de base et moyens correspondent essentiellement à des pratiques déjà existantes, par contre, les contrats hauts correspondent plutôt à des pratiques agri-environnementales appliquées par très peu d'agriculteurs. On peut donc dire que les contrats bas soutiennent l'élevage dans les zones humides, même si ce n'est pas leur objectif officiel, alors que les contrats hauts cherchent à inciter les agriculteurs à se tourner vers des pratiques agri-environnementales importantes pour la faune et la flore des zones humides. Dans les contrats hauts, les indemnités compensatoires sont donc le reflet plus ou moins précis du manque à gagner lié au respect des contraintes.

Cependant, le représentant de la DDAF fait remarquer qu'il n'y a pas assez de souscription de contrats hauts pour que l'impact sur l'environnement soit réellement apparent, et qu'il faudrait par conséquent revaloriser ces contrats afin qu'ils soient plus incitatifs. C'est bien là le signe qu'il est plus important pour la DDAF de Vendée que les indemnités soient incitatives (c'est à dire que les agriculteurs estiment que le manque à

gagner est inférieur au montant des indemnités) plutôt qu'elles correspondent à une perte de revenu calculée précisément selon des critères techniques types ou spécifiques.

Dans le Maine et Loire, le représentant de l'ADASEA fait remarquer que les pertes de revenu varient chaque année et que de surcroît elles peuvent varier considérablement. Son témoignage rejoint celui de la DDAF de Vendée dans la mesure où selon lui, les contraintes figurant dans les cahiers des charges correspondent essentiellement aux pratiques déjà existantes. Cependant, il nuance ce propos en spécifiant que les conditions climatiques sont tellement aléatoires et problématiques, que certaines années catastrophiques les exploitants ont pour habitude de modifier leurs pratiques. Or, s'étant engagé à respecter les contraintes figurant dans les cahiers des charges, ils devront s'y soumettre quelles que soient les conditions climatiques, ils pourront alors connaître une perte de revenu très importantes les "mauvaises" années. En fait, ce représentant considère qu'il y a une forte probabilité pour que sur les cinq années que dure le contrat, il y ait au moins une année où les exploitants connaîtront des conditions externes telles qu'elles occasionneront un réel manque à gagner pour ceux qui ont contracté. L'ADASEA considère que globalement, la perte de revenu d'une ou des années catastrophiques sera très largement supérieure au montant des indemnités prévues, et que cette perte sera approximativement égale à la somme des indemnités compensatoires des cinq années que dure le contrat. Le Maine et Loire insiste lui aussi sur le fait que le montant des aides doit avant tout être incitatif.

En Loire Atlantique, le discours des représentants des organismes publiques est sensiblement identique à celui tenu dans les deux autres départements. La DIREN affirme elle aussi que la perte de revenu est dans la plupart des cas inférieure à la prime.

Maintenant que l'on observe que les aides des Opérations Locales en zone humide ont surtout pour objectif de soutenir l'élevage sans avoir à modifier beaucoup les pratiques agricoles (hormis les contrats hauts), il faut s'interroger sur la justification des contraintes et des manques à gagner développés par les techniciens. En fait, l'objectif réel de ces contrats va dans le sens de l'article 19 (puisque'ils servent au moins à maintenir des pratiques agri-environnementales déjà existantes), par contre il est en contradiction avec la directive nationale (qui exige la justification d'une perte de revenu). Pour être conforme à cette directive, il faudra trouver une évaluation des indemnités qui corresponde au calcul (peut être fictif) d'une perte de revenu liée au respect des contraintes.

On a là une situation, certes ambiguë, où les mesures ne correspondent que partiellement aux règles administratives, par contre, elles sont bien dans l'objectif général des MAE (préserver et améliorer les zones humides). Cette ambiguïté risque de perdurer. En effet, si l'on suit les règles de la directive nationale, les MAE en zone humide ne vont toucher qu'une petite partie des agriculteurs, à moins que ces derniers ne soient favorables à plus de pratiques agri-environnementales dans leur propre exploitation. Ce point sera testé dans l'enquête dont les résultats figurent dans la troisième partie. Aujourd'hui, on constate que l'ambiguïté qui s'attache aux Opérations Locales permet d'atteindre un objectif plus ou moins direct de protection de l'environnement : rien ne permet de penser que si l'objectif venait à être clarifié les Opérations Locales auraient un impact globalement aussi positif.

Il est important, dans ce contexte européen, de maintenir des justificatifs précis à l'évaluation de la perte de revenus correspondant à la modification des pratiques agricoles des exploitants. Cependant puisque l'enjeu réel n'est pas de calculer le plus justement possible les indemnités compensatrices en fonction des spécificités de chaque zone, voire de chaque parcelle, il sera plus aisé de trouver une harmonie entre les modes d'évaluation des trois départements étudiés.

2-4 : Proposition d'harmonisation entre les modes d'évaluation des indemnités

La volonté du CRAE est de trouver une cohérence interne à chaque zone et entre les zones, afin de réduire au maximum le nombre de contrats (ce qui est différent de la volonté de multiplier des micro-contrats très proches des exigences de chaque zone), de retenir comme rendements les chiffres moyens communiqués par les DDAF et agréés par le Ministère en matière de calcul des calamités agricoles pour les prairies permanentes, d'harmoniser les contraintes des cahiers des charges d'un département à l'autre, surtout quand le contrat a le même objectif, etc. C'est pour la cohérence entre zones que la DRAF souhaite que les modes d'évaluation des aides soient calculés par rapport au barème moyen des rendements proposés au titre des calamités agricoles par la DDAF.

Dans ce contexte, il semble préférable de dégager une logique commune basée sur deux grands axes. Le premier serait de redéfinir les contraintes des cahiers des charges en fonction d'un nouveau critère. Il s'agirait de dresser deux listes de contraintes, d'une part, celles dont on peut mesurer le coût, et d'autre part celles qu'on ne peut quantifier par cette méthode. Les contraintes qui ne sont pas quantifiables par les coûts sont les suivantes : l'interdiction ou la limitation de l'ensilage, l'interdiction d'épandage de déjections d'ateliers hors-sol, l'obligation de conserver les Tamaris, l'obligation d'entretenir les arbres remarquables, l'obligation de conserver le réseau hydraulique et les écoulements, et l'interdiction de planter des peupliers.

Ces contraintes non quantifiables par les coûts ne nécessitent par définition, pas d'harmonisation entre leur mode dévaluation. Cependant, elles ont un rôle en matière de protection d'environnement, elles peuvent être estimées à partir du consentement à recevoir des agriculteurs. Cela revient à dire qu'elles pourraient être calculées scientifiquement par une évaluation contingente en fonction de leur degré d'acceptation par les exploitants. Sont considérées comme quantifiables les contraintes suivantes : la fauche des refus et des adventices, la perte de qualité du fourrage due à un retard de fauche, l'achat de fourrage dû à un pâturage différé, l'incidence de l'absence de fertilisation ou de produits phytosanitaires, la reconversion de grandes cultures en prairies, le curage des fossés, l'entretien des clôtures, des accès aux parcelles et des haies, la fauche par le centre, l'interdiction de pâturer les regains, le transfert des animaux, la limitation de chargement en UGB, l'émondage des frênes têtards et l'enlèvement du produit de la fauche. Ces contraintes sont quantifiables par une estimation de leur coût. Le coût peut soit correspondre à une perte de revenu (achat ou location de produits, de matériels...) ou à un accroissement du temps de travail. A l'avenir, il serait pertinent que les contraintes qui apparaissent dans les cahiers des charges aient obligatoirement chacune un coût qui leur soit attribué. Par contre, les contraintes n'étant ni quantifiées ni quantifiables (par une estimation des coûts) ne devraient pas être présentes dans les cahiers des charges.

Le deuxième axe serait de définir les contraintes quantifiables faisant l'objet d'un mode d'évaluation régional, voire national. Concernant la détermination des situations de référence, il serait préférable que chaque département se base sur des enquêtes menées par des experts auprès d'un échantillon d'exploitants. Cela permettrait de connaître les pratiques réelles sur chaque zone humide, notamment en matière de date de fauche ou de pâturage, de chargement en UGB, de facilité d'accès aux prairies et d'entretien des fossés. Il est indéniable que ce genre d'enquête revêt un certain coût et que de plus, elle

nécessite beaucoup de temps. Cependant, elle présente l'avantage de définir correctement les pratiques existantes avant la mise en place de l'Opération.

Ensuite, concernant les différents paramètres servant au calcul, il serait préférable de retenir des critères identiques pour les trois départements : tableaux de l'INRA, barème des calamités agricoles, données CUMA (départementales ou nationales), etc. Ainsi, par exemple, les prix des fertilisants, les coûts de main d'oeuvre (tenant compte de temps passés et de salaires identiques), les amortissements ou les locations de matériels agricoles seront identiques. Les évaluations devront aussi toujours se faire dans la même unité de mesure (il faut déterminer si les fossés à curer sont définis en mètres ou en millilitres...). En fait, avec cette méthode, sera proposé pour chaque type de contraintes, un mode de calcul unique ; la spécificité de chacune des zones humides étant préservée par la situation initiale de référence et la situation à laquelle il faut aboutir.

Cette méthode présente l'avantage de mettre en avant les réelles pratiques agricoles sur chaque type de marais, et de tenir compte des objectifs fixés pour la préservation de l'environnement en zone humide. Lorsque les pratiques agricoles ne correspondent pas à celles qu'exige le maintien des prairies, cela apparaît automatiquement. Dans ce cas, les indemnités sont pleinement justifiées puisqu'elles compensent une perte de revenu effective. Par contre, cette méthode présente l'inconvénient d'être assez rigide : certains critères servant de base au calcul ne correspondront plus à la réalité (ils seront des moyennes départementales, régionales ou nationales).

Depuis près d'un an, le souhait du CRAE est de limiter les contrats en nombre et d'harmoniser au niveau régional les éléments de calcul des indemnités entre les différentes Opérations : les coûts, prix, rendements, temps passé... (cf. le compte rendu du CRAE du 17 novembre 1995). En fait, l'harmonisation ainsi proposée reprend les suggestions figurant dans la circulaire ministérielle DEPSE/SDSEA/C94 n°7006.

Il faudra vérifier si les nouveaux mode d'évaluation et les nouveaux montants d'indemnités obtenus par le biais de la méthode exposée, permettront de mieux argumenter auprès des financeurs (UE³⁹ + Etat) la cohérence entre les différents contrats des Opérations Locales. Il faudra aussi déterminer si ces nouveaux montants seront réellement incitatifs. Le risque étant que les aides ne soient plus suffisamment incitatives dans certaines zones. Afin d'évaluer approximativement ce risque, nous allons maintenant nous interroger sur la réaction éventuelle des agriculteurs par rapport à un changement des sommes versées dans le cadre des Opérations Locales.

³⁹ UE : Union Européenne

Partie 3 : Analyse de l'impact des Opérations Locales sur les exploitations des zones humides

La deuxième partie nous a permis de démontrer l'hypothèse selon laquelle le montant des indemnités versées aux agriculteurs ne reflète pas une perte de revenu engendrée par le respect des contraintes des cahiers des charges. Il nous faut maintenant tenter de déterminer comment les exploitants perçoivent les Opérations Locales en zone humide. Les aides allouées sont-elles suffisantes pour induire une modification des pratiques en zones humides, ou bien servent-elles simplement à maintenir des pratiques déjà existantes? Ces aides sont-elles perçues par les agriculteurs comme une façon de compenser le handicap lié aux zones humides ou bien sont-elles envisagées dans une logique environnementale à part entière? Afin de répondre à ces questions, nous allons étudier l'impact des aides versées aux agriculteurs en dédommagement de l'amélioration ou du maintien des pratiques agri-environnementales. Il s'agit en fait de savoir si les aides agri-environnementales atteignent les objectifs énoncés dans le règlement 2078/92 et dans quelle mesure. Pour savoir si ces aides peuvent peser réellement dans les décisions d'orientation des exploitants, nous allons essayer d'évaluer la place qu'elles occupent dans le revenu des agriculteurs comparativement aux autres aides issues de la réforme de la PAC.

Après avoir exposé la manière dont nous allons procéder à l'analyse de l'impact des Opérations Locales sur les exploitants des zones humides, nous allons décrire les spécificités et les problématiques. Ensuite, seront présentés les principaux résultats de l'enquête effectuée auprès des exploitants, ce qui permettra de valider ou non les hypothèses de départ. Au cours de cette enquête, les agriculteurs ont soulevé les inconvénients majeurs auxquels ils sont confrontés, nous verrons quelles sont les solutions qu'ils préconisent. Certaines de ces solutions pourront relever des Opérations Locales. A partir des entretiens avec les agriculteurs, il sera intéressant de proposer d'autres approches permettant de répondre aux questions que posent les Opérations Locales en zones humides.

3-1 : Hypothèses et méthodologie

Nous allons tenter de dégager les raisons profondes qui poussent les agriculteurs à souscrire les contrats sur les Opérations Locales. En effet, les montants qui sont alloués dans le cadre de ces Opérations sont censés correspondre à une perte de revenu due à la modification des pratiques agricoles qu'entraîne le respect des contrats. Or nous avons vu dans la partie précédente, que selon les représentants des DDAF, ADASEA, etc, cela n'est pas souvent le cas. Dans ce contexte, on peut se demander comment les agriculteurs perçoivent ces Opérations Locales. Font-ils la différence entre une aide qui doit les inciter à se tourner vers des pratiques agri-environnementales et donc à préserver la zone humide, et une aide qui soutient simplement leur revenu ? Considèrent-ils que les aides versées dans le cadre des Opérations Locales sont des aides au revenu allouées en raison du fait que leur exploitation se situe dans une zone de handicap ? Ou bien encore, considèrent-ils que ces aides sont des aides au revenu distribuées en raison de la crise que connaît le monde agricole et plus particulièrement le secteur de l'élevage bovin ? Pour connaître l'opinion réelle des agriculteurs, nous avons procédé à une enquête.

3-1-1 : Les hypothèses

La première hypothèse est celle qui a déjà été validée par les représentants des DDAF, ADASEA, Chambre d'Agriculture et DIREN: en zone humide, les montants accordés sont supérieurs à la perte de revenu engendrée par le respect des contraintes des cahiers des charges. Nous supposons aussi que les Opérations Locales en zone humide ont été prévues soit pour maintenir des pratiques, soit pour les modifier, en fonction de la taille des exploitations et de leur orientation technico-économique (pour les petites exploitations pratiquant l'élevage, ces mesures ont été plutôt conçues pour maintenir des pratiques antérieures, alors que pour les grosses exploitations de type céréalier, elles avaient pour objectif de modifier les pratiques). Nous supposons que le niveau actuel des aides sur Opérations Locales en zones humides est trop faible au regard des primes PAC, pour avoir un véritable impact sur les décisions stratégiques des agriculteurs. Notre quatrième et dernière hypothèse est qu'en zone humide, peu d'agriculteurs estiment que les aides agri-environnementales rémunèrent une prestation de services spécifique directement liée à l'environnement, généralement ils les considèrent simplement comme une aide supplémentaire (ils sont peu à s'inscrire véritablement dans une logique environnementale).

3-1-2 : L'échantillon

Pour tester l'ensemble de ces hypothèses, l'enquête a été conduite sur trente neuf exploitations situées sur des zones humides différentes. Notre objectif étant d'obtenir un échantillon équitablement varié, nous avons souhaité rencontrer une dizaine d'exploitant par zone. Afin que cela soit possible nous en avons contacté le double, en effet, seulement la moitié des agriculteurs ont accepté d'être interviewé. Nous avons préféré étudier d'une part des zones humides où la mise en place des aides est ancienne (marais Breton, secteur de Maillezais) et d'autre part des zones humides où elle est récente (Ouest du Lay et marais du Brivet), cela permet de contacter des exploitants qui connaissent les Opérations Locales (ou OGAF) depuis longtemps et d'autres qui les « découvrent ». Pour avoir un échantillon assez représentatif de la population concernée, nous comparons des exploitations entièrement sur une zone humide à des exploitations à cheval entre zone humide et zone normale (sur le bocage). Nous avons fait le choix de

Présentation des questions permettant de valider chaque hypothèse

Hypothèse n°1 : En zone humide, les montants accordés sont supérieurs à la perte de revenu engendrée par le respect des contraintes des cahiers des charges.

- 18 - Quel est le principal critère motivant votre choix de contrat ?
- 19 - Le fait d'avoir souscrit un contrat a-t-il engendré une modification de votre façon de produire ?
- 20 - Si oui, laquelle ?
- 22 - Le niveau de la prime est-il suffisant ?
- 25 - Est-ce que le respect des contraintes inscrites dans les cahiers des charges entraîne pour vous une perte de revenu ?
- 26 - En quoi la prime est-elle suffisamment incitative pour que vous ayez souscrit un ou plusieurs contrat(s) ?

Hypothèse n°3 : Le niveau actuel des aides sur les opérations locales en zones humides est trop faible au regard des primes PAC, pour avoir un véritable impact sur les décisions stratégiques des agriculteurs.

- 22 - Le niveau de la prime est-il suffisant ?
- 23 - Si vous avez des parcelles en zone humide sans contrat, pourquoi ?
- 24 - A quel niveau de prime auriez-vous contracté pour ces parcelles ?

Hypothèse n°4 : En zone humide, peu d'agriculteurs estiment que les aides agri-environnementales rémunèrent une prestation de services spécifique directement liée à l'environnement, généralement ils les considèrent simplement comme une aide supplémentaire.

- 29 et 230 - Quels sont les objectifs de l'OGAF environnement ?
- 30 - Pensez-vous renouveler ces contrats dans les mêmes conditions financières ?
- 31 - Si oui, pourquoi ?
- 32 - Si non, pourquoi ?
- 33 - Pour l'avenir de l'exploitation, ces contrats sont-ils importants ?
- 34 et 280 - En général, que pensez-vous du devenir des prairies sous contrat au delà du terme des contrats ?
- 35 et 290 - De manière générale, pensez-vous que cette politique agricole soit le meilleur instrument pour maintenir les prairies en zone humide ?
- 180 - Quel est le principal critère motivant votre choix de non souscription au(x) contrat(s) ?
- 190 - Avez-vous la volonté de vous tourner vers des pratiques plus en faveur de l'environnement ?
- 200 - Si oui, lesquelles ?
- 210 - A combien estimez-vous l'indemnité nécessaire pour que vous souscriviez au contrat ?
- 240 - Pensez-vous passer des contrats à l'avenir ?
- 250 - Si oui, pourquoi ?
- 260 - Si non, pourquoi ?
- 270 - Pour l'avenir d'une exploitation, ces contrats sont-ils handicapants ?

comparer des exploitations de tailles et d'orientations technico-économiques différentes. Le choix du marais Breton nous permet de contacter des exploitations situées entièrement sur le marais, celui du marais du Brivet aussi, mais ce dernier présente en plus l'avantage de comprendre des exploitations à systèmes mixtes. Le marais de Maillezais comprend beaucoup d'exploitations en partie céréalières. L'Ouest du Lay est notamment constitué d'exploitations à cheval entre la zone humide et la zone normale. Les spécificités de ces quatre zones permettent de contacter l'ensemble des exploitations désirées. Il est souhaitable de pouvoir se baser sur des exploitations ayant une comptabilité régulière. Les opinions d'exploitants n'ayant pas contracté sont très intéressantes car elles mettent en relief les opinions de ceux qui ont contracté.

3-1-3 : Les questionnaires

Les questionnaires ont été élaborés en fonction des hypothèses à tester⁴⁰. Pour vérifier les différences entre les agriculteurs contractants et les non contractants, il nous a paru important de construire deux questionnaires. Le premier s'adresse aux exploitants contractants⁴¹, le second aux non contractants⁴². Le tronc commun aux deux questionnaires (question 1 à 17) correspond à la présentation des exploitations, à leur orientation technico-économique, à leur taille, à leur présence sur le marais, etc. Cela permet de tester notre deuxième hypothèse. Les questionnaires comprennent des questions fermées permettant d'obtenir précisément les surfaces et les montants des aides, et des questions ouvertes de façon à comprendre les points de vue des agriculteurs et d'approfondir la réflexion. Les projets de questionnaire ont été présentés à deux agriculteurs, afin de tester leur compréhensibilité, leur cohérence et leur pertinence quant aux thèmes étudiés.

Les entretiens ont été réalisés au mois de juillet. Nous avons pris rendez-vous par téléphone avec les exploitants après les avoir prévenus par courrier. En cas de refus un autre exploitant a été contacté. Les entretiens ont duré en moyenne une heure. La sélection des agriculteurs a été effectuée à l'aide des ADASEA et des Chambres d'Agricultures de Loire Atlantique et de Vendée.

⁴⁰ cf. Feuille ci-contre

⁴¹ cf. Annexe 5

⁴² cf. Annexe 6

Tableau 3-1 Caractéristiques des zones humides enquêtées

Zones	Maillezais	Marais Breton N&S	Ouest du Lay	Marais du Brivet
Types de milieu	.marais desséché .marais mouillé	.marais doux .marais salé .polders	.marais desséché 90%	.prairies inondables
Contraintes agronomiques	.parcellaire petit .Difficultés d'accès en marais mouillé	.maintien de zones saumâtres et subsau- mâtres sur le littoral .marais à bosses		.précocité de certaines prairies
Systèmes d'exploitation		.élevage, prairies, cul- tures, aquaculture	.prairies, production mixte (élevage et cul- ture)	.prairies, élevage
Démographie agricole	.population vieillissante 50%>50 ans	67%>50 ans	.population relative- ment vieille	
Risques	.labour .déprise	.déprise .friche		.déprise
Nombre de contractants	179	181+238		
Surface éligible	5300 ha	5000+8000		
Montant des indemnités des contrats				
contrat A	300	450	400	300
contrat B	700	700	600	600
contrat C	1100	1100	900	800

3-1-4 : les limites de l'enquête

Nous avons privilégié la diversité des individus et fait le choix d'avoir des contractants et des non contractants dans l'échantillon. De ce fait, il y a un décalage entre les caractéristiques de l'échantillon et celles de la population totale des zones humides enquêtées. Ce décalage est fréquent dans ce type d'enquête. Il est très difficile de choisir et de déterminer une « sous population » représentative de toutes les caractéristiques générales de la population mère, surtout lorsque l'échantillon est aussi petit que le nôtre. Le fait de devoir prendre rendez-vous avec les chefs d'exploitations pour des entretiens d'une heure environ, complique la tâche puisque l'on se heurte à des refus de rencontre. Cela revient à dire qu'il n'est pas aisé de réellement « choisir » son échantillon.

Le genre d'enquête à laquelle nous avons procédé connaît quelques limites importantes qu'il est bon de souligner afin de nuancer les résultats obtenus. L'inconvénient majeur est que l'échantillon est trop petit pour être vraiment représentatif, cette enquête n'est donc pas rigoureusement scientifique, elle permet simplement de servir de base pour l'élaboration d'études futures. Les données chiffrées figurant dans les réponses des agriculteurs sont parfois très approximatives, il faudra donc en tenir compte lors de la lecture des tableaux de synthèse⁴³. Ce genre d'enquête suscite parfois la méfiance des interlocuteurs qui peuvent dans ce cas, introduire des biais dans leurs réponses (ou ne pas répondre du tout). Afin de préserver leur intérêt, il est possible que les agriculteurs aient fourni certaines réponses ne reflétant pas leur opinion profonde. Par exemple, à la question « estimez-vous que le niveau de la prime soit suffisant », on peut s'attendre à ce que la réponse soit biaisée dans l'espoir que le niveau de la prime soit réévalué ou par crainte qu'il ne soit revu à la baisse. Ce sont là les principales limites de notre enquête.

3-2 : Description de la population et de l'échantillon

Pour chacune des quatre zones enquêtées, nous avons resitué les caractéristiques de l'échantillon par rapport à la population agricole des zones correspondantes.

⁴³ cf. Annexe 9

3-2-1 : Le marais Breton

Depuis 1970, la population a augmenté dans presque toutes les communes concernées par l'OGAF, cependant cette évolution est très faible. Le solde migratoire est positif, ce secteur accueille donc de nouveaux résidents, mais ce sont surtout des personnes âgées qui viennent s'y implanter. Selon la DDAF de Vendée, environ 65% de la SAU (Surface Agricole Utile) des exploitations est toujours en herbe. Sur le périmètre OGAF, les exploitations ont en moyenne presque 70% de leur SAU toujours en herbe. L'âge des chefs d'exploitations est élevé : 30% ont plus de 60 ans contre 22% en Vendée, 67% ont plus de 50% contre 51% en Vendée. La SAU moyenne des exploitations est de 23,3ha. En Vendée, elle est de 29,5ha. Seulement 14% des exploitations font plus de 50ha alors que les exploitations inférieures à 20ha sont nombreuses (57%). 94% des exploitations sont de type individuel, il y a seulement 2% de GAEC (Groupement Agricole d'Exploitation en Commun). Le marais Breton est donc caractérisé par des exploitations petites essentiellement tournées vers l'élevage et dont les chefs sont de plus en plus âgés. Les jeunes ne s'y installent pas pour diverses raisons. Les principales viennent notamment du système herbager défavorable dans le contexte économique difficile, mais également des faibles possibilités de diversifications. D'autre part, l'absence de quotas laitiers incite peu les reprises d'exploitations.

L'échantillon est constitué par dix exploitants dont l'âge varie de 31 ans à 52 ans (moyenne d'âge : 41 ans). Ces exploitants sont plus jeunes que la population totale de la zone humide. Le chiffre d'affaires des exploitations est faible (inférieur à 500 000 F) dans six cas sur dix, il est moyen dans trois cas, seule une exploitation a un chiffre d'affaires élevé (plus de 1 000 000 F). Seulement quatre exploitations sont de petite taille (inférieur à 70 ha), deux sont de taille importante (plus de 150 ha), cela ne correspond pas non plus à la population qui compose le marais. Nos exploitations sont essentiellement implantées dans le marais (trois d'entre elles seulement sont en périphérie). L'orientation économique des exploitations est tournée vers l'élevage (quatre laitiers, deux éleveurs de vaches allaitantes, trois mixtes), cela reflète bien la population totale.

Tableau 3-2 Caractéristiques de l'échantillon du marais Breton

Exploitation	Age	Chiffre d'Affaires (en milliers de F)	Taille (en hectare)	Orientation Economique
101	46	500 à 750	170	Mixte
102	45	250 à 500	47	Laitier
103	41	moins de 250	87	Eleveur
104	52	moins de 250	44	Mixte
105	39	250 à 500	55	Laitier
106	51	250 à 500	100	Laitier
107	47	moins de 250	72	Laitier
108	40	500 à 750	160	Eleveur
111	33 & 31	500 à 750	82	Mixte
112	34 & 40 & 40	plus de 1 000	42	nc
Moyenne	41		86	

Source : Enquête INRA/DRAF 96

L'échantillon présente l'avantage d'être diversifié ainsi que celui de comprendre deux exploitations qui n'ont pas passé de contrat sur Opérations Locale.

3-2-2 : Le marais du Brivet

Dans le marais du Brivet la population agricole est vieillissante, peu de jeunes veulent s'installer, les exploitants doivent faire face à des périodes d'inondation fort longues et ne trouvent presque plus de repreneurs. Ce marais est confronté à la déprise et à l'abandon. Sur le périmètre OGAF, les exploitations ont en moyenne plus de 60% de leur SAU toujours en herbe. Ce marais est caractérisé par de petites exploitations dont beaucoup sont très majoritairement implantées sur le marais. Parmi les exploitations beaucoup sont mixtes, ce sont essentiellement des éleveurs. Il n'y a aucun céréalier car la terre ne se prête pas du tout aux grandes cultures.

L'échantillon comprend des exploitants plutôt âgés, la moitié d'entre eux ont plus de 50 ans, aucun n'a moins de 39 ans, cela correspond à la population totale. Le chiffre d'affaires est variable selon les exploitations, la moitié d'entre elles ont un chiffre d'affaires faible (moins de 250 000 F), pour trois d'entre elles il est moyen (250 000 F à 750 000 F), une seule exploitation a un chiffre d'affaires de plus d'1 million de francs. Cette répartition correspond approximativement à celle de la population totale. La taille des exploitations est supérieure à la taille moyenne des exploitations du Brivet dans la mesure où 40% d'entre elles font plus de 150 ha et que 60% font plus de 70 ha. Nous rappelons que sur le marais du Brivet les exploitations sont plutôt petites. Les exploitations de l'échantillon sont à 50% d'entre elles autant (ou presque) implantées sur la zone humide que sur la zone normale ; deux sont réellement sur la périphérie du marais, trois sont essentiellement situées sur la zone humide (plus de 60% des parcelles sont en zone humide). L'orientation technico-économique de notre échantillon est tournée vers l'élevage bovin (quatre laitiers, quatre éleveurs de vaches allaitantes, et deux mixtes).

Tableau 3-3 : Caractéristiques de l'échantillon du marais du Brivet

Exploitation	Age	Chiffre d'Affaires (en milliers de F)	Taille (en hectare)	Orientation Economique
201	50 & 25	plus de 1 000	230	Mixte
202	41	500 à 750	45	Laitier
203	45	500 à 750	76	Laitier
204	39	moins de 250	56	Laitier
205	42	500 à 750	56	Laitier
206	40	250 à 500	160	Eleveur
211	71	nc	100	Laitier
212	59	250 à 500	160	Eleveur
213	51	moins de 250	46	Eleveur
214	55	250 à 500	410	Eleveur
Moyenne	47		134	

Source : Enquête INRA/DRAF 96

L'échantillon présente l'avantage d'être assez diversifié. Quatre exploitants constituant notre échantillon n'ont pas souscrit de contrat sur Opération Locale, cela va nous permettre d'identifier les principales raisons qui incitent à ne pas contracter.

3-2-3 : Le marais de Maillezais

L'OGAF se situe dans un secteur qui représente seulement 2% de la population de la Vendée, c'est un secteur faiblement peuplé. C'est aussi un périmètre en voie de dévitalisation puisque les décès sont supérieurs aux naissances. Plus qu'ailleurs, le périmètre de l'OGAF subit les conséquences de l'évolution de l'activité agricole, en dix ans le nombre de chefs d'exploitation a diminué de plus de 30%. Malgré tout la population agricole reste importante. Les plus de 60 ans ont diminué mais ils restent très nombreux (20%), ils ont pour la plupart des exploitations avec une SAU très faible. Par contre, il faut souligner que la proportion des moins de 35 ans a augmenté et représente 22% des chefs d'exploitation. La moitié des exploitants seulement est âgée de moins de 50 ans. Dans les années 80, 47% des installations se sont faites sous forme de sociétés, sur une surface moyenne d'environ 50ha. Les exploitations sont plus grandes que dans le reste de la Vendée. Les exploitations de moins de 5 ha ont diminué, celles de plus de 50 ha ont augmenté.

. Répartition

	Nbre d'habitants			Superficie (Km ²)	Densité (Hab/Km ²)
	1975	1982	1990		
Périmètre de l'OGAF	10.766	11.544	11.833	224,08	53
Vendée	450.641	483.027	509.293	6.719,59	76
<i>dont communes rurales</i>	<i>241.878</i>	<i>263.869</i>	<i>280.551</i>	<i>5594,27</i>	<i>50</i>

Source : RGP 1990

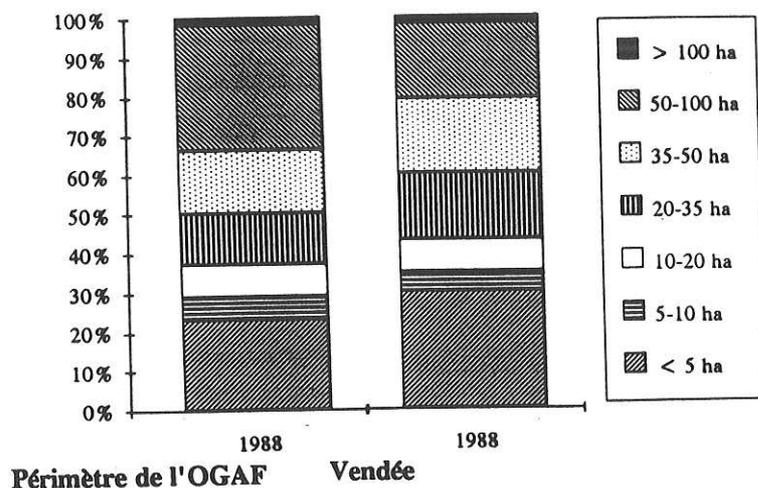
Comme l'indiquent les chiffres du RGA (Recensement Général de l'Agriculture) sur l'orientation technico-économique des exploitations, les cultures de vente sont aujourd'hui les principales ressources des agriculteurs, la seconde étant l'élevage. Les données qui concernent l'utilisation du sol confirment ce constat : 52% de la SAU est utilisée pour les céréales et les cultures industrielles, contre 32% en Vendée ; 28% de la

superficie est toujours en herbe ; 17% concerne les fourrages en culture principale, contre 38% en Vendée. Il faut cependant nuancer ce propos selon le type de marais. Sur les marais desséchés, 61% de la SAU est occupée par les céréales, 20% par les prairies permanentes. Sur les marais mouillés, les céréales représentent 42% de la superficie, les prairies permanentes 31%. Seules les surfaces en cultures de vente ont connu un essor. Par contre les fourrages en culture principale et les superficies toujours en herbe occupent de moins en moins de superficie. Certaines exploitations se sont spécialisées à la fin des années 80 vers un système de cultures de ventes, au dépens du système de culture de surface fourragère principale. Ce système s'est intensifié par suite au développement du drainage sur des prairies consacrées traditionnellement à l'herbage.

Dans l'échantillon, l'âge des chefs d'exploitation varie de 28 ans à 59 ans, il correspond à la population de ce secteur (presque la moitié ont plus de 50 ans). L'échantillon est composé de trois GAEC, ces derniers se multiplient sur le marais il était donc important d'en contacter plusieurs pour connaître les raisons de l'essor des sociétés dans cette zone humide. Le chiffre d'affaires des exploitations est plutôt élevé. Il n'y a aucune exploitation ayant un chiffre d'affaires de moins de 250 000 F ; la moitié ont un chiffre d'affaires compris entre 250 000 F et 750 000 F. L'autre moitié déclare un chiffre d'affaires de plus de 750 000 F. Les revenus de cet échantillon sont supérieurs à ce qu'on peut rencontrer dans l'ensemble du périmètre OGAF. Les exploitations sont dans l'ensemble de grande taille : trois ont une superficie inférieure à 70 ha, six ont une superficie comprise entre 70 ha et 150 ha. Elles sont majoritairement implantées dans le marais. Deux d'entre elles ont au moins de 30% de leur surface en zone humide, la moitié d'entre elles ont de 30% à 60% de leur surface sur le marais, les trois exploitations restantes sont implantées entièrement (ou presque) sur le marais. L'orientation technico-économique de notre échantillon est partagé : deux éleveurs laitiers, deux éleveurs de vaches allaitantes, quatre mixtes, quatre céréaliers (ou à très forte orientation céréalières : deux d'entre eux peuvent plutôt être considérés comme des « mixtes »).

Analyse comparative des exploitations de l'OGAF
de Maillezais et de l'ensemble de la Vendée

Exploitations selon la taille

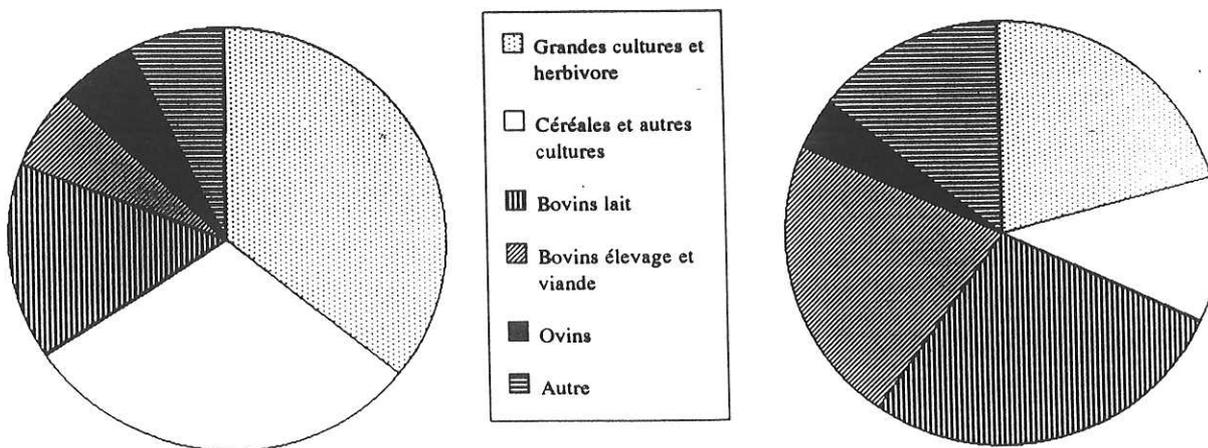


source : RGA 1988

Orientation technico-économique des exploitations à temps complet

Périumètre de l'OGAF

Vendée



source : RGA 1988

Tableau 3-4 : Caractéristiques de l'échantillon du secteur du Maillezais

Exploitation	Age	Chiffre d'Affaires (en milliers de F)	Taille (en hectare)	Orientation Economique
301	43	500 à 750	53	Mixte
302	39	250 à 500	103	Eleveur
303	59	500 à 750	59	Laitier
304	28	250 à 500	53	Mixte
305	25 & 39	plus de 1 000	225	Céréaliier
306	33 & 54 & 58	plus de 1 000	118	Mixte
307	54	500 à 750	90	Eleveur
308	44	plus de 1 000	125	Laitier
309	52 & 54	plus de 1 000	135	Mixte (céréaliier)
311	30	750 à 1 000	91	Céréaliier
Moyenne	44		105	

Source : Enquête INRA/DRAF 96

L'échantillon est donc caractérisé par de grosses exploitations, avec un chiffre d'affaires très important, relativement implantées dans le marais. On y retrouve quelques céréaliiers conformément à la population totale de ce secteur. Il comprend une exploitation non contractante.

3-2-4- : Les marais situés à l'Ouest du Lay

La SAU moyenne par exploitation est de 114 ha sur le secteur Ouest du Lay, ce sont de très grandes exploitations si on les compare à la moyenne vendéenne qui est de 30 ha selon le RGA. 75% d'entre elles sont des exploitations individuelles, 20% sont en GAEC et 5% en EARL (Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée). Mais au sein de ce secteur, il existe des disparités par rapport à la taille des exploitations et à la nature de la SAU. L'âge moyen des exploitants est légèrement inférieur à la moyenne départementale.

Les systèmes d'exploitations sont, en grande partie, mixtes. 60% de leur surface est en terres hautes, les exploitants y réalisent des cultures de ventes (54% de la surface en moyenne) et des cultures fourragères (31% de la surface y est consacrée au maïs et aux prairies temporaires), le reste (15%) est en prairie permanente. Les 40% qui ne sont pas en terres hautes, sont en marais ; ce marais est resté en grande partie en prairies naturelles (85%), le reste représente une mise en culture concentrée sur quelques exploitations. Ainsi, l'exploitation type du périmètre OGAF consacre les deux tiers de sa surface à la SFP, et un tiers aux cultures de vente. Au regard de la répartition des sièges d'exploitation et de la proportion de marais dans les terres exploitées, il apparaît que toutes les exploitations ne sont pas concernées par le marais dans les mêmes proportions et que des relations de complémentarité existent entre le marais et les terres hautes. Les petites exploitations sont plus tournées vers l'élevage de bovin couplé avec un atelier lait (il existe très peu de laitiers).

L'âge des chefs d'exploitation de l'échantillon est varié : deux ont moins de 35 ans et deux ont plus de 50 ans. Tout comme la population du secteur Ouest du Lay, la population qui constitue notre échantillon n'est pas très âgée. Le chiffre d'affaires est contrasté, il est soit faible (quatre exploitations sur neuf ont un chiffre d'affaires de moins de 250 000 F), soit très élevé (quatre exploitations ont un chiffre d'affaires de plus d'un million de francs). La surface moyenne des exploitations constituant l'échantillon est de 185 ha ce qui est très loin des 114 ha de moyenne pour l'ensemble de la population du secteur de l'Ouest du Lay. Il n'y a qu'une exploitation de petite taille et six de très grande (au moins 150 ha). Seules deux exploitations sont implantées à plus de 60% dans la zone humide, les autres sont situées sur le bocage, cela reflète assez peu la situation de l'ensemble des exploitations. Quant à l'orientation technico-économique, elle est

révélatrice de la situation établie sur ce secteur. Il n'y a aucun élevage laitier (il y en a très peu sur le secteur de l'Ouest du Lay), par contre plus de la moitié des exploitations font de l'élevage de vaches allaitantes (cinq sur neuf) et deux sont mixtes à dominante élevage bovin (dont une qui est à 40% céréalières), deux sont céréalières.

Tableau 3-5 : Caractéristiques de l'échantillon du secteur de l'Ouest du Lay

Exploitation	Age	Chiffre d'Affaires (en milliers de F)	Taille (en hectare)	Orientation Economique
401	42	5	259	Céréaliier
402	46	4	255	Eleveur
403	38	5	139	Céréaliier
404	32 & 57	5	152	Eleveur (et céréaliier)
405	27 & 49	2	156	Eleveur
406	40	2	87	Eleveur (et céréaliier)
407	53	2	135	Mixte céréaliier)
408	41 & 45 47 & 49	1	315	Mixte
409	40	5	179	Eleveur
Moyenne	43		186	

Source : Enquête INRA/DRAF 96

Dans ce secteur, l'échantillon ne comprend pas d'exploitation non contractante car il a été impossible d'obtenir un entretien avec les exploitants n'ayant pas contracté. Pratiquement toutes les parcelles pouvant être mises sous l'OGAF l'ont été.

3-3 : Les résultats de l'enquête⁴⁴

Après avoir analysé si les montants des aides compensent les pertes de revenu (hypothèse n°1), nous allons chercher à savoir si les MAE sur Opération Locale répondent à des objectifs différents (maintenir ou modifier des pratiques) selon la taille et l'orientation technico-économique des exploitations (hypothèse n°2). Nous allons ensuite tenter de savoir si les aides sur Opération Locale ont un véritable impact sur les décisions stratégiques des exploitants (hypothèse n°3). Nous allons aussi essayer de déterminer de quelle manière les aides sur Opération Locale sont perçues par les agriculteurs (hypothèse n°4) : aide rémunérant une prestation de service spécifique liée à l'environnement ou aide au revenu ?

3-3-1 : Les aides sur Opération Locale compensent-elles une perte de revenu ?

A la question 25 « est-ce que le respect des contraintes inscrites dans les cahiers des charges entraîne pour vous une perte de revenu ? », 81% des agriculteurs interrogés ont répondu non. A la question 26 « en quoi la prime est-elle suffisamment incitative pour que vous ayez souscrit un ou plusieurs contrats ? », 85% ont répondu que la prime permet d'augmenter le revenu sans modifier les pratiques agricoles, et 12% estiment que cette prime correspond réellement à la perte de revenu liée au respect des contraintes. A la lecture de ces réponses, il semble donc que notre hypothèse soit valide, cependant il serait bon de la nuancer car il reste près de 15% de notre échantillon qui infirment notre hypothèse.

Peut être que les réponses varient selon le type de contrat auquel ont souscrit les exploitants. Pour le savoir il faut se reporter à la question 18 « quel est le principal critère motivant votre choix de contrat », et comparer les réponses en fonction des contrats. Concernant le contrat A, si on ne tient compte que des réponses fournies, deux

⁴⁴ cf. Annexes 7, 8, 9 et 10

tiers des agriculteurs considèrent avoir souscrit en raison des contraintes peu astreignantes. Un seul individu considère que la prime est insuffisante, or il l'a trouvée insuffisante non par rapport à sa perte de revenu mais par rapport à la prime du contrat B.

Donc, on peut affirmer que notre hypothèse est vérifiée pour les contrats de base. De même, 70 % des agriculteurs ont souscrit le contrat B parce que les contraintes qui y sont imposées correspondent au mode d'exploitation antérieur, les 30 % restant considèrent que le montant de la prime est très attractif par rapport aux contraintes. On peut donc en conclure que pour 70 % d'entre eux, la souscription aux contrats n'engendre pas de perte réelle de revenu, et que pour les 30 autres pour-cent, elle engendre une perte inférieure au montant de la prime. Notre hypothèse est donc là aussi vérifiée.

Concernant les agriculteurs ayant souscrit les contrats hauts, 15 % ont souscrit ce contrat sans que cela ne les oblige à modifier les pratiques antérieures ; 20 % trouvent le montant de la prime attractif ; 35 % des personnes ayant donné leur opinion sur ce contrat avouent ne pas y avoir souscrit parce que les contraintes y sont trop astreignantes. Sur ces 35 % là, une grande partie ne veut modifier ses pratiques quelque soit le niveau de l'aide, une autre partie ne souscrit pas parce que le montant de la prime est insuffisant. Donc pour les contrats hauts, il semble que parfois le montant de la prime est inférieur à la perte de revenu et que parfois il y correspond.

Pour approfondir cette analyse, on peut observer les réponses des questions 19 et 22. A la question « le fait d'avoir souscrit un contrat a-t-il engendré une modification de votre façon de produire ? », 35 % répondent « pas du tout » et 35 % « presque pas ». Seulement 9 % estiment que cela a modifié « moyennement » leurs pratiques et 3 % estiment que cela les a « beaucoup » modifiées. Cela revient à dire que pour 70 % des agriculteurs interrogés, la souscription n'entraîne pas ou presque pas de changement dans leur façon de produire, et qu'ils n'ont par conséquent pas ou presque pas de baisse de revenu. Cela explique qu'à la question « le niveau de la prime est-il suffisant ? », les agriculteurs ont tous répondu qu'ils estimaient que cette prime soit suffisante par rapport au niveau de contrainte. Néanmoins, la plupart des agriculteurs enquêtés considèrent que les aides publiques qu'ils perçoivent dans ce type de milieu reste insuffisantes pour maintenir à long terme une activité agricole.

Nous pouvons donc conclure que notre hypothèse est validée par les réponses de notre échantillon. Cependant, il faut la nuancer selon le type de contrat ; les primes des contrats hauts semblent mieux correspondre au niveau de perte de revenu. Dans l'ensemble, il s'avère que les agriculteurs contractants ont peu ou pas de perte de revenu car les contraintes imposées dans les cahiers des charges correspondent à leurs pratiques « courantes ». En fait, l'aide allouée dans le cadre des Opérations Locales est bien souvent une aide au maintien des pratiques des exploitants et rarement une aide incitant à se tourner vers plus de pratiques agri-environnementales.

3-3-2 : Les MAE sur Opération Locale répondent-elles à des objectifs différents selon la taille et l'orientation technico-économique des exploitations ?

S'agissant des petites exploitations pratiquant l'élevage, les mesures agri-environnementales en zone humide ont-elles été conçues pour maintenir des pratiques antérieures ? Alors que pour les grandes exploitations de type céréalier, elles avaient pour objectif de modifier les pratiques ? Nous allons tenter de démontrer que selon la taille et l'orientation technico-économique de leur exploitation, les agriculteurs ne perçoivent pas la finalité des aides de la même manière. Au regard des objectifs des MAE en zone humide, on peut concevoir, en effet, que la problématique soit différente pour une exploitation pratiquant l'élevage par rapport à une autre où les surfaces sont en culture.

Légende :

Exploitation dont la taille est petite : moins de 70 ha
moyenne : entre 70 et 150 ha
grande : plus de 150 ha

Est « LAITIER » tout individu dont le chiffre d'affaires est constitué au deux tiers au plus par l'activité élevage laitier.

Est « ELEVEUR » tout individu dont le chiffre d'affaires est constitué au deux tiers au plus par l'activité élevage allaitant.

Est « CEREALIER » tout individu dont le chiffre d'affaires est constitué à plus de 50 % par l'activité céréales et grandes cultures. On considérera aussi les individus dont le chiffre d'affaires est constitué à plus d'un tiers par l'activité céréales et grandes cultures, car leur logique économique est semblable à celle des céréaliers.

Les individus qui n'ont aucune activité représentant plus des deux tiers de leur chiffre d'affaires sont considérés comme « MIXTE ».

Exploitation dont la surface en zone humide est faible : moins de 30 % de la surface totale
moyenne : entre 30 et 60 % de la surface totale
forte : plus de 60 % de la surface totale

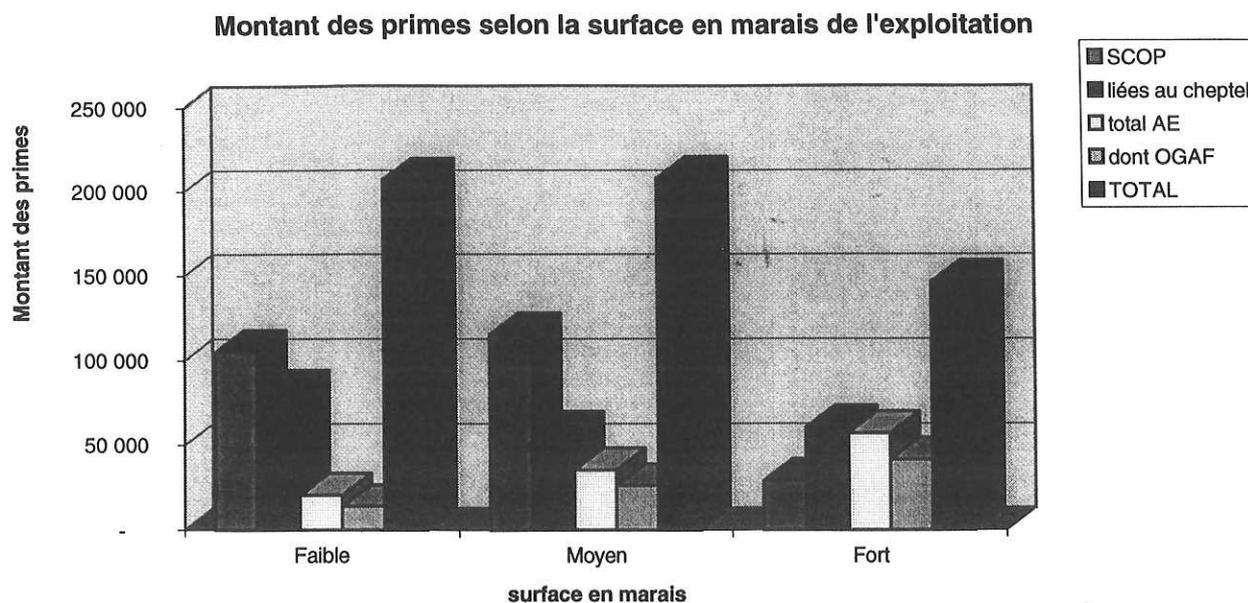


Tableau 3-6 : Montant des aides publiques réparties suivant le fait générateur⁴⁵

Variables		Montant des primes					% de OGAF dans le CA
		SCOP	liées au cheptel	Agri-Environnement		TOTAL	
				total AE	dont OGAF		
Type de marais	Breton	17 070	40 485	31 660	22 490	89 215	4,5
	Brivet	14 880	44 382	34 485	12 755	93 747	2,5
	Mallezais	153 125	33 744	22 793	18 088	209 662	2
	Ouest du Lay	126 497	111 999	75 250	66 850	313 746	7,5
Taille de l'exploitation	Petite	27 589	13 504	18 878	12 796	59 971	2,5
	Moyenne	90 646	37 505	26 152	19 155	154 303	2,5
	Grande	116 034	140 976	70 546	51 646	327 556	6
Orientation Economique	Laitier	40 961	10 354	20 933	14 003	72 248	2,5
	Eleveur	58 049	118 399	55 746	37 557	232 194	7
	Mixte	81 812	56 242	41 396	31 887	179 450	4
	Céréaliier	191 547	64 125	30 483	28 550	286 155	2,5
Surface en marais	Faible	104 842	81 532	20 490	13 959	206 865	1,5
	Moyen	115 188	57 273	35 331	26 052	207 792	3
	Fort	28 980	60 366	56 929	41 515	146 275	7
non contractant		43 056	50 174	11 286	0	104 516	0
Moyenne des contractants		81 323	65 226	38 898	28 192	185 447	4

Source : Enquête INRA/DRAF 96

Afin de mettre en relief les réponses de l'enquête, nous allons nous référer à quatre sortes de tableaux⁴⁶. Le premier (Cf. *tableau 3-6* par exemple) exprime le montant des primes obtenues. Sont dissociées les primes obtenues grâce à la production de céréales et de grandes cultures (ce sont des aides PAC liées aux SCOP, y compris les aides PAC sur jachère liées à la SCOP), les primes obtenues en fonction du cheptel bovin (prime au maintien de troupeaux de vaches allaitantes, aides au bovin mâle et prime à l'extensification pour les UGB), les aides agri-environnementales (primes à l'herbe, indemnités de compensation du handicap naturel, autres aides agri-environnementales et aides sur Opération Locale) et les aides sur OGAF ou sur Opération Locale.

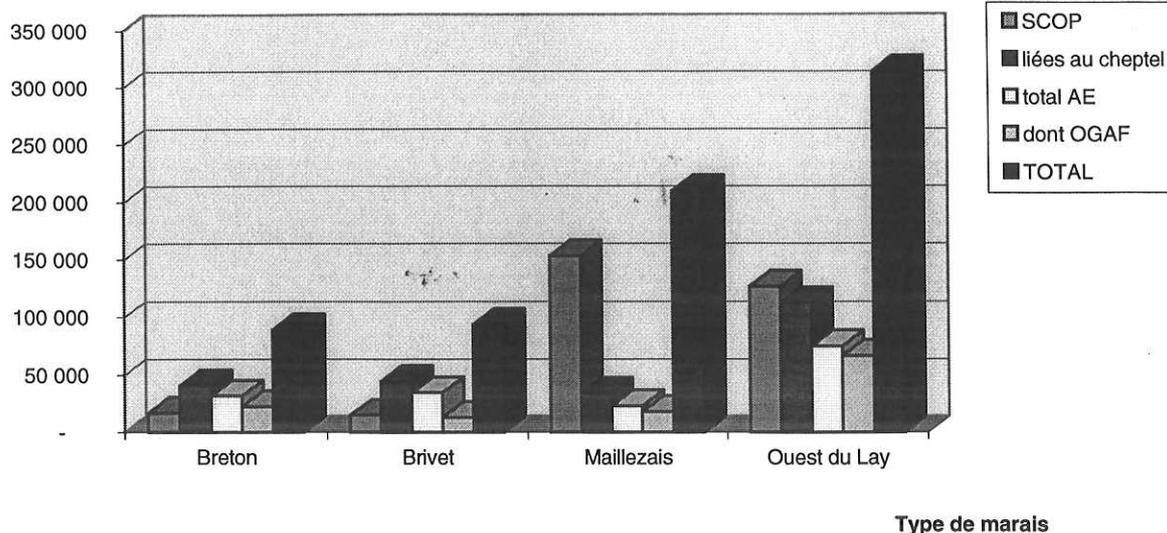
Le tableau 3-6 présente aussi la part des aides OGAF (ou Opération Locale) dans le chiffre d'affaires des exploitations. Pour le calcul de cette part, la moyenne de chaque

⁴⁵ AE : primes à l'herbe, ICHN et aides sur Opération Locale essentiellement.

⁴⁶ cf. Annexe 11

montant des primes

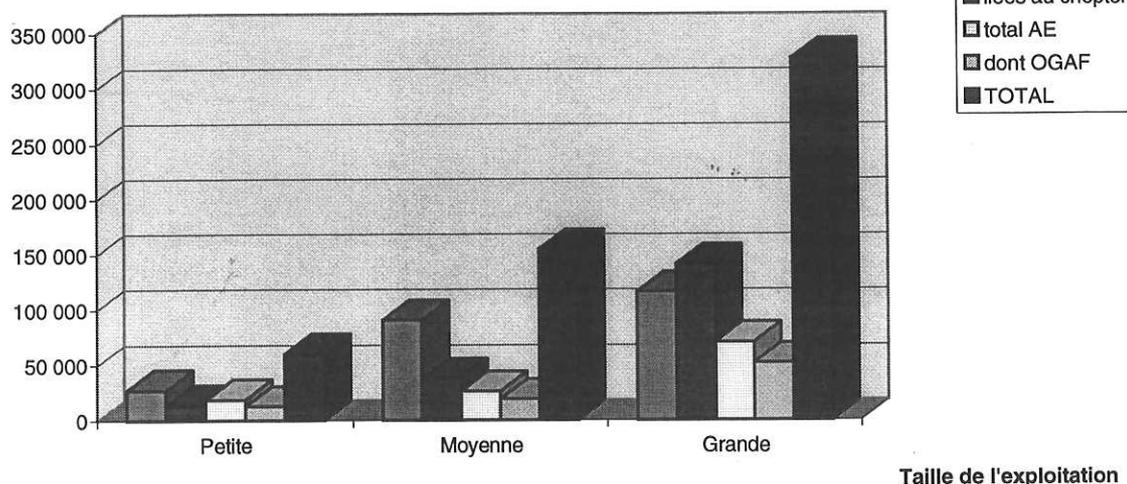
Montant des primes par marais



Type de marais

Montant des primes

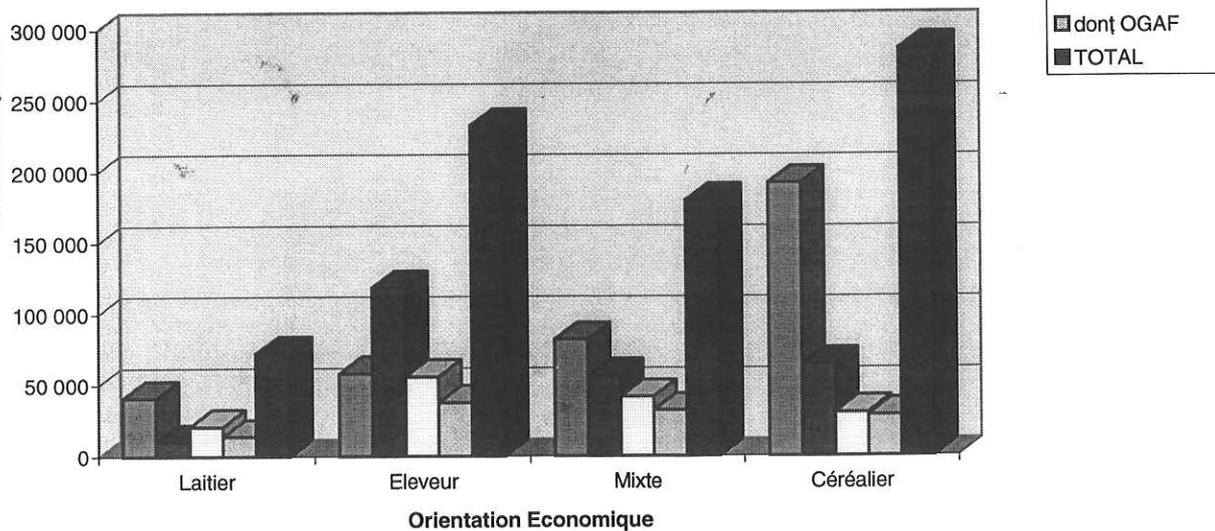
Montant des primes selon la taille de l'exploitation



Taille de l'exploitation

Montant des primes

Montant des primes selon l'Orientation Economique



tranche de chiffre d'affaires a été prise en compte⁴⁷, car nous ne disposons pas des chiffres d'affaires exacts de chaque exploitation. On peut d'ores et déjà observer que la part des aides OGAF est relativement faible dans le chiffre d'affaires des agriculteurs, en moyenne 4%. Cependant cette moyenne varie en fonction de certains critères. Les exploitants se situant dans le secteur à l'Ouest du Lay, les éleveurs de vaches allaitantes et les exploitants fortement implantés dans le marais ont une plus grande part de leur chiffre d'affaires qui provient des aides sur Opération locale.

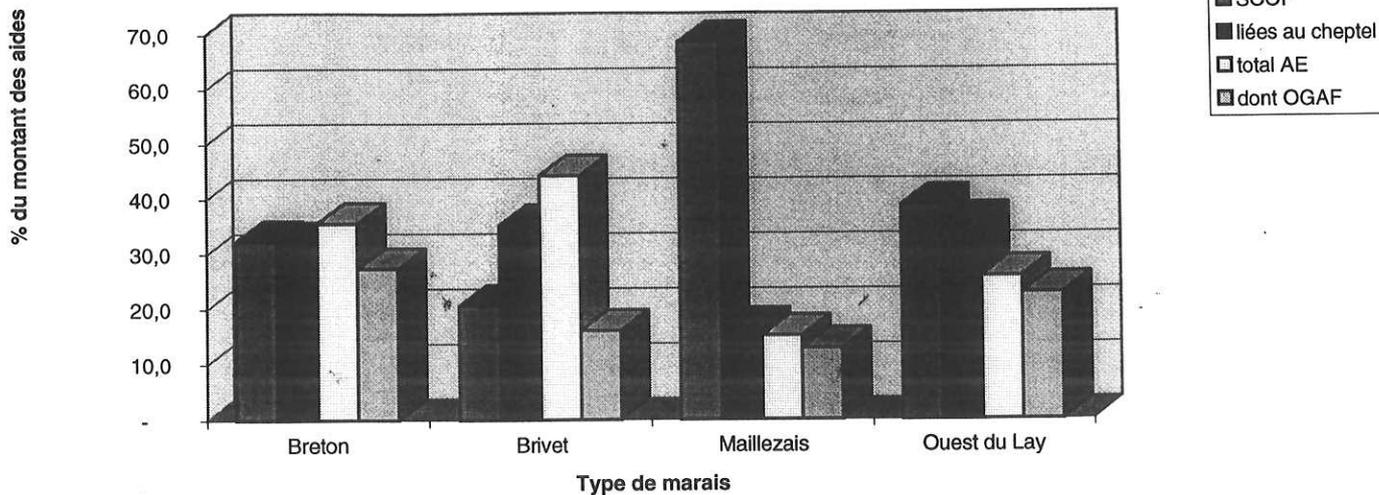
Tableau 3-7 : Part relative de chaque type d'aide par rapport au montant total des aides perçues

Variables		% du montant total			
		SCOP	liées au cheptel	Agri-Environnement	
				total AE	dont OGAF
Type de marais	Breton	32,3	32,1	35,6	27,3
	Brivet	20,6	35,3	44,1	16,1
	Maillezais	68,5	16,4	15,1	12,8
	Ouest du Lay	38,7	35,4	25,8	22,8
Taille de l'exploitation	Petite	46,3	16,9	36,8	23,3
	Moyenne	50,2	27,6	22,2	14,9
	Grande	27,9	43,8	28,3	18,3
Orientation Economique	Laitier	45,3	14,7	40,0	24,4
	Eleveur	21,4	55,3	31,0	14,6
	Mixte	44,1	22,1	33,8	24,9
	Céréaliier	65,3	22,9	11,8	10,8
Surface en marais	Faible	56,6	32,0	11,4	6,4
	Moyen	43,4	29,2	27,4	13,9
	Fort	25,9	29,5	44,6	33,7
non contractant		41,8	46,4	11,8	-
Moyenne des contractants		39,1	28,6	27,2	17,7

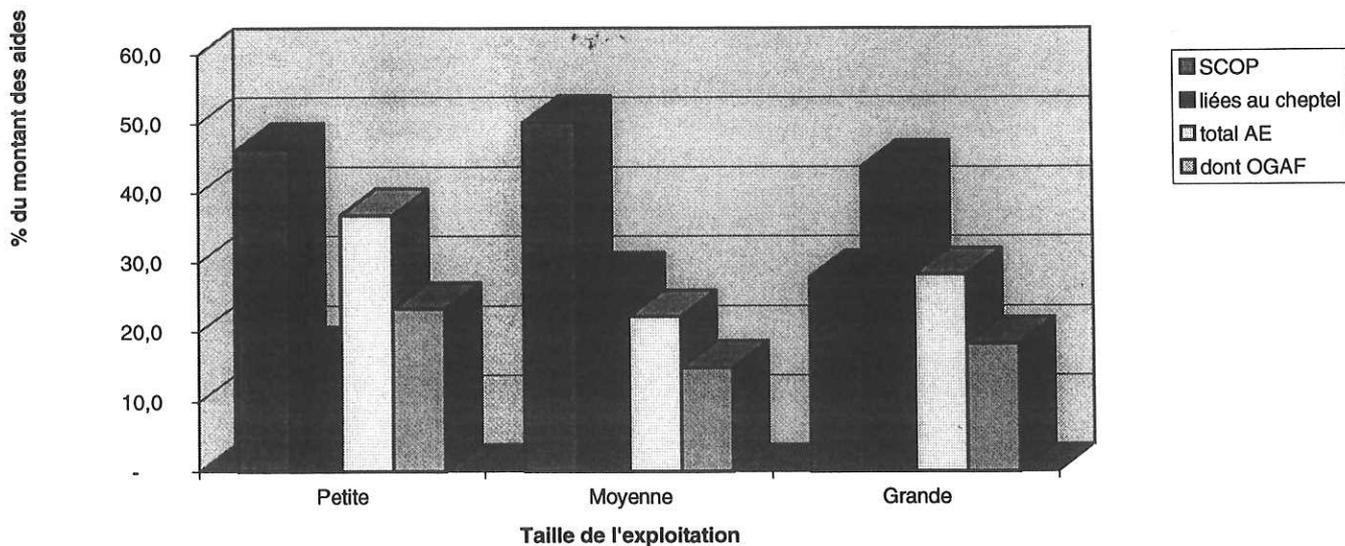
Source : Enquête INRA/DRAF

⁴⁷ Pour la première tranche : 200 000 F de CA
 Pour la deuxième : 375 000 F de CA
 Pour la troisième : 625 000 F de CA
 Pour la quatrième : 875 000 F de CA
 Pour la dernière : 1 500 000 F de CA

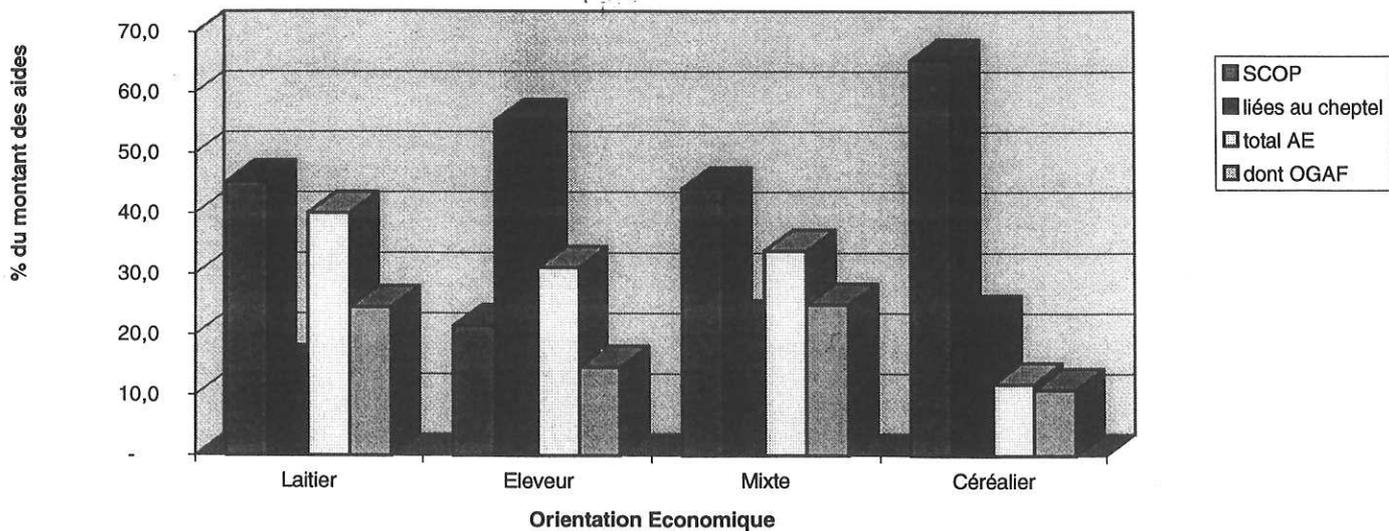
% du montant total des aides selon le marais



% du montant des aides selon la taille de l'exploitation



% du montant des aides selon l'Orientation Economique



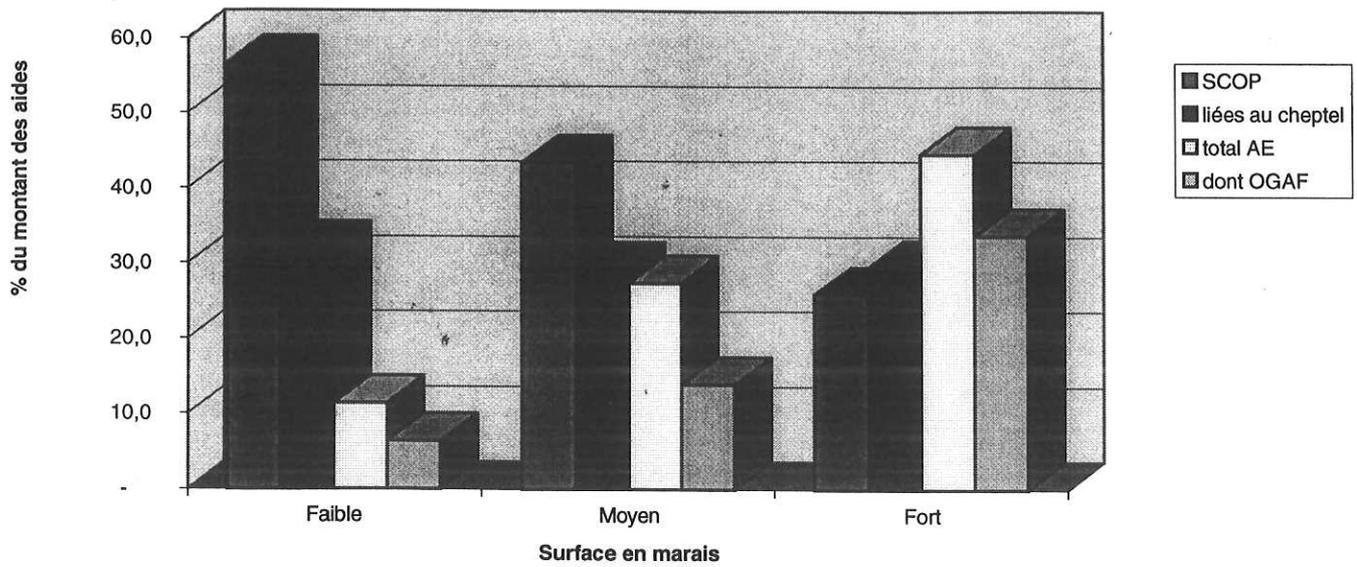
Le deuxième tableau exprime le pourcentage du montant de chaque type d'aide par rapport au total des aides que l'agriculteur perçoit. Le troisième tableau exprime le montant à l'hectare de chacune des aides citées ci-dessus (la surface liée au cheptel et la surface liée aux aides Agri-Environnementales prennent en compte la totalité de la surface en herbe des exploitations). Le dernier tableau exprime le pourcentage de chaque surface (celle liée à la SCOP, celle liée au cheptel (prairies permanentes et temporaires) et celle sous OGAF) par rapport à la surface totale de l'individu. Les tableaux expriment ces aides et ces pourcentages, pour chaque individu contractant ou non, en fonction de leur orientation technico-économique, de leur taille, de leur surface en zone humide et du marais où leur exploitation est implantée ; cela nous permet de dégager des moyennes générales en fonction de ces quatre critères. Les moyennes des quinze tableaux de l'annexe 11 sont regroupées dans les tableaux 3-6, 3-7, 3-8 et 3-9 . Ces tableaux nous permettent de différencier les problématiques en fonction de certains critères mais aussi de caractériser le type d'aide que touchent les exploitants en fonction de ces critères.

Tableau 3-8 : Montant à l'hectare de chaque type d'aide

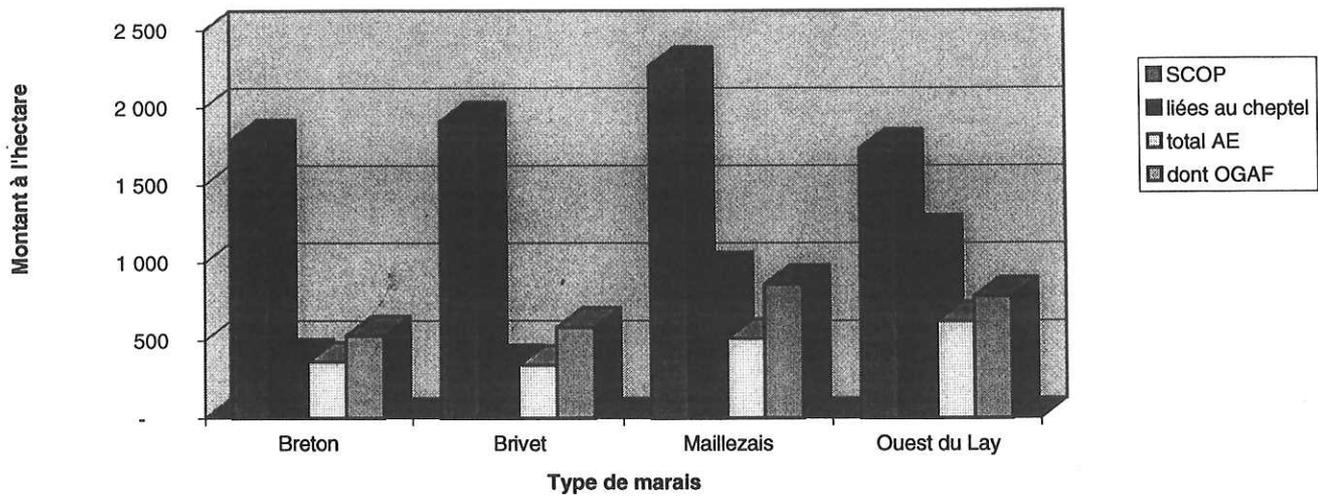
Variables		Montant/ha			
		SCOP	liées au cheptel	Agri-Environnement	
				total AE	dont OGAF
Type de marais	Breton	1 794	381	361	529
	Brivet	1 909	343	342	582
	Maillezais	2 267	938	511	856
	Ouest du Lay	1 734	1 180	622	779
Taille de l'exploitation	Petite	1 919	363	489	766
	Moyenne	2 168	750	408	774
	Grande	2 094	1 003	453	692
Orientation Economique	Laitier	1 807	108	409	691
	Eleveur	1 942	6 582	1 890	634
	Mixte	2 159	547	520	806
	Céréaliier	2 306	1 232	451	843
Surface en marais	Faible	2 203	891	287	755
	Moyen	2 278	871	439	783
	Fort	1 789	449	577	699
non contractant		2 150	683	97	#
Moyenne des contractants		1 653	725	446	610

Source : Enquête INRA/DRAF 96

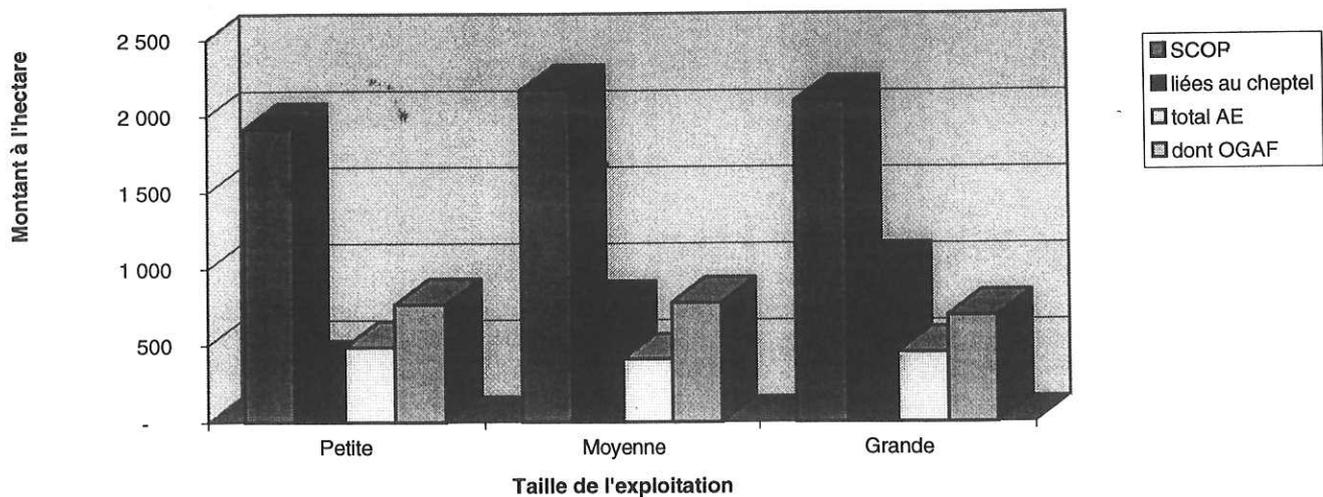
% du montant des aides selon la surface en marais de l'exploitation



Montant à l'hectare selon le marais



Montant à l'hectare selon la taille de l'exploitation



Si on analyse les exploitations en fonction du marais où elles sont implantées, on s'aperçoit que dans le marais Breton et le Brivet, les agriculteurs bénéficient de moins d'aide que dans le marais Poitevin. C'est surtout dans l'Ouest du Lay que les aides sont importantes, cela est sûrement dû au fait que les exploitants soient de taille beaucoup plus grande. Dans le Brivet, les individus ont proportionnellement plus d'aides agri-environnementales que de primes liées à la SCOP. Cela semble normal puisque 93 % de leur surface est en prairie, et seulement 6 % est en culture. Cependant, le montant à l'hectare des aides liées à la prairie ou à la surface sous OGAF est nettement inférieur à celui lié à la SCOP. Inversement, dans le marais de Maillezais, les agriculteurs perçoivent 68 % de leurs aides par le biais de leurs SCOP, et à fortiori, c'est dans ce marais que les aides de l'Opération Locale pèsent le moins.

On remarque que quel que soit le marais, le montant des aides à l'hectare lié à la SCOP est largement supérieur au montant des aides à l'hectare des Opérations Locales. Il est donc beaucoup plus avantageux de continuer à produire des céréales (quand cela est possible) que de se tourner vers des pratiques agri-environnementales. Cela n'est pas possible sur les marais Breton et du Brivet, c'est pourquoi la part des aides sur Opération Locale y est plus importante dans le revenu des agriculteurs. Dans ces deux marais, l'aide attribuée dans le cadre des Opérations Locales représente réellement un soutien au revenu.

Si on dissocie les exploitations en fonction de leur surface en marais, il faut souligner que plus la surface en marais de l'exploitation est importante, moins le montant des aides est élevé, hormis l'aide attribuée dans le cadre des Opérations Locales. Cela signifie que les zones humides sont moins aidées que les zones normales. Il est logique de voir que plus la surface en marais est faible, plus la part de SCOP est grande dans l'exploitation et plus la part de surface sous Opération Locale est faible. Il est aussi normal de voir que plus la surface en marais est élevée, plus le montant à l'hectare des aides agri-environnementales est important. Par contre il est surprenant de voir que le montant à l'hectare des aides liées au cheptel et des aides sur Opération Locale sont faibles. Cela voudrait dire que sur les marais où le risque de culture est moins élevé, les aides allouées dans le cadre des Opérations Locales sont légèrement plus faibles. La problématique est donc sensiblement différente selon que l'on ait la possibilité de labourer ou non. La prime à l'hectare serait plus importante pour ceux qui sont sur le bocage et qui donc peuvent retourner les prairies.

Tableau 3-9 : Part de chaque type de surface dans la surface totale des exploitations

Variables		% de la surface totale		
		SCOP	Agri-Environnement	
			STH	surface sous OGAF
Type de marais	Breton	16,3	79,8	36,7
	Brivet	6,0	93,1	22,0
	Maillezais	58,0	43,2	24,1
	Ouest du Lay	34,9	64,3	49,7
Taille de l'exploitation	Petite	27,1	69,4	32,1
	Moyenne	35,1	64,9	22,6
	Grande	23,4	76,0	40,1
Orientation Economique	Laitier	25,7	74,8	31,6
	Eleveur	18,0	80,7	33,9
	Mixte	27,6	72,0	35,7
	Céréaliier	59,2	42,4	23,9
Surface en marais	Faible	38,9	56,7	12,9
	Moyen	33,5	67,0	23,2
	Fort	16,7	83,0	53,3
non contractant		22,2	74,0	-
Moyenne des contractants		29,0	70	31,1

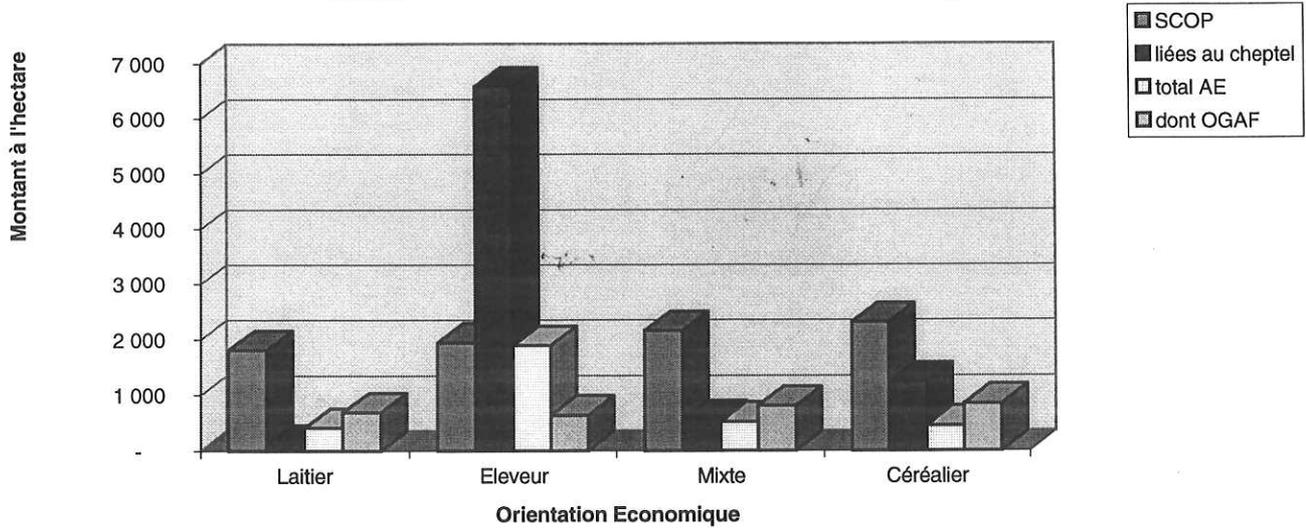
Source : Enquête INRA/DRAF 96

Analysons maintenant les exploitations selon leur taille. Plus l'exploitation est grande, plus elle perçoit un montant d'aide élevé (c'est d'autant plus vrai pour les aides liées au cheptel qui sont dix fois plus importantes dans les grandes exploitations que dans les petites). Plus l'exploitation est grande, plus le montant à l'hectare des aides liées au cheptel est important, cela peut signifier que les grandes exploitations pratiquent de l'élevage plus extensif que les petites et les moyennes. Plus les exploitations sont grandes, plus la part de superficie affectée aux prairies est importante, et plus leur surface sous Opération Locale est élevée. Ce sont donc les exploitations les plus grandes qui souscrivent proportionnellement le plus de contrats sur Opération Locale. Cependant, ce n'est pas dans les exploitations les plus grandes que les aides sur Opération Locale pèsent le plus, au contraire, ce sont dans les petites. L'impact des Opérations Locales est donc plus important sur le revenu des petites exploitations.

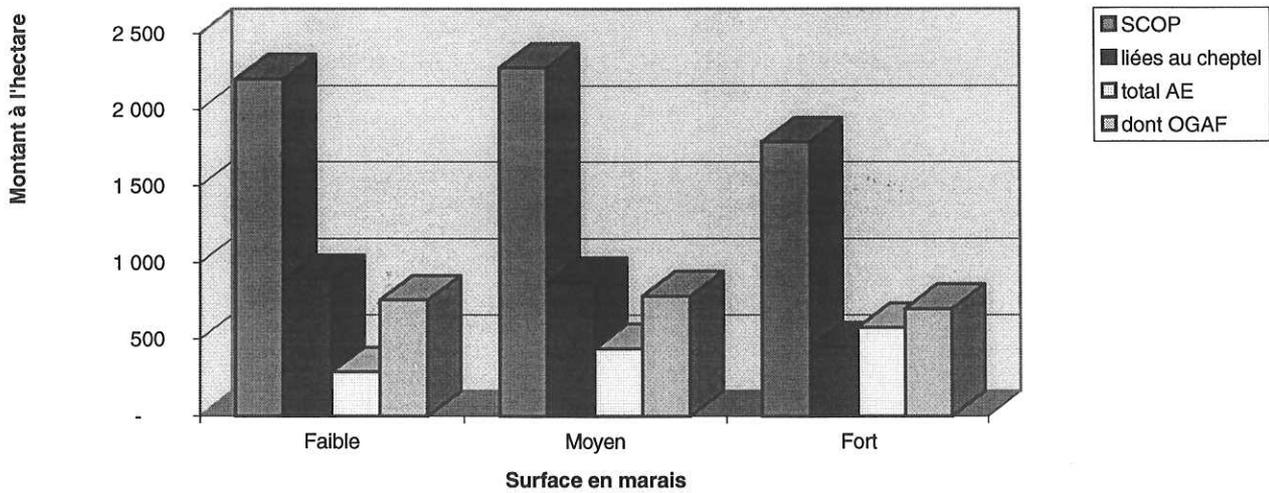
Nous allons à présent tenter de déterminer les caractéristiques de chaque type d'exploitation selon la nature de son orientation technico-économique. Les éleveurs perçoivent beaucoup plus d'aides liées au cheptel que les autres, de même que les céréaliers perçoivent plus de primes PAC sur la SCOP. Au total ce sont les céréaliers qui reçoivent le plus d'aides (314 000 F) et les éleveurs laitiers qui en reçoivent le moins (86 000 F). Ce sont les éleveurs laitiers et les mixtes (les moins soutenus) qui bénéficient proportionnellement le plus des primes sur Opération Locale, et les céréaliers qui en bénéficient le moins : l'impact des Opérations Locales sera donc beaucoup plus important pour un éleveur laitier ou un mixte que pour un céréalier (dont l'aide sur Opération Locale ne correspond qu'à 11 % de ses aides). Les éleveurs de vaches allaitantes ou laitières ont une assez grande part de leur surface sous OGAF (32 % et 35 %), alors que les céréaliers non (moins du quart), ils ont souvent moins de surface sur le marais.

Un fait est très marquant, les éleveurs de bovins (laitiers ou allaitants) perçoivent un montant à l'hectare d'aides sur Opération Locale nettement inférieur à ce que reçoivent les mixtes et les céréaliers (de l'ordre de moins de 700 F/ha contre plus de 800 F/ha). Cela semble signifier que les primes sont plus importantes dans les régions où il faut inciter les exploitants à se tourner vers des pratiques plus extensives. Auquel cas, notre hypothèse serait en partie vérifiée puisque les aides sur Opération Locale sont supérieures lorsqu'il faut inciter à modifier les pratiques et à se tourner vers plus d'agri-environnement, c'est le cas des régions où les terres sont cultivables. Inversement, dans les régions où les pratiques sont déjà extensives et où il est simplement nécessaire de les maintenir, les aides sur Opération Locale sont plus faibles : les aides sont moins incitatives, elles sont plutôt prévues pour maintenir des pratiques existantes, c'est le cas

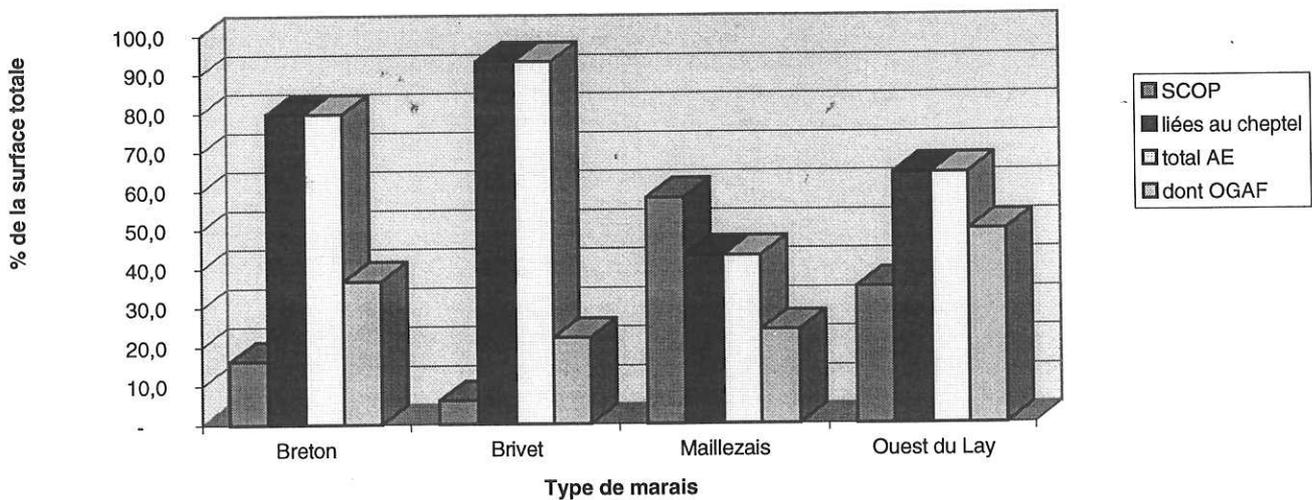
Montant à l'hectare selon l'Orientation Economique



Montant à l'hectare selon la surface en marais de l'exploitation



% de la surface totale selon le marais



des marais Breton et du Brivet (cf. tableau 3-7). Pour éviter le retournement des terres, le montant des aides est donc plus élevé, il reste cependant largement inférieur aux primes PAC sur la SCOP.

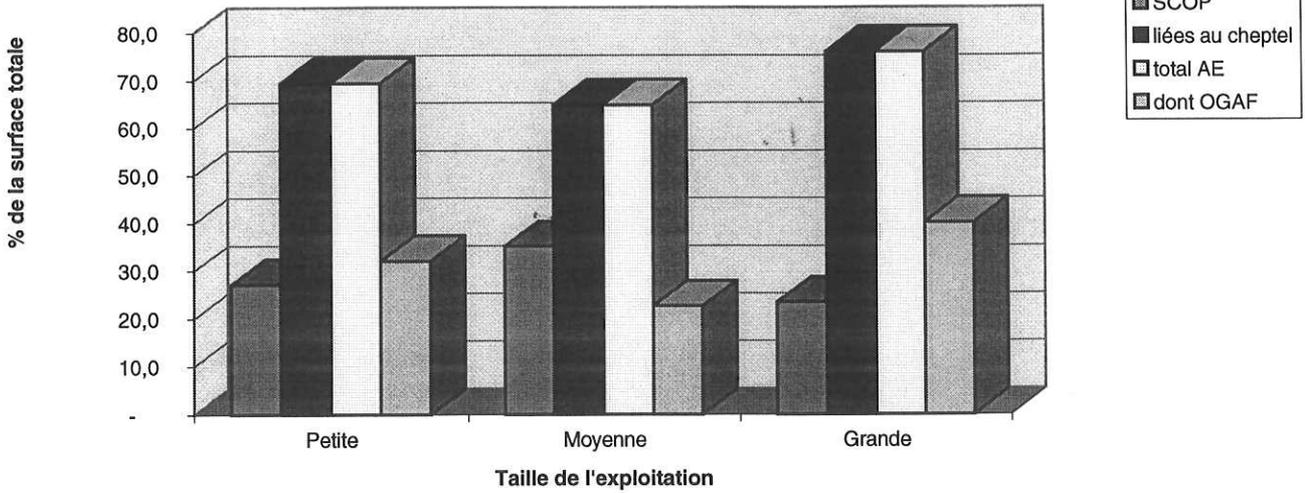
Les non contractants perçoivent généralement moins d'aides que les autres, ils ont proportionnellement moins d'aides agri-environnementales que les contractants, mais plus d'aides liées au cheptel. Il se pourrait qu'ils soient moins sensibles aux préoccupations environnementales. Cette hypothèse semble être confirmée par le fait qu'ils obtiennent à la fois plus d'aides à l'hectare liées à la SCOP que les autres et beaucoup moins d'aides agri-environnementales que la moyenne générale : près de 100F/ha contre 450 F/ha pour l'ensemble.

En règle générale, sur l'échantillon, les exploitants reçoivent plus d'aides liées à la SCOP que d'aides agri-environnementales (81 000 F pour les primes PAC liées à la SCOP contre 39 000 F pour les aides agri-environnementales⁴⁸). Le montant des primes obtenu est beaucoup plus élevé quand il est lié à la SCOP (les aides sur la SCOP représentent 34 % du total, les aides liées au cheptel 29 % et les aides sur Opération Locale 18 %) bien que les exploitations soient essentiellement composées de prairies (70 % de prairies pour 29 % de SCOP). Cela est dû au fait que le montant à l'hectare des primes PAC sur la SCOP représentent plus du double du montant à l'hectare des aides liées au cheptel, et presque le triple des aides sur Opération Locale. L'impact des aides sur Opération Locale est donc faible comparativement aux autres aides.

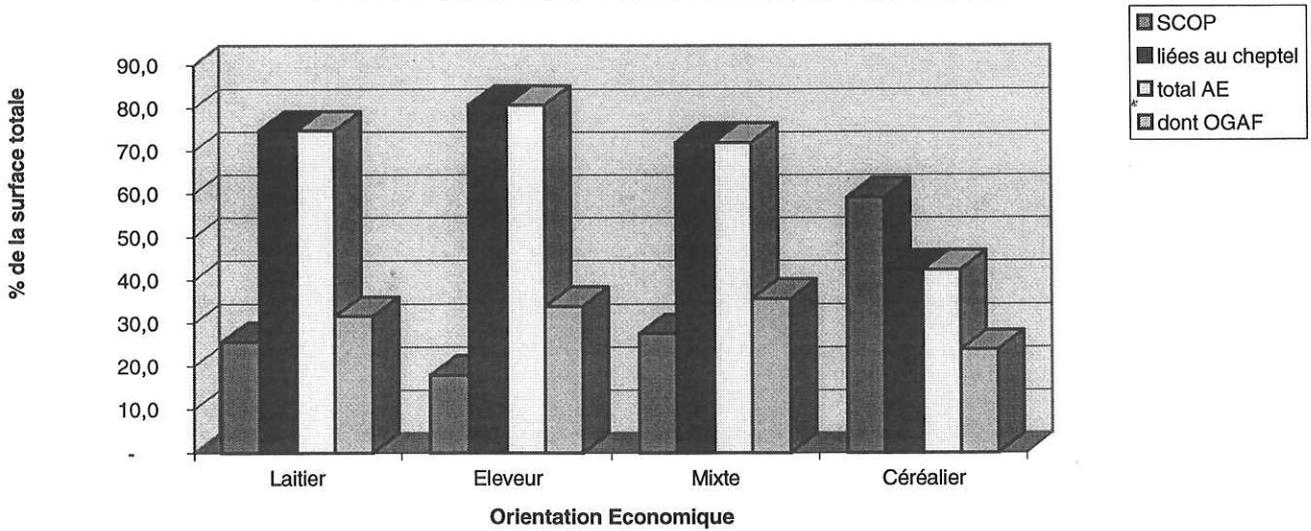
Notre hypothèse selon laquelle la taille et l'orientation technico-économique des exploitations sont importantes par rapport à l'objectif donné aux MAE sur Opération Locale par leurs promoteurs, est vérifiée. Le montant des aides sur Opération Locale est surtout différent en fonction de l'orientation technico-économique des exploitations. Les grandes exploitations tournées vers l'élevage extensif reçoivent proportionnellement moins d'aides à l'hectare que les petites exploitations (plus intensives). Les primes à l'hectare sur Opération Locale sont plus importantes pour les céréaliers que pour les éleveurs. Cela revient à dire que le montant des aides sur Opération Locale est plus élevé lorsqu'il faut inciter les exploitants à modifier leurs pratiques (c'est le cas dans l'Ouest du Lay où beaucoup de terres sont cultivables et cultivées).

⁴⁸ Cf. Tableau 3-7

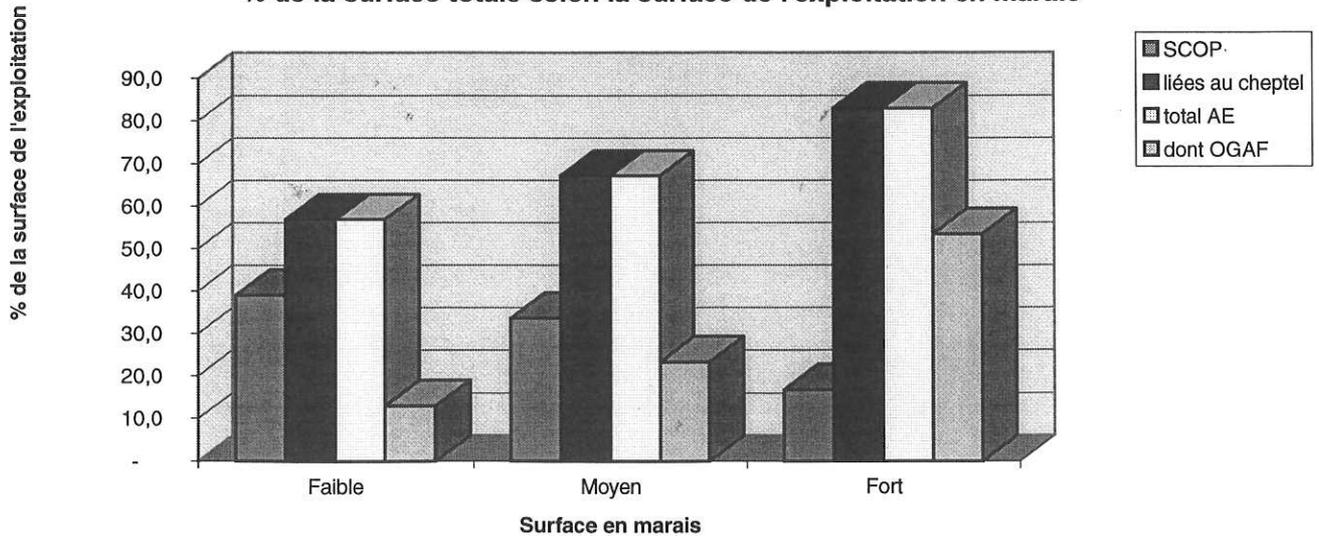
% de la surface totale selon la taille de l'exploitation



% de la surface totale selon l'Orientation Economique



% de la surface totale selon la surface de l'exploitation en marais



3-3-3 : Quel est l'impact du montant des aides liées aux Opérations Locales dans les décisions stratégiques des exploitants ?

Nous avons déjà observé les réponses aux questions 25 et 26, il en ressort que selon les individus enquêtés, le montant des indemnités ne correspond que rarement à la perte de revenu. Les réponses à la question 22 nous ont permis de nuancer cette affirmation ; le montant des indemnités est presque toujours très largement supérieur à la perte de revenu pour les exploitants ayant souscrit un contrat A ou B, par contre il y correspond peu ou prou pour les exploitants qui ont souscrit des contrats hauts. Les aides sur Opération Locale sont donc essentiellement des aides au revenu, permettant aux agriculteurs de maintenir une activité sur les zones humides, activité nécessaire à la préservation de ces zones.

Lorsqu'un exploitant a réellement le choix entre une prime PAC liée aux MAE et une prime PAC liée à la SCOP, il choisira soit en fonction du montant de ces primes (c'est à dire selon ses impératifs économiques), soit en fonction de sa motivation environnementale. Nous avons observé dans le tableau 3-7 que le montant à l'hectare des aides sur la SCOP est nettement supérieur au montant à l'hectare des aides liées aux Opérations Locales. Il serait donc logique que les exploitants considèrent que le niveau des aides sur Opération locale est beaucoup trop faible en comparaison des autres aides PAC. A la question « le niveau de la prime est-il suffisant? », la moitié des individus estiment que « oui », l'autre moitié pensent que « non » et invoquent différentes raisons à cette réponse. Au total, 32% des individus considèrent que le montant de la prime est insuffisant par rapport aux aides sur la SCOP, 6% estiment qu'il est insuffisant au regard de la crise qui touche la viande bovine et 10% parce qu'il ne tient pas compte du handicap naturel lié au marais. C'est donc que la moitié des individus considèrent cette aide agri-environnementale comme une aide au revenu, parmi eux, les deux tiers comparent cette prime aux aides PAC sur la SCOP. En fait, ce sont quasiment tous les exploitants céréaliers ou à tendance céréalière qui comparent ces deux types d'aide (les autres ne sont pas concernés).

A la question « si vous avez des parcelles en zone humide sans contrat, pourquoi? », seulement 15% affirment que c'est pour pouvoir les cultiver ou les mettre en jachère, cependant, si l'on fait abstraction des individus ne pouvant mettre leurs parcelles sous Opération Locale, on obtient pour cette même réponse 36% d'exploitants au lieu de 15%. A la question « à quel niveau de prime auriez-vous contracté pour ces parcelles ? », 40% répondent « à un niveau équivalent les primes sur la SCOP ». Toutes ces réponses attestent que les exploitants concernés par le choix entre laisser les surfaces en prairies

ou les retourner pour les cultiver, comparent les aides sur Opération Locale et les primes sur la SCOP. On peut donc en déduire que pour les exploitants dont l'impératif premier est économique, le niveau actuel des aides sur les Opérations Locales est beaucoup trop faible au regard des primes PAC sur la SCOP, pour avoir un réel poids dans leurs décisions stratégiques. Toutefois, il n'est pas certain que tous les agriculteurs de ces zones ont la possibilité réelle de choisir entre laisser une parcelle en prairie ou la mettre en culture : le choix se résume parfois entre valoriser la prairie grâce aux primes au cheptel et aux primes sur Opération Locale, et abandonner la prairie faute de pouvoir la mettre en culture à un prix raisonnable.

3-3-4 : Comment les aides agri-environnementales sur Opération Locale sont-elles perçues par les exploitants ?

La dernière hypothèse que nous testons est la suivante : en zone humide, peu d'agriculteurs estiment que les aides agri-environnementales rémunèrent une prestation de services spécifique directement liée à l'environnement, généralement, il les considèrent comme une aide supplémentaire. N'y a-t-il pas là une distinction à faire en fonction des contrats, des surfaces possédées, de la part de l'exploitation au sein de la zone humide ou encore de l'orientation technico-économique.

A la question « quels sont selon vous les objectifs de l'OGAF environnement ? », les trois quarts des contractants répondent que c'est avant tout la préservation des marais, 12% expriment une grande méfiance vis à vis des contrats OGAF et leur attribuent l'objectif de manoeuvrer, contrôler ou encadrer les agriculteurs, 12% estiment que l'OGAF a pour rôle de soutenir l'élevage ainsi que le revenu des agriculteurs. Les exploitants qui disent ne pas vouloir renouveler les contrats OGAF dans les mêmes conditions financières accusent les primes de n'être pas suffisamment élevées soit par rapport à celles liées à la SCOP, soit par rapport à la crise de la viande bovine actuelle. Dans un cas comme dans l'autre les agriculteurs estiment que les aides sur Opération Locale ne sont que des soutiens au revenu agricole, ils ne positionnent pas le problème du niveau de la prime par rapport aux changements de pratiques que devrait engendrer la souscription des contrats OGAF.

A la question « pour l'avenir des exploitations ces contrats sont-ils importants ? », 83% des exploitants estiment que les contrats OGAF sont importants pour les jeunes (cela leur assure un revenu fixe pendant cinq ans et peut leur permettre de s'installer dans de meilleures conditions économiques) et pour les éleveurs. Soulignons que ce type de réponse est contradictoire avec les critiques exprimées par la plupart des agriculteurs lorsque ces derniers estiment que le niveau des primes est insuffisamment élevé. L'impact de cette aide est plus important pour les éleveurs situés en grande partie dans les marais (cf. Tableau 3-6). Là encore les exploitants considèrent la prime sur Opération Locale avant tout comme une aide au revenu agricole. Lorsque l'on demande aux exploitants si l'OGAF est le meilleur instrument pour maintenir les prairies en zone humide, 21% des individus répondent « oui, car elle soutient le revenu des agriculteurs », 14% répondent « non, elle ne fournit qu'une aide supplémentaire par rapport à d'autres aides PAC », cela représente donc 35% des agriculteurs qui ne voient en la prime sur Opération Locale qu'une aide au revenu. Par contre, 19 % des agriculteurs répondent « oui, car elle permet un bon entretien du marais et/ou évite le labour », et 9% fournissent la réponse « non, car c'est une moins bonne solution que l'indemnité compensatoire de handicap naturel ou la gestion hydraulique du marais » à cette même question, il y a donc 28% des exploitants qui tiennent réellement compte de l'importance de cette aide pour le marais ; on peut penser que ces 28% là s'inscrivent dans une logique environnementale.

Deux des non contractants qui ont répondu à la question « quel est le principal critère motivant votre choix de non souscription au contrat OGAF ? » estiment qu'ils n'ont pas souscrit soit en raison de leur manque de motivation environnementale soit au contraire en raison de l'existence d'incohérences au sein de l'OGAF. Il y a donc un agriculteur qui affirme ne pas avoir de préoccupations environnementales. Quand au deuxième, pour justifier sa non souscription, il évoque le fait que les contrats liés aux Opérations Locales n'aient pas de réel impact positif pour le marais et que par conséquent, il ne désire pas « soutenir un programme ne prenant pas suffisamment en compte l'environnement ». Les autres non contractants n'ont pas souscrit pour des raisons personnelles (proche de la retraite, manque d'informations, etc...). A la question « avez-vous la volonté de vous tourner vers des pratiques plus environnementales ? », cinq exploitants sur sept répondent que oui.

Il est très difficile de savoir dans quelle mesure les agriculteurs s'inscrivent dans une logique environnementale. Au regard des réponses fournies dans le cadre de notre enquête, il semble qu'une grande partie des exploitants considèrent l'aide sur Opération Locale simplement comme une aide supplémentaire au revenu. Peu d'agriculteurs tiennent compte dans leurs réponses de la problématique liée aux zones humides.

Cependant, il faut nuancer ce propos, car les éleveurs semblent plus préoccupés que les autres par le devenir des marais (mais n'est-ce pas là le reflet d'une inquiétude légitime vis à vis de leur outil de travail). Notre hypothèse ne peut être validée scientifiquement. Cependant, il semble qu'elle soit juste, il est simplement impossible de dire dans quelle mesure. Au travers de mes entretiens avec les exploitants, il me semble important de souligner que les agriculteurs se disent fortement écologistes par nature, ils estiment être les garants de l'environnement. Cependant, la réalité est parfois autre car les impératifs économiques prennent très souvent le dessus sur les impératifs écologiques.

3-4 : Quelles réponses aux problèmes posés par les agriculteurs

Les agriculteurs soulèvent deux grands problèmes majeurs concernant les zones humides : la gestion hydraulique et les cotisations sociales (charges foncières, fermages, etc). Il semble que la mise en place des Opérations Locales ait eu quelques effets négatifs pour les exploitants. La prime allouée à l'hectare est un attrait et incite certains exploitants implantés en dehors du marais à exploiter des parcelles sur le marais (ils sont appelés « chercheurs de prime ») sans tenir compte de l'écosystème qu'ils ne connaissent pas. Cela entraîne un phénomène de spéculation des terres sur les zones humides, le fermage augmente (Ouest du Lay) et le prix des terres s'accroît (Maillezais). Les effets directs de ce phénomène se traduisent par le fait qu'il n'y a plus de parcelles disponibles pour les jeunes venant de s'installer ou voulant s'installer, mais aussi par le fait que les charges augmentent et qu'elles constituent de plus en plus un handicap pour les plus « défavorisés ».

Les charges sont élevées sur les marais, les fermages aussi, cela défavorise les agriculteurs qui y sont situés. A la taxe foncière qui déjà est supérieure à la valeur locative légale (c'est le poids historique des marais qui pèse encore : avant les années 70, les marais étaient fortement taxés car leur exploitation permettait de retirer des revenus confortables), s'ajoutent des taxes syndicales de marais (gestion de l'eau, protection des marais vis à vis de la mer ou des inondations). L'enjeu de l'entretien des marais est peut être plus fonction des coûts fonciers que des pratiques agricoles.

Le problème qui touche aussi tous les exploitants est celui de la gestion de l'eau. Les marais sont des zones artificielles et non des zones naturelles, il faut donc maintenir

un certain « artifice » et cela passe surtout par une gestion hydraulique appropriée. Cependant cette gestion soulève de multiples conflits d'intérêts entre les éleveurs, les céréaliers, les chasseurs et les pouvoirs locaux (qui veulent préserver ou accentuer l'attrait touristique des marais). Les céréaliers assèchent les zones humides de part leur drainage, ils pompent de l'eau et prive ainsi parfois les exploitants situés dans le marais de cet élément vital. D'un côté, par le biais des MAE sur Opération Locale, les agriculteurs basés sur les marais reçoivent une aide leur permettant de maintenir leur activité malgré le problème de l'hydraulique (entre autres). D'un autre côté, les céréaliers bénéficient de nombreux avantages dans le cadre de la nouvelle PAC : aide aux installations d'irrigation et prime PAC majorée pour les cultures irriguées.. Il y a donc une ambiguïté entre les mesures de la PAC sur les céréales et les MAE dans les zones humides.

Certains agriculteurs s'interrogent donc sur l'utilité des MAE en zone humide. Elles ne règlent pas les gros problèmes de charges ou de gestion hydraulique. Elles ne permettent pas une très bonne gestion de l'environnement car elles ne tiennent pas compte de certains nuisibles qui se multiplient et qui détériorent une partie de l'écosystème (ragondins, hérons, etc...). Elles sont sensées limiter la déprise, mais à cela bon nombre d'agriculteurs font remarquer qu'il existe déjà les primes PAC à l'extensification qui incitent les agriculteurs à s'agrandir. Elles sont sensées éviter le retournement des terres cultivables, à cela les agriculteurs rétorquent que désormais lorsque l'on retourne des parcelles il n'est plus possible de toucher les primes PAC sur la SCOP pendant les deux premières années, et que par conséquent dans ce cas, il n'est plus vraiment intéressant de produire des céréales ou autres grandes cultures.

Depuis la mise en place des MAE, les retournements des prairies ont été freinés, les agriculteurs se sont agrandis en prairies naturelles (presque 50% ne se serait pas agrandis sans la prime sur Opération Locale). Leur impact sur l'environnement est difficilement mesurable à l'heure actuel, mais il semble qu'il soit plutôt positif dans la mesure où l'environnement ne semble pas s'être dégradé (cf. DIREN de Loire Atlantique). Les MAE ont donc remplis leurs objectifs.

Cependant ne pourrait-on imaginer un système différent qui permettrait d'atteindre les mêmes exigences de protection de l'écosystème et de maintien de la prairie tout en soutenant les agriculteurs implantés en zone humide ? Les discussions avec les agriculteurs me conduisent à faire deux sortes de proposition de « solution ». L'une concerne le soutien de l'élevage bovin, l'autre, la reconnaissance des zones humides en tant que zones de handicap naturel.

La première proposition serait de soutenir d'avantage l'élevage bovin par le biais de la PAC : politique de soutien des cours de la viande bovine, politique de subventions des investissements (bâtiments, installations diverses ,etc), allocation d'aides directes au revenu des éleveurs. Les organismes publics français pourraient par ailleurs, tenter de valoriser la viande française, à défaut de ne pouvoir limiter les importations de viande en provenance des pays de l'Europe de l'Est, par exemple. Cependant, au regard de la conjoncture actuelle concernant la crise de la « vache folle » et des efforts importants consentis par l'Union Européenne, cette proposition est peu crédible. Pour accroître les ventes des produits français, il serait peut être bénéfique de mettre en place un système de label régional qui différencierait les viandes en fonction de leur origine et donc de leur qualité. Cette proposition permettrait d'accroître le revenu des éleveurs français. Cependant, un tel système n'est-il pas difficile à mettre en place ?

La deuxième proposition serait de reconnaître au niveau national les zones humides en tant que zone de handicap naturel. Dans ce cas, l'aide attribuée aux exploitants serait bien une aide directe au revenu (c'est comme cela que l'aide sur Opération Locale est perçue par 75% des agriculteurs). Pourquoi ne pas interdire l'octroi des subventions et des primes liées aux grandes cultures sur les zones de bocage où le drainage handicape fortement les éleveurs implantés sur le marais ? Il faudrait alors mettre en place une législation spécifique à ces zones. Il serait peut être possible de coupler les ICHN (Indemnités Compensatoire de Handicap Naturel) aux aides sur Opération Locale (encore faut-il pouvoir débloquer un budget suffisant pour chacune de ces deux aides). Dans ce cas les aides liées aux MAE seraient alors perçues comme la rémunération d'une prestation spécifique directement liée à l'environnement, et sensibiliseraient sans doute plus les exploitants aux problèmes environnementaux.

D'autres propositions seraient envisageables dans la mesure où des crédits nationaux pourraient y être alloués. La mise en oeuvre de travaux d'aménagement hydraulique résoudrait bien des problèmes, il faudrait par exemple élargir certains canaux, mieux entretenir les fossés, etc. La gestion de l'eau est primordiale, cependant elle fait rarement l'unanimité parmi les acteurs des zones humides : éleveurs, céréaliers, chasseurs et touristes. Afin de mieux sensibiliser les agriculteurs aux problèmes environnementaux , ne pourrait-on renforcer les systèmes de formation continue des agriculteurs ? De tels systèmes ne pourraient qu'être bénéfiques aux zones humides.

Une autre proposition serait envisageable, cependant, elle nécessite le concours des pouvoirs locaux et régionaux. Elle concerne le poids des charges foncières qui est beaucoup trop lourd dans le revenu des exploitants de certaines zones humides. Il serait important de diminuer les charges foncières, cela entraînerait en même temps une baisse

du fermage et allégerait considérablement les charges structurelles des exploitants. Ce processus est déjà amorcé, il serait intéressant de connaître l'impact que cela pourrait avoir sur les budgets communaux et régionaux.

Bien sûr, certaines de ces solutions peuvent être cumulées. Il serait important d'étudier l'impact de ces propositions ainsi que leur faisabilité (il faudrait en mesurer le coût). L'avantage principal qu'elles présentent par rapport aux MAE est qu'elles sont structurelles et non conjoncturelles. Ce sont des solutions à long terme. De plus elles présentent l'avantage d'être moins ambiguës que les MAE en zone humide, tant au niveau de la perception de leurs objectifs par les exploitants qu'au niveau juridique.

CONCLUSION

Actuellement, les MAE conduisent à indemniser des agriculteurs sensés se tourner vers des pratiques respectueuses de l'environnement. La réglementation ne permet pas les dédommagements alloués à des agriculteurs déjà orientés vers des pratiques agri-environnementales et ne changeant pas de pratiques. Ainsi, le montant des indemnités versées aux agriculteurs doit correspondre à la perte de revenu qu'engendre le respect de nouvelles contraintes, celles inscrites dans les cahiers des charges. Il ne doit pas être une aide permanente au revenu des exploitants.

Cependant, dans les zones humides, l'application des MAE devient ambiguë en raison du handicap géographique ou environnementale de ces zones : depuis l'intensification des pratiques agricoles, les exploitants des zones humides sont défavorisés. Les entretiens que j'ai eu avec les représentants des organismes ayant participé à la mise en place ou au suivi des Opérations Locales (ou OGAF), révèlent que le montant de ces indemnités ne reflète pas la réelle perte de revenu des agriculteurs. L'analyse des modes de calcul de chaque cahier des charges pour chaque type de contrat met en évidence certaines incohérences inter et intra zones qui révèlent le fait que les indemnités ne correspondent pas à la perte de revenu effective. Il faut cependant nuancer ce constat en fonction du type de contrat : les indemnités des contrats hauts compensent une réelle perte de revenu due à la modification des pratiques agricoles.

Les MAE en zone humide sont donc soit mal appliquées, soit mal définies. Les indemnités versées aux agriculteurs se confondent avec les indemnités compensatoires de handicap naturel. Pour lever l'ambiguïté des aides versées en zone humide, il y a actuellement deux possibilités. La première est de redéfinir les objectifs des MAE afin qu'ils visent aussi à maintenir des pratiques agri-environnementales déjà existantes. La deuxième est de reconnaître les zones humides en tant que zones de handicap comme cela existe déjà dans les zones de montagne.

Les enquêtes menées auprès d'exploitants de quatre zones humides des Pays de la Loire confirment que les montants accordés dans le cadre des Opérations Locales sont supérieurs à la perte de revenu engendrée par le respect des contraintes des cahiers des charges. Elles révèlent aussi que les MAE en zone humide n'ont pas la même incidence en fonction de la taille et surtout de l'orientation technico-économique des exploitations : elles concourent à maintenir les pratiques extensives (élevage bovin) et à modifier les pratiques qui détruisent les prairies permanentes ou temporaires (labour).

Par ailleurs, le niveau actuel des aides sur les Opérations Locales en zone humide est trop faible au regard des primes PAC, pour avoir un véritable impact sur les décisions stratégiques des agriculteurs. C'est d'autant plus vrai que peu d'exploitants s'inscrivent véritablement dans une logique environnementale. Ils ne perçoivent que rarement la finalité de ces aides agri-environnementales et les considèrent très souvent comme une aide au revenu supplémentaire.

Cette étude a permis de préciser certaines questions par rapport aux MAE sur Opération Locale en zone humide. A l'occasion du renouvellement de ces Opérations, ces questions devraient faire l'objet d'une discussion approfondie entre les représentants de l'Etat, les professionnels et les défenseurs de l'environnement. Il serait souhaitable de poursuivre l'analyse de ces problèmes compte tenu de l'urgence d'une protection efficace des zones humides.

BIBLIOGRAPHIE

LIVRES :

FAUCHEUX (S.) et NOEL (JF.), 1995 - *L'économie des ressources naturelles et de l'environnement*.

PIGOU (A.C.), 1920 - *Economics of welfare*, 4th edition, Macmillan.

ARTICLES :

ALPHANDERY (P.), BARRUE-PASTOU (M.), BILLAUD (JP.) et DEVERRE (C.), 1995 - « Agriculture, protection de l'environnement et recomposition des systèmes ruraux », Rapport final, CNRS/INRA.

DEBAILLEUL (G.) et UVARIN (P.), 1995 - « Les mesures de conditionnalité environnementales dans les politiques canadienne et américaine », GRET.

RICHARD (A.) et TROMETTER (M.), 1994 - « Préservation de la biodiversité et politique agricole », Département d'Economie et de Sociologie Rurales, laboratoire INRA de Grenoble.

THIEBAUT (L.), 1992 - « Demande de biens d'environnement et intervention publique en agriculture », Thèse.

DOCUMENTS ADMINISTRATIFS :

ADASEA de Vendée, OGAF A.E : Projet du secteur central du Marais Poitevin, sans date.

ADASEA de Vendée, OGAF A.E : Projet du secteur de Maillezais, sans date.

ADASEA de Vendée, Projet du secteur Nord des îles, 1990.

ADASEA de Vendée, Projet du secteur Nord du Marais Breton, sans date.

ADASEA de Vendée, Projet du secteur Ouest du Lay, 1994.

Commissariat Général du Plan, Rapport de l'instance d'évaluation, 1995.

Commission des Communautés Européennes, Direction Générale de l'Agriculture, Pratiques agricoles et environnement : une approche communautaire prend corps, sans date.

DRAF, Rapport du programme agri-environnement des Pays de la Loire, 30/06/95.

DRAF, DDAF et DIREN, Opération Locale Agriculture Environnement : les marais du Bassin du Brivet, sans date.

DRAF, SREA des Pays de la Loire, La réforme de la PAC dans la région des Pays de la Loire, Rapport, 1996.

DRAF, SREA des Pays de la Loire, Mesures Agri-Environnement, Rapport, sans date.

DRAF, SREA des Pays de la Loire, Note trimestrielle n°16, octobre 1994.

HUBERT (F.), Suivi scientifique de l'OGAF des Basses Vallées Angevines, Chambre d'Agriculture du Maine et Loire, 1995.

PRESSE REGIONAL :

COQUIN (L.), 1996 - « Des aides pour les prairies de Loire », *Ouest France*, 28/03

GLOSSAIRE DES SIGLES

ADASEA	Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
ASRA	Assurance-Stabilisation des Revenus Agricoles
CNASEA	Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
CRAE	Comité Régional de l'Agriculture et de l'Environnement
CTNAE	Comité Technique National Agriculture-Environnement
CUMA	Coopérative d'Utilisation du Matériel en Commun
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
EARL	Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée
GAEC	Groupement Agricole d'Exploitation en Commun
GATT	General Agreement of Tariff on Trade
GEDA	Groupement d'Etude et de Développement Agricole
ICHN	Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
ITCF	Institut Technique des Céréales et des Fourrages
MAE	Mesure Agri-Environnementale
MSA	Mutualité Sociale Agricole
OGAF	Opération Groupée d'Aménagement Foncier
PAC	Politique Agricole Commune
PDD	Plan de Développement Durable
RGA	Recensement Général de l'Agriculture
SAU	Surface Agricole Utile
SCOP	Surface sur Céréales et Oléo-Protéagineux
SFP	Surface Fourragère Principale
STH	Superficie Toujours en Herbe
UE	Union Européenne
UGB	Unité de Gros Bovin
ZICO	Zone d'Importance pour la Conservation des Oiseaux
ZNIEFF	Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique