

EVALUATION DES MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES

RESUME

Novembre 2005

Cette évaluation, financée par la Commission Européenne, a été réalisée par la société Oréade-Brèche. Elle n'engage que ses auteurs et ne reflète pas nécessairement l'opinion de la Commission Européenne. Pour réaliser ce travail :

OREADE – BRECHE Sarl a été assistée par les structures suivantes :

AGROGES
Av Republica, 412,
2750-475 CASCAIS
PORTUGAL



ELLE (Estonian, Latvian & Lithuanian Environment Ltd.)
Skolas 10 – 8,
Riga, LV – 1010,
LETONIE



Forschungsgruppe ART (Agrar und Regionalentwicklung Triesdorf)
Steingruber Str. 2 –
D-91746 Weidenbach-Triesdorf
ALLEMAGNE

FORSCHUNGSGRUPPE

ART

ILE (Institute of Landscape Ecology)
Slovak Academy of Sciences
Štefánikova 3, P.O.Box 254,
814 99 Bratislava
SLOVAQUIE



Paul TERWAN
P.O. Box 4135
NL-3502 HC Utrecht
PAYS-BAS



Paul Terwan
onderzoek & advies

SAVCOR INDUFOR Oy
Töölönkatu 11 A, FI-00100 Helsinki, FINLAND
Tel.+358-9-684 011 26, Fax.+358-9-135 2552
E-mail: indufor@indufor.fi
Représenté par : Olli HALTIA



SPEED
30, Averof st.
104 33 ATHENE
GRECE



TIMESIS
Via Nicollini 7
56017 San Giuliano Terme
PISA
ITALIE



University of Gloucestershire
Countryside and Community Research Unit
Francis Close Hall Swindon Rd – CHELTENHAM –
Glos GL50 4AZ
ROYAUME UNI



UNIVERSITE POLYTECHNIQUE DE MADRID.
Faculté : ETS des Ingénieurs Agronomes de Madrid
E.T.S.I. A. Cité Universitaire,
28040 MADRID
Espagne



1 GENESE DES MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES (MAE) EN EUROPE

Les (MAE) telles qu'elles sont mises en oeuvre actuellement sont le fruit de plus de 20 ans d'expérience en Europe. Nées en 1985 avec le règlement (CEE) n°797/85, consacré à l'amélioration de l'efficacité des structures agricoles, le thème de l'environnement fait une apparition rapide avec "l'article 19" qui traite des aides nationales aux zones sensibles *"ayant un intérêt reconnu du point de vue de l'écologie et du paysage"*. Ce règlement est complété en 1991 par le règlement (CEE) n°2328/91 qui vise *"la protection de l'environnement et des ressources naturelles, ainsi que le maintien de l'espace naturel et du paysage"*. La mise en oeuvre de ces règlements reste toutefois assez limitée et centrée sur la baisse des excédents via le retrait de terres et jusqu'en 1992, l'application de l'article 19 reste facultative.

Le véritable démarrage des MAE a lieu avec le règlement (CEE) n°2078/92 qui fait de la démarche agro-environnementale un des aspects importants de la nouvelle politique agricole commune (PAC). Il élargit et précise le contenu de l'article 19 en abordant les thèmes de l'extensification, de la protection des eaux et des paysages, de la biodiversité et de l'agriculture biologique. La mise en oeuvre des MAE devient alors obligatoire pour les Etats membres (EM), tout en restant comme aujourd'hui facultative pour l'agriculteur.

Lors de la préparation de l'Agenda 2000, le développement rural devient un élément central de la PAC. Le règlement du Conseil (CEE) n°1257/1999 qui lui est consacré, y confirme *"le rôle essentiel des agriculteurs comme fournisseurs rétribués de services environnementaux qui vont au-delà des bonnes pratiques agricoles et du respect des normes législatives de base"*. Les MAE ne sont plus alors des mesures "isolées", mais globalisées dans une logique de développement durable. Pour tenir compte des spécificités nationales, leur mise en oeuvre est de la responsabilité des EM qui doivent les inclure dans leurs programmes de développement ruraux (PDR). On assiste ainsi, selon les préférences nationales ou régionales, à la mise en place d'une grande variété de dispositifs de mise en oeuvre, qui couvrent pour la plupart les thèmes suivants :

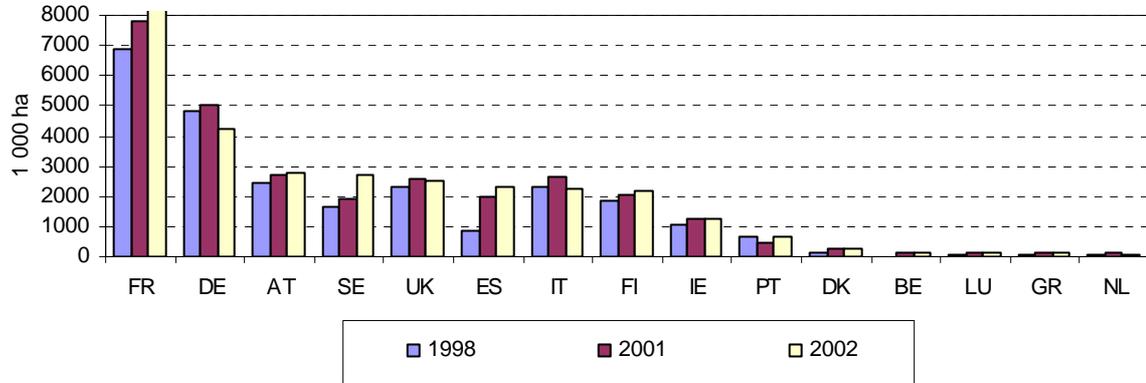
- La préservation ou le renforcement de la biodiversité des terres agricoles,
- La conservation des habitats à haute valeur naturelle,
- La préservation des races d'animaux élevées ou des variétés végétales cultivées, menacées,
- La protection de la qualité des eaux,
- La protection ou l'amélioration des ressources hydriques,
- La préservation des sols,
- La préservation et l'amélioration des paysages ruraux.

Dans le dernier règlement de développement rural (1698/2005), les MAE sont la seule mesure d'accompagnement obligatoire pour tous les EM. Ce qui à l'évidence, marque l'importance qu'elles ont prises

2 LA MISE EN ŒUVRE DES MAE

Celle-ci a été faite par deux programmes successifs issus des règlements 2078/92 puis 1257/99. La répartition des superficies mises en œuvre dans les anciens EM est reportée à la figure ci-dessous :

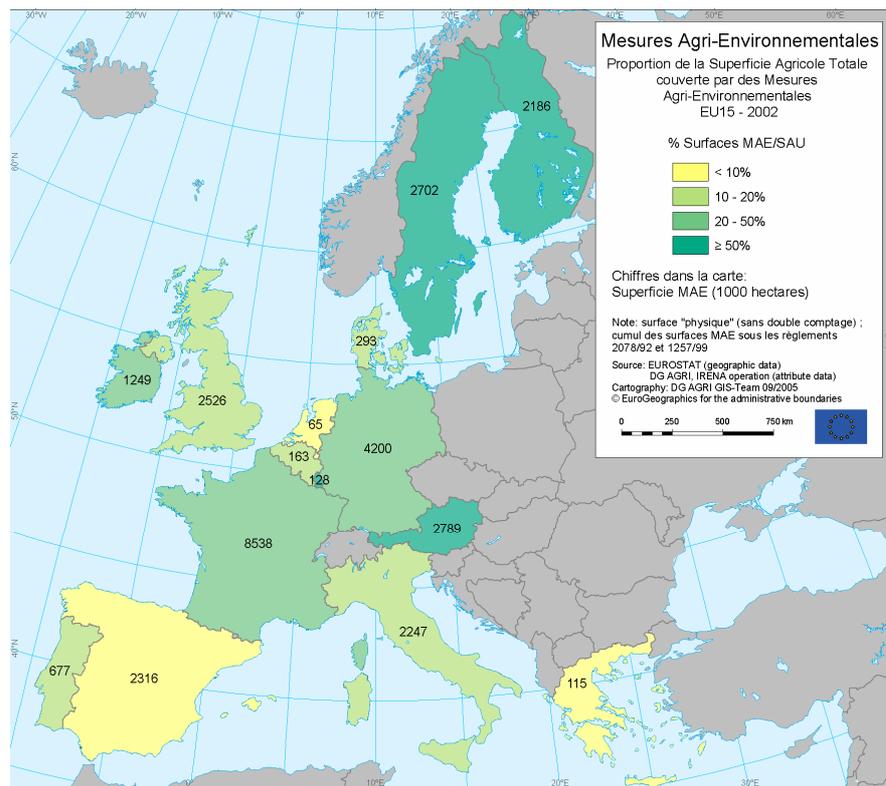
Figure 1 : Répartition de la surface mise en œuvre de 1998 à 2002 entre les anciens EM



Source DG Agri

La part prise par les MAE dans la SAU est donnée par la carte ci-après :

Carte 1 : Estimation de la part de la SAU couverte par des MAE en 2002 dans l'UE 15 (Règlement 2078/92 et règlement 1257/99).



Source DG Agri

3 CADRE DE L'EVALUATION

La mise en œuvre du règlement 2078/92 avait fait l'objet en 1998 d'une évaluation interne de la CE¹ basée, entre autres, sur les évaluations réalisées dans les EM. Par ailleurs en 2003 lors de l'évaluation à mi-parcours du règlement 1257/99 de Développement Rural (RDR), les EM ont conduit des évaluations pour l'ensemble des mesures. Les MAE ont fait partie des mesures évaluées. Ces évaluations, dans certains cas ont été très détaillées : évaluation exclusive des MAE et par région, mais cela n'a pas toujours été le cas, si bien que les bases d'une évaluation des MAE, par la seule synthèse de ces évaluations nationales n'était pas possible.

La DG Agriculture a donc rédigé des Termes de Référence (TdR) pour apprécier les effets des MAE, en y incluant l'analyse des règlements 2078/92 et 1257/99, couvrant donc une période de plus de 10 ans. Dans cet exercice il était demandé une présentation des MAE incluant un inventaire et une typologie, une analyse de la mise en œuvre puis l'évaluation proprement dite comprenant une définition de la logique d'intervention des MAE et la réponse à 16 questions d'évaluation.

Cette évaluation a été réalisée sur 10 mois, ce qui était particulièrement court. Elle s'est appuyée sur une série d'entretiens et des données de niveau communautaire, la réalisation de 15 études nationales dans les anciens EM (sur un modèle identique à la présente), 10 études nationales plus restreintes pour les 10 nouveaux EM ayant un caractère plus prospectif que les précédentes, 6 études de cas dans 6 anciens EM afin d'analyser au niveau du terrain les effets des MAE dans six des sept principaux domaines environnementaux couverts par les MAE (voir ci-dessus), une bibliographie scientifique ayant couvert plus de 280 publications en rapport avec les MAE ou les pratiques qu'elles mettent en œuvre, et enfin les avis d'un panel d'experts des MAE choisis dans 10 anciens EM différents.

4 LES EFFETS DES PRATIQUES LIEES AUX MAE SUR L'ENVIRONNEMENT

L'observation des effets des pratiques agricoles liées aux MAE a été faite à partir d'une synthèse de la bibliographie scientifique identifiée. Afin de relier ce que met en œuvre l'agriculteur qui est une pratique agricole (ex : bande enherbée, réduction d'intrants, jachère, semis direct, etc.) à ce que l'instigateur de la politique cherche à connaître, qui est l'effet de ces pratiques sur l'environnement (ex : biodiversité, sol, eau, paysage, etc.), nous avons proposé une typologie des pratiques permettant de simplifier l'analyse de la relation entre les MAE et les effets environnementaux.

Ce qui ressort de cette analyse au plan général, est que les effets de ces pratiques sur l'environnement peuvent être lents à apparaître et que les conditions locales peuvent faire qu'une mesure sur laquelle il est mesuré des effets positifs dans une majorité de situations, peut ne pas avoir d'effets dans d'autres. La généralisation est donc difficile et peut toujours être sujette à critique. Ainsi, même si parmi certaines études identifiées lors de cette évaluation, certaines peuvent avoir une portée générale, ce n'est que par leur cumul que nous avons obtenu, sinon des preuves formelles, du moins de fortes présomptions, que telle ou telle relation existe bien entre telle pratique, et tel effet environnemental. C'est à la lumière de ces réserves, que le tableau ci-dessous, qui synthétise les résultats de nos recherches, doit être lu.

Tableau 1 : Synthèse des effets environnementaux des pratiques agricoles liées aux MAE par type

MAE par type de pratiques	Effets environnementaux le plus souvent constatés par les études scientifiques identifiées lors de l'évaluation²
Réduction des apports d'intrants	Diversité végétale et animale augmentée ou maintenue Réduction des nitrates et phosphates dans le sol Amélioration de la qualité de l'eau mais pas toujours Diminution des émissions d'oxyde d'azote dans l'air et de gaz à effet de serre par la réduction d'apports de nitrates
Réduction des transferts d'engrais et de pesticides vers les eaux	Efficacité certaine des bandes enherbées sur les transferts de nitrates et pesticides Efficacité certaine des cultures intermédiaires comme piège à nitrates

¹ DG VI Commission Working Document VI/7655/98. Evaluation of Agri-environment programmes

² Des tableaux de détail de ces effets par pratique existent au chapitre 4 du présent rapport.

MAE par type de pratiques	Effets environnementaux le plus souvent constatés par les études scientifiques identifiées lors de l'évaluation²
	Efficacité des jachères entretenues sur le lessivage des nitrates et pesticides
Réduction des superficies irriguées et des doses d'irrigation	Réduction de l'usage d'eau (mais très peu mis en œuvre) Parfois, restauration de zones humides
Limitation des drainages, reconversion de zones drainées ou autres pratiques en lien avec la gestion quantitative de l'eau	Effet sur l'équilibre de la quantité d'eau dans les champs (mais très peu de mise en œuvre)
Maîtrise de l'érosion des sols	Diminution du ruissellement et de l'érosion grâce aux bandes enherbées, , cultures intermédiaires, jachères, travail réduit du sol sans herbicide et conversion des terres arables en prairie Limitation des transferts de sédiments vers les rivières et des pics de crue par des réseaux de petits étangs Limitation de l'érosion par la réhabilitation des terrasses Diminution de l'érosion et augmentation du carbone dans le sol par les haies
Maintien de la qualité des sols (maintien du taux de matière organique, lutte contre l'acidification, la salinisation, la compaction, etc.)	Amélioration de la structure des sols et du taux de matière organique par la jachère enherbée et l'implantation d'un couvert végétal Amélioration de la réserve en eau du sol et de l'activité de la flore et faune par le non travail du sol et l'implantation d'un couvert végétal Amélioration de la compaction des sols par le non travail du sol ou le travail réduit
Création ou entretien d'infrastructures écologiques (haie, bosquet, taille des parcelles réduite, bande enherbée, muret, etc.) ou parcelle non exploitée (jachère)	Diversité biologique augmentée ou maintenue par leur création ou maintien Création d'habitats pour la flore et la faune Limitation du ruissellement, de l'érosion et des transferts d'intrants Effet de diversification et de structuration du paysage
Conservation d'habitats et d'espèces remarquables menacées sur les terres agricoles	Diversité végétale et animale rare augmentée ou maintenue Le plus souvent maintien des habitats
Préservation des espèces animales élevées menacées et des espèces végétales cultivées menacées	Alerte sur les problèmes de conservation des espèces Stabilisation des espèces animales menacées mais pas toujours Encouragement au maintien des espèces végétales pérennes menacées
Diversification des rotations, maintien des prairies, conversion des terres arables en prairie et extensification	Diversité végétale et animale augmentée ou maintenue surtout sur prairie Création ou maintien d'habitats Efficacité des prairies sur piégeage des nitrates et contre l'érosion Diminution des émissions de gaz à effet de serre par diminution de la charge animale/ha Accroissement de la diversité et de la qualité du paysage
Maintien en culture de zone en voie de déprise agricole (zone marginale, zone de montagne, etc.)	Diversité végétale parfois améliorée Le plus souvent maintien d'habitats Restauration de la qualité, de la diversité et de l'ouverture du paysage
Autres MAE en lien avec la qualité de l'air, l'énergie, les feux de forêt, le patrimoine et autres enjeux	Efficacité des MAE de lutte contre l'incendie non prouvée Augmentation du stockage de carbone dans le sol et limitation des émissions de gaz à effet de serre par travail réduit du sol, jachère, et cultures intermédiaires
Maintien - préservation des paysages agricoles	Effet de diversification et structuration du paysage Sauvegarde de l'identité culturelle des paysages ruraux Lien fort de ces mesures avec le maintien de la biodiversité et des habitats
Programme à caractère transversal dont agriculture biologique	Diversité végétale et animale le plus souvent augmentée ou maintenue Augmentation de la diversité des habitats Diminution de l'usage d'intrants et donc des pollutions liées Diminution de l'usage d'énergie (par diminution de l'usage d'engrais) et d'émissions de gaz à effet de serre

Source Oréade – Brèche

De ce tableau, il ressort que beaucoup de pratiques proposées aux agriculteurs dans le cadre des MAE, ont des effets positifs sur l'environnement, prouvés par des travaux scientifiques. Les conditions de mise en œuvre et l'adaptation aux conditions locales peuvent certes influencer sur cette efficacité, mais à ces réserves près (qu'un bon diagnostic d'exploitation peut lever), la mise en œuvre de ces pratiques conduit à une amélioration de la qualité de l'environnement ou à son maintien à l'échelle de l'exploitation. Les effets à grande échelle, ne peuvent bien sûr être atteints que si les MAE sont mises en œuvre très largement. Nous présentons ces résultats au § 4.

5 LES EFFETS DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES AGRO-ENVIRONNEMENTAUX SUR L'ENVIRONNEMENT

Le processus de fonctionnement du dispositif MAE, est le suivant : les EM mettent à disposition des agriculteurs des mesures qui constituent un maintien de pratiques favorables à l'environnement ou bien l'adoption de nouvelles pratiques tendant à le favoriser. Si celui-ci est intéressé par le dispositif et est satisfait des paiements qui y sont associés, il passe un contrat avec l'EM. A partir de ce moment il adopte pour 5 ans ou plus ces pratiques favorables, ce qui doit conduire (si les MAE sont intrinsèquement efficaces et adaptées aux enjeux du territoire) à une amélioration de l'environnement. C'est ce processus qui a été systématiquement étudiée dans ce rapport et ce sont les éventuelles entraves à son bon fonctionnement, autant que les "success stories" qui ont été, autant que possible, mises en évidence.

Au delà des effets constatés sur une exploitation, l'impact global d'une MAE, est bien entendu, d'autant plus grand, si celle-ci est largement mise en œuvre et si possible sur des territoires sensibles au problème que résout la MAE ou favorables à la mise en valeur de potentialités environnementales, même si les MAE sont faites pour être mises en oeuvre sur l'ensemble des territoires agricoles. Nous avons donc étudié l'ampleur de cette mise en œuvre et leur localisation, en créant une série d'indicateurs pour les besoins de l'évaluation, ceux-ci n'étant pas disponibles dans le dispositif de suivi européen. En effet le système de monitoring des MAE du RDR à l'échelle européenne, ne permet pas à l'heure actuelle (au moins pour certains types de mesures), de disposer d'éléments suffisamment précis pour pouvoir évaluer la mise en œuvre de ces mesures par type et d'en déduire les impacts sur l'environnement.

Pour répondre aux questions d'évaluation liées aux effets environnementaux, nous avons décomposé chaque question en une série de critères qui ont passé systématiquement en revue :

- Si les enjeux environnementaux avaient été définis au préalable par les EM dans leur PDR et si les catalogues nationaux mettaient à disposition des mesures AE relatives à ces enjeux,
- Si les mesures étaient mises en œuvre significativement sur l'ensemble de la SAU ou dans des zones à enjeu environnemental correspondant (ex : biodiversité, eau, sol, etc.),
- Si la contractualisation avait conduit plutôt à un changement de pratiques ou à un maintien de pratiques favorables qui auraient été abandonnées sans les MAE,
- S'il était possible de vérifier si la mise en œuvre correspondait bien aux engagements,

C'est à partir de cette analyse que nous produisons le résumé suivant des effets des programmes, par thème.

Les effets des Programmes Agro-Environnementaux sur la biodiversité et les habitats

La biodiversité est un des domaines environnementaux pour lequel tous les EM se sont fixé des objectifs (implicites ou explicites). Quelques uns les ont quantifié. Les catalogues de mesures définis par les EM reflètent bien l'importance donnée à ce thème. Bien que les EM aient pu définir des zones à enjeu biodiversité, la mise en œuvre a le plus souvent été faite dans l'ensemble des pays.

Avec un taux moyen européen³ de couverture de la SAU s'échelonnant selon les types de mesures, entre 3 % et 9 %, ces MAE ont couvert un territoire suffisant pour avoir un effet visible dans les exploitations et territoires concernés. Leur développement sur de plus grandes étendues permettrait d'espérer des effets à plus grande échelle sur la biodiversité et les habitats. Les études scientifiques identifiées sur ces sujets (plus de 130) montrent des effets de certains types de mesures. C'est en particulier le cas pour :

- les *Réductions des apports d'intrants* pour lesquelles un effet inversement proportionnel entre le niveau d'intrants et la diversité des espèces pérennes est identifié et dans une moindre mesure des effets sur l'abondance des populations ainsi que sur les espèces rares.
- les *Créations ou entretien d'infrastructures écologiques ou parcelles non exploitées*, les bandes enherbées en particulier et encore plus si elles sont localisées le long d'éléments fixes du paysage (bois, cours d'eau, talus, etc.), ont un effet sur la variété et l'abondance de nombreuses communautés végétales ou animales. Il en est de même des haies et des bords de champ cultivés de manière extensive, ou semés spécifiquement pour favoriser la biodiversité. Enfin, la jachère est également une pratique extrêmement favorable à la biodiversité en

³ Europe des 15

concentrant une grande partie de la richesse floristique et faunistique d'un territoire. Toutes ces pratiques concourent également à créer ou enrichir les habitats des terres agricoles.

- les *Diversifications des rotations, maintien des prairies, conversion des terres arables en prairie et extensification*, les prairies en particulier constituent une des pratiques les plus favorables à la biodiversité, ceci d'autant plus qu'elles sont extensives et naturelles. Leur incorporation dans les rotations est également très favorable. Le type de gestion pratiqué sur les prairies, influe également beaucoup sur leur richesse, ainsi le pâturage, la fauche tardive, et la fauche centrifuge, sont des éléments de gestion fondamentaux pour améliorer la fonctionnalité et la diversité des habitats des prairies. Le maintien des chaumes et l'implantation de culture sur les sols nus en hiver présentent également de l'intérêt pour certaines communautés d'oiseaux en particulier. Enfin le non labour a des effets positifs, entre autres sur les populations d'invertébrés.
- *l'agriculture biologique*, est favorable à la biodiversité par une augmentation de la richesse et de l'abondance d'espèces.

enfin, de nombreuses études démontrent les effets positifs des MAE en général d'une part sur le maintien de la qualité des habitats et d'autre part sur la création d'habitats.

Les effets des Programmes Agro-Environnementaux sur les races élevées et les espèces cultivées menacées

A l'exception du Danemark et du Royaume-Uni, tous les EM ont un programme de préservation des races locales. Pour les espèces végétales menacées la situation est sensiblement la même et seuls le Danemark, le Royaume-Uni et la Suède n'en ont pas. Les mesures des catalogues ne représentent toutefois en Europe que 2 % du nombre total des MAE et ces mesures ont été peu mises en œuvre, surtout au niveau végétal. Il semblerait que les niveaux de rémunération ne soient pas assez attractifs.

Il y a très peu de bibliographie scientifique. Celle-ci montre que pour beaucoup de pays, la situation est très préoccupante et que malgré des réalisations non négligeables, les programmes AE ont été insuffisants pour enrayer la baisse des effectifs de races menacées. Pour les espèces cultivées menacées, la situation est encore plus délicate car les superficies concernées par les MAE sont très réduites. En terme de résultats c'est donc la difficulté des PAE à résoudre ces difficultés qui est souvent notée. Toutefois des études plus encourageantes dans certains EM (ex : Autriche, Allemagne, Grèce, etc.) montrent tout de même un effet significatif des PAE, avec une stabilisation ou une augmentation des effectifs d'animaux des races concernées par les programmes.

Les effets des Programmes Agro-Environnementaux sur la qualité de l'eau

La qualité de l'eau est un des objectifs de base de tous les EM. Cet objectif est même souvent prioritaire comme en Finlande, Suède, Grèce, Irlande, France quand il n'est pas le seul explicite comme au Danemark. Certains pays se sont même fixés des objectifs quantifiés. Le portefeuille des MAE disponibles dans ce domaine est de très diversifié et celles-ci sont les plus représentées dans certains pays comme le Danemark, la France, l'Espagne ou le Portugal. Les pays ont défini des zones à enjeu qualité de l'eau, mais la mise en œuvre, suivant les mesures a concerné à la fois ces zones et l'ensemble des territoires.

Avec un taux moyen européen⁴ de couverture de la SAU s'échelonnant selon les types de mesures, entre 6 % et 12 %, ces MAE ont couvert un territoire suffisant pour avoir un effet visible dans les exploitations et les territoires concernés. Leur développement sur de plus grandes étendues permettrait d'espérer des effets à plus grande échelle sur la qualité de l'eau.

Du fait de la difficulté d'obtenir des renseignements précis sur la mise en œuvre et l'impact de ces mesures, la bibliographie scientifique a été un outil fondamental de la présente évaluation, pour en apprécier les effets. Globalement, les études scientifiques aboutissent d'abord à un constat de réduction effective des intrants grâce aux mesures. Cette réduction des apports et des transferts a des effets plutôt positifs sur la qualité de l'eau, dans la mesure où lorsqu'un phénomène est observé, c'est le plus souvent une amélioration. Toutefois dans certaines expérimentations, l'absence d'effets est également constatée ce qui peut signifier un manque d'efficacité des systèmes mis en place ou bien la lenteur des processus d'amélioration. Néanmoins lorsque les mesures sont faites sur les parcelles mêmes où les MAE sont mises en œuvre, elles reflètent le plus souvent, des résultats plus rapides et probants que celles produites à l'échelle de bassin versants qui intègrent d'autres parcelles hors MAE. Ces études confirment l'effet bénéfique des mesures suivantes sur l'amélioration de la qualité de l'eau :

⁴ Europe des 15

- Des mesures de *réductions des apports d'intrants* où on constate des effets bénéfiques, mais pas toujours, et rarement rapidement. Il faut toutefois noter que derrière le terme de "réduction d'intrants" il y a une multitude de pratiques et que celles-ci n'ont pas forcément la même ambition, ni les mêmes contraintes, ce qui conduit naturellement à des résultats différents.
- Des mesures de *réductions des transferts de polluants agricoles*, en particulier les bandes enherbées montrent une réelle efficacité dans le piégeage des fertilisants et des pesticides ainsi que dans la dégradation de ces derniers. Les jachères sont également de bons pièges à nitrates et d'autres éléments quand elles sont semées.
- De la *diversification des rotations, maintien des prairies, conversion des terres arables en prairie et extensification*, la conversion des terres arables en prairie en particulier a des effets significatifs sur la diminution des nitrates. Il en est de même pour les mesures de couverture des sols en hiver qui piègent très significativement les nitrates et méritent d'être très largement développées.
- De *l'agriculture biologique* qui a un effet sur la qualité de l'eau du fait de la réduction de l'usage d'intrants.

Finalement, il est possible de dire que si les MAE ont des effets sur les parcelles où elles sont mises en œuvre, elles n'ont pas encore eu d'effet majeur sur l'évolution de la qualité de l'eau des territoires agricoles, du fait d'un niveau de mise en œuvre encore trop réduit, du temps nécessaire à l'apparition des effets et probablement du manque d'ambition de certaines pratiques de réduction d'intrants. Elles ne sont toutefois pas les seules sur qui la responsabilité de ces pollutions repose. Dans le seul domaine agricole, le respect des politiques environnementales obligatoires comme les bonnes pratiques, en particulier celles liées à l'application des textes relatifs à la directive nitrates et aux autres polluants, est un élément majeur de reconquête de la qualité de l'eau, auquel les MAE peuvent seulement venir ajouter leur contribution (rappelons que les MAE sont sur une base volontaire).

Les effets des Programmes Agro-Environnementaux sur les ressources en eau (quantité)

Seuls l'Espagne, la France et le Portugal ont défini la gestion quantitative de l'eau comme un de leurs enjeux AE. Compte tenu du faible nombre de pays qui ont retenu cet enjeu, le portefeuille des mesures est très réduit et ne représente que 2 % des MAE d'Europe. Or, c'est pourtant un domaine où il y aurait fort à faire, du fait de la surexploitation de certaines ressources hydriques, en particulier dans le sud de l'Europe. Les mises en œuvre ont été extrêmement limitées et il est difficile d'analyser leurs effets. Il peut toutefois être noté que dans certaines circonstances, des PAE ont donné des résultats sur la réduction de la consommation en eau et sur la recharge des nappes, comme dans la Castilla la Mancha par exemple.

Les effets des programmes Agro-Environnementaux sur la préservation des sols

Très lié au thème de l'eau, le thème de la protection de la qualité des sols et de la lutte contre l'érosion est également central dans une majorité d'EM. Il est plus orienté vers la protection contre l'érosion dans les pays du sud et plus vers la qualité des sols dans les pays du nord et bon nombre de mesures liées à la protection de l'eau, concernent également le sol.

A l'exception de l'Espagne qui a très largement mis en œuvre les mesures de lutte contre l'érosion (1,20 millions d'ha), et qui a des BPA assez exigeantes sur ce point, ailleurs ces mesures ont été peu mises en œuvre. Ainsi, les mesures les plus mises en œuvre dans le domaine du sol, sur l'ensemble de l'Europe, sont celles de réduction des intrants avec environ 11 % de la SAU couverte, viennent ensuite celles de lutte contre l'érosion avec environ 10 % de la SAU. Les mesures d'amélioration de la qualité des sols (correction du taux de matière organique, travaux contre la salinisation et la compaction) restent très limitées mais existent tout de même (ex : la Finlande a des MAE spécifiques de lutte contre l'acidification). Avec un taux de couverture de la SAU allant de 3 % à 11 %, ces MAE peuvent avoir eu un effet local significatif, mais mériteraient d'être encore plus mises en œuvre, le problème de la préservation des sols concernant des superficies plus étendues avec des cultures particulièrement sensibles (ex : terres arables, cultures permanentes, etc.). Toutefois, là où elles ont été massivement mises en œuvre comme en Espagne, elles ont pu avoir un effet significatif comme le montre, par exemple, l'étude de cas menée en Andalousie. En revanche, les mesures d'amélioration de la qualité des sols sont restées très peu mises en œuvre alors que ce problème est important, en particulier le phénomène beaucoup plus discret de la diminution de la qualité des sols (ex : compaction, acidification, salinisation) et de leur taux de matière organique qui nécessiterait un vrai engagement à long terme.

D'après les études scientifiques identifiées, les pratiques comme la conversion à la prairie, la jachère (sauf la jachère nue), les bandes enherbées, la couverture des sols aux périodes critiques par de la végétation ou un chaume, les terrasses dans les territoires concernés par de très fortes pentes, montrent une très grande efficacité contre l'érosion. Le travail réduit du sol est également efficace pour réduire l'érosion, par rapport au travail conventionnel. En ce qui concerne la préservation de la qualité des sols, la jachère semée, la couverture du sol, les infrastructures écologiques (haies et petites parcelles disséminées), sont montrées comme des pratiques améliorant certaines qualités des sols (ex: compaction, taux de matière organique, etc.).

Les effets des Programmes Agro-Environnementaux sur les autres ressources

Environ la moitié des pays ont identifié d'autres enjeux environnementaux dans leur PAE que la biodiversité, l'eau, les sols et les paysages. Ces enjeux concernent souvent la qualité de l'air (Finlande, France, Grèce), la protection contre les incendies de forêt (France, Portugal, Espagne), l'énergie et les déchets (Finlande), les risques d'inondation ou d'avalanche (France) et le patrimoine historique et archéologique rural (Irlande et Royaume-Uni). Les mesures liées à ces sujets sont très peu nombreuses et ont donné lieu à une mise en œuvre très limitée.

La bibliographie collectée, nous a permis de voir qu'il y a peu d'études sur ces thèmes. Les seules généralisations qui nous paraissent possibles concernent :

- l'intérêt de certaines MAE (réduction des nitrates, diminution du cheptel, travail du sol réduit, couverture des sols en hiver, agriculture biologique, etc.) sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre,
- l'intérêt qu'il y aurait à développer plus de MAE dans le domaine de l'énergie.

Enfin, il est clair qu'il ressort de cet inventaire, certes très incomplet, que des travaux de recherche font défaut pour étayer des actions dans ces directions, en particulier sur les gaz à effet de serre.

Les effets des Programmes Agro-Environnementaux sur le paysage

Le paysage est un objectif majeur de certains pays : Finlande, Irlande, Portugal ou Royaume-Uni. Il est dans tous les cas, largement pris en compte par une grande majorité d'EM. La part des mesures des catalogues, qui y sont liés, est souvent importante et de nombreuses mesures pas spécifiquement dédiées au paysage ont un effet sur celui-ci, car le paysage est finalement intégrateur de la plupart des mesures. Beaucoup de pays ont défini des zones à enjeu "paysage" et certaines mesures ont pu être destinées à ces zones spécifiques (Allemagne, France, Grèce, Portugal, Royaume-Uni, etc.). Au Royaume Uni, des méthodes spécifiques pour l'appréciation des paysages ont même été développées et permettent d'identifier les secteurs dont le paysage nécessite la mise en œuvre de mesures.

Avec une moyenne européenne⁵ de l'ordre 10 % du territoire couverts par ces MAE, les mesures "paysage" ont été significativement mises en œuvre dans la plupart des pays et ont couvert des superficies importantes et concerné de grand linéaires d'éléments fixes du paysage (ex : haies, murs, fossés, etc.). Les effets des MAE doivent donc être visibles, bien que beaucoup de ces mesures s'attachent aussi au maintien de zones d'intérêt, ce qui rend leur "visibilité" moindre. Toutefois, si montrer les effets des MAE n'est jamais chose facile, en matière de paysage ceci l'est encore moins, car une part de subjectivité peut entrer dans l'analyse. Nous avons donc eu recours à la bibliographie scientifique pour nous aider en ce sens. Celle-ci montre que les effets sur le paysage des MAE sont positifs. En particulier elles confirment l'effet bénéfique des mesures suivantes sur l'amélioration de la qualité des paysages :

- *la création ou entretien d'infrastructures écologiques ou parcelle non exploitée*, en particulier l'entretien ou la création de haies ou de bosquets, qui structurent les paysages. Leur rôle peut être fondamental, même avec une couverture spatiale très faible. L'avis sur la jachère est plus nuancé, surtout dans les publications anciennes où elle était assimilée à l'abandon.
- *la diversification des rotations, maintien des prairies, conversion des terres arables en prairie et extensification*, en particulier, la conversion des terres arables en prairie. L'extensification a également des effets dans certaines zones en maintenant des éléments fixes du paysage (ex : arbres isolés). La diversification des rotations a par nature un effet sur le paysage surtout dans les régions de monoculture.
- *le maintien en culture de zones en voie de déprise agricole*, en particulier, le débroussaillage, le nettoyage des prairies et des friches font partie des pratiques très favorables au paysage par l'entretien qu'elles constituent et par l'ouverture qu'elles procurent. Si cela est suivi de pratiques de pâturage par du bétail, l'effet sur le paysage en est encore amélioré.

⁵ Europe des 15

- les mesures spécifiques au paysage comme la protection de murets, terrasses, réseaux de haies, vieux vergers, petits bâtis ou l'embellissement des abords des bâtiments d'exploitation.

Synthèse des effets des Programmes Agro-Environnementaux sur l'environnement

Comme cette revue l'a montré, les MAE peuvent avoir de nombreux effets sur la préservation et l'amélioration de l'environnement. Ceci est vrai dans tous les domaines qui ont été étudiés : biodiversité, habitats, races et variétés menacées, qualité de l'eau, ressources en eau et autres ressources, sols et paysage. Toutefois, les conditions et le niveau de leur mise en œuvre influent largement sur la nature et l'importance de leurs effets environnementaux. La suite de cette analyse, tente de montrer en quoi ces deux points peuvent être améliorés et des propositions sont faites en ce sens. Il est néanmoins capital de rappeler ici que la bibliographie scientifique consultée, démontre dans une grande majorité des domaines, des effets positifs des pratiques liées aux MAE. Ainsi sous réserve que le dispositif AE soit efficace, tout porte à croire que des effets positifs sur l'environnement peuvent être attendus, d'une mise en œuvre d'une plus grande ampleur et/ou mieux ciblée sur des territoires à enjeux environnementaux importants.

Les autres effets des programmes AE

Au delà des effets strictement environnementaux, d'autres effets ont été obtenus des PAE. Il s'agit en particulier des effets sur les revenus et l'image des agriculteurs contractants.

Des études et enquêtes faites dans les EM, il ressort très majoritairement que les MAE peuvent constituer une source de revenus pour les agriculteurs, en échange de la réalisation de services environnementaux. Ces études montrent également souvent que les exploitations qui contractualisent sont plus petites, plus extensives et plus fragiles que la moyenne. Dans ces situations, les MAE peuvent représenter une part significative des recettes de ces exploitations. La grande majorité des travaux montre également, qu'il a été partout difficile d'intéresser les grosses exploitations intensives à l'AE. Dans des enquêtes qui ont été menées, l'avis des agriculteurs ayant contractualisé montre, en Espagne que 25 % d'entre eux pensent que les MAE ont concouru à augmenter leur revenu, ce chiffre monte à 45 % au Pays de Galles. En Suède ils déclarent à 45 %, qu'ils ont pu continuer leur activité agricole grâce à cette source de revenu. Toutefois, certaines études nationales et l'avis de notre panel d'experts font état d'opinions plus nuancées des agriculteurs comme en Belgique, Danemark, Grèce, Finlande ou Pays Bas.

De nombreuses études sur les revenus montrent que dans différents pays, les MAE ont un effet sur les revenus des exploitations contractantes. Pour certains types d'exploitations à faible production agricole et contractualisant pour rendre des services environnementaux importants, cette augmentation peut être significative et atteindre 30 % (ex : zone de montagne en France ou habitat à haute valeur écologique en Irlande). Toutefois, ce qui est le plus souvent constaté est une participation au revenu des MAE plus réduite : par exemple de 3 à 23 % en Finlande pour les fermes qui participent aux mesures spéciales, de 5 à 18 % en France et même moins en Belgique (2 à 3 %) ou au Portugal (1,40 % en moyenne). Ainsi, même s'il n'a pas représenté l'essentiel des revenus agricoles (ce qui n'était pas l'objectif du dispositif), l'AE a donc bien été pour certains types d'exploitation et dans certains pays, une source de revenus complémentaire de la seule production agricole.

En ce qui concerne l'image, celle des agriculteurs participant aux MAE est peu ou pas connue du public et très dépendante de l'image de l'agriculture préexistant dans le pays. Quand des enquêtes existent, elles montrent toutefois qu'il peut exister un fort soutien aux subventions aux agriculteurs quand elles ont des objectifs environnementaux clairs. Le manque d'information du public sur ce programme et sur les fermes qui y participent est probablement à corriger : ces agriculteurs sont volontaires, il serait naturel qu'une information sur leur exploitation puisse être disponible (ex : panneau à l'entrée de l'exploitation, label, etc.) pour valoriser leur participation.

6 QUALITE DES PROGRAMMES AE EXISTANTS ET AMELIORATIONS POSSIBLES

La qualité des programmes environnementaux dépend de beaucoup de paramètres dont on peut considérer qu'ils forment une chaîne (ex : financement disponible, qualité des mesures des catalogues, niveau de paiement des aides, niveau de contractualisation, qualité de la mise en œuvre, etc.) et que certains maillons faibles peuvent anéantir tout ou partie des effets bénéfiques escomptés de l'ensemble

du dispositif. Nous passons en revue ceux qui nous paraissent les plus fondamentaux afin de proposer, pour les plus problématiques des pistes d'amélioration.

La rédaction des diagnostics AE des territoires (régions ou états), la définition des enjeux prioritaires et la conception des catalogues de MAE.

Ces étapes selon les pays ont pu être faites au travers d'un large partenariat (milieux agricole et environnemental) ou, au contraire, en comité beaucoup plus restreint ou bien encore ne pas être faites du tout. Compte tenu de l'aspect novateur de ce dispositif, l'expérience s'est révélée être un facteur important de la réussite de ces étapes, qui ont le plus souvent été longues et difficiles et qui restent perfectibles, en particulier dans la définition d'objectifs quantifiés. Une plus large participation est souhaitable, afin d'intégrer plus de parties prenantes dans la définition des enjeux, des programmes et même des mesures. La définition du montant des primes a souvent été difficile et mériterait sans doute des propositions méthodologiques pour aider les EM dans cette étape, des écarts significatifs de montant d'aide pour une même action entre différentes régions n'étant encore pas rares. Une meilleure adaptation des programmes aux territoires apparaît comme l'amélioration majeure, que ce soit à l'échelle des régions ou des exploitations. Ce n'est pas forcément à travers la multiplication du nombre de mesures (déjà très nombreuses) que cela doit se faire, mais plutôt à travers une plus grande possibilité de les adapter. La flexibilité des mesures apparaît donc comme une qualité à développer dans les programmes.

L'information, la formation et l'appui à la contractualisation des agriculteurs

L'information et la formation des agriculteurs ont été mises en œuvre partout, mais avec des moyens très variables et parfois importants. Ces deux postes, apparaissent comme des éléments fondamentaux de la réussite du dispositif. Pour beaucoup, l'animation, l'information autour des cahiers des charges, directement avec les bénéficiaires sont, non seulement, indispensables mais certainement le meilleur moyen pour permettre une bonne mise en œuvre des MAE. Ce contact avec les bénéficiaires ne devrait pas se limiter au moment du choix des mesures mais se poursuivre par un accompagnement lors de la mise en œuvre (conseils techniques, justification des mesures, réponses aux difficultés que rencontre le bénéficiaire, suivi de l'évolution des parcelles contractualisées, etc.). Des efforts sensibles devraient donc être faits pour développer le contenu de cette information - formation, sa couverture dans le temps, fournir des documents plus didactiques, l'ouvrir plus largement au delà des seuls agriculteurs et mettre à disposition des budgets et moyens en conséquence (formation des formateurs, fermes de démonstration, site Internet, documents de référence, ateliers régionaux, etc.).

L'appui à la contractualisation est aussi un moment capital pour informer l'agriculteur, identifier les sensibilités et potentialités de son exploitation et élaborer un programme prenant en compte les possibilités de l'exploitant et les vrais enjeux environnementaux importants de l'exploitation et du territoire. Cet appui a été très variable suivant les pays et n'a que trop rarement impliqué des acteurs environnementaux, les conseillers agricoles ayant souvent été seuls, à la base de cette phase. Une fois le contrat établi, une attention particulière doit continuer à être portée aux problèmes rencontrés par l'agriculteur dans la mise en œuvre des MAE. Ce point, peu couvert actuellement mérite une attention particulière et des moyens pour le mettre en œuvre.

Le dispositif de suivi, d'évaluation et de contrôle de la mise en oeuvre

Afin de vérifier si le dispositif mis en place fonctionne bien et produit les effets attendus, des procédures et moyens de suivi, d'évaluation et de contrôle ont été mis en œuvre dans tous les pays. Toutefois le contenu et les performances de ces systèmes sont extrêmement variables, ce qui rend la production de données très hétérogène. Certains pays ont développé des systèmes de suivi complexes (ex : Finlande, Suède, Royaume-Uni) qui comprennent à la fois le suivi technique mais également une appréciation des effets environnementaux et des programmes de recherche spécifiques. Dans les autres pays les systèmes de suivi sont surtout orientés vers le suivi administratif du programme et ne permettent donc pas d'avoir d'informations très fiables sur ses effets environnementaux. Par ailleurs, le système commun de suivi des MAE du RDR (Cap-Idim) ne fournit que très peu de données sur les MAE, qui ne permettent pas un suivi suffisamment fin de la mise en œuvre de ces MAE et ni une appréciation de leur impact (ce qui nous a obligé à développer un set d'indicateurs dans le cadre de la présente évaluation).

Des évaluations indépendantes ont été faites sur les MAE des deux générations. Les moyens affectés à ces évaluations ont été très variables suivant les EM. Certains EM ont effectué ces évaluations séparément des autres mesures du RDR et régionalement (ex : Allemagne, France, Royaume Uni). D'autres se sont contentés d'évaluations plus succinctes des MAE, comme une mesure du RDR parmi

d'autres, et à l'échelon national. Les lignes directrices fournies par la CE ont été peu utilisées par les EM.

Le contrôle de la mise en œuvre par les autorités est une phase sensible du dispositif, qui doit valider, au niveau du terrain, si les engagements de l'agriculteur sont bien exécutés. Elle implique une rigueur sans faille pour ne pas encourager les fraudes mais elle doit nécessairement comporter, dans la cas particulier des MAE (qui sont parfois des mesures compliquées et novatrices) de la souplesse pour ne pas décourager les bonnes volontés (rappelons que les MAE fonctionnent sur le volontariat des agriculteurs) et un traitement plus didactique pour les "débutants". Par ailleurs les rapports de contrôle même s'ils n'ont pas forcément cette vocation à la base, pourraient constituer une précieuse source d'information pour améliorer le dispositif, car le contrôle est le seul moment où les autorités vont sur le terrain observer la réalité.

Il est à noter que malgré les améliorations encore possibles, les dispositifs de suivi, d'évaluation et de contrôle ont été d'ores et déjà largement utilisés par les EM pour revoir les programmes.

La durée des contrats

La durée minimale de cinq ans de contractualisation peut constituer quelques entraves à l'entrée des agriculteurs dans le dispositif (ex : problème des terres louées) mais le plus souvent n'est pas un problème. Ce qui est le plus souvent critiqué est la rigidité de cette durée dans les législations des EM, certains engagements justifiant des durées plus longues (comme c'est le cas dans les programmes britanniques), par exemple du fait de l'amortissement des investissements ou bien pour sécuriser les agriculteurs; d'autres au contraire, des périodes plus courtes pour s'adapter à un statut foncier (ex : fermage d'une partie de l'exploitation en fin de bail).

Les moyens alloués aux programmes AE

Les fonds alloués aux MAE sont souvent jugés insuffisants dans les EM. Ceci sous entend surtout qu'avec plus de moyens, les PAE auraient pu être plus ambitieux et de meilleure qualité et la mise en œuvre moins contrainte. La situation n'est toutefois pas uniforme en Europe; dans certains pays (Belgique, Irlande, Suède), il apparaît que le manque de fonds n'a pas handicapé la qualité des programmes et leur mise en œuvre alors que dans d'autres cela aurait été le cas (Allemagne, France, Italie, Royaume Uni, etc.). Par ailleurs, si de réels manques de financements semblent avoir existé, la lenteur de leur mise à disposition, du fait de pratiques nationales lentes, a également été observée (France, Finlande, Grèce, etc.) et a également conduit à des problèmes.

Le niveau de paiement de chaque MAE et leur lien avec les objectifs environnementaux

L'article 24 du RDR (Règlement 1257/99) stipule que l'aide versée en contrepartie des engagements AE souscrits est allouée annuellement et calculée en fonction de la perte de revenus encourue, des coûts additionnels résultant des engagements et de la nécessité de fournir une incitation financière. Bien que les textes le prévoient, le calcul des paiements liés aux MAE, ne comprend pratiquement jamais les investissements pour certaines MAE et ne couvre pas les risques financiers encourus par un changement radical de mode de production pour les MAE les plus ambitieuses (ex : pour l'agriculture biologique).

Pour les paramètres pris en compte (pertes + surcoûts), les paiements ne correspondent pas forcément non plus, aux coûts et pertes réels, principalement parce que les calculs se basent sur des situations moyennes. Ainsi certaines mesures pourront être considérées comme intéressantes au plan financier pour un exploitant (dont les coûts sont inférieurs à la moyenne : en général les exploitations extensives) alors que la même MAE ne le sera pas pour un autre (dont les coûts et les pertes sont plus élevés : en général les exploitations intensives). Les paiements complémentaires d'au maximum 20 % tendant à inciter les agriculteurs à contractualiser les mesures concernées, sont moins souvent utilisés. Quand ils l'ont été, cela a pu être pour des zones très particulières (ex : Natura 2000 en France, oliveraies ou vergers traditionnels au Portugal) ou bien ils ont été appliqués à l'ensemble du pays pour accélérer la contractualisation (ex : Autriche, Grèce). Cependant, d'études menées en France et en Grèce, il ressort qu'une majoration de 20 % de la rémunération des MAE n'apparaissait pas comme un facteur déterminant d'augmentation de la contractualisation. En effet des facteurs tels que la simplicité des mesures sont souvent préférés par les agriculteurs, au strict niveau d'aide.

En ce qui concerne un éventuel lien entre niveau de paiement et effets environnementaux; dans l'état actuel, le dispositif MAE fonctionne selon 2 logiques différentes :

- d'une part, celle du concepteur du dispositif qui à partir d'objectifs environnementaux, crée des MAE, tente de les rendre attractives par un niveau d'aide "adapté" et espère ainsi qu'une fois celle-ci mises en œuvre, les effets environnementaux escomptés seront obtenus,

- d'autre part, celle de l'agriculteur (volontaire), qui est avant tout un agent économique qui raisonne à partir de l'optimisation de ses moyens de production (ex : disponibilité, faisabilité, simplicité, etc.) et de la maximisation de son revenu. Le choix des mesures se fait alors, avant tout, à partir de ces paramètres dont l'objectif environnemental est souvent sinon absent du moins au second plan.

Si l'on voulait définir les résultats environnementaux à atteindre par chaque agriculteur, cela supposerait des coûts de gestion de la mesure nettement supérieurs. C'est un voie intéressante, mais à n'explorer d'abord que par des opérations pilotes, avant d'envisager de l'étendre éventuellement, car dans beaucoup de cas, elle serait très complexe à mettre en œuvre. Par ailleurs elle ne sera jamais généralisable à toutes les mesures, le système actuel ne peut donc pas être purement et simplement abandonné.

Parmi les améliorations possibles au mode de calcul et aux paiements nous proposons :

- une aide méthodologique aux EM pour calculer les pertes de revenu et les coûts additionnels. Si ceci est évident pour certaines mesures, d'autres présentent de réelles difficultés (ex : conversion à l'agriculture biologique), et une certaine uniformisation des approches ne serait sans doute pas sans intérêt, pour éviter des écarts significatifs entre mesures similaires,
- la possibilité d'une adaptation des paiements au cas particulier de chaque ferme, ceci pouvant aller jusqu'à des paiements par résultats environnementaux comme c'est déjà le cas aux Pays-Bas. Cette adaptation n'est toutefois pas aisée à entreprendre. L'introduction d'un paiement lié à des résultats environnementaux constatés sur l'exploitation, doit être d'abord testée par des mises en œuvre pilotes, car la relation entre paiement et résultats environnementaux n'est jamais évidente. Il ne faudrait, en effet, pas vouloir remplacer un système déjà complexe, par un plus satisfaisant au plan intellectuel dans la relation paiements – objectifs environnementaux, mais trop lourd ou impossible à gérer. La prudence nous paraît donc de mise, dans ce domaine.

Synthèse sur la qualité des programmes AE

Comme cela est montré par les § précédents, la réussite des programmes environnementaux dépend d'une série de composants que le programme doit contenir et la qualité de chacun d'entre eux conditionne la réussite de l'ensemble. Les points majeurs d'amélioration au dispositif actuel sont selon nous :

- l'élaboration des programmes et mesures à partir d'une plus large concertation qu'actuellement, débouchant sur la définition d'objectifs quantitatifs de mise en œuvre et de résultats environnementaux par thème,
- la possibilité d'une certaine flexibilité de mise en œuvre des mesures AE pour s'adapter à différents contextes nationaux ou régionaux,
- le développement significatif des volets : information, formation, appui aux agriculteurs, afin qu'ils aient à leur disposition toute l'information nécessaire à leur compréhension du sujet et à leur prise de décision (y compris une information sur les résultats a posteriori des MAE mises en œuvre). Pour être complet cette partie devrait également comprendre une information du public sur ce dispositif totalement méconnu et ne mettant pas en valeur ceux qui s'y engagent,
- le développement de procédures et d'outils de suivi et d'évaluation plus tournés vers les impacts que vers les réalisations, adaptés à la variété des sujets traités,
- l'élaboration de consignes pour que les contrôles de la mise en œuvre, faits par les autorités, tout en étant rigoureux, soient plus souples et plus didactiques et tiennent compte du fait que les agriculteurs sont volontaires, les sujets complexes et la législation environnementale servant de socle aux MAE, en constante évolution,

7 LES ELEMENTS DE CONTEXTE AYANT INFLUE SUR L'EFFICACITE DES PROGRAMMES AE

Bien évidemment, les MAE ont été élaborées dans un contexte qui n'a pas été neutre sur leur contenu et leur mise en œuvre. Parmi les éléments de ce contexte, nous en avons identifié certains qui ont pu avoir un effet. Ainsi, l'attitude envers l'AE a pu être réticente au début (ex : Autriche, France, Portugal, etc.) et même le demeurer, ou bien au contraire être favorable (ex : Finlande, Royaume-Uni, Suède, etc.). Dans tous les cas elle s'est améliorée au cours du temps et de plus en plus d'agriculteurs, ont une attitude positive vis à vis des MAE. Parmi les raisons de l'évolution de l'attitude des agriculteurs,

figurent l'accoutumance à un dispositif de plus en plus présent, l'intérêt face à cette aide d'un nouveau type, mais également le développement d'une conscience environnementale, au moins dans certains pays et chez les plus jeunes.

La connaissance de l'AE a également influé sur le développement des programmes. Ainsi, l'apprentissage de l'AE a été nécessaire quasiment partout et celui-ci n'est pas terminé. Les expériences acquises lors du programme 2078/92 ont largement bénéficié aux PAE ultérieurs et la connaissance de l'AE tend à se répandre à tous les niveaux dans les EM. Pour les pays qui semblent avoir le mieux réussi, des moyens importants ont toutefois été nécessaires pour atteindre ce résultat, ce qui montre que cette connaissance ne s'atteint pas, sans un effort spécifique.

Des Bonnes Pratiques Agricoles (BPA) existent dans tous les EM et correspondent aux prescriptions que tout agriculteur doit respecter pour se conformer aux standards et à la réglementation environnementale nationale. Les MAE sont des engagements qui vont au delà des BPA, mais les BPA doivent, bien sûr, être respectées, pour pouvoir toucher les aides MAE. Les contrôles vérifient cela systématiquement. Or la connaissance que les agriculteurs ont des BPA et de la limite entre BPA et MAE reste imparfaite dans beaucoup d'EM, ainsi que l'obligation d'appliquer toutes les BPA sur l'ensemble de l'exploitation pour être éligibles aux MAE. Un travail d'information reste donc à faire, au moins dans certains EM, pour rendre tout cela plus concret et opérationnel et permettre l'adaptation rapide à une législation environnementale en perpétuelle évolution. En particulier la rédaction de standards opérationnels, didactiques et largement diffusés est une nécessité. Ceci éviterait des malentendus entre agriculteurs et autorités (de contrôle en particulier).

Enfin, certaines synergies sont notées entre les MAE et d'autres instruments communautaires comme la directive habitats dans le réseau Natura 2000, ou certaines aides de la PAC comme les primes à la vache allaitante, mais le plus souvent ce sont des antagonismes ayant freiné le développement des MAE qui ont été relevés sur la période 1992 – 2003 couverte par l'évaluation. Toutefois depuis la réforme de la PAC de 2003, et en particulier depuis le découplage des aides, la très grande majorité de ces problèmes a été résolue.

8 PERSPECTIVES

Les MAE existent vraiment depuis plus de 10 ans en Europe et leur mise en œuvre, si elle a pu passer inaperçue au début des programmes a, au moins depuis que celles-ci sont incluses dans le RDR, une notoriété certaine et pour certaines exploitations elles constituent, en échange de services environnementaux rendus, une façon de compléter leur revenu à côté de la production agricole.

Leur mise en œuvre depuis plus de 10 ans a permis d'obtenir des effets positifs sur l'environnement mais également de tirer des leçons. Nous proposons donc des améliorations dans ce rapport. Toutefois, il y a quelques objectifs majeurs que les PAE n'ont pas réussi à bien atteindre, et qui nous paraissent être les voies de réflexion pour l'avenir afin de donner à ce dispositif, toute l'importance qu'il devrait, selon nous, avoir :

- en tout premier lieu figure, une amélioration de l'attractivité, pour qu'elles puissent intéresser les exploitations intensives qui demeurent largement en dehors du dispositif alors qu'elles sont souvent, les plus problématiques sur le plan environnemental. Les contextes étant très différents selon les EM, c'est probablement au niveau de chacun d'entre eux que les solutions à ce problème sont à trouver.
- en second lieu, une augmentation significative du taux de couverture du territoire par les MAE nous paraît indispensable si l'on veut que les effets soient visibles à une plus grande échelle que celle de l'exploitation. Il faut donc viser une massification des contrats pour que les effets souhaités d'amélioration de l'environnement rural soient obtenus,
- enfin, même si beaucoup de pays ont défini des zones à enjeu par domaine environnemental pour mettre en œuvre leurs MAE, il reste des progrès à faire, pour que, si les fonds sont insuffisants (et il y a des chances qu'ils le soient) on puisse concentrer les efforts sur des périmètres ayant les plus grandes sensibilités ou potentialités, même si les MAE doivent conserver leur vocation à s'appliquer à l'ensemble des territoires agricoles.

