

avril 2003

Les cahiers du Cnasea

L'application du règlement
de développement rural
en Europe
(étude comparative)

N° 3



L'APPLICATION
DU REGLEMENT
DE DEVELOPPEMENT RURAL
EN EUROPE

(ETUDE COMPARATIVE)

SOMMAIRE

Avant-propos	4
1 ^{ère} partie : Les stratégies nationales de mise en œuvre du RDR	6
A - Le cadre communautaire de la politique de développement rural	7
B - Les niveaux administratifs de programmation	10
C - Les priorités budgétaires	12
D - Les procédures de mise en œuvre	16
2 ^e partie : La mise en œuvre des mesures agri-environnementales en Europe	20
A - La programmation et la mise en œuvre des mesures f du RDR	22
B - L'impact des mesures agroenvironnementales	30
C - Y a-t-il des équivalents aux CTE ?	40
3 ^e partie : Trois mesures socio-structurelles du RDR	42
A - Comparaison de l'application des mesures a) et b) en France, Espagne et Irlande	43
B - Comparaison de l'application de la mesure c) en France, au Portugal, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas	46
4 ^e partie : En guise de conclusion, quelques réflexions prospectives (par Yvon Bec, Jean-Charles Lollier et François Mitteau).....	51
A - Pour une simplification du système et une meilleure subsidiarité	52
B - Pour une meilleure prise en compte du territoire	54
C - Pour un élargissement et une clarification de la gamme des engagements au niveau des MAE	56
D - Pour un développement rural plus affirmé	57
Conclusion	58
Bibliographie	59

AVANT PROPOS

Afin d'appréhender les particularités de la mise en oeuvre du règlement de développement rural (RDR) dans les différents pays membres de l'Union européenne et plus particulièrement de l'application de certaines mesures, un programme d'études sur deux années (2001 et 2002) a été élaboré, sous la responsabilité du Service des Etudes et de la Communication du CNASEA et de différentes directions du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales (MAAPAR) et du ministère de l'Ecologie et du Développement durable (MEDD).

Ces études recouvrent des thèmes variés, dont les mesures agroenvironnementales qui apparaissent comme un point fort des programmes, dans presque tous les Etats membres, principalement en France, Italie, Espagne, Allemagne, Grande-Bretagne et Autriche.

Le choix des pays/régions est principalement justifié par les problématiques communes que ceux-ci pouvaient avoir par rapport à la France, du fait notamment de structures agricoles comparables ou d'une application originale de certaines mesures du RDR dont l'expérience pouvait être transposable en France.

Ce cahier fait la synthèse des principaux enseignements qui peuvent être tirés des différentes études qui sont achevées à ce jour :

TABLEAU N°1 : TABLEAU SYNOPTIQUE DES ETUDES PAR PAYS ET PAR THÈME

Thèmes/Pays	F	I	E	All	RU	Aut	PB	Irl	S	P	B	Lx	Gr	Fin	Dk
Analyse des PDR¹															
1. Etude de cas concrets	x	x	x	x	x	x	x			x					
2. Mise en œuvre	x	x													
3. Multifonctionnalité	x			x			x								
Analyse des MAE															
4. Riz et oléoprotéagineux	x	x	x												
5. Agriculture biologique	x	x	x	x	x	x			x		x				
6. Mise en œuvre		x		x	x	x			x						
7. Mise en œuvre		x													
8. Contrôles	x				x										
9. Observatoire	x	x						x				x			
Autres mesures															
10. Formation	x				x		x			x					
11. JA ² et Investissements	x		x					x							
12. ICHN ³	x	x		x		x									
13. Natura 2000*	x		x			x		x						x	

* Etudes en cours

Au total, 13 études⁴ ont été lancées : 11 sont réalisées par des étudiants d'écoles d'agronomie ou d'universités et 2 par des prestataires externes. On peut notamment citer l'étude confiée à CLAN Public Affairs (cf. étude n°1 en bibliographie), en lien avec le colloque européen : « Contrats et Territoires : quelle

¹ programmes de développements ruraux

² Installation des jeunes agriculteurs

³ Indemnité compensatoire de handicaps naturels

⁴ Ces études sont disponibles sur demande au Service des Etudes et de la Communication du CNASEA

place dans les futures politiques rurales européennes ? » que le CNASEA a organisé à Toulouse les 6 et 7 novembre 2002.

Valérie Bernardi et Valérie Weber, du Service des Etudes et de la Communication du Cnasea, en liaison avec nos partenaires ministériels ont encadré les stagiaires, les ont orientés dans leurs recherches et ont mandaté les prestataires pour la réalisation de ces études.

Valérie Weber a rédigé la synthèse de ces travaux, qui est présentée ici.

Enfin, François Mitteault⁵, Jean-Charles Lollier⁶ et Yvon Bec⁷ ont rédigé la dernière partie de ce document, qui, en guise de conclusion, apporte un certain nombre de réflexions qui se veulent une synthèse d'éléments issus des différentes études et des propos tenus au colloque de Toulouse ou au conseil d'Administration du Cnasea par des experts européens, en même temps qu'une ouverture, à approfondir dans le cadre du réseau européen de Développement rural qui a pris forme à Toulouse.

Yvon BEC

Chef du Service des Etudes
et de la Communication du Cnasea

⁵ *François Mitteault : directeur adjoint de la Direction des Exploitation, de l'Environnement et de l'aménagement rural*

⁶ *Jean-Charles Lollier : chargé de mission aux Affaires Internationales*

⁷ *Yvon Bec : Chef du service Etudes et Communication*

1^{ÈRE} PARTIE :
LES STRATÉGIES NATIONALES
DE MISE EN ŒUVRE
DU RÈGLEMENT
DE DÉVELOPPEMENT RURAL

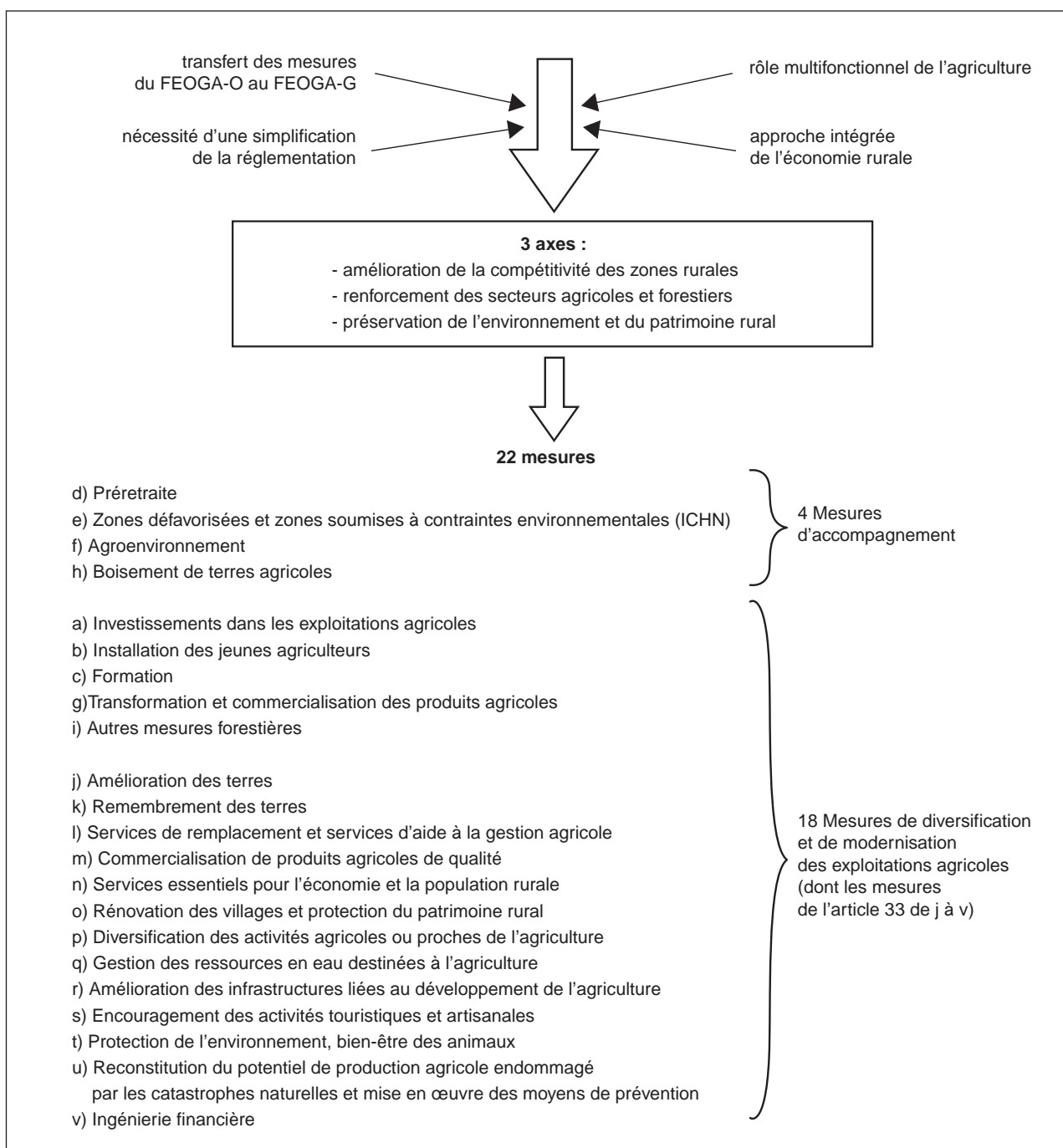
A - LE CADRE COMMUNAUTAIRE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL

Lors de l'Agenda 2000, l'Union Européenne a reconnu la multifonctionnalité de l'agriculture en s'appuyant sur trois instruments : le RDR, la modulation des aides directes et l'éco-conditionnalité des aides.

1. L'ARCHITECTURE DU RDR

Pour la période 2000-2006, la politique communautaire de développement rural a été révisée en un cadre unique, le Règlement (CE) n°1257/99 du 17 mai 1999 = Règlement de Développement Rural (RDR), comme schématisé ci-dessous :

SCHÉMA N°1 : L'ARCHITECTURE DU RDR



En fait, par construction, on peut observer que le RDR s'inscrit à la fois dans le cadre de la politique agricole commune, mais également dans celui de la politique structurelle régionale :

- Il propose une politique de développement rural pour l'ensemble du territoire européen (et pas seulement pour les zones rurales les plus en difficulté, qui relèvent alors de l'objectif 2 des fonds structurels).

- Il apparaît comme très agro-centré : devenu 2^e pilier de la PAC, sa mission est de compléter la politique de soutien des marchés agricoles (1^{er} pilier) en faisant que la dépense agricole participe mieux qu'auparavant à l'aménagement de l'espace et à la protection de la nature. Seules certaines mesures dites de l'article 33 peuvent bénéficier à d'autres secteurs des zones rurales.

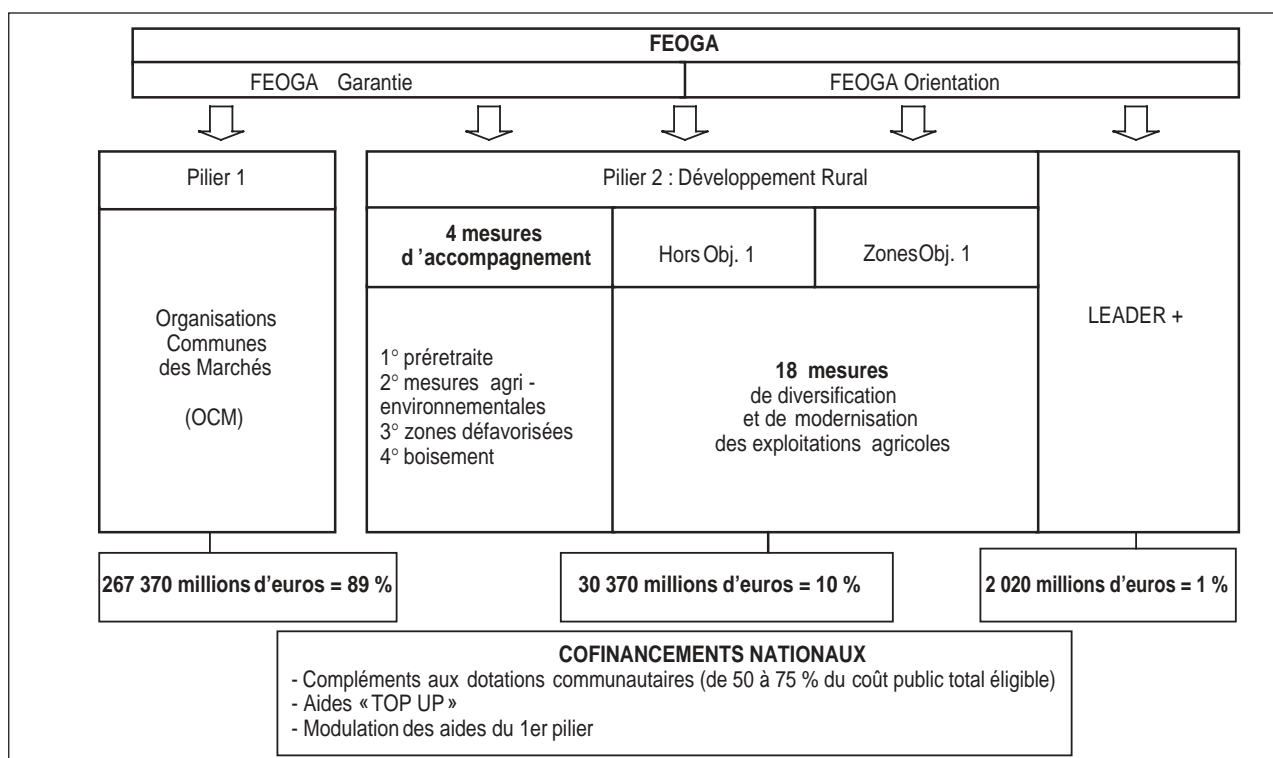
Cette ouverture se réalise pour l'essentiel à travers l'initiative communautaire LEADER+ qui vise à encourager et à soutenir une série de projets pilotes à petite échelle portés par des groupes d'action locale, en vue d'intégrer le développement rural au niveau local dans des zones sélectionnées au sein de l'Union.

- Il affiche la volonté de donner la priorité aux mesures agri-environnementales (les seules mesures d'application obligatoire pour les Etats membres).

- Il propose un cadre ouvert et souple, susceptible, tant sur le choix des mesures que sur le niveau de leur programmation, de s'adapter aux problématiques rurales des Etats-membres.

2. LE CADRE FINANCIER

SYSTÈME DE FINANCEMENT DU 2^e PILIER - DÉVELOPPEMENT RURAL - 2000 - 2006



Le financement communautaire du développement rural est assuré pour l'essentiel par le FEOGA, voire aussi par les fonds structurels (FEDER et FSE) ⁸ dans le cadre des programmes d'objectifs 1, 2 et 3.

⁸ Des mesures de l'article 33 (o, p et r) peuvent être financées par le FEDER lorsque le financement n'est pas assuré par le FEOGA-G en zones d'Objectif 2. Le FSE peut intervenir en soutien à des programmes de formation.

Les mesures de développement rural s'appliquant à toutes les zones rurales sont financées, pour partie, par le FEOGA-Garantie et, pour partie, par le FEOGA-Orientation selon la répartition suivante :

- Les 4 mesures dites d'accompagnement (agri-environnement, préretraite, boisement des terres agricoles, indemnités compensatoires de handicaps), sont financées par le FEOGA-Garantie.
- Les 18 autres mesures prévues par le RDR sont prises en charge par le FEOGA-Orientation dans les zones relevant de l'Objectif 1 et dans les autres zones par le FEOGA-Garantie.

L'Union européenne a prévu de consacrer, de 2000 à 2006, au total plus de 30 milliards d'euros au développement rural.

Si l'on ajoute les contributions des Etats-membres, les fonds globaux pour le développement rural dans l'UE sur la période 2000-2006 se chiffrent à 105 milliards d'euros (hors Leader +)⁹. Le cofinancement de l'Union européenne représente ainsi près de la moitié de ce montant.

Le FEOGA, section « Orientation », finance également pour 2000-2006, l'initiative communautaire de développement rural LEADER +, pour un montant total de plus de 2 milliards d'euros.

3. LA MODULATION ET L'ÉCO-CONDITIONNALITÉ

Les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC ont fait l'objet d'une nouvelle réforme par le Règlement (CE) n°1259 du 26 juillet 1999, dit « règlement horizontal ». Ce règlement permet aux Etats-membres de conditionner et de moduler l'octroi des aides directes.

Les mesures d'éco-conditionnalité et de modulation des aides directes n'ont pas un caractère obligatoire pour le moment et leur mise en application reste à la discrétion de chaque Etat-membre.

LA MODULATION DES AIDES DIRECTES (ARTICLE 4 DU R. 1259/1999)

- Les Etats-membres peuvent décider de moduler, c'est-à-dire de réduire les aides directes accordées aux agriculteurs, en fonction de critères liés à la main d'œuvre employée, à la prospérité de l'exploitation, au montant des paiements accordés.
- Le produit de cette modulation conservé par l'Etat-membre peut être utilisé pour abonder le financement des mesures du RDR.

L'ÉCO-CONDITIONNALITÉ (ARTICLE 3 DU R. 1259/1999)

- Les Etats membres peuvent accorder des paiements directs aux agriculteurs sous condition de respect d'engagements agro-environnementaux.
- En cas de non respect de ces conditions, les Etats membres définissent des sanctions appropriées.

L'éco-conditionnalité n'est applicable qu'aux 18 secteurs soumis au régime des aides directes (les productions intensives de l'élevage porcin ou avicole ne sont donc pas concernées).

⁹ Commission européenne, Newsletter n°38, Octobre 2001.

B - LES NIVEAUX ADMINISTRATIFS DE PROGRAMMATION DU RDR

En ce qui concerne la programmation :

- Dans les zones d'Objectif 1, les mesures financées par le FEOGA-Orientation doivent être intégrées dans les programmes régionaux établis pour ces zones conformément au règlement 1260/99.
- Pour les zones relevant de l'Objectif 2, les mesures financées par le FEOGA-Garantie peuvent être intégrées dans les programmes régionaux.

Pour le reste, les Etats membres choisissent le niveau géographique de programmation qui leur apparaît approprié. Par ailleurs, le RDR fait obligation aux Etats-membres de présenter des plans de développement rural (PDR) pour une période de sept ans (2000-2006), qui doivent être approuvés par la Commission. Au total, 89 programmes de développement rural ont été présentés par les autorités nationales compétentes en application du nouveau règlement communautaire.

Le nombre élevé de PDR provient notamment du choix de niveaux de programmation régionale dans certains Etats membres (cf. tableau n°2).

TABLEAU N°2 : NIVEAUX ADMINISTRATIFS DE PROGRAMMATION DU RDR SELON LES ETATS-MEMBRES

Niveau national	Niveau régional	Programmation	
Portugal (Obj 1)	3 PDR (Continent, Madère, Açores)	Programmes opérationnels régionaux (POR)	
Grèce (Obj 1)	1 PDR	POR	
Irlande (Obj 1)	1 PDR	POR	Nationale
Luxembourg	1 Plan national		
Danemark	1 Plan national		
Suède	1 Plan national		
France	1 PDRN	Des DOCUP* Obj 1 et Obj 2	Nationale
Autriche	1 Plan national	Des mesures régionales	avec une touche régionale
Pays-Bas	1 Plan national	Des mesures provinciales	
Finlande	2 plans horizontaux pour la Finlande continentale - un pour les mesures d'accompagnement - un pour les autres mesures dans les zones hors objectif 1	1 PDR îles Aaland (MAE, ICHN, JA)	Mixte
Espagne	2 plans horizontaux pour tout le territoire national - un pour les mesures d'accompagnement - un pour les autres mesures (a, b et q)	17 Plans régionaux (dont 9 hors Obj 1) en complément des mesures couvertes par les deux plans horizontaux	à dominante nationale
Belgique	1 Plan fédéral qui s'applique à tout le territoire national	2 PDR régionaux en complément des mesures couvertes par le plan fédéral	
Allemagne	1 Plan cadre fédéral	16 programmes régionaux comportant des mesures relevant du plan-cadre fédéral avec un financement tripartite (Bund, Land, FEOGA) et des mesures propres au Land (financement Land + FEOGA)	Mixte à dominante régionale
Italie	21 Plans régionaux		Régionale
Royaume-Uni	4 Plans régionaux		

Source : Documents STAR de programmation du RDR

* Document unique de programmation

Les choix des Etats membres quant à l'échelon de programmation des mesures du RDR a été motivé par plusieurs préoccupations :

L'ADAPTATION DE LA PROGRAMMATION AU SYSTEME POLITICO-ADMINISTRATIF DU PAYS

Ainsi, des pays fortement décentralisés comme l'Allemagne et l'Italie ont respectivement une programmation fortement régionale (avec une coordination nationale assurée par un plan cadre fédéral), voire exclusivement régionale. A l'inverse, la France a limité la déclinaison régionale du RDR, par le biais des DOCUP objectifs 2 et 1. C'est d'ailleurs le seul pays à avoir programmé des mesures financées par le FEOGA-Garantie dans les DOCUP objectif 2. Toutefois, la mise en œuvre du plan de développement rural national (PDRN) se veut largement déconcentrée.

L'ADAPTATION À L'ÉTENDUE DU TERRITOIRE DU PAYS

On peut prendre l'exemple de l'Autriche, qui bien qu'étant un Etat fédéral, a pris le parti d'un programme national de développement rural. Les autorités autrichiennes ont dû négocier avec la Commission pour faire accepter le choix d'une programmation nationale et non d'une programmation par région. Ce sont les Länder qui ont voulu un tel dispositif. En effet l'Autriche est un petit pays, et l'éparpillement de la politique de développement rural en petits programmes régionaux n'a pas paru pertinent.

LE CHOIX DIFFICILE ENTRE ÉQUITÉ ET EFFICACITÉ

S'il est généralement admis, au travers du principe de subsidiarité, que l'échelon infra-national est plus à même de répondre aux spécificités locales, la régionalisation des mesures pose le problème d'équité entre tous les agriculteurs sur un même territoire. Ainsi, sur les enjeux cruciaux, le pays doit choisir entre une égalité de traitement et une meilleure efficacité de sa politique. L'Espagne illustre bien cette problématique.

L'Espagne, qui possède une bonne partie de ses territoires en objectif 1, mais aussi des territoires en objectif 2, a fait le choix d'une programmation du RDR mixte à dominante nationale, à travers :

- Un programme horizontal H1 national qui regroupe les 4 mesures d'accompagnement.
- Un programme horizontal H2 national (décliné de façon identique entre les zones objectif 1 et les autres) qui regroupe 3 mesures du RDR, jugées par les instances espagnoles comme devant être traitées au niveau national pour des raisons d'équité et de priorité. Il s'agit des mesures suivantes : investissement dans les exploitations agricoles, aide à l'installation des jeunes agriculteurs et gestion des ressources hydriques.
- Des programmes régionaux¹⁰ établis par chaque Communauté Autonome pour les autres mesures du RDR.

¹⁰ La Navarre et le Pays Basque possédant une situation administrative particulière (plus d'autonomie), elles ont leur propre PDR englobant les 22 mesures du RDR. Ces CCAA ne sont donc pas concernées par les programmes horizontaux nationaux (petite exception pour la Navarre au niveau d'une mesure : celle du Plan d'irrigation national).

C - LES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES DES PDR

1. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS COMMUNAUTAIRES DE DÉVELOPPEMENT RURAL ENTRE LES ETATS MEMBRES

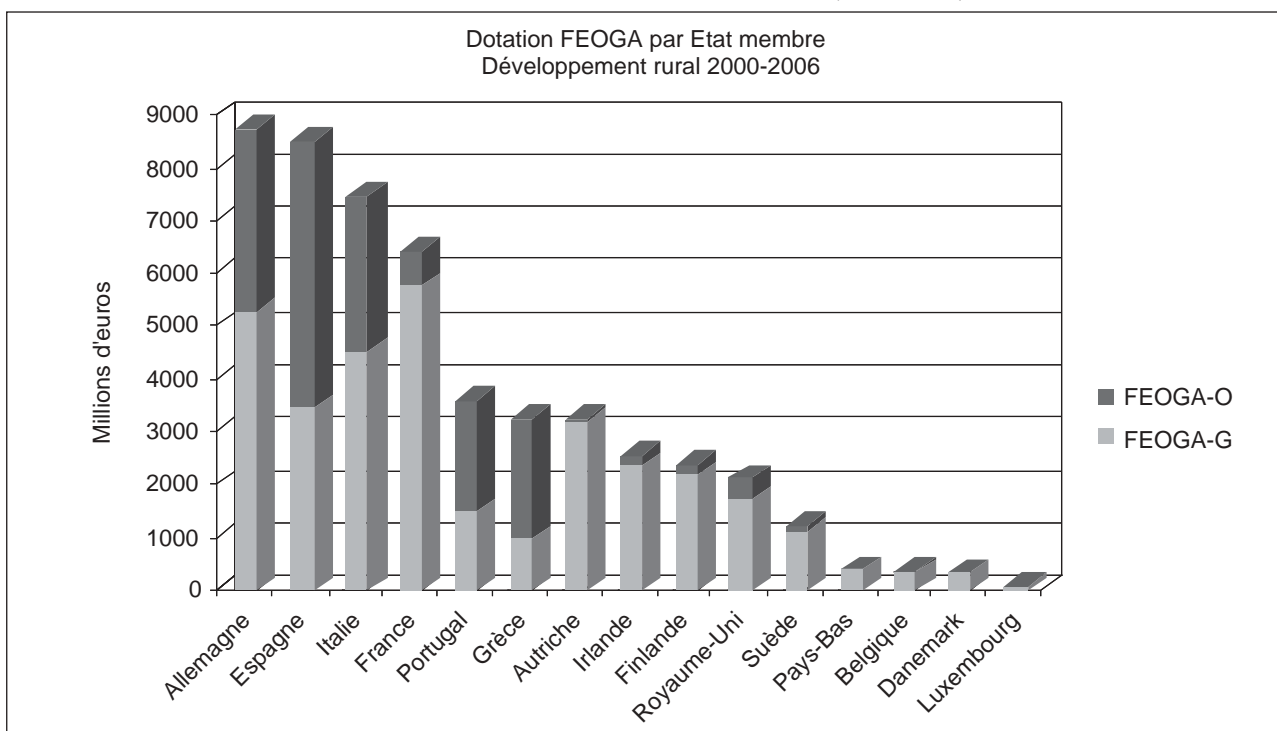
Les enveloppes de crédits communautaires affectées pour 2000 à 2006 au développement rural au titre du FEOGA-Garantie ont été réparties entre les Etats-membres sous forme d'enveloppes annuelles. Cette répartition a pris notamment en compte les critères suivants : nombre et superficie des exploitations agricoles, population rurale et taux d'emploi agricole.

Quant au FEOGA-Orientation, il s'agit des crédits que les programmes opérationnels régionaux présentés pour les zones de l'Objectif 1 ont prévus de consacrer au développement rural.

Les dotations FEOGA 2000-2006 pour le développement rural sont très variables d'un Etat membre à un autre, ce qui peut pour certains limiter leurs ambitions (cf. graphique n°1).

Quatre pays (Allemagne, Espagne, France et Italie) bénéficient de près de 60 % du budget communautaire affecté au RDR (FEOGA-G + FEOGA-O). Cela s'explique par les critères utilisés par la Commission pour la répartition de l'enveloppe globale FEOGA-G et de l'importance des zones en objectif 1 plus élevée dans les pays du Sud et en Allemagne.

GRAPHIQUE N°1 : SOUTIEN EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT RURAL 2000-2006. DOTATION FINANCIÈRE DES ETATS MEMBRES (PRIX 1999)



Source : Commission européenne

2. L'UTILISATION OU NON DE LA MODULATION DES AIDES DIRECTES

LES PAYS QUI APPLIQUENT LA MODULATION

Seuls la France, le Portugal et le Royaume-Uni ont mis en place un système de modulation des aides directes. Le Portugal qui l'appliquait l'a abandonnée, la France aussi plus récemment.

Au Royaume-Uni, depuis 2001, la modulation y est appliquée avec un taux de réduction uniforme sur l'ensemble des aides directes perçues par les exploitations (2,5 % en 2001 ; 3 % en 2002 ; 3,5 % en 2003 ; 4,5 % en 2005 et 2006). On estime à 160 000 les exploitations qui sont concernées, soit 70 % des exploitations agricoles.

Le système de modulation mis en œuvre au Portugal était le suivant : un agriculteur qui reçoit plus de 35 000 euros d'aides directes par année verra celles-ci diminuées par paliers intermédiaires jusqu'à 150 000 euros. Les taux de modulation sont progressifs et varient selon le niveau d'aide reçu de 7,5 % à 20 %. Un mécanisme d'atténuation a été prévu si le ratio « montant d'aides directes perçues/nombre de salariés permanents » est inférieur à 6 234 euros par unité de travail par an.

Seulement 1 % des exploitations agricoles ont été concernées.

LES PAYS QUI SONT EN RÉFLEXION

L'Allemagne et les Pays-Bas sont pour le moment à l'examen de projets pour une mise en application en 2003.

Le projet allemand de modulation prévoit d'appliquer un taux forfaitaire de 2 % de réduction des aides directes européennes avec un plafond de 10 000 euros par exploitation.

Les Länder et le syndicat agricole majoritaire (DBV) souhaitent que la modulation aille vers le développement de l'agriculture en priorité et non vers la gestion de l'espace rural.

Le projet des Pays-Bas se rapprocherait du système de modulation anglais qui consiste à appliquer un taux forfaitaire de 4 à 5 % des montants versés aux producteurs de grandes cultures.

Le dispositif de modulation néerlandais devrait bénéficier aux MAE, avec un taux forfaitaire progressif (plus élevé pour les exploitations ne se convertissant pas à des méthodes de production plus respectueuses de l'environnement) applicable à toutes les exploitations et avec des dérogations pour les petites exploitations.

3. L'IMPORTANCE DU DÉVELOPPEMENT RURAL POUR LES ETATS MEMBRES

Les Etats membres (graphique n°2) ont complété les dotations communautaires par des financements nationaux en contrepartie des crédits communautaires ou en supplément de ceux-ci (« top up », et produit de la modulation des aides directes pour la France et le Royaume-Uni).

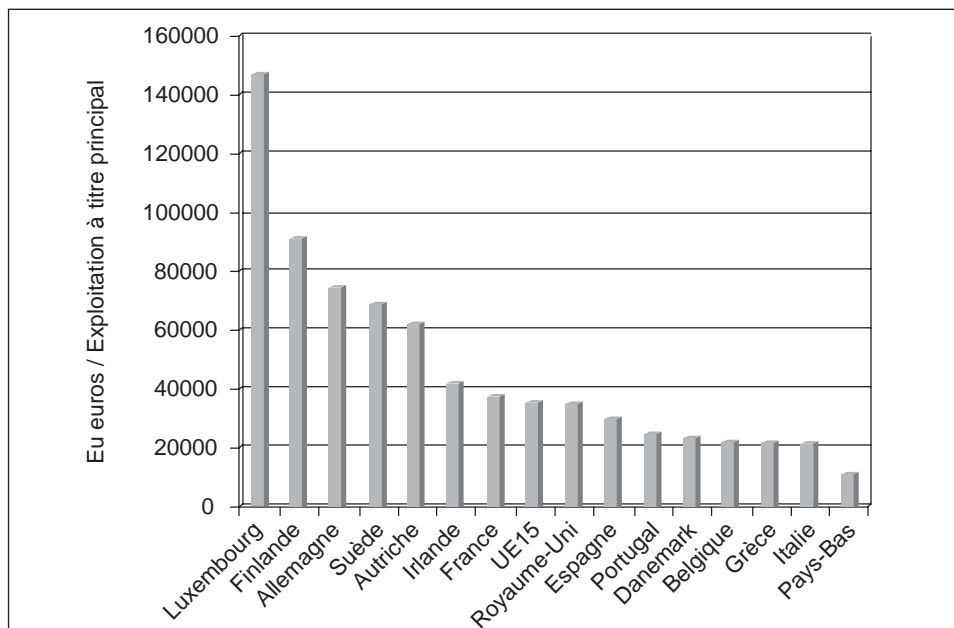
Plutôt que de comparer ces montants dans l'absolu, nous préférons gommer « l'effet taille » des pays en rapportant le montant du total des coûts publics affectés au RDR sur le nombre total d'exploitations à titre principal (cibles privilégiées du développement rural) par pays.

Ainsi, trois groupes de pays se distinguent nettement :

- Les pays qui consacrent un faible budget au RDR au regard du nombre d'exploitations agricoles potentiellement bénéficiaires : les pays méditerranéens, le Danemark, la Belgique et les Pays-Bas.
- Les pays qui allouent un budget proche de la moyenne communautaire : France et Royaume-Uni.

- Les pays qui consacrent un budget relativement important au RDR, par ordre croissant : Irlande, Autriche, Suède, Allemagne, Finlande et Luxembourg.

GRAPHIQUE N°2 : COÛT PUBLIC DÉVELOPPEMENT RURAL 2000-2006*



Source : Commission européenne (d'après Rapport de H.P. Culaud, 2002¹¹)

* = EUROSTAT- Enquête Structure 1997

4. LES ORIENTATIONS DOMINANTES DES PDR

LE NOMBRE DE MESURES PROGRAMMÉES

Les programmes présentés par les Etats-membres ou les régions, en application du RDR, pour la période 2000-2006, se caractérisent par leur diversité, quant au nombre de mesures mises en œuvre (en moyenne 11 sur les 22 prévues par le règlement), à la nature de ces mesures et à la priorité qui leur est accordée.

LES AXES STRATÉGIQUES DES PDR

Pour cette partie, nous nous basons sur les chiffres collectés par le cabinet d'études CLAN Public Affairs dans 5 pays et 7 régions de 3 pays de l'UE dont il a eu la charge d'étudier la mise en œuvre du RDR (cf. bibliographie).

Il s'agit des maquettes financières validées par la Commission européenne qui donnent les prévisions pour la période 2000-2006 des dépenses publiques annuelles par mesure de développement rural programmée.

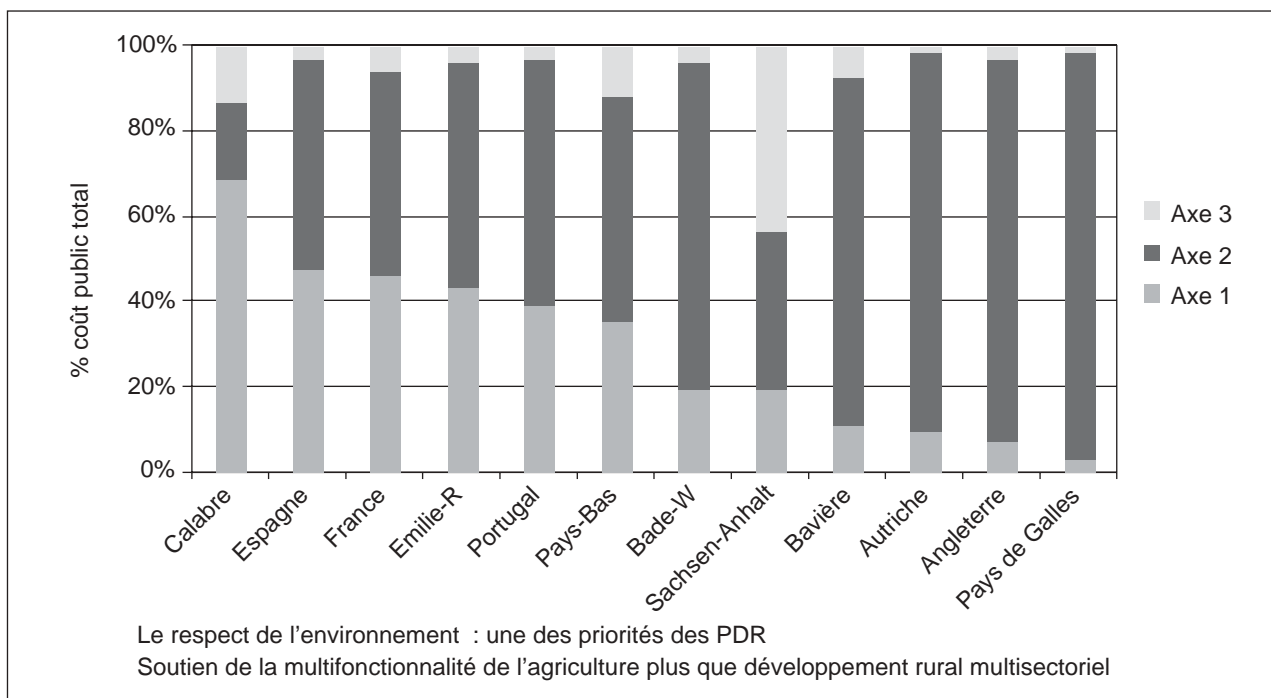
Pour mettre en évidence les priorités de ces 12 PDR, nous avons analysé la répartition financière (en % du total des coûts publics) entre les différentes mesures programmées, que nous avons regroupées en 3 axes distincts :

- **Axe 1** : compétitivité des entreprises (mesures a, b, c, d, g, j, k, l, m, r)
- **Axe 2** : environnement et forêt (mesures e¹², f, h, i, q, t, u)
- **Axe 3** : développement local intégré (mesures n, o, p, s, v)

¹¹ CULAUD H.P., 2002 - L'application des règlements communautaires relatifs au développement rural par nos partenaires de l'Union européenne, MAAPAR, 31 pages.

¹² Le caractère environnemental de la mesure e (= Indemnité compensatoire de handicaps naturels) peut être discuté. Elle peut être considérée comme une aide directe au revenu des agriculteurs de ces zones.

GRAPHIQUE N°3 : LES PRIORITÉS DE 12 PDR



Source : Rapport CLAN, 2002

En analysant les structures des budgets nationaux/régionaux consacrés au développement rural (cf. graphique n°3) selon ces trois axes, on peut distinguer les 3 groupes de pays/régions suivant :

- Les pays/régions où prédomine l'axe 2 (rémunération des fonctions environnementales et sociales de l'agriculture et de la forêt) : Autriche, Bavière, Bade-Wurtemberg, Angleterre, Pays de Galles.

- Les pays/régions où l'axe 1 et l'axe 2 sont les deux axes prioritaires dans des proportions similaires : France, Espagne, Portugal, Emilie-Romagne.

En fait, en Espagne où les Communautés autonomes établissent leur propre PDR, il y a des priorités différentes selon les régions. Ainsi, on peut prendre les exemples de la Catalogne et de l'Aragon : la Catalogne qui est une région très industrialisée et la plus riche d'Espagne, a pu attribuer aux MAE une forte enveloppe budgétaire alors que l'Aragon, dont une grande partie du territoire est en retard de développement, a préféré mettre l'accent sur des mesures économiques et sociales pour lutter contre le vieillissement de la population agricole et la désertification des zones rurales.

- Les pays/régions où l'axe 3 est moins marginal : Sachsen-Anhalt (Objectif 1), Calabre (Objectif 1), Pays-Bas. Toutefois, la structure de leurs budgets témoigne de priorités différentes, respectivement : le développement local intégré (essentiellement mesure 0) ; la compétitivité des entreprises ; la lutte contre les pollutions d'origine agricole.

Le choix de ces priorités laisse apparaître un lien avec les spécificités des milieux agricoles/ruraux des pays/régions de l'UE. Ainsi, on trouve une certaine opposition Nord/Sud, entre Etats membres mais aussi entre les régions d'un Etat membre (Italie, Allemagne) notamment en lien avec les structures des exploitations agricoles (part de l'emploi agricole, taille moyenne des exploitations, taux de pluriactivité, importance des zones de montagne/plaine).

CONCLUSION : DES POLITIQUES NATIONALES/RÉGIONALES DE SOUTIEN DE LA MUTIFONCTIONNALITÉ DE L'AGRICULTURE

Dans la plupart des pays/régions étudiés (sauf le Sachsen-Anhalt), le développement rural est essentiellement axé sur l'agriculture et la forêt. Les principaux bénéficiaires en sont les exploitants agricoles, les exploitants et propriétaires forestiers.

D'autres types de bénéficiaires, en lien étroit avec le secteur agricole et sylvicole, peuvent également élargir aux aides du RDR (industries du bois, industries agroalimentaires, centres de formation, communes, parcs naturels régionaux, groupements pastoraux, associations foncières pastorales, etc.).

Seules certaines mesures dites de l'article 33 (n, o, p, s et v) ouvrent une possibilité à d'autres secteurs du monde rural de bénéficier des aides du RDR. Cette ambition se réalise pour l'essentiel à travers le programme communautaire LEADER+.

On peut noter qu'en Espagne, avec le programme PRODER, la démarche LEADER est combinée avec certaines mesures du RDR pour faire du développement local dans les zones en Objectif 1.

D - LES PROCÉDURES DE MISE EN ŒUVRE

Cette partie se base sur les travaux du cabinet CLAN sur la mise en œuvre du RDR dans 8 pays membres de l'UE (cf. étude n°1 en bibliographie).

1. LES CIRCUITS DE PAIEMENT

Les systèmes de paiement varient fortement d'un pays à l'autre : sources de financement, agence de paiement nationale ou régionale... :

- En France, les CTE font l'objet d'un co-financement national (Etat/Collectivités territoriales), mais l'agence de paiement est nationale.
- En Autriche, le système de paiement est fortement centralisé.
- En Italie, il existe des agences de paiement régionales.

Dans tous les pays étudiés, la mise en œuvre du 2^e pilier se caractérise par une extrême lourdeur administrative.

Une simplification des réglementations communautaires s'impose.

On peut notamment mentionner la lourdeur de la procédure d'agrément par la Commission des plans présentés par les Etats-membres, le manque de flexibilité du dispositif (notamment l'impossibilité de réaffecter à d'autres actions les crédits non dépensés), la complexité des procédures de révision exigées, l'excès des contrôles...

Il serait intéressant d'analyser le coût moyen de traitement d'un dossier à tous les stades de la procédure (élaboration, paiement, suivi, contrôles).

2. LES MODALITÉS D'INSTRUCTION DES DOSSIERS ET LES CRITÈRES DE SÉLECTION

Schématiquement, les modalités d'instruction des dossiers de mesures du RDR telles qu'elles ont pu être observées au niveau de 12 pays/régions de l'UE relèvent d'une combinaison variable de deux logiques :

LA LOGIQUE GUICHET :

L'attribution des aides est automatique dès lors qu'il y a respect des critères d'éligibilité préétablis, sur la base du principe « premier venu, premier servi ».

Exemples : les programmes agri-environnementaux¹³ en Autriche (ÖPUL) ou au Bade-Wurtemberg (MEKA)

Les agriculteurs choisissent un certain nombre de mesures (modules) et donc un certain nombre de critères à respecter et reçoivent les aides correspondant aux différents cahiers des charges.

LA LOGIQUE PROJET :

Les dossiers présentés sont soumis à une sélection qualitative. Le seul respect des critères d'éligibilité n'est pas automatiquement suffisant pour obtenir un financement.

Dès lors, les approches reposant sur un projet collectif, des actions menées en partenariat, prenant en compte les spécificités d'un territoire, peuvent être privilégiées.

LE DÉPASSEMENT DES SEULS CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ PEUT AVOIR DES ORIGINES DIVERSES :

UN DÉPASSEMENT DES SEULS CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ POUR DES RAISONS IDÉOLOGIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES

Exemple : Le Rural Enterprise Scheme en Angleterre

Le système de « Grant » (subvention) est très répandu en Angleterre. Les aides sont attribuées selon un système d'appel d'offres permettant de sélectionner les dossiers les plus valables. Ainsi, par exemple, le Rural Enterprise Scheme met fortement l'accent, pour la sélection des projets, sur le ratio rentabilité économique / impact social et environnemental.

LE RURAL ENTERPRISE SCHEME EN ANGLETERRE

Le Rural Enterprise Scheme (RES) est un des 3 « Project based Scheme » du PDR anglais.

Le RES a été conçu pour soutenir des projets favorisant un développement durable et diversifié, stimulant l'économie rurale, englobant des volets économiques, sociaux et environnementaux (mesures l, m, o, p, q, r, s et t du RDR).

CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ

LES CATÉGORIES CONCERNÉES :

- Agriculteurs ;
- Communautés de groupes ruraux ;
- Entreprises rurales ;
- Les organisations du secteur public ne sont pas éligibles.

LES ZONES ÉLIGIBLES :

- Le RES est applicable sur l'ensemble du territoire anglais à l'exception des zones Objectif 1 où s'appliquent des systèmes de financement spécifiques.
- Les zones Objectif 2 sont visées en priorité.

¹³ Les programmes MEKA et OPUL sont présentés plus loin dans la 2^e PARTIE.

PROCÉDURE DE SÉLECTION

- L'évaluation du projet est régionale (Ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (DEFRA), et « Farming and Rural Conservation Agency »).
- Critères de sélection : utilité propre et valeur ajoutée du projet, résultats escomptés, faisabilité économique, impact social et environnemental ; contribution à des objectifs politiques plus larges ; compatibilité avec les priorités régionales ; viabilité financière.
- Sont privilégiés les projets collectifs issus d'initiatives locales, ainsi que les projets s'inscrivant dans plusieurs volets du RES.
- Il est possible d'introduire des demandes pour d'autres Schemes. Certains projets requièrent même de s'inscrire dans 2 Schemes ou plus, pour déployer tout leur potentiel.
- La sélection des projets s'effectue selon un principe de scoring : les projets répondant à l'appel à proposition sont classés en fonction de leur intérêt ; les fonds sont ensuite alloués sur la base d'un budget fixe aux projets les mieux classés.

UN DÉPASSEMENT DES SEULS CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ POUR DES RAISONS FINANCIÈRES

Exemple : Les accords agroenvironnementaux en Emilie-Romagne
Pour la mise en œuvre des mesures agri-environnementales, dans le nouveau règlement communautaire (RDR), la Région d'Emilie-Romagne a tenté de conjuguer soutien sur l'ensemble du territoire et priorité au financement des zones les plus sensibles. La faible disponibilité des ressources a contribué à rendre indispensable la définition de priorités.

LES ACCORDS AGROENVIRONNEMENTAUX EN EMILIE-ROMAGNE

La région a mis au point un nouvel outil de définition de zones d'actions prioritaires, l'accord agroenvironnemental. Il est laissé aux acteurs locaux le soin d'identifier sur leur territoire une zone sensible ou menacée et de proposer les moyens d'action adéquats pour résoudre le problème posé. La somme des superficies des exploitations agricoles participant à un même accord doit cependant couvrir 40 % de la zone concernée par cet accord. Les exploitants adhérant à un accord agroenvironnemental sont prioritaires dans l'accès au financement.

Il est laissé aux Provinces le choix de financer ou non les accords agroenvironnementaux.

Pour ce qui concerne les autres demandes, des points de priorité sont attribués. Ces points permettent l'établissement d'un classement déterminant l'accès au financement. La Région en fixe une partie et laisse à chaque Province la possibilité d'augmenter les points régionaux jusqu'à les doubler, ou d'augmenter les combinaisons entre les mesures.

Au niveau régional, les priorités définies suivent trois types de paramètres :

- le territoire : priorité est donnée aux accords agroenvironnementaux, puis aux zones préférentielles puis aux zones ordinaires,
- le sujet qui fait la demande : priorité aux jeunes agriculteurs de moins de 40 ans, puis aux personnes ayant déjà adhéré au règlement 2078/92,
- les techniques : priorité aux mesures les plus environnementales, puis à l'agriculture biologique puis à l'agriculture intégrée non associée à d'autres mesures.

Ces priorités sont décidées en coordination avec les organisations professionnelles, les provinces et les différents secteurs de l'agriculture régionale.

Une incitation de 20 % est prévue dans les zones prioritaires et le soutien accordé à l'ha est de 10 % supérieur pour les introductions par rapport aux maintiens.

S'AGISSANT DE L'EFFICACITÉ¹⁴ DES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS, IL N'EXISTE PAS D'OUTIL DE MESURE GLOBALE DE LA PERFORMANCE.

Le système « projet » est-il globalement plus efficace que le système « guichet » en termes de coût/bénéfice ? L'approche territoriale et l'approche contractuelle apportent-elles une valeur ajoutée additionnelle ? A ces questions, on ne peut pour l'instant apporter de réponses définitives.

Les évaluations à mi-parcours constituent un moment opportun pour chiffrer avec précision le rapport coût/avantage de chacun des systèmes mis en place dans les pays/régions de l'UE.

¹⁴ Le terme d'efficacité recouvre ici plusieurs significations :
= efficacité de la procédure = rapidité d'instruction et de paiement, facilité de contrôles, ...
= efficacité par rapport aux objectifs visés par les programmes = impact sur le revenu des agriculteurs, impact sur les territoires, ...

2^e PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES EN EUROPE

La généralisation des mesures agroenvironnementales (MAE) dans l'Union Européenne (cf. encadré ci-dessous) et l'introduction des CTE en France constituent un accroissement de la gamme des politiques contractuelles appliquées à l'agriculture.

Pour l'heure, elles se superposent aux réglementations (directive « Nitrates », directive « Habitats »,...) et au système de taxes et de subventions préexistant.

Par opposition aux politiques réglementaires, les mesures agri-environnementales relèvent des politiques incitatives. Elles sont caractérisées par un transfert financier, des conditions d'éligibilité (définissant la population-cible et/ou le zonage) et les engagements (cahiers des charges) que doivent respecter les agriculteurs volontaires. L'incitation, justifiée par les bénéfices qu'elle procure, compense la perte d'option dans le système de choix individuels des agriculteurs concernés.

Le contrat vise à révéler une information détenue par les agriculteurs mais cachée à l'Etat. C'est pour cette raison que le contrat est un bon outil pour exprimer une offre environnementale des agriculteurs fortement marquée par les conditions locales des agro-écosystèmes.

HISTORIQUE DES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES DE L'UE

C'est au cours des années 80 qu'un nouveau discours sur les relations entre l'agriculture et l'environnement s'introduit dans la Communauté européenne, sous l'influence de plusieurs Etats membres (Danemark, Pays-Bas et Royaume-Uni). Ce discours sera matérialisé par l'introduction des premières mesures agri-environnementales dans le règlement (CEE) n°797/85 de 1985.

L'article 19 du R (CEE) n° 797/85 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures agricoles

L'article 19 du règlement (CEE) n°797/85 pose les bases d'une compensation financière en faveur des agriculteurs situés dans une zone sensible et qui s'engagent à modifier leur combinaison productive afin de préserver la qualité de l'environnement.

L'article 19 n'est cependant pas contraignant pour les Etats de l'Union.

L'article 19 n'est mis en œuvre que très tardivement dans la plupart des Etats membres ou seulement à titre expérimental.

Le R (CEE) n°2078/92 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel

Les interventions agri-environnementales de l'UE seront consolidées en 1992 lors de la réforme de la PAC, dans le cadre des mesures d'accompagnement à travers le règlement (CE) n°2078/92.

Ce règlement constitue une nouveauté quant à l'acceptation pour la première fois au sein de l'UE d'un ensemble articulé de mesures agri-environnementales à caractère obligatoire pour les Etats membres s'appliquant à tout leur territoire.

La mise en marche du programme agri-environnemental a signifié aussi une nouveauté en termes de procédure administrative, du fait qu'il établit un système d'engagements individualisés (contrat) entre l'agriculteur qui désire y recourir et les pouvoirs publics.

La mesure f du R (CE) n°1257/99 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA

Il faut attendre 1999 pour que les mesures agri-environnementales (MAE) soient intégrées dans un programme plus global, dans le cadre du règlement de développement rural (RDR).

Parmi les 22 mesures du RDR, la mesure agroenvironnementale ou mesure f (articles 22 à 24) est la seule qui est d'application obligatoire pour les Etats membres.

Le principe du contrat est confirmé dans la mesure où un soutien est accordé aux agriculteurs qui souscrivent des engagements agroenvironnementaux (qui doivent aller au-delà de la simple application des bonnes pratiques agricoles habituelles)¹⁵, pour une durée minimale de 5 ans.

¹⁵ = les pratiques agricoles qu'un agriculteur raisonnable appliquerait dans la région concernée.

Chaque Etat membre doit définir des standards vérifiables comprenant le respect des exigences environnementales obligatoires d'ordre général. L'aide versée annuellement, dans le respect des plafonds communautaires, doit être calculée en fonction : de la perte de revenus encourue, des coûts additionnels résultant des engagements et de la nécessité de fournir une incitation financière d'au plus 20 % de la prime (y compris des investissements non productifs).

A - LA PROGRAMMATION ET LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES F DU RDR

Le cadre d'application des MAE pour 2000-2006 est moins rigide que celui des règlements précédents, laissant aux Etats membres une relative liberté quant à la mise en œuvre du dispositif. Il en résulte une grande diversité d'application, le succès au sein des Etats membres dépendant entre autre de l'articulation de dispositifs politiques et organisationnels à différents niveaux (national, régional et local).

1. LE POIDS BUDGÉTAIRE DES MAE DANS L'UE

LES MAE ONT ÉTÉ CONSIDÉRABLEMENT RENFORCÉES DANS LE CADRE DU RDR :

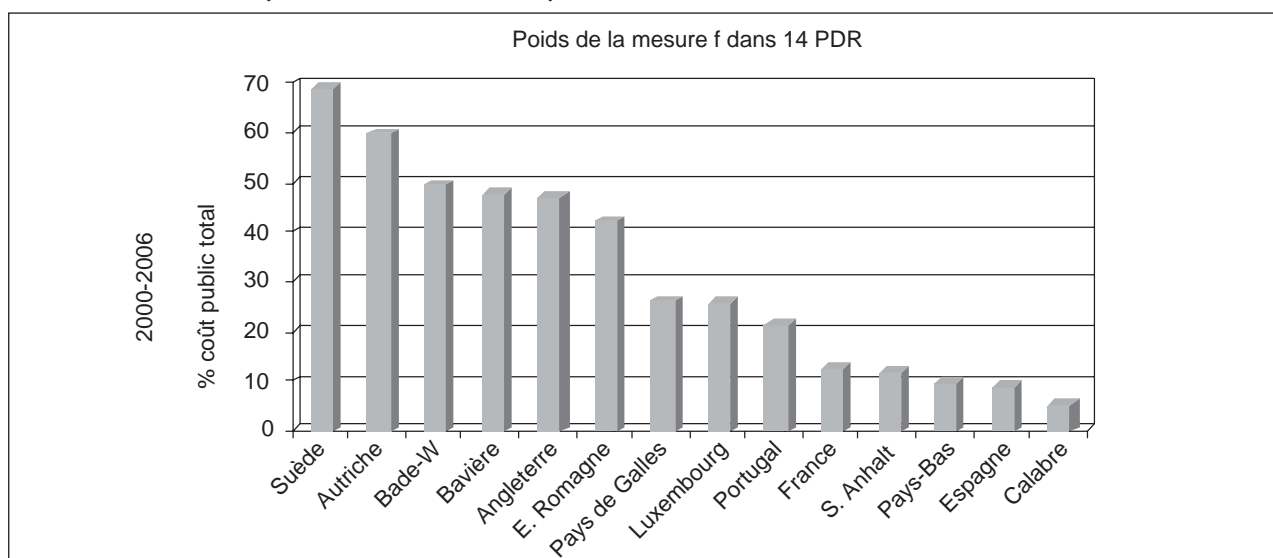
DES DÉPENSES DANS L'UE EN HAUSSE

La dépense annuelle moyenne (UE et national) pour les MAE devrait augmenter de 68 %, passant de 2,2 milliards d'euros par an durant la période 1994-1999 à 3,7 milliards d'euros par an pour la période 2000-2006¹⁶.

LA MESURE F EST BIEN DOTÉE DANS LA PLUPART DES PDR

Les mesures agroenvironnementales sont les seules à être obligatoires dans tous les PDR et elles représentent souvent une part conséquente des budgets des PDR (nationaux ou régionaux) : en moyenne, la mesure f représente 30 % du coût public 2000-2006 des PDR, pour atteindre 50 % en Bade-Wurtemberg, 60% en Autriche et 69 % en Suède (cf. graphique n°4).

GRAPHIQUE N°4 : LE BUDGET AFFECTÉ AUX MAE AU TITRE DU RDR (COÛT PUBLIC 2000-2006) DANS QUELQUES PAYS/RÉGIONS DE L'UE *



Source : PDR

* y compris produit de la modulation des aides directes

¹⁶ Commission européenne, Newsletter n°38, Octobre 2001.

LE POIDS DES ANCIENNES MESURES (R 2078/92)

Dans certains pays (comme la France et l'Italie), les financements alloués aux MAE servent en grande partie au paiement des anciennes MAE, ce qui laisse peu de marge pour financer de nouvelles mesures.

2. LE RÔLE DES RÉGIONS

Comme pour l'ensemble des mesures de développement rural et peut-être plus encore, le partage des responsabilités entre l'Etat central et les régions dans l'élaboration et la gestion des mesures agroenvironnementales, pour la période 2000-2006, est marqué par la recherche d'un difficile équilibre entre l'exigence d'équité pour tous les bénéficiaires potentiels du territoire, et la plus grande efficacité de mesures adaptées aux spécificités locales.

EN FRANCE : UN CATALOGUE NATIONAL, COORDONNÉ PAR LES RÉGIONS

En France, le nouveau dispositif agroenvironnemental adopté repose essentiellement sur un outil, le CTE (Contrat Territorial d'Exploitation) par l'intermédiaire duquel un agriculteur peut souscrire une ou plusieurs MAE ainsi que d'autres mesures du RDR, ce qui est supposé favoriser l'intégration à terme par l'agriculteur des changements de pratiques préconisés dans son système de production. Depuis mai 2002, de nouvelles MAE peuvent être souscrites en dehors des CTE.

La mesure f du RDR a été déclinée en 153 sous mesures agroenvironnementales spécifiques (et donc 153 cahiers des charges différents proposés aux agriculteurs), dont la liste a été élaborée après des consultations locales. Sur la base de ces 153 sous - mesures, chaque région est libre de fixer le nombre de mesures à mettre en œuvre ainsi que le montant des subventions (dans le respect des plafonds).

Jusqu'à présent, sur les 153 MAE proposées dans le catalogue national, peu sont utilisées : les actions agroenvironnementales les plus mobilisées sont celles concernant la gestion extensive des prairies, l'adaptation de la fertilisation, la lutte raisonnée, l'implantation de cultures intermédiaires et l'entretien des haies.

Pour comparer le dispositif français avec des systèmes politico-administratifs différents, on prendra l'exemple de 3 pays à systèmes décentralisés que sont l'Autriche, l'Espagne et l'Italie pour montrer par ordre croissant l'importance du rôle joué par les régions.

EN AUTRICHE : UN PROGRAMME NATIONAL, AVEC 3 MESURES RÉGIONALES

L'Autriche a choisi, malgré le pouvoir des Länder qui la constituent, d'établir un plan au niveau fédéral, en matière de développement agricole et rural et d'environnement.

Toutefois, afin de prendre en compte les situations régionales, l'Autriche a laissé aux Länder la possibilité de définir des mesures agroenvironnementales de protection de la nature et des éléments du paysage sur leur territoire, en particulier sous la forme de projets collectifs.

Par ailleurs, le programme agroenvironnemental autrichien, nommé ÖPUL, intègre 3 mesures qui existaient déjà dans 3 régions particulières, afin qu'elles

bénéficient du cofinancement du plan de développement rural (conservation des nappes souterraines dans la région de Salzburg, programme «éco-points» en Basse-Autriche et protection préventive des eaux dans des zones particulièrement sensibles).

Les autorités compétentes pour la gestion et le suivi du PDR sont le Ministère fédéral de l'agriculture, en son nom propre ou par l'intermédiaire de l'AMA (Agramarkt Austria) en ce qui concerne les MAE, le boisement et les indemnités compensatoires.

EN ESPAGNE : UN PROGRAMME HORIZONTAL QUI LAISSE DES MARGES DE MANŒUVRE AUX RÉGIONS

En Espagne, les MAE ont été programmées par le MAPA (Ministère national de l'agriculture) dans un programme national regroupant les mesures d'accompagnement, après consultation des Communautés autonomes (CCAA) concernées¹⁷.

Les spécificités régionales ont certes été « gommées », mais les CCAA disposent de marges de manœuvre par rapport à ce cadrage national puisque :

- Elles peuvent choisir de mettre en œuvre ou non les mesures définies dans le plan horizontal, selon leurs objectifs et les spécificités de leur territoire. Ainsi, les gouvernements régionaux peuvent sélectionner les mesures qui les intéressent, définir les dispositifs de mise en œuvre et même fixer le montant des primes octroyées, dans le respect des limites supérieures fixées par Madrid, mais ils ne peuvent ni définir de nouvelles mesures ni revoir à la baisse le niveau de contraintes défini par le Ministère national.
- Elles sont responsables de la gestion des mesures de développement rural, depuis la diffusion des informations auprès des bénéficiaires potentiels jusqu'au paiement et aux contrôles. Le suivi et l'évaluation des mesures d'accompagnement sont toutefois assurés au niveau national par deux comités de suivi, pour les zones d'Objectif 1 et pour les zones hors objectif 1.
- Elles gèrent directement les fonds du Ministère attribués dans le cadre du cofinancement Europe - Etat - Région, qu'elles peuvent traiter comme des ressources propres, et donc les orienter vers les mesures qu'elles ont défini comme prioritaires. Ainsi, les Communautés Autonomes bénéficient sur ce point d'une plus grande liberté d'action que les Régions italiennes, qui ne peuvent pas disposer des ressources nationales aussi librement même si elles établissent leurs propres lignes d'actions pour l'ensemble du développement rural.

EN ITALIE : LE RÔLE PRÉDOMINANT DES RÉGIONS

En Italie, les MAE sont programmées dans les Plans de développement Rural des régions (PDRR), comme pour l'ensemble des mesures du RDR. Ce sont également les Régions qui assurent la mise en œuvre des mesures, leur suivi, contrôle et évaluation.

En revanche, le financement est assuré conjointement par l'Etat et les Régions, à l'exception des mesures d'accompagnement uniquement financées par l'Etat. L'Etat distribue les fonds entre les différentes régions, sur des critères agricoles

¹⁷ Parmi les 17 Communautés autonomes espagnoles, le Pays Basque et la Navarre ont leur propre programme du fait d'un statut particulier.

et sur des critères négociés au cours de rencontres entre l'Etat et les Régions. Chaque région doit présenter une prévision de dépense annuelle et doit s'y tenir. Les fonds pour l'ensemble des 20 régions sont gérés par un organisme payeur national, l'AGEA (Agenzia per l'Erogazione in Agricoltura), qui réalise les paiements à la demande des Directions agricoles des régions. La régionalisation se poursuit avec la mise en place actuellement d'organismes payeurs régionaux.

La région est responsable des orientations, du contrôle et de la gestion de l'ensemble du PDRR mais ce sont les autorités locales (Provinces et Communautés de Montagne) qui accomplissent les tâches de mise en œuvre (diffusion de l'information, traitement des demandes, contrôles).

En Italie, la recherche de l'efficacité des mesures semble particulièrement poussée puisque les provinces peuvent définir leurs priorités d'action dans le cadre de Plans Locaux de Développement Rural (PLDR), et privilégier ainsi l'application de certaines mesures parmi celles définies dans le PDR régional (PDRR).

3. LES TYPES DE MESURES AGROENVIRONNEMENTALES PROGRAMMÉES

LA PRISE EN COMPTE DES PRATIQUES RESPECTUEUSES DE L'ENVIRONNEMENT EXISTANTES

La reconnaissance des pratiques respectueuses de l'environnement existantes est relativement floue dans le règlement de développement rural, si bien que les mesures proposées par les Etats membres dans le but de maintenir ces pratiques sont parfois difficiles à faire accepter par la Commission.

C'est ainsi que la reconduction pour la période 2000-2006 de la prime à l'herbe française, qui visait à soutenir l'élevage extensif, avait été rejetée. En revanche, il semble que d'autres Etats aient rencontré moins d'oppositions :

- Des régions italiennes (Toscane et Lombardie) ont mis en œuvre des mesures de maintien des productions biologique et intégrée, qui bénéficient toutefois d'une prime inférieure à celle octroyée dans le cadre d'une conversion.
- En Espagne, le programme agroenvironnemental intègre une mesure de maintien des systèmes traditionnels de rotation incluant du tournesol ainsi que le maintien de systèmes de cultures de haut intérêt environnemental et spécifiques à certaines zones comme les Canaries.
- En Autriche, le programme agri-environnemental ÖPUL est basé sur la reconnaissance et la rémunération des pratiques environnementales existantes, en subventionnant les exploitations qui acceptent de rester en partie extensives, en particulier dans les zones alpines qui couvrent 70% du territoire.

Ces MAE apparaissent se limiter à de simples compléments de revenu, payés pour des parcelles où les pratiques extensives préexistent.

DES MESURES D'EXTENSIFICATION PLUS QUE DE PROTECTION DE LA NATURE ET DES PAYSAGES

Les différents programmes étudiés visent en priorité la lutte contre les pollutions agricoles par l'extensification des pratiques, par rapport à la protection de la nature et des paysages :

- Les différents programmes agroenvironnementaux étudiés sont en grande partie tournés vers l'extensification des méthodes de production : réduction de l'utilisation des intrants, agriculture intégrée, agriculture biologique, conversion des terres arables en prairies, réduction du chargement, mise en jachère ou retrait des terres de la production. La plupart de ces mesures sont applicables sur l'ensemble du territoire régional ou national, selon le niveau d'élaboration du programme, et à toutes les cultures ou espèces animales avec des adaptations en terme de contraintes et de montant de la prime (puisque celui-ci est fixé par rapport aux pertes et surcoûts occasionnés par les engagements).
- A côté de ces mesures transversales destinées avant tout à lutter contre les pollutions d'origine agricole, les mesures destinées à la protection de la nature telles que le maintien des éléments du paysage et de la biodiversité, la protection des espèces végétales et races animales locales menacées ou la lutte contre l'érosion, revêtent une importance mineure au regard des financements qui leur sont attribués.

4. UNE APPLICATION DIVERSE D'UNE MÊME MESURE : L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

Parmi toutes les mesures agroenvironnementales, le soutien à l'agriculture biologique (AB) représente une mesure particulière dont les enjeux sont importants pour les pays de l'UE. Le marché des produits biologiques est en effet un marché de niche en plein développement en raison d'une très forte demande de consommateurs soucieux de leur santé et de l'environnement.

L'étude comparative des mesures appliquées en faveur de l'agriculture biologique (AB) dans l'UE a porté sur 8 pays (cf. étude n° 5 en bibliographie) : l'Allemagne (Mecklembourg et Rhénanie du Nord Westphalie), l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie (Emilie-Romagne et Sicile), le Royaume Uni et la Suède.

LES DIFFÉRENTS TYPES DE MAE AGRICULTURE BIOLOGIQUE

La comparaison des différentes MAE pour l'agriculture biologique dans les pays étudiés permet notamment d'identifier trois modèles d'aides :

- Une aide à la conversion (avec une subvention uniquement pendant la période de conversion)
- Une aide conversion / maintien (des subventions différentes pour la période de conversion et le maintien du mode de production biologique)
- Une aide non différenciée (les montants des subventions sont identiques que ce soit pendant la période de conversion ou pour le maintien du mode de production biologique).

Le soutien à l'élevage biologique se décline lui aussi suivant trois modèles d'aides :

- Une aide par UGB ;
- Une aide indirecte /ha de prairie ;
- Une aide indirecte pour l'élevage : Primes plus élevées /ha de prairie et dépendant de la présence d'UGB.

La France se singularise par rapport aux autres Etats membres par l'outil utilisé (le CTE) et par un système de dégressivité des aides.

L'Espagne a instauré une aide pour l'apiculture biologique tandis que la Suède est le seul pays à utiliser l'aide directe par UGB pour soutenir l'élevage. La Suède se distingue aussi par la période de conversion qui n'est que d'un an, ce qui permet à l'agriculteur de vendre plus rapidement ses produits avec le label bio. La Flandre, quant à elle, a prévu une aide spécifique pour l'élevage porcin biologique.

LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ

Chaque pays a conditionné les engagements pour la MAE Agriculture biologique suivant ses objectifs.

Les principales conditions qui peuvent être imposées sont la conversion totale de l'exploitation, la certification obligatoire, la formation obligatoire, la commercialisation des produits et des exigences concernant les surfaces engagées.

D'autres conditions ont pu être ajoutées suivant la situation et les objectifs (ex : renaturaliser, effectuer des analyses, être d'agriculteur à titre principal). Ces conditions peuvent freiner les adhésions à la mesure mais peuvent aussi servir de barrière de sécurité.

LE MONTANT DES AIDES

Des différences importantes dans le montant des aides s'observent d'un pays à l'autre.

- L'Espagne, la Grande-Bretagne et le Mecklembourg attribuent des aides dont le niveau est compris entre 15 et 30 % des plafonds communautaires (excepté pour les cultures pérennes au Mecklembourg).

L'Espagne, malgré les faibles montants accordés, a une agriculture biologique dynamique, mais elle ne représente que 1,7 % de la SAU. Les montants sont peu élevés en raison de l'adaptation précise de l'indemnité par culture et de la facilité à se convertir à l'agriculture biologique, l'agriculture conventionnelle étant très extensive. En outre, les besoins de main d'œuvre supplémentaires induits par l'agriculture biologique se font moins ressentir en Espagne car les exploitations emploient ordinairement beaucoup de personnes.

La Grande-Bretagne a déterminé des montants d'aide extrêmement bas, d'une part parce qu'à l'origine (avant 1999) ces aides étaient largement inférieures au niveau européen et d'autre part en raison du manque de soutien politique dont souffre actuellement l'agriculture biologique en Grande Bretagne. De ce fait, l'agriculture biologique britannique pâtit d'un double désavantage (des montants faibles et une aide uniquement pour la conversion), ce qui explique le faible développement de l'agriculture biologique (2,3 % de la SAU en bio).

Le Mecklembourg a déterminé des montants peu élevés pour deux raisons. La première est le manque de disponibilité financière de ce Land (classé en zone d'objectif 1), et la seconde la taille importante des exploitations (> à 1 000 ha) qui toucheraient alors des subventions très élevées par exploitation.

- Les pays pour lesquels les montants sont les plus élevés par exploitation sont l'Autriche et la Sicile (respectivement 8,5 et 9,4 % de la SAU en bio).

Ces deux pays attribuent des montants dont le niveau est supérieur à 50 % du plafond communautaire et atteint parfois ce plafond. Le niveau élevé des aides combiné à une aide non différenciée a donc contribué à développer l'agriculture

biologique puisque ce sont les pays où elle est la plus développée (l'Autriche est le premier pays bio européen en % de SAU).

- La Rhénanie du Nord Westphalie (RNW), la France et l'Emilie-Romagne ont choisi des montants pour les aides à l'agriculture biologique globalement dans la moyenne européenne, c'est à dire compris entre 40 et 50 % des plafonds communautaires pour les cultures annuelles et les cultures fourragères et compris entre 50 et 70 % pour les cultures pérennes.
- La Belgique et la Suède ont choisi des montants d'aide très élevés pour certaines productions (les cultures pérennes et maraîchères).

LES AUTRES TYPES DE SOUTIEN À L AGRICULTURE BIOLOGIQUE

En dehors des MAE et du soutien direct à l'agriculture biologique, le règlement de développement rural a permis d'aider les agriculteurs bio grâce à des aides à l'investissement, pour la certification, la formation et la commercialisation. Ce dernier type d'aide peut être divisé en trois catégories :

- Les aides au groupement de producteurs ;
- Les aides à l'amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits bio ;
- Les autres aides (développement d'idées et concept de commercialisation, structuration des filières).

Le choix de la forme de la MAE et d'autres aides ont été réalisés suivant deux raisons différentes :

- soit suivant des objectifs environnementaux : les pays s'étant fixés des objectifs environnementaux ont peu développé l'aspect commercialisation des produits, ils n'ont pas instauré d'aides spécifiques pour les investissements et la commercialisation. Ce sont la Suède, l'Autriche et l'Italie, pays où l'agriculture bio est la plus développée.
- soit suivant des objectifs économiques : les pays ayant comme objectif principal l'aspect économique de l'agriculture bio ont mis en place des aides pour les investissements et la commercialisation. C'est le cas de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne, de la Belgique et de la France. En France les aides à l'investissement et à la commercialisation s'articulent avec la MAE CAB (Conversion vers l'agriculture biologique) dans le CTE afin de permettre à l'exploitant de développer un projet personnel et cohérent.

Les principaux éléments abordés précédemment sont récapitulés dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU N°4 : LES MODES DE SOUTIEN À L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE DANS LES PAYS/RÉGIONS ÉTUDIÉS.			
	Montants élevés Peu de contraintes	Montants élevés Nombreuses contraintes	Montants faibles Nombreuses contraintes
Aide non différenciée	Suède (13 %) Autriche (8,5 %)	Sicile (9,4 %)	Espagne (1,7 %)
Conversion/Maintien	Belgique (1,3 %)	RNW (1,4 %) Emilie-Romagne (6,7 %)	Mecklembourg (6,2 %)
Conversion	France (1,3 %)		Royaume-Uni * (2,3 %)

Entre parenthèse : le % de SAU bio en 2000.

* Depuis 2002, le RU a introduit une aide au maintien.

5. DIFFÉRENTES MODALITÉS DE CALCUL DES AIDES POUR DES MESURES ÉQUIVALENTES

RAPPEL DU PRINCIPE D'INDEMNISATION DES MAE

Dans le RDR, l'indemnisation des MAE consiste en une aide à la surface calculée en fonction des surcoûts et des manques à gagner qu'entraîne pour l'agriculteur le respect de l'engagement, et de l'éventuelle nécessité de fournir une incitation financière plafonnée à 20 % du total des surcoûts et manques à gagner.

Ce mode de calcul du soutien financier aux pratiques agricoles favorables à l'environnement a le mérite de fournir aux services de la Commission européenne un cadre simple facilitant l'instruction des programmes présentés par les différents Etats-membres.

Ce principe d'indemnisation présente certaines limites :

- Il peut se heurter à un problème d'incitation : dès qu'ils entraînent la remise en cause d'une culture primée par le premier pilier comme le maïs, les contrats agrienvironnementaux doivent compenser la perte de la prime correspondante, en général de plusieurs centaines d'Euros à l'hectare, avant même de commencer à rémunérer un effort de l'agriculteur.
- Il peut faire apparaître l'agroenvironnement comme une contrainte coûteuse et risque d'entretenir une image négative de telles pratiques chez les agriculteurs peu sensibles aux questions d'environnement.
- Il limite la portée du dispositif en restreignant le nombre d'actions finançables. En effet, certaines pratiques ou certains modes de production favorables à l'environnement ne trouvent pas voie à financement dès lors que l'on ne peut pas prouver qu'ils induisent une perte économique ou un surcoût pour l'exploitant par rapport aux pratiques habituelles.

Le passage d'un principe d'indemnisation des contraintes à celui d'encouragement financier pour services rendus serait de nature à élargir le champ d'intervention de l'agroenvironnement en rendant plus facilement éligibles des pratiques agricoles et des modes de production durables (comme les systèmes herbagers par exemple) et à rendre plus cohérent les discours en faveur de l'agroenvironnement. Il convient donc de réfléchir à un mode de rémunération des externalités positives de l'agriculture qui puisse conforter, en les accompagnant durablement, les systèmes de production agricoles multifonctionnels.

B) DES EXEMPLES

Le tableau ci-dessous indique le montant des primes correspondant aux mesures agroenvironnementales mises en œuvre dans quelques pays/régions en faveur du riz et des oléagineux, ainsi que l'existence ou non d'une incitation par rapport à la simple compensation des pertes et surcoûts occasionnés par la mise en œuvre des engagements agroenvironnementaux sur les parcelles engagées (cf. étude n°4 en bibliographie).

TABLEAU N°5 : COMPARAISON DU MONTANT DE LA PRIME ATTRIBUÉE DANS LES DIFFÉRENTES RÉGIONS AU TITRE DES MESURES AGROENVIRONNEMENTALES ÉTUDIÉES POUR 2000-2006

Filières concernées	Oléo-protéagineux				Riz	
	Régions	Aragon	Toscane	Autriche	Catalogne	Lombardie
Mesures	Rotation	Production intégrée	Mise en herbe	Réduction intrants	Riz en zones humides	Production intégrée
Prime (euros/ha)	60,10	300	50,87	98,11	504, 85	135
Incitation	non	non	non	9,1 %	non	2,1 %

Ces montants résultent de différentes modalités de calcul du montant de la prime attribuée dans les différentes régions au titre des MAE étudiées 2000-2006.

En Autriche, les différences de coûts et de revenu ont été calculées par rapport aux normes de la mesure de base de l'ÔPUL, la prime de la mesure de base étant elle-même calculée par rapport au code des bonnes pratiques agricoles habituelles, afin de ne pas subventionner deux fois le même effort.

La nécessité d'une majoration des primes par rapport à la seule compensation des pertes de revenu a été prise en compte sans qu'il y ait réellement eu de calcul d'une incitation, la compensation des pertes ayant simplement été arrondie à la hausse.

Les moyennes utilisées sont jugées peu représentatives compte tenu des nombreuses variations selon les régions et les structures de production.

En Espagne, le montant maximal des différentes primes a été calculé par rapport aux économies et surcoûts engendrés par la mise en œuvre des contraintes environnementales sur les parcelles, sur la base de moyennes nationales jugées peu représentatives de la grande hétérogénéité du territoire espagnol.

En Lombardie et en Toscane, la détermination de l'indemnité pour les MAE s'appuie sur le calcul par hectare des variations de la marge brute (coûts et produits) liées à l'application de ces mesures par rapport à une situation de base vérifiant la norme des bonnes pratiques agricoles habituelles, et ce pour chacune des principales cultures de la région. Ce calcul s'appuie sur des données issues des évaluations de l'application du règlement CE 2078/92, des données techniques et comptables du RICA ainsi que des prévisions de la campagne 2002-2003 en ce qui concerne le niveau des prix de marché et des indemnités PAC.

En ce qui concerne l'incitation financière, elle résulte du fait d'arrondir le montant de la prime par rapport à la compensation exacte de la perte de marge brute et non d'une réelle évaluation de l'incitation financière.

B - L'IMPACT DES MESURES AGROENVIRONNEMENTALES

1. LES PROGRAMMES QUI ONT LE PLUS DE SUCCÈS AUPRÈS DES AGRICULTEURS

On illustrera notre propos à partir de 5 exemples dans 5 Etats-membres.

LE PROGRAMME ESA AU ROYAUME-UNI

Mis en place au milieu des années 80, l'Environmentally Sensitive Area scheme est un programme de protection des zones écologiques sensibles désignées par le Gouvernement pour l'ensemble du Royaume-Uni.

Le programme ESA permet aux agriculteurs de souscrire un contrat de gestion avec le Ministère en charge de l'agriculture pour une durée de 10 ans, avec une option de résiliation à la fin des cinq premières années. Chaque ESA présente plusieurs niveaux d'entrée, chaque niveau prescrivant des pratiques agricoles spécifiques plus ou moins contraignantes ; les paiements varient en fonction du niveau du contrat choisi.

Le programme ESA britannique, avec ses différents niveaux au choix et ses actions limitées et simples, bénéficie d'une bonne compréhension et d'une grande simplicité de mise en œuvre.

Les principales différences entre l'ESA et les outils contractuels précédents résident tout d'abord dans les subventions offertes aux agriculteurs acceptant de suivre le cahier des charges qui sont fixes. Tous les agriculteurs touchent ainsi la même somme à l'hectare selon le niveau auquel ils contractualisent, ce qui n'est pas le cas pour les contrats de gestion qui ont été négociés individuellement selon le manque à gagner pour chaque exploitant. La profession a tout de suite perçu le nouveau système comme plus juste et plus équitable. Ce plan a connu un vif succès auprès des agriculteurs. En l'an 2000, 532 000 ha étaient engagés sous ESA en Angleterre (soit près de 46 % de la surface désignée) pour 10 915 contractants.

On peut également noter que l'ESA a servi de modèle à de nombreux pays dans le développement de leurs propres MAE.

LE PROGRAMME ÖPUL AUTRICHIEN

Depuis sa conception en 1995, le programme agroenvironnemental autrichien ÖPUL est basé sur la reconnaissance et la rémunération des pratiques environnementales existantes, en subventionnant les exploitations qui acceptent de rester en partie extensives, en particulier dans les zones alpines qui couvrent 70% du territoire.

Le principe de l'ÖPUL est de faire adhérer l'agriculteur à une mesure de base non contraignante (car basée sur la reconnaissance et la rémunération des pratiques environnementales existantes), et de lui proposer d'adhérer volontairement à d'autres mesures.

La mesure de base consiste à respecter un certain nombre d'engagements dans le but de prévenir l'abandon de terres à faible rendement, de prévenir l'intensification de l'exploitation des terres à haut rendement et de préserver le paysage agricole.

L'ÖPUL 2000 s'inscrit en parfaite continuité avec les programmes 1995 et 1998 qui ont rencontré un très grand succès auprès des agriculteurs (en 1999, près de 65% d'entre eux ont participé à la mesure de base, engageant 76% de la SAU nationale).

Les mesures mises en œuvre au sein de l'ÖPUL 2000 sont au nombre de 31 et se déclinent de 78 façons différentes en comptant les combinaisons possibles entre mesures.

LE PROGRAMME MEKA DU BADE-WÜRTEMBERG

Dès la fin des années 80, le Land de Bade-Württemberg met en œuvre le premier programme MEKA afin de préserver les paysages.

Ce programme est fondé sur un concept de module avec plusieurs mesures regroupées sous un thème commun et soumises aux choix des agriculteurs.

Ceux-ci ne sont pas contraints de souscrire à l'ensemble des mesures proposées dans le module, d'où la liberté de les mettre en place en fonction des besoins de leur exploitation. Ce système d'application a permis un processus de sensibilisation progressif.

Le programme MEKA 1 a connu un large succès auprès des agriculteurs (60 000 agriculteurs soit un sur cinq ont adhéré au programme MEKA 1).

Les principaux changements introduits dans le nouveau programme MEKA 2 sont l'obligation de faire des analyses de sol et de tenir un plan de fertilisation.

LE PROGRAMME IRLANDAIS REPS

La mise en place de la mesure F du RDR s'est traduite par la mise en place du Programme de protection de l'environnement, le Rural Environment Protection Scheme 2 (ou REPS 2) qui fait suite au REPS 1 mis en place en 1994 dans le cadre du R (CE) n°2078/92.

Il propose un programme général comprenant 11 mesures à respecter sur la totalité de l'exploitation et une mesure obligatoire pour les parcelles situées en « zones cibles » (terres faisant partie du patrimoine naturel, sites Natura 2000, terres communales ou pâturages collectifs).

Il existe en fait deux plans de base : un pour les éleveurs et un pour les céréaliers. La grande majorité des mesures sont identiques, seuls deux mesures diffèrent.

Ces 11 mesures, relativement peu contraignantes, sont un premier pas vers des mesures plus spécifiques : les mesures supplémentaires (retrait à long terme des terres, agriculture biologique, protection des races menacées). Certaines de ces mesures supplémentaires (ou toutes) peuvent être appliquées sur l'exploitation, en plus du programme général, mais l'agriculteur ne recevra de paiement que pour une de ces mesures supplémentaires.

L'exploitant élabore un plan agri-environnemental avec une « planning agency » détaillant les mesures contractualisées pendant les 5 ans de la période d'engagement. La planning agency réalise un diagnostic de l'exploitation (description de l'exploitation, des bâtiments et des clôtures, niveau de production et des stocks, analyses de sol), puis explique à l'exploitant les attentes du ministère en termes d'agroenvironnement ainsi que les modifications qui doivent intervenir dans les pratiques agricoles de l'agriculteur concerné.

LA MESURE F1 DU LUXEMBOURG

Parmi les 5 mesures comprises dans le nouveau programme agroenvironnemental du Luxembourg, la mesure F1 « Prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel et à l'encouragement d'une agriculture respectueuse de l'environnement » (à options selon les productions) est une mesure large, qui doit permettre à l'agriculteur de franchir un premier palier avant de passer à des mesures plus spécifiques (F2 à F5).

Elle vise à motiver un nombre important d'agriculteurs à souscrire des engagements agroenvironnementaux sur l'ensemble de la surface agricole de l'exploitation de manière à ce que les objectifs recherchés en matière d'entretien du paysage et de la protection de l'environnement soient réalisées sur une partie importante du territoire.

Les objectifs semblent remplis puisqu'un grand nombre d'agriculteurs participent au programme F1.

CONCLUSION :

- Les programmes agrienvironnementaux qui ont le plus de succès auprès des agriculteurs se caractérisent tous par un processus progressif de contractualisation qui permet aux agriculteurs d'accéder à différents paliers au-delà des bonnes pratiques agricoles habituelles (BPAH),
- et à l'intérieur de ces programmes, les mesures les plus souscrites par les agriculteurs sont celles qui proposent un fort niveau d'indemnisation pour de faibles contraintes environnementales, dans l'objectif de conforter leur revenu.

2. LES ÉLÉMENTS QUI FAVORISENT L'ADHÉSION DES AGRICULTEURS

(autres que ceux liés au contenu des mesures)

L'adhésion des agriculteurs aux MAE n'est pas la même d'un pays à l'autre et ceci en raison de plusieurs éléments directement liés à :

- la politique du pays (priorités budgétaires, ancienneté des mesures),
- la sensibilité environnementale de l'agriculteur lui-même (ainsi, lorsque les agriculteurs pratiquent déjà de manière extensive, ils adhèrent davantage aux MAE),
- l'accompagnement dans la mise en place et le suivi des mesures (diffusion des informations, conseils et appuis techniques, formations, contrôles) qui facilite grandement la sensibilisation et l'adhésion des agriculteurs
- un consensus entre administrations, professionnels agricoles et associations de protection de la nature,
- la mise en oeuvre d'un nombre réduit de mesures ciblées et transversales,
- et la simplicité des procédures (proximité entre services instructeurs et porteurs de projets, qualité des contrôles, rapidité de paiement).

L'ACCOMPAGNEMENT DANS LA MISE EN PLACE ET LE SUIVI DES MESURES

La qualité des mesures ne détermine pas seule l'efficacité des dispositifs. A partir du moment où les mesures sont laissées au choix des agriculteurs, la pédagogie et l'argumentaire développés deviennent fondamentaux. Sinon, les actions les plus faciles sont inévitablement les plus choisies. Le changement des mentalités ne s'opère que très lentement et l'impact sur l'environnement est limité.

Ainsi, les programmes qui ont touché un grand nombre d'agriculteurs, ont bénéficié de l'expérience des techniciens en terme de conseil et d'appui aux agriculteurs, ainsi que des formations qui leur ont été accordées.

EXEMPLE : TOSCANE

L'ancien programme agroenvironnemental a remporté un grand succès. Les principales mesures souscrites ont été celles relatives à la production intégrée et à la production biologique.

Ce succès peut s'expliquer en grande partie par le caractère relativement extensif des exploitations toscanes, qui a facilité l'adoption des engagements agroenvironnementaux et surtout par la mise en place d'une assistance technique obligatoire qui a grandement facilité la sensibilisation et l'adhésion des agriculteurs.

EXEMPLE : ANGLETERRE

L'animation et le suivi des MAE sur le terrain tient une place importante en Angleterre. A ce titre, l'accompagnement des souscripteurs tout au long de la période d'engagement apparaît comme un gage de réussite des mesures

agroenvironnementales. De plus, il permet aux agriculteurs de mieux appréhender les contrôles dont ils sont amenés à faire l'objet.

La logistique (personnel, moyens d'information, conseil, médiation et moyen technique) sont apparus comme essentiels au bon déroulement des programmes agroenvironnementaux en Grande-Bretagne. D'une part, le personnel et les moyens techniques sont importants d'un point de vue quantitatif, d'autre part, l'investissement en matériel (saisie informatique des données) est important. Par ailleurs, il faut souligner la très bonne articulation, au niveau local, entre les agriculteurs et l'administration.

LA SENSIBILITÉ ENVIRONNEMENTALE DES AGRICULTEURS

EXEMPLE : AUTRICHE

La sensibilité des producteurs autrichiens aux problèmes environnementaux, sensibilité reconnue plus développée que dans d'autres Etats membres, explique en grande partie le succès du programme ÖPUL.

Cette sensibilité peut être renforcée par l'accompagnement de la mise en oeuvre des mesures (cf. point précédent).

EXEMPLE : ANGLETERRE

En vue de sensibiliser les contractants aux enjeux environnementaux, dans les « guidelines¹⁸ » remis aux agriculteurs, les cahiers des charges sont présentés de façon attractive et agréable à lire (feuillet en couleurs, illustrations...), les objectifs des actions sont expliqués de façon claire et pédagogique (par exemple, sont citées les espèces que telle ou telle action vise à réhabiliter).

LE CONSENSUS ENTRE ADMINISTRATIONS, OPA ET ASSOCIATIONS DE PROTECTION DE LA NATURE

EXEMPLE : AUTRICHE

C'est avant tout le contexte de la mise en oeuvre du programme, avec l'intégration de l'Autriche à l'Union européenne qui est un élément majeur du succès des mesures agroenvironnementales. En effet, dans le cadre de l'adaptation aux marchés communautaires et mondiaux des prix agricoles jusque-là fortement soutenus, l'ÖPUL a représenté le meilleur moyen d'obtenir un complément de revenu indispensable au maintien de la rentabilité des exploitations, tout en évitant l'intensification à outrance.

D'autre part, le consensus obtenu entre les administrations agricoles fédérales et régionales et toutes les organisations professionnelles sur la nécessité d'un tel programme, a permis de mettre en place un dispositif d'élaboration et d'application des mesures efficace, grâce à une bonne répartition et une définition claire des rôles de chacun.

LA MISE EN OEUVRE D'UN NOMBRE RÉDUIT DE MESURES

La plupart de nos voisins européens ont programmé un nombre réduit de mesures ciblées et transversales, qui pour l'essentiel reprennent en les améliorant les mesures mises en place dans le cadre de la programmation précédente. Les efforts ont notamment été recentrés sur les mesures les plus sollicitées au cours de la période 1994-1999 (tableau n°6).

¹⁸ Documents écrits accompagnant le contrat : présentation de la politique des programmes, des conditions et modalités de contractualisation, des paiements, du cahier des charges.

**TABLEAU N°6 : NOMBRE DE MAE DISTINCTES PROPOSÉES
DANS QUELQUES PAYS/RÉGIONS DE L'UE, DANS LES PDR 2000-2006**

Autriche	31
Toscane	5
Emilie-Romagne	11
Bade-Würtemberg	35
Suède	11
Espagne	8 déclinées en 24 modalités
Irlande	11 mesures de base + des mesures supplémentaires
Luxembourg	5

On est loin de la complexité du programme agroenvironnemental français qui a considérablement multiplié le nombre d'actions soutenues afin de satisfaire la quasi-totalité des demandes formulées par les échelons locaux, avec les difficultés de mise en œuvre, de suivi et de contrôle que cela suppose. Toutefois, il faut souligner qu'en France, compte tenu de la grande hétérogénéité des situations agricoles et environnementales, il apparaît plus difficile que dans des pays plus homogènes de mettre en place des mesures larges pouvant s'appliquer partout.

LA SIMPLICITÉ DES PROCÉDURES

EXEMPLE : AUTRICHE

Dans le cadre de l'ÖPUL 2000, les conditions de subventions ont été homogénéisées et les procédures d'enregistrement des demandes simplifiées de manière à accroître encore l'attractivité du programme.

LA PROXIMITÉ ENTRE LES SERVICES INSTRUCTEURS ET LES PORTEURS DE PROJETS

EXEMPLE : TOSCANE

La région a délégué la gestion des dossiers aux provinces et aux communautés de montagne. A leur tour, les autorités locales ont délégué une partie de l'instruction des demandes à des Centres Autorisés d'Assistance Procédurière (CAAP), constitués de membres des organisations professionnelles agricoles. Les organisations professionnelles agricoles ont ainsi un intérêt financier à l'augmentation du nombre d'adhérents aux MAE.

Cette proximité permet l'émergence des projets mais aussi la pertinence de ceux-ci grâce à une meilleure connaissance des problématiques et des évolutions du territoire. Ensuite, ce système permet d'accélérer l'instruction des dossiers, les partenaires ont moins de dossiers à traiter donc plus de temps à apporter à chacun d'eux.

LA QUALITÉ DES CONTRÔLES

La contrôlabilité des actions est importante dans ce qu'elle conditionne l'efficacité du système de contrôle et la marge de manœuvre disponible. Un système de contrôle efficace est indispensable à la légitimité du dispositif. Une réelle efficacité du système contribuerait également à diminuer le caractère bureaucratique entourant les MAE.

EXEMPLE : ANGLETERRE

Afin de simplifier les problèmes liés au contrôle des Bonnes Pratiques Agricoles Habituelles, la définition de « standards vérifiables » fournit aux contrôleurs des

indicateurs précis. Les cartes réalisées lors de l'instruction des dossiers constituent des outils précieux, puisqu'ils servent d'état des lieux initial tant pour les contrôles sur place que pour les évaluations des programmes agroenvironnementaux.

LA RAPIDITÉ DE PAIEMENT

EXEMPLE : ITALIE

La rapidité de paiement des dossiers est un des principaux objectifs d'un système de financement annuel. Pour essayer de résoudre ce problème, les régions italiennes mettent en place des organismes payeurs régionaux.

A terme, chaque région aura le sien et cette fonction aura disparu du ministère de l'agriculture. La régionalisation de l'organisme payeur national (AGEA) a pour objectif de permettre la simplification de la gestion des dossiers mais aussi des problèmes qui peuvent éventuellement survenir. Les organismes payeurs n'ont plus vraiment de lien avec les dossiers, ce qui accélère le paiement. De plus, les porteurs ne peuvent plus aller directement devant l'organisme payeur pour demander les raisons du refus du dossier. En effet, si le dossier n'est pas accepté, le refus provient de la région ou de la province. Cette régionalisation s'accompagne d'une séparation des organismes instructeurs et payeurs.

Le but est donc d'augmenter la souplesse et la rapidité de l'organisme payeur mais aussi de l'adapter au niveau de son travail. Il est trop tôt pour porter un jugement.

3. DES EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT DIFFICILES À ÉVALUER

Les gains en termes de qualité environnementale induits par les MAE (augmentation de la biodiversité et de la qualité des ressources naturelles, remplacement des éléments paysagers endommagés,...) ne sont pas toujours évidents à mesurer, et ce pour plusieurs raisons :

LES MAE ONT RAREMENT DES EFFETS IMMÉDIATS MAIS VISIBLES SUR LE LONG TERME

Parfois même, on ne sait pas si les MAE vont avoir des effets sur l'environnement : il existe une marge d'incertitude.

IL EST DIFFICILE DE DÉGAGER L'EFFET PROPRE DES MAE PAR RAPPORT NOTAMMENT À L'INFLUENCE D'AUTRES INSTRUMENTS DE LA PAC (DIRECTIVES, AIDES DIRECTES DU 1^{ER} PILIER,...) ET D'AUTRES ACTIVITÉS HUMAINES.

Dans la réalité de la répartition spatiale des systèmes de production et des pratiques agricoles qui leurs sont associés, il est clair que les mesures du premier pilier déterminent l'essentiel des effets environnementaux et territoriaux de l'agriculture comme l'a montré une étude conjointe de l'INRA et du CNASEA (Deraeve, 2002)¹⁹.

En raison de leur budget très inférieur et de leur caractère facultatif, les contrats agri-environnementaux interviennent plutôt aux marges des systèmes dominants, avec parfois des effets locaux très positifs.

Par ailleurs, la lourdeur administrative accompagnant leur mise en place et leur suivi nous interroge sur l'intérêt de leur généralisation à l'ensemble des exploitations, notamment dans les zones où leur caractère incitatif est faible et où la cohérence territoriale des objectifs environnementaux s'accommode mal

¹⁹ Emmanuelle Deraeve, *Multifonctionnalité de l'agriculture sur le territoire des Marais du Cotentin et du Bessin*, sept. 2002, ENSA Rennes, CNASEA, INRA Rennes, 109 pages.

de leur caractère facultatif. Dans ces configurations, la conditionnalité environnementale de certaines mesures du premier pilier pourrait constituer une alternative plus économe en coûts de transaction, aussi bien pour l'Administration que pour les agriculteurs.

Jusqu'à présent, l'éco-conditionnalité des aides directes du 1er pilier de la PAC est encore confidentielle en Europe :

L'ÉCO-CONDITIONNALITÉ EN FRANCE, AUX PAYS-BAS ET EN ALLEMAGNE

La France et les Pays-Bas ont pris des mesures limitées à certains secteurs de production.

En France, des mesures d'éco-conditionnalité ont été mises en place en 2000 pour l'irrigation du maïs : les agriculteurs doivent adjoindre des compteurs d'eau pour une meilleure gestion de l'eau.

Les Pays-Bas ont introduit des mesures d'éco-conditionnalité en l'an 2000 pour deux types de cultures : le maïs destiné à l'ensilage (230 000 ha) et les pommes de terre féculières (50 000 ha).

Le versement des aides au taux plein a été subordonné au respect de conditions environnementales :

- La non-application de traitement chimique des fanes sur au moins 30 % des surfaces de pommes de terre féculières.
- Le sarclage mécanique et une utilisation maximale d'un kilogramme de matière active d'herbicide par hectare de maïs.

A défaut de respect de ces conditions, une réduction respective de 10 et 25 % des primes européennes est appliquée.

On peut noter²⁰ que récemment les Pays-Bas ont renoncé à l'éco-conditionnalité des aides pour les pommes de terre féculières. Une étude a en effet prouvé que le remplacement du défanage chimique par le défanage mécanique avait entraîné le développement de phytophthora et l'utilisation de nouveaux produits phytosanitaires.

Pour l'année 2001, l'éco-conditionnalité a été étendue à la disparition de la « jachère noire » (qui n'occupe cependant qu'une surface minimale aux Pays-Bas). Les primes seront diminuées de 25 % si les surfaces en jachère ne sont pas couvertes.

Il est envisagé également d'étendre dans le futur les mesures d'éco-conditionnalité au secteur de la viande bovine et aux cultures de céréales. Mais pour le moment, aucun échéancier n'est avancé, les Pays-Bas attendent de voir ce que font leurs voisins européens.

En revanche, l'Allemagne ne souhaite pas appliquer de mesures d'éco-conditionnalité, en raison de sa législation environnementale déjà très stricte.

Le principal mérite des MAE est d'avoir ouvert la voie de politiques publiques contractuelles qui visent à réconcilier l'agriculture et la protection de l'environnement :

- elles permettent à des nouveaux acteurs sociaux d'émerger en partageant avec les acteurs traditionnels la représentation de l'intérêt général.
- parallèlement, des acteurs traditionnels dépassent le cadre de leurs interventions classiques pour s'investir dans des procédures en lien avec l'environnement rural : on peut citer l'implication d'ADASEA dans la réalisation de documents d'objectif Natura 2000, des agriculteurs présidents de comités LIFE, ...

²⁰ La France agricole du 4 octobre 2002, page 18.

4. LES ÉLÉMENTS QUI FAVORISENT L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DES MAE

AMÉLIORER L'EFFICACITÉ TECHNIQUE DES CAHIERS DES CHARGES

EN IMPLIQUANT LES ASSOCIATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS L'ÉLABORATION DES MESURES

Dans la plupart des pays/régions étudiées, l'élaboration des MAE dans le cadre du règlement 1257/99 est restée essentiellement « corporatiste » et la responsabilité en est partagée. Les associations environnementales n'ont pas vu les mesures agroenvironnementales comme un moyen d'action et n'ont fait à ce sujet que très peu de demandes de participation. Leur implication semble encore relativement limitée (discussion sur les cahiers des charges, mais pas sur les diagnostics des problèmes environnementaux).

La position des organisations professionnelles agricoles semble encore inébranlable. La défense de leurs intérêts particuliers mène souvent à des élargissements excessifs des normes, d'où un impact environnemental moindre.

Exemple : Autriche

Dans le cadre de l'ÖPUL 2000, les contraintes techniques ont été renforcées à la demande des organisations de protection de la nature (obligation d'adhérer à deux autres mesures en plus de la mesure de base, adaptation de certains critères aux nouvelles connaissances scientifiques en matière de fertilisation ou de lutte intégrée).

EN ÉLABORANT DES DIAGNOSTICS ENVIRONNEMENTAUX

L'élaboration d'un diagnostic environnemental antérieur à la définition des MAE conditionne l'efficacité des dispositifs. La connaissance des territoires d'un point de vue environnemental, social, culturel et économique (dans le cadre de ces diagnostics) permet de définir les priorités et les objectifs à atteindre. Cette phase rend possible le zonage des actions, tant en terme de contenu que d'aide financière, ainsi que la prise en compte de tous les systèmes agricoles.

Exemple : Toscane

Les positions récentes de la direction régionale de l'agriculture semblent confirmer la volonté de la région de donner une place potentiellement non négligeable à l'établissement de diagnostics de territoire précédant l'élaboration et le zonage de mesures agroenvironnementales, passant ainsi d'une logique de guichet à une logique de projet.

EN AUGMENTANT LA DURÉE DE L'ENGAGEMENT

En effet, la durée des contrats, souvent limitée à cinq ans, ne garantit pas en elle-même la pérennisation des pratiques, souvent nécessaire à l'apparition de leurs effets bénéfiques pour l'environnement.

Exemple : Angleterre

L'Angleterre, forte de son expérience des MAE, a opté pour une durée du contrat de dix ans (avec une option de résiliation au bout des cinq premières années pour le programme Environmentally Sensitive Area), afin d'améliorer le réel impact positif sur l'environnement des MAE.

ENCOURAGER LES PROGRAMMES ZONAUX

En effet, l'adhésion volontaire ne garantit pas la cohérence spatiale des parcelles soumises à telle ou telle pratique, cohérence nécessaire à la protection

efficace d'une ressource en eau, à la création d'un réseau écologique ou au maintien d'un site paysager.

EXEMPLE : ITALIE

- En Toscane, les provinces peuvent définir des programmes zonaux afin d'obtenir un impact plus important par rapport à des actions individuelles. De tels programmes zonaux doivent réunir au minimum de cinq agriculteurs engageant au moins 30 % de la SAU de la zone particulière de par ses enjeux environnementaux. Une incitation financière de 10 % est prévue pour l'adhésion aux programmes de zone.
- En Lombardie, les provinces ont défini des zones prioritaires de protection environnementale, en particulier pour les mesures de soutien aux méthodes de production biologique, qui donnent droit à une majoration des primes.

SÉLECTIONNER LES CONTRACTANTS

EXEMPLE : ANGLETERRE

Le Countryside Stewardship Scheme (CSS), le principal programme environnemental du Gouvernement, a pour objectif la conservation et l'amélioration de la beauté de la campagne anglaise à travers son paysage, sa faune sauvage, son accessibilité au public, et son patrimoine historique.

Pour chacun des types de biotopes sensibles répertoriés sont établis des cahiers des charges à respecter en échange d'une rémunération. Des subventions annuelles sont versées aux contractants volontaires en échange d'un engagement de leur part, pour 10 ans, dans les options du programme de leur choix. Les paiements varient en fonction des contraintes imposées aux agriculteurs-participants et selon les bénéfices environnementaux attendus. Cette mesure est de nature discrétionnaire : le Ministère sélectionne les contractants en donnant priorité à ceux dont les pratiques auront l'impact environnemental le plus important, qui engagent toute leur exploitation agricole, qui sont situés dans des milieux particulièrement intéressants au niveau environnemental, ou qui ouvrent leur exploitation au public.

CONCLUSION : COMMENT CONCILIER FORTE ADHÉSION ET FORT IMPACT ENVIRONNEMENTAL ?

D'une manière générale, il est difficile de concilier :

- un grand nombre de contractants
- pour des mesures à haut potentiel d'impact environnemental (car les cahiers des charges sont très contraignants)
- dont les surfaces engagées sont concentrées dans des zones à enjeux environnementaux prédéfinies
- et pour un coût public raisonnable (aides directes + coûts de gestion), c'est-à-dire qui doit rester inférieur au bénéfice environnemental produit.

Il faut en fait une masse critique de contractants sur une zone prédéfinie par ses enjeux environnementaux (exemple des bassins versants) pour maximiser l'impact environnemental des MAE.

Une piste de réflexion : comme en matière de remembrement rural en France, on pourrait envisager qu'au-delà d'un certain nombre de contractants ou d'une certaine superficie engagée, on impose aux autres agriculteurs (de la zone prédéfinie par ses enjeux environnementaux) de souscrire des MAE ou de les taxer s'ils n'y souscrivent pas.

C - Y A-T-IL DES ÉQUIVALENTS AUX CTE ?

1. LES BASES DU CTE

Le CTE est un outil mis en œuvre par l'Etat français pour promouvoir une agriculture durable et reconnaître la multifonctionnalité de l'agriculture.

- Le CTE est un contrat individuel de cinq ans établi entre l'Etat et l'agriculteur qui précise les engagements des deux parties en termes techniques et financiers.
- Le CTE peut s'insérer dans une démarche collective à vocation territoriale, regroupant différents acteurs du monde rural sur un même territoire autour d'une problématique donnée (par exemple un bassin-versant).
- Le CTE est fondé sur une approche globale de l'exploitation.
 - L'agriculteur fournit un diagnostic de son exploitation situant les atouts, contraintes et opportunités de celle-ci par rapport aux enjeux et objectifs des projets de territoires et filières territorialisées et par rapport aux enjeux et objectifs propres à son entreprise et à sa famille.
 - Le contrat est fondé sur un projet de l'agriculteur concernant l'avenir de son exploitation et vise à garantir sa pérennité économique et à mieux prendre en compte les attentes de la société vis-à-vis de la qualité des produits, de la protection de l'environnement, de l'emploi et de l'équilibre territorial.

2. LES DISPOSITIFS D'AUTRES ETATS MEMBRES QUI SE RAPPROCHENT OU S'INSPIRENT DES CTE

Chaque pays/région a élaboré son programme agri-environnemental selon une logique propre, en essayant d'être en adéquation avec les enjeux de son agriculture.

La France constitue un cas particulier par rapport aux autres pays/régions étudiés. Les MAE françaises sont en effet incluses dans un projet d'exploitation qui répond à la problématique plus générale de la multifonctionnalité de l'agriculture : le CTE. Ce contrat est l'outil d'application de plusieurs mesures du RDR, et pas seulement de la mesure f.

Les autres pays étudiés ont mis en place un programme agroenvironnemental autonome dans le sens que l'application de la mesure f n'est pas couplée à d'autres mesures du RDR, sauf les LMC en Angleterre :

LES « ENGLISH LAND MANAGEMENT CONTRACTS » EN PROJET EN ANGLETERRE

CONTENU DES CONTRATS

Les contrats sont basés sur un diagnostic de l'exploitation et de son environnement extérieur.

Les exploitants agricoles élaborent un projet remplissant des critères économiques, environnementaux et sociaux.

Les contrats, établis selon les lignes directrices générales, sont adaptés aux besoins locaux spécifiques.

La préférence est donnée aux petites et moyennes exploitations et aux projets collectifs créateurs d'emplois.

Le gouvernement s'engage, en contrepartie, à verser une aide financière pendant 5 ans.

FINANCEMENT

Fonds UE + budget anglais + d'autres organismes (publics ou privés)

- Investissements à caractère socio-économique ou environnemental : 10 000 £ maximum
- Engagements agricoles ou respect des « bonnes pratiques » : paiements en fonction de la taille de l'exploitation.

MISE EN ŒUVRE

- Une Agence de soutien au développement économique rural (REDSA) serait créée. Elle jouerait un rôle d'intermédiaire entre les exploitants et les administrations concernées.
- Une nouvelle agence de paiement serait créée.

Le programme irlandais (REPS 2) ²¹ ressemble un peu au programme français dans le sens où il consiste en un projet global d'exploitation, reposant sur un diagnostic. Le souscripteur s'engage à respecter pour une période de cinq ans les onze mesures de base sur l'ensemble de son exploitation. Cette ressemblance s'arrête là puisque dans le cas irlandais, les 11 MAE à appliquer sur l'exploitation sont toujours les mêmes d'une exploitation à une autre (sauf une, selon que l'exploitant est céréalier ou éleveur).

Dans la plupart des autres Etats membres, on constate un manque de considération de la gestion de l'exploitation à un niveau global. Cette absence de logique de système est liée à l'absence de diagnostic agroenvironnemental. De même, il apparaît que la territorialisation des mesures est incomplète et insuffisante.

Le tableau ci-dessous synthétise les éléments de cette comparaison.

TABLEAU N°7 : COMPARAISON DES CTE À DES DISPOSITIFS D'AUTRES PAYS/RÉGIONS DE L'UE	
Les principales caractéristiques des CTE	Comparaison à des dispositifs d'autres Etats membres
Contrat individuel de 5 ans	ESA Royaume-Uni : Contrats de 10 ans (avec une option de résiliation à la fin des 5 premières années)
Territoire = Insertion dans une démarche collective à l'échelle d'un territoire ou dans le contexte d'une filière territorialisée	La territorialisation des mesures est souvent incomplète et insuffisante
Exploitation = <ul style="list-style-type: none">• Diagnostic de l'exploitation dans son territoire• Projet global vers des activités multifonctionnelles• Articulation de différentes mesures du RDR	REPS Irlande : un projet global d'exploitation reposant sur un diagnostic LMC en Angleterre (en projet) Au niveau d'un territoire : PRODER en Espagne (cf. LEADER +)

²¹ Cf. Présentation du REPS 2 en 1^{ère} PARTIE - B §1.

3^e PARTIE : ZOOM SUR DES MESURES SOCIO-STRUCTURELLES DU RDR

Cette partie s'appuie sur deux études conduites sur 3 mesures socio-structurelles du RDR (cf. respectivement les études n°11 et n°10 en bibliographie) :

- Les mesures a) et b) en France, Espagne et Irlande
- La mesure c) en France, au Portugal, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

L'objectif de ces études était d'analyser comment, en fonction de leur contexte propre, chacun de ces pays a mis en place, dans le cadre du RDR, des politiques socio-structurelles spécifiques, afin de souligner les facteurs de réussite de la mise en œuvre de tels programmes.

Nous verrons combien l'application de ces mesures diverge tant du point de vue quantitatif que qualitatif et traduit des facteurs culturels et idéologiques déterminants propres à chaque pays.

A- COMPARAISON DE L'APPLICATION DES MESURES a) ET b) EN FRANCE, ESPAGNE ET IRLANDE

Outre la France, le choix s'est porté sur l'Irlande et l'Espagne pour plusieurs raisons :

- un taux significatif d'attribution de FEOGA pour l'application du RDR
- l'existence d'enjeux commerciaux et de productions concurrentielles
- l'existence de préoccupations communes (la lutte contre la désertification des zones rurales et l'adaptation des exploitations au marché).

1. DES MESURES D'IMPORTANCE ET DE CONTENU VARIABLES DES MESURES PROGRAMMÉES AU NIVEAU NATIONAL

Dans les trois pays étudiés, les mesures a) et b) font l'objet d'une programmation à l'échelon national, soit au moyen d'un Plan de développement rural national en France, de deux plans régionaux identiques en Irlande, ou d'un programme horizontal en Espagne, principalement pour des raisons de priorité et d'équité entre tous les bénéficiaires sur l'ensemble d'un territoire.

La possible programmation de la mesure a) au niveau régional, dans le cadre des DOCUP objectif 2 fait de la France une exception. Ce choix, motivé sans doute par une volonté de réaliser des actions au plus proche des bénéficiaires, est cependant source de confusion et ajoute des lourdeurs administratives dans un système déjà complexe (logique d'accumulation et de juxtaposition des aides).

LE FORT POIDS BUDGÉTAIRE DES MESURES EN FRANCE

C'est en France où le poids budgétaire des mesures a) et b) (en coût public total par exploitation) est le plus fort :

**TABLEAU N°8 : FINANCEMENTS ALLOUÉS AUX MESURES A) ET B)
POUR LA PROGRAMMATION 2000-2006, EN FRANCE, ESPAGNE ET IRLANDE
COÛT PUBLIC / EXPLOITATION* (EN EUROS)**

	Mesure a	Mesure b
France	2642	2769
Espagne	815	490
Irlande	2305	154

Source : Plans nationaux

* = Enquête Structures 1997

L'Espagne réalise surtout des investissements par une autre mesure, la mesure q), afin de faire face à une priorité nationale, la gestion de l'eau, et consacre un faible budget à la mesure b) pour des raisons essentiellement de manque de fonds. Quant à l'Irlande, elle permet à ses exploitations de se mettre aux normes (environnement et qualité des produits) à travers un panel d'aides sectorielles dépendantes de la mesure a), mais investit peu sur la mesure b) qu'elle a choisi délibérément de ne pas faire cofinancer par l'UE.

Remarque : en France et en Espagne, l'intervention en matière d'installation et d'investissement dans les exploitations agricoles dépasse le cadre d'application du RDR.

En effet, mis à part l'Irlande où toutes les aides en matière d'installation et d'investissement sont intégrées dans le plan de développement rural et portent sur les mesures du RDR, la France et l'Espagne possèdent des aides nationales ou infra-nationales non intégrées aux plans de développement rural et qui ne correspondent pas aux critères établis par le R (CE) n°1257/1999.

Si l'Espagne est limitée par son budget et ne propose que quelques aides hors programmes RDR, la France, de par son histoire, possède un arsenal d'aides élaborées aux différents échelons administratifs. Ces aides représentent une part non négligeable des interventions françaises en la matière.

DES CONTENUS ET OBJECTIFS DIFFÉRENTS

LA MESURE A) EST UTILISÉE DANS LES TROIS PAYS.

L'Espagne, qui ne possède qu'une seule aide étiquetée « mesure a) », a choisi de ne subventionner à travers cette mesure que les investissements productifs rendant l'exploitation agricole compétitive au niveau international, laissant la diversification des activités agricoles au niveau des programmes régionaux à travers l'utilisation de la mesure p).

La France et l'Irlande ont choisi de décliner plusieurs types d'aides sous cette mesure, mais selon des logiques de mise en œuvre différentes :

- L'Irlande a une approche sectorielle, une aide par secteur ou par type d'action. Elle utilise essentiellement la mesure a) dans un but de mettre aux normes les exploitations et de permettre leur diversification.
- La France a une approche par dispositif ou par zone. Elle est d'ailleurs la seule à utiliser la mesure a) au niveau régional, à travers une programmation dans les DOCUP objectif 2. Le DOCUP Rhône-Alpes utilise ainsi la mesure a) pour réaliser des opérations coordonnées d'amélioration environnementale des exploitations d'élevage.

La France a choisi de permettre la diversification des activités agricoles au niveau de la mesure a).

Il est intéressant de constater qu'une aide se retrouve de façon à peu près similaire entre les trois pays : il s'agit du Plan d'Amélioration Matérielle. Quasi-

identique en France et en Espagne, il est présent en Irlande dans sa composante environnementale, à travers le « Farm Waste Management » (lutte contre la pollution engendrée par les activités agricoles). Seules l'Espagne et la France réalisent de la bonification de taux d'intérêt de prêt.

LA MESURE B) EST UTILISÉE DANS LES TROIS PAYS.

La France et l'Espagne accordent toutes les deux la possibilité d'obtenir une dotation et une bonification de prêt pour le bénéficiaire, tandis que l'Irlande n'accorde qu'une dotation (d'un montant peu élevé par rapport aux autres pays), se refusant à faire de la bonification de prêt.

2. DES PROGRAMMES FORTEMENT MARQUÉS PAR LES PROGRAMMATIONS PRÉCÉDENTES

Bon nombre de mesures programmées pour la période 2000-2006 sont en réalité la continuation de la programmation antérieure. Mis à part le CTE inclus dans le PDRN français, il n'y a pas de réelles innovations dans les plans proposés par les Etats Membres. Cela est particulièrement vrai pour les mesures liées à l'installation et à l'investissement qui sont, mis à part quelques aménagements, les mêmes que sur la période 1994-1999.

- En France, la seule innovation vient de la mise en place du CTE en 1999. Il est possible de recourir à la mesure a) et à certaines mesures de l'article 33 (mesures j), m), p)) du RDR pour réaliser des investissements au titre du volet socio-économique du CTE. Mais les mesures de l'article 33 ne peuvent subventionner que des investissements immatériels ; seule l'utilisation de la mesure a) permet d'obtenir des fonds pour des investissements matériels.
- En Irlande, l'innovation vient de la suppression. Les aides programmées pour 2000-2006 en matière d'installation et d'investissements sont les mêmes que celles contenues dans l'ancienne programmation, à l'exception de la mesure « Farm Investment Programme », plus ou moins équivalente au PAM français. Cette mesure avait pourtant très bien fonctionné mais les autorités irlandaises ont jugé que les tracasseries administratives liées à une prévision pluriannuelle étaient trop importantes.
- En Espagne, il n'y a pas eu de modifications des principales mesures par rapport à la précédente programmation.

3. LES CRITÈRES D'ATTRIBUTION DES AIDES DES MESURES A) ET B)

Les trois pays étudiés se sont appropriés différemment la flexibilité permise par le RDR. Deux groupes se dessinent :

- La France et l'Espagne ont des définitions proches des critères, alliant le souci de gestion administrative à celui de prendre en compte la plus grande majorité des bénéficiaires potentiels, ce qui pousse à une complexification des règles.
- Poussée par la recherche de simplicité de gestion et de lisibilité des dispositifs, l'Irlande met en avant des critères simples, au risque de laisser de côté certains agriculteurs.

4. DES PRÉCONISATIONS EN TERMES DE SIMPLIFICATION DES DISPOSITIFS

Au vu des situations espagnoles et irlandaises, il semble possible d'apporter un certain nombre d'améliorations au dispositif français en place :

- La définition d'objectifs clairs pour une appropriation rapide par les bénéficiaires et les gestionnaires.
- Une simplification du nombre d'aides pour simplifier le système de gestion et contrôle, le rendre plus lisible pour les bénéficiaires.
- Une bonne articulation entre les différents programmes et entre les rôles de chaque échelon administratif
- La mise en place de démarches visant à simplifier les procédures permet un meilleur fonctionnement.

Des exemples de simplification :

EN ESPAGNE

- La définition d'une « exploitation agricole prioritaire » est une idée intéressante : cible privilégiée des politiques de modernisation, l'inscription volontaire à un registre permet ne pas avoir à fournir à chaque demande d'aides les mêmes papiers, le fait d'être catalogué prioritaire suffit.

Mais ce fonctionnement implique deux choses :

- une gestion remarquable informatique du catalogue des exploitations prioritaires, afin de le remettre à jour régulièrement,
- mais surtout, un consensus autour de la notion d'exploitation prioritaire d'une politique de modernisation, afin d'orienter au mieux les aides.

EN IRLANDE

- mesure b) : l'Irlande octroie une prime unique

Mais comme il n'est pas précisé ce que doit subventionner cette prime, l'Etat n'a pas de contrôle sur son utilisation.

- mesure a) : pas de prévision pluriannuelle de l'investissement programmé

Mais le risque est alors de raisonner des investissements au coup par coup.

- mesure a) : les Income Units pour évaluer la viabilité économique d'une exploitation

Le seuil de viabilité est fixé par l'obtention de 30 « Income Units » dont au moins 20 I.U tirées de la production agricole. Les I.U, ou Unités de Revenu, sont calculées selon un tableau d'équivalence prenant en compte l'ensemble des activités agricoles sur l'exploitation, mais aussi le revenu tiré des activités non agricoles sur l'exploitation. Mais, les situations économiques françaises présentent plus de variabilité que ce que l'on peut observer en Irlande.

B- COMPARAISON DE L'APPLICATION DE LA MESURE c) DU RDR RELATIF À LA FORMATION ENTRE LA FRANCE, LE PORTUGAL, LE ROYAUME-UNI ET LES PAYS-BAS

Outre la France, le choix s'est porté sur le Portugal, le Royaume-Uni et les Pays-Bas pour plusieurs raisons :

- des programmes de formation destinés aux jeunes agriculteurs différents²²
- des choix de politique agricole différents : d'un côté les Pays-Bas et Royaume-Uni à orientation libérale, et de l'autre la France et le Portugal, défenseurs de la PAC actuelle.

²² DAUCE P., 1993 - *La formation dans le processus d'accès au métier d'agriculteur, Actes et Communications n°11, INRA.*

1. DES APPLICATIONS DIFFÉRENCIÉES

L'article 9 du RDR propose un soutien financier pour la formation professionnelle continue des personnes engagées dans des activités agricoles ou forestières ainsi que celles impliquées dans la reconversion de ces activités. Il est précisé que ce soutien ne couvre pas les cours ou les stages qui font partie intégrante des programmes ou régimes normaux du degré secondaire ou supérieur de l'enseignement agricole ou sylvicole.

LA PLACE PRIVILÉGIÉE DE L'ÉCHELON INFRA-NATIONAL

Dans les quatre pays concernés, la mesure c) est gérée au niveau régional pour le Portugal, le Royaume-Uni et la France et au niveau provincial aux Pays-Bas. Aux Pays-Bas, la mise en œuvre de l'article 9 du RDR repose uniquement sur des programmes provinciaux.

En France, la formation est un axe stratégique transversal à l'ensemble des axes du plan national de développement rural (PDRN). Toutefois, la mesure formation y est déclinée dans un volet national et dans un volet régional mis en œuvre par les services déconcentrés de l'Etat (le volet national n'occupe que 1/10 de la ligne budgétaire allouée à la formation).

Au Royaume-Uni, la mesure formation est programmée au niveau régional (dans les plans de développement rural hors zones objectif 1 et dans les programmes opérationnels en zones objectif 1), sauf en Ecosse pour des raisons financières. Au Portugal, la mesure c) est programmée dans le programme opérationnel AGRO qui s'applique à tout le territoire national. Sa mise en œuvre est déclinée dans les 5 régions.

LE BUDGET ALLOUÉ À LA MESURE C) DU RDR

LES COÛTS PUBLICS TOTAUX

TABLEAU N°9 : FINANCEMENTS ALLOUÉS À LA MESURE C) POUR LA PROGRAMMATION 2000-2006, EN FRANCE, ESPAGNE ET IRLANDE

	France	Pays-Bas	Portugal (Obj 1)	Angleterre	Pays de Galle		Irlande du Nord (Obj 1)	
En millions d'euros	PDRN	POP	AGRO	PDR	DOCUP1	PDR	Peace II	PO-BSP
Coût public total	109.28	15.3	127.28	34.9	27	3.44	12	12.6
Coût public / exploitation*	160.7	141.8	305.4	Total Royaume-Uni = 385.7				

Source : documents de programmation du RDR

* = Enquête Structure 1997

Le Royaume-Uni et le Portugal se détachent par l'importance budgétaire consacrée à la formation (tableau n°9).

On peut souligner la spécificité du Portugal qui :

- obtient un cofinancement du FSE et non pas du FEOGA
- accompagne la mesure c) du RDR d'un cofinancement FEDER pour les structures de formation (investissement en capital).

Par ailleurs, on peut noter que les Pays-Bas, suite à une forte consommation de l'enveloppe affectée à la mesure formation, en ont augmenté le budget (de 4,32 à 15,3 millions d'euros) lors de la dernière révision annuelle du POP approuvée par la Commission en mars 2002, ce qui témoigne d'une forte implication dans cette politique.

D'ailleurs, au-delà de ces sommes allouées aux centres de formation, les Pays-Bas octroient des réductions de taxes aux agriculteurs pour leurs frais engendrés par le suivi d'une formation.

LES FINANCEMENTS NATIONAUX POSSIBLES

En France et aux Pays-Bas, le financement de la part nationale est constitué en majorité de crédits provenant de fonds d'assurance formation des exploitants agricoles.

Dans ces deux pays le fonctionnement est identique : les cotisations annuelles obligatoires prélevées sur les exploitants servent à financer la formation continue des actifs agricoles. Ces fonds sont gérés par les partenaires sociaux et les organisations professionnelles.

Pour les autres pays, la part nationale provient essentiellement de l'équivalent de nos Conseils régionaux, alors qu'en France ceux-ci sont majoritairement impliqués dans les programmes de formation relevant du FSE.

DES OBJECTIFS AFFICHÉS DIFFÉRENTS

Pour ce qui concerne la formation professionnelle continue agricole :

- La prédominance de l'agroenvironnement au Pays de Galles et aux Pays-Bas. Au Pays de Galles, il y a même une ligne budgétaire propre attribuée à la formation dans le cadre des MAE.
- La prédominance de l'emploi et la compétitivité des exploitations agricoles au Portugal et en Irlande du Nord.

Les projets concernent surtout l'amélioration des techniques de production.

- La prise en compte de l'économie (diversification, valeur ajoutée) et de l'agroenvironnement en Angleterre et en France.

LES PUBLICS-CIBLES

- Tous les pays ont retenu comme public-cible éligible les actifs agricoles et forestiers (à savoir les agriculteurs et les membres de leur famille, les salariés agricoles, les sylviculteurs, les propriétaires et gestionnaires de forêts, les salariés forestiers).
- Les Pays-Bas et le Portugal sont allés plus loin en rendant éligibles les acteurs du monde rural, c'est-à-dire les personnes impliquées dans des associations de développement ou de défense de la nature, avec des préoccupations différentes : pour les Pays-Bas, il s'agit de perfectionnement et d'acquisition de nouvelles méthodes plus modernes alors que pour le Portugal, il s'agit de combler des lacunes beaucoup plus basiques touchant un grand nombre d'individus.

La France a exclu ce public rural si ce n'est dans le secteur forestier où sont éligibles les élus des communes forestières et les entrepreneurs de travaux forestiers.

- En France et au Portugal, est également visé le public des formateurs et animateurs des actions de formation ou de démonstration. Le Portugal est allé encore plus loin que la France puisqu'il octroie un soutien financier au titre de l'article 9 du RDR pour les professeurs d'agriculture mais aussi pour les cadres et gérants d'entreprises et d'organisations agricoles.

LES OFFREURS DE FORMATION, BÉNÉFICIAIRES FINAUX DES FONDS PUBLICS

En France, une majorité des formations dans le cadre du PDRN est dispensée par les Chambres d'agriculture.

Au contraire, dans les trois autres pays, ce sont essentiellement des organismes privés (ayant reçu un agrément) où une sorte de gestion commerciale à effet stimulant a pu s'instaurer.

De manière plus générale, on peut noter que les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont engagé depuis plusieurs années un vaste mouvement de privatisation vis-à-vis des services d'accompagnement à l'agriculteur.

L'ALTERNATIVE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 9 DU RDR : L'ESPRIT OU LA LETTRE ?

LE CHOIX DE L'ESPRIT : UNE LOGIQUE DE PROJET

La France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont choisi de « coller » à l'esprit du RDR, à savoir celui du développement rural, pour des raisons différentes. Les formations de diffusion technique n'y ont pas de place, à l'inverse de ce qui se passe au Portugal.

UN DÉPASSEMENT DES SEULS CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ POUR DES RAISONS IDÉOLOGIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES (RHÔNE-ALPES ET LEEDS)

En France et au Royaume-Uni, en particulier dans les régions Rhône-Alpes et Leeds, les personnes en charge de la mesure c du RDR, se sont refusées à faire financer par des fonds de l'Europe des enseignements techniques n'ayant aucun impact pour le territoire mais seulement pour le stagiaire pris individuellement.

Dès lors, ces acteurs régionaux ont fait le choix de privilégier la qualité des projets à la quantité des dossiers agréés. Ces critères n'ont pas empêché un nombre important de dossiers déposés et agréés comparé aux autres régions.

L'explication tient au fait que ces mêmes responsables qui impulsent cette politique en région ont su, d'une part, créer un partenariat fructueux avec les différents acteurs impliqués à savoir les divers organismes de formation et les financeurs, et d'autre part engager un lourd travail d'ingénierie.

UN DÉPASSEMENT DES SEULS CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ POUR DES RAISONS FINANCIÈRES (PAYS-BAS)

Par manque de budget, les provinces doivent procéder à une sélection des dossiers en privilégiant les projets de grande « qualité ».

- Le choix de la lettre : une logique de guichet (Portugal)

Les formations dispensées, même si elles sont éligibles au titre de l'article 9 du RDR, ne prennent pas en compte réellement l'esprit de développement rural de cette mesure.

La mesure formation du RDR est davantage utilisée comme une manne financière supplémentaire pour tout type de formation professionnelle agricole et sylvicole que pour accompagner une nouvelle politique de développement rural.

Ainsi, sous le couvert d'une action de formation prenant en compte le bien-être animal, les formations dispensées pourront concerner une certaine technique d'élevage. Par ailleurs, des modules permettant d'apprendre à lire et à écrire pourront intervenir si besoin.

2. LES ENSEIGNEMENTS : LES FACTEURS DE RÉUSSITE DES POLITIQUES DE FORMATION

Au vu d'expériences positives en matière de formation au Royaume-Uni, au Portugal et aux Pays-Bas, il semble possible d'apporter un certain nombre d'améliorations au dispositif français en place, notamment sur les points suivants :

L'INFORMATION AUPRÈS DES PUBLICS-CIBLES

Comme toute mesure relevant d'une politique de développement rural, la mesure formation du RDR ne rencontre de succès que si elle est accompagnée de dispositifs diversifiés et nombreux d'information envers les acteurs locaux et tout particulièrement les agriculteurs.

Le Royaume-Uni, le Portugal et les Pays-Bas ont consacré une part du budget à l'information afin de faire connaître l'offre de formation : édition de brochures et CD-Rom pour chaque catégorie de personnes concernées (tant les formateurs que les bénéficiaires ultimes), organisation de réunions d'information.

L'INGÉNIERIE DE FORMATION

L'ingénierie permet d'analyser la demande de formation afin d'y répondre et de proposer des parcours de formation adaptés.

Le Royaume-Uni pratique préalablement à toute formation une vérification des compétences des stagiaires mais aussi une évaluation de leurs besoins en formation afin de proposer des formations les plus adaptées possibles.

Au Pays de Galles (modèle au Royaume-Uni en matière de formation professionnelle agricole), le projet de formation s'insère dans un projet plus vaste (le Farming Connect) dans le cadre d'un programme de modernisation et d'adaptation de l'agriculture comprenant des conseils, des investissements en capital, des mesures agroenvironnementales,...

LA COOPÉRATION ADMINISTRATIVE

Il convient de souligner l'expérience des trois provinces de la région du Nord aux Pays-Bas qui, de leur propre initiative, ont décidé de travailler ensemble afin de mieux répondre aux attentes des stagiaires en faisant des économies d'échelle sur les coûts de gestion de la mesure.

Ainsi, des projets de plus grande ampleur peuvent être développés, des formations plus variées sont proposées puisque les stagiaires sont plus nombreux.

L'UTILISATION D'INTERNET

On peut noter qu'au Royaume-Uni, l'informatique et les nouveaux moyens de communication et d'information ont été la cible de nombreuses formations, soit à ce sujet, soit aussi par le biais de ces instruments.

**EN GUISE DE CONCLUSION :
QUELQUES RÉFLEXIONS
PROSPECTIVES PAR YVON BEC,
JEAN-CHARLES LOLLIER
ET FRANÇOIS MITTEAULT**

L'ensemble des études sur la mise en œuvre du Règlement de développement durable (RDR) dans différents pays membres de l'Union européenne réalisées par le CNASEA ces deux dernières années, rejoignent pour beaucoup les réflexions issues de notre colloque européen de Toulouse des 6 et 7 novembre 2002 « Contrats et Territoires : quelle place dans les futures politiques rurales européennes ? » (notamment celles de MM. Van de Poele et Léger) et les positions exprimées par MM. Bülher²³ et Lacombe²⁴ dans leurs interventions lors du Conseil d'administration du CNASEA du 12 décembre 2002.

De tout ce matériau quelque peu épars, nous avons voulu faire émerger quelques idées simples et cohérentes, porteuses d'améliorations pour l'avenir. N'étant donc pas neutres, elles ne peuvent, à ce stade de la formulation, qu'engager leurs seuls auteurs, signataires de cette contribution à la réflexion. Partant des difficultés de mise en œuvre du RDR et de ses insuffisances dans les différents pays de l'Union européenne mais aussi des expériences jugées positives relevées un peu partout en Europe, nous proposons 4 réflexions majeures :

- A. Pour une simplification du RDR et une meilleure subsidiarité,
- B. Pour une meilleure prise en compte du territoire,
- C. Pour un élargissement et une clarification de la gamme des engagements au niveau des MAE,
- D. Pour un développement rural plus affirmé.

A - POUR UNE SIMPLIFICATION DU SYSTÈME ET UNE MEILLEURE SUBSIDIARITÉ :

Ce qui domine dans la mise en œuvre du RDR, quelque soit le pays, est son extrême complexité : l'Union européenne elle-même aussi bien que les Etats-membres (voire les régions) sont en cause.

1. AU NIVEAU EUROPÉEN

UN CADRE À PRÉSERVER :

Le RDR propose un cadre d'intervention des politiques structurelles agricoles susceptible, tant sur le choix des mesures que sur le niveau de leur programmation, de s'adapter aux problématiques rurales des Etats-membres. Ce cadre, avec un certain nombre de mesures au choix n'est pas à remettre en cause. Un certain nombre de mesures pourraient tout au plus être regroupées.

DES PROCÉDURES À ALLÉGER, UNE SUBSIDIARITÉ À APPLIQUER :

La procédure d'agrément par la Commission des PDRN apparaît lourde, les procédures de révision apparaissent complexes et manquant de souplesse, les contrôles excessifs. Une plus grande subsidiarité permettrait de laisser aux échelons inférieurs la définition précise des mesures et une plus grande facilité dans les réaffectations de crédits non dépensés. La complexité des procédures mises en place au niveau des Etats s'explique en partie par les exigences de la Commission en matière de règlement et de contrôle. La Commission doit s'appliquer à elle-même les efforts de subsidiarité qu'elle demande aux Etats-membres.

²³ M. Bülher : enseignant chercheur en économie rurale à l'unité de recherches de Cheltenham et Gloucester (Gloucestershire).

²⁴ M. Lacombe : enseignant chercheur (directeur scientifique de l'unité « société, économie et décision ») à l'INRA.

DES RÈGLES À ASSOUBLIR :

Deux règles semblent inadaptées à la mise en oeuvre du RDR :

- La règle du Feoga-garantie qui fonctionne sur la base de l'annualité est une source importante de complication de l'ingénierie financière et de blocage de projets locaux lents à finaliser et pluriannuels,
- Le RDR ne permet pas de financer des personnels d'animation, ce qui ne facilite ni l'émergence des projets, ni l'efficacité de ceux qui se présentent.

2. AU NIVEAU DES ETATS-MEMBRES

LE CHOIX DIFFICILE ENTRE ÉQUITÉ ET EFFICACITÉ

Les Etats-membres ont chacun fait des choix différents en matière de niveaux de programmation (pas forcément en liaison avec la nature de leur système politico-administratif d'ailleurs) mais rares sont les situations simples et claires, la plupart des pays mélangeant les financements de niveau régional et étatique dans des configurations assez complexes.

S'il est généralement admis, au travers du principe de subsidiarité, que l'échelon infra-national est plus à même de répondre aux spécificités locales, la régionalisation des mesures pose le problème d'équité entre tous les agriculteurs sur un même territoire.

L'idée est donc de mettre en place des procédures claires, permettant à l'Etat-membre de garantir une certaine équité de traitement de même qu'une cohérence globale et des choix politiques au niveau de son territoire mais permettant aussi par une plus grande proximité du terrain, une plus grande efficacité des mesures.

3 exemples nous semblent, chacun dans son domaine, dignes d'intérêt par rapport à cette problématique :

LE CAS DE L'ESPAGNE :

Le cas de l'Espagne est intéressant par la répartition très nette qu'elle a su faire entre un ensemble de mesures nationales (mesures d'accompagnement plus mesures a, b et q) programmées par l'Etat central et un autre ensemble de mesures gérées par les communautés autonomes. L'ensemble des mesures nationales assure un minimum d'équité. Les autres mesures sont gérées localement et assurent l'efficacité.

LE CAS DE L'ALLEMAGNE :

Malgré son caractère fortement décentralisé, l'Allemagne a mis en place un plan-cadre fédéral qui assure une coordination nationale de l'ensemble des Plans de développement rural régionaux.

LE CAS DE L'ITALIE :

L'Italie associe largement dans la consultation et dans la mise en oeuvre les échelons décentralisés infra-régionaux que sont les provinces et les communes.

VERS UNE CLARIFICATION DES RAPPORTS ENTRE LE NIVEAU NATIONAL ET LE NIVEAU RÉGIONAL :

Autant le concept de PDRN semble aujourd'hui difficilement pouvoir répondre à toutes les situations locales, autant l'idée d'un Plan-cadre national, permettant à l'Etat-membre de définir ses choix prioritaires et de négocier ensuite avec les

régions la répartition de ces priorités semble un élément majeur de maintien de cohérence et d'équité.

On peut imaginer un concept de plan-cadre national relativement flexible (autrement dit plus ou moins coercitif) dans lequel les Etats-membres pourraient inscrire leur conception des relations entre échelons administratifs.

La France y inscrirait pour sa part ses efforts pour plus de décentralisation

VERS UNE DISTINCTION ENTRE MESURES GÉRÉES NATIONALEMENT ET MESURES RÉGIONALES :

L'exemple de l'Espagne nous montre bien qu'il est possible de faire une distinction claire entre un « paquet » de mesures à caractère national et un paquet de mesures à gérer régionalement.

Le Plan-cadre national servirait à faire ce choix pour chaque Etat-membre.

VERS UNE PARTICIPATION PLUS FORTE DES COLLECTIVITÉS INFRA-RÉGIONALES ET DES PROGRAMMES LOCAUX INTÉGRÉS :

Enfin, l'exemple de l'Italie nous montre que le niveau régional de programmation apporte d'autant plus d'efficacité si les collectivités infra-régionales sont consultées et associées à la mise en œuvre. En effet, la subsidiarité n'a que peu d'intérêt si elle s'arrête au niveau régional.

En conclusion, une subsidiarité bien comprise, où chacun a un rôle clairement défini et faisant participer tous les échelons politico-administratifs serait un gage important de simplification et donc d'efficacité plus grande :

- A la Commission européenne, la programmation globale des grandes mesures du RDR et la négociation avec les Etats-membres,
- A l'Etat-membre, l'établissement d'un Plan-cadre national (plus ou moins coercitif suivant les Etats) comportant le choix de ses options prioritaires, la sélection des mesures à gérer sur le plan national et la négociation avec les régions de leur plan régional et de leurs enveloppes financières,
- Aux régions, la négociation avec l'Etat et la Commission de leur plan régional, la consultation des organisations professionnelles et des collectivités infra-régionales et leur association à la mise en œuvre, autrement dit la programmation.

B - POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DU TERRITOIRE :

Les études menées par le CNASEA et notamment l'étude confiée à Clan Public Affairs ont essayé de classer les différentes mises en œuvre du RDR suivant la typologie guichet / projet. L'approche « guichet » admet l'automatisme des aides dès lors que le bénéficiaire répond à certains critères prédéterminés. L'approche « guichet » a l'avantage de la simplicité, d'un coût de mise en œuvre moindre, de pouvoir toucher un maximum de bénéficiaires. L'approche « projet » consiste en une évaluation individuelle et qualitative, impliquant une attribution sélective des aides. L'approche « projet » est beaucoup plus lourde à mettre en œuvre mais permet une prise en compte de la politique proposée bien meilleure par le bénéficiaire. Ainsi, le CTE français est l'archétype d'une approche « projet ». Les exemples types de l'approche « guichet » peuvent être constitués par le programme

autrichien « ÖPUL » ou le programme allemand « MEKA » du Bade-Wurtemberg. Or, l'ensemble de nos études comparatives européennes (au point où elles en sont) n'ont pas permis de démontrer une différence d'efficacité évidente d'une approche sur l'autre. Il y a plusieurs raisons à cela :

1. LA TYPOLOGIE DES MESURES EST DIFFICILE À ÉTABLIR :

En effet, même si certains dispositifs ressortent plus d'une démarche que d'une autre, l'application sur le terrain apporte des nuances importantes :

Ainsi, au Royaume-Uni, les aides relèvent de la catégorie « guichet » alors qu'elles sont souvent attribuées selon un système d'appel d'offres permettant de sélectionner les dossiers les plus valables. A l'inverse, les CTE français relèvent clairement de la catégorie « projet » mais la mise en œuvre d'une quantité importante de dossiers a parfois révélé des pratiques qui s'apparentaient à une démarche « guichet ».

2. L'INTÉRÊT DES LOGIQUES

PROJET / GUICHET DIFFÈRE SUIVANT LA MESURE :

Certaines mesures (celles en particulier qui peuvent être gérées au niveau national) peuvent supporter la démarche « guichet », d'autres mesures sont mieux adaptées à la démarche « projet ».

Mais surtout cette classification ne prend pas en compte le territoire.

Pour une meilleure efficacité des MAE, le territoire :

Nos études nous ont permis de constater que l'impact environnemental des MAE (principale action du RDR) était difficile à mesurer mais ne pouvait de toute façon être visible que là où une mobilisation locale avait permis de rassembler un grand nombre de contractants (une masse critique suffisante) sur une zone prédéfinie par ses enjeux environnementaux (exemple : un bassin versant).

Or, peu nombreux sont les exemples de mise en œuvre « territorialisée » des mesures du RDR et notamment des MAE. Cependant, un certain nombre d'expériences existent et surtout, cette orientation « territoriale » semble se développer. Citons :

L'ITALIE ET NOTAMMENT LA TOSCANE :

Certaines provinces italiennes et notamment la Toscane ont voulu renforcer l'impact des MAE en établissant des programmes collectifs sur des zones particulièrement sensibles. Une incitation financière de 10 % est prévue pour l'adhésion aux programmes de zone. La région a la volonté de privilégier l'établissement de diagnostics de territoire précédant l'élaboration et le zonage des mesures agroenvironnementales, renforçant ainsi la logique « projet » au détriment de la logique « guichet ».

LES PAYS-BAS ET LA FONDATION STIMULAND :

A côté de l'approche individuelle, qui reste possible, les organismes gestionnaires environnementaux privilégient une approche collective et concluent des contrats avec un groupe d'agriculteurs pour la gestion déléguée d'un nombre déterminé d'hectares. La Fondation joue le rôle d'intermédiaire.

LE ROYAUME-UNI ET LES LAND MANAGEMENT CONTRACTS :

La Countryside Alliance s'est inspirée de l'expérience française des CTE pour élaborer sa proposition sur les « Land Management Contracts », qui a été transmise au ministère de l'Environnement pour étude.

LA FRANCE, LES CTE ET LE CONTRAT D'AGRICULTURE DURABLE :

La mise en place des CTE en France a connu une phase de démarrage longue et difficile marquée par des résistances importantes qui ont mis en avant la complexité du dispositif. Mais l'adhésion progressive des agriculteurs à ce type de contrat a sans doute joué dans la décision du nouveau gouvernement de maintenir le principe de ces contrats. Le Contrat d'Agriculture Durable qui prend la suite du CTE maintient en effet la démarche de projet, de contrat, de globalisation de la réflexion.

La « territorialisation » des MAE, peu développée dans l'ensemble de l'Union européenne parce que la plupart des PDRN ont été peu innovants par rapport aux précédents programmes, affiche aujourd'hui des succès particulièrement intéressants en terme de mobilisation des acteurs et d'impact des mesures. Un certain nombre de pays par ailleurs s'orientent de plus en plus vers cette démarche. Ce concept apparaît donc comme un concept d'avenir à retenir dans un prochain RDR.

C - POUR UN ÉLARGISSEMENT ET UNE CLARIFICATION DE LA GAMME DES ENGAGEMENTS AU NIVEAU DES MAE :

Les études du CNASEA ont montré que le succès des MAE auprès des agriculteurs était très variable suivant les pays. Plusieurs raisons expliquent le succès : l'ancienneté des mesures, l'accompagnement dans la mise en œuvre, l'existence d'un consensus entre administrations, organisations agricoles et associations écologiques, la simplicité de la procédure, la sensibilité environnementale de l'agriculteur lui-même.

Mais une caractéristique commune existe entre tous les programmes qui ont connu le succès et qui, pour autant, ont un impact environnemental réel : tous prévoient un système progressif dans l'effort d'adaptation demandé aux agriculteurs :

- L'ESA (Environmentally sensitive area) en Irlande du Nord est un programme de protection des zones écologiques sensibles qui offre aux agriculteurs 3 niveaux de paiement allant du simple maintien des pratiques à l'amélioration active de la qualité environnementale. L'ESA a servi de modèle à plusieurs pays.
- L'ÖPUL autrichien comporte une mesure de base non contraignante (car basée sur la reconnaissance et sur la rémunération des pratiques environnementales existantes) : l'ÖPUL subventionne les exploitations qui acceptent de rester en partie extensives et facilite ainsi leur adhésion à d'autres mesures plus contraignantes.
- Le MEKA du Bade-Württemberg a mis en place un système de modules avec plusieurs mesures regroupées sous un thème commun, laissant donc aux agriculteurs un certain choix, ce qui a permis un processus de sensibilisation progressif.

POUR UNE PROGRESSIVITÉ DES NIVEAUX D'ENGAGEMENT DEMANDÉS :

Le concept de mesure de base appliquée dans l'ÖPUL autrichien semble un concept généralisable car efficace sur le plan pédagogique pour faire adhérer les agriculteurs et juste car les agriculteurs qui, dans leurs pratiques quotidiennes

traditionnelles respectent et ont toujours respecté la nature, méritent autant sinon plus que ceux qui ont réalisé des excès.

Cette mesure de base devrait, bien entendu, prendre en compte les pratiques effectuées sur l'ensemble de l'exploitation.

Un deuxième niveau de pratique pourrait concerner des réalisations ponctuelles mais allant bien au delà des bonnes pratiques traditionnelles.

Un troisième niveau d'engagement (et donc de rémunération) pourrait concerner les exploitations qui acceptent de s'inclure en totalité dans un programme territorialisé et collectif.

D - POUR UN DÉVELOPPEMENT RURAL PLUS AFFIRMÉ :

1. PARTOUT UN RDR AGRICOLOCENTRÉ :

Même si des différences existent, aucun pays ne fait exception : la part du RDR consacré au développement rural non directement agricole (les mesures de l'article 33) est extrêmement faible.

Les mesures relevant de l'article 33 représentent généralement moins du 10 % des crédits des PDR.

Le RDR apparaît alors plus comme une politique de soutien de la multifonctionnalité de l'agriculture que comme une politique de développement rural multisectoriel.

2. A CÔTÉ, UNE INITIATIVE LEADER QUI A FAIT SES PREUVES :

Sur 100 euros dépensés par le Feoga, 89 euros vont au 1^{er} pilier, 10 euros au second pilier et 1 euro va à l'initiative Leader. Malgré ce handicap quantitatif, Leader I, Puis Leader II et maintenant Leader + ont marqué les territoires de leur succès. Autrement dit, la démarche Leader (approche ascendante et participative, territoriale et endogène, avec subvention globale sur projets locaux) a fait largement ses preuves.

3. L'INTÉGRATION DE LEADER AU FUTUR RDR ?

Certains pays à travers le RDR ont déjà initié des expériences qui rappellent la démarche Leader :

- Le Portugal met en place les PITAR « Projectos integrados territorials agro-rurals » (projets intersectoriels préparés par les acteurs locaux sur un territoire, s'inspirant de Leader) en combinant des financements de ses programmes Agris, Agro et Ruris du PDRN.
- En Espagne, les Communautés autonomes pour palier la réduction du nombre de groupes Leader, ont lancé des programmes Proder qui utilisent en particulier un certain nombre de mesures du RDR dans une démarche Leader.
- En Allemagne le land de Sachsen-Anhalt à travers l'approche contractuelle intégrée « Lokale », a sélectionné 42 « concepts de développement » présentés par les groupements de communes.
- En Calabre, les PIARS (Projets intégrés pour les zones rurales) ressortent de la même philosophie.
- Dans d'autres pays, des expériences innovantes plus localisées ont permis une utilisation cohérente et complémentaire des crédits comme l'expérience du Parc national Solkhaler en Autriche réunissant les crédits du dispositif ÖPUL et de Leader +.

Ces expériences montrent qu'il est possible et sans doute souhaitable d'intégrer

Leader au RDR : il faudra simplement veiller à en préserver l'esprit et prévoir au niveau européen de modifier les règlements.

L'idée alors serait de réserver une part clairement identifiée du RDR au développement rural global largement territorialisé dans sa mise en œuvre.

CONCLUSION :

Ces quatre réflexions sur les orientations possibles pour le RDR ne prétendent pas faire le tour de la question :

- D'une part, il ne faut pas oublier que le 2^e pilier de la PAC ne représente que 10 % des crédits de cette politique et que des contradictions entre 1^{er} et 2^e pilier sont de toute évidence à faire disparaître mais le rééquilibrage vers le second pilier de même que l'introduction de certains critères d'éco-conditionnalité dans le 1^{er} pilier ne font pas l'objet de notre étude.
- D'autre part, nos réflexions restent générales et méritent d'être approfondies, précisées pour une mise en application éventuelle. Une étude en cours menée par le secteur des Etudes du Cnasea centrée sur 5 expériences locales européennes jugées intéressantes apportera des éléments supplémentaires plus proches du terrain. Par ailleurs, une confrontation de ces mêmes idées au sein du réseau européen de développement Rural qui a pris forme au colloque de Toulouse apportera aussi beaucoup. Le Cnasea y apportera sa part de réflexion.

BIBLIOGRAPHIE :

ETUDES RÉALISÉES PAR LE CNASEA EN 2001 ET 2002 SUR LA MISE EN ŒUVRE DU RDR

- 1 - **GUEGUEN D.**, 2002 - Contrats et Territoires : étude comparée de la mise en œuvre du 2^e pilier de la PAC en Europe, CLAN Public Affairs, Bruxelles.
- 2 - **BARBAROT A.S.**, 2002 - Comparaison de l'impact des politiques européennes de développement rural entre la France et l'Italie dans le cadre de la programmation 2000-2006, IHEDREA mémoire de fin d'études.
- 3 - **LE NEILLON Y.**, 2001 - Comparaison de la déclinaison de la multifonctionnalité de l'agriculture aux Pays-Bas, en Allemagne et en France, Université de Bretagne occidentale, mémoire de DESS Ingénierie du développement des territoires en mutation, 85 pages + annexes.
- 4 - **COHU K.**, 2001 - Etude comparative de la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales en Espagne, en Italie et en Autriche - Application aux secteurs du riz et des oléoprotéagineux, ENESAD, projet d'ingénieur, 77 pages + annexes.
- 5 - **DREVAULT K.**, 2001 - Agriculture biologique- Les aides dans tous leurs états, ISA Lille, mémoire de fin d'études, 67 pages + annexes.
- 6- **THEOT D.**, 2001 - Etude comparative de la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales dans différents pays de l'Union européenne, ISA Lille, mémoire de fin d'études, 38 pages + annexes.
- 7 - **AUGUST-BERNEX Z.**, 2002 - Analyse des mesures agroenvironnementales en Emilie-Romagne et en Toscane, ENGREF, mémoire de fin d'études.
- 8 - **LE GOFF M.L.**, 2002 - Etude comparative des dispositifs de contrôle des mesures agroenvironnementales et des bonnes pratiques agricoles habituelles entre la France et le Royaume-Uni, ESITPA Rouen.
- 9 - **GAST-MATHIEU A.**, 2002 - Mise en place d'un observatoire des mesures agroenvironnementales dans l'UE, ESA Purpan.
- 10 - **OMPRARET M.**, 2002 - Etude comparative de l'application de l'article 9 du RDR relatif à la formation des agriculteurs, comparaison France, Portugal, Royaume-Uni et Pays-Bas, DESS Toulouse.
- 11 - **BUCHER V.**, 2002 - La mise en œuvre de deux instruments de politique structurelle du RDR : les aides aux investissements dans les exploitations agricoles et les aides à l'installation des jeunes agriculteurs en Espagne, France et Irlande, projet d'ingénieur, ENESAD.