

Contribution à l'évaluation des mesures agri-environnementales

Exemples de démarches

Laurent Dobremez et François Véron

Instaurées en 1985 par la Communauté européenne et mises en œuvre dès l'origine en Allemagne, en Grande-Bretagne et au Danemark, avec des conceptions différentes¹, les mesures agri-environnementales (MAE) n'ont été introduites en France qu'en 1989, sous une forme expérimentale. Elles représentent une démarche novatrice, car elles peuvent préfigurer des formes « durables » d'agriculture, par la mise en place de systèmes d'exploitations « viables, vivables et reproductibles » (selon l'expression de Lebrun, 1979), qui intègrent dans leur fonctionnement des objectifs environnementaux. Plus largement, ces mesures peuvent annoncer une recomposition sociale des systèmes ruraux (PIRE, 1995).

Les MAE, réaménagées à différentes reprises (annexe 1), consistent actuellement en une panoplie de mesures diverses (encadré 1).

La « prime à l'herbe » représente à elle seule environ 70 % des aides publiques inscrites au titre des MAE (en 1995, elle a bénéficié à près de 110 000 éleveurs, soit 15 % des exploitations françaises, et concerné 5,9 millions d'hectares). De ce fait, l'impact des autres MAE apparaît réduit au plan national : fin 1996, selon les statistiques du CNASEA (annexe 2), les mesures régionalisées et les opérations locales agri-environnement concernent moins de 4 % des exploitations agricoles (pour un montant d'aide annuel moyen de 11 000 F par exploitation) et à peine 2 % de la SAU. Mais, localement, l'impact de ces mesures est beaucoup plus sensible².

Encadré 1

Inscrites au titre des mesures d'accompagnement de la PAC, en application du règlement CEE n° 2078/92 du 30.6.1992 et précisées par la circulaire MAPA/DEPSE du 26.3.1993, les MAE concernent officiellement en France :

- des mesures régionalisées basées sur des cahiers des charges types nationaux (exemples : réduction des intrants pour la protection de la qualité des eaux, diminution de la charge de cheptel bovin ou ovin par agrandissement de la surface fourragère, reconversion à l'agriculture biologique, préservation des races d'animaux menacées de disparition) ;
- des opérations locales agri-environnement (auxquelles se rattachent désormais les premiers dossiers expérimentaux « article 19 (ou 21) ») ;
- la mesure nationale relative au maintien des systèmes d'élevage extensifs, dite « prime à l'herbe » ;
- la mesure relative aux « Plans de Développement Durable » (PDD).

1. En Grande-Bretagne, dans les ESAs (*Environmentally Sensitive Areas*), les cahiers des charges sont rédigés au niveau national et les agriculteurs passent un contrat pour la totalité de leur exploitation (Salvi, 1992). En Allemagne, le KULAP (*Kulturlandschaftsprogramm*) présenté par le Land de Bavière ou le MEKA (*Programm für Markenlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich*) en Bade-Wurtemberg sont construits selon un système de points attribués en fonction de facteurs environnementaux qui permettent de calculer le montant de l'aide perçue par l'agriculteur qui souscrit au programme (Bessin et Crosnier, 1993 ; PIRE, 1995).

Les sigles figurant dans cet article sont expliqués en page 13.

Laurent Dobremez et François Véron
Cemagref
BP 76
38402 Saint-Martin-d'Hères
Cedex

2. Illustrations : en comparant les états des lieux réalisés par le Cemagref et le nombre de contrats signés, on peut estimer qu'environ la moitié des exploitants ont signé un contrat (ou sont impliqués via un groupement pastoral) dans la montagne ariégeoise ; la proportion est de 22 % en Margeride-Est et Mont Lozère ; dans les Écrins, les contrats d'alpage concernent 27 % des unités pastorales. Les contrats dans les « trois vallées Sud du Jura » portent sur environ 15 % de la SAU de cette zone.

Ces mesures, basées sur une aide directe aux agriculteurs, reposent sur un contrat de cinq ans, assorti d'un cahier des charges, passé entre l'agriculteur et les pouvoirs publics. Pour les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement, les contreparties environnementales apportées par le respect des contrats agri-environnement doivent être réelles, en proportion du coût des opérations. L'évaluation des MAE s'avère nécessaire pour être à même de préciser la justification environnementale, sociale et économique de ces mesures.

Cette évaluation est d'autant plus importante qu'il s'agit d'opérations désormais conçues et agréées au plan régional, dont certaines (« Article 19 ») arrivent à échéance et pour lesquelles il est demandé la reconduction.

Dans différents sites d'application des MAE, le Cemagref conduit des travaux de recherche-développement, portant notamment sur les relations entre milieux \Leftrightarrow pratiques \Leftrightarrow systèmes d'exploitations agricoles et sur l'appropriation des MAE par les acteurs locaux, avec comme objectifs de mettre au point des méthodes, de tester leur reproductibilité et d'acquérir des références. Ces travaux peuvent ainsi contribuer à une évaluation de ces mesures, même s'ils ne prétendent pas apporter une réponse complète.

L'évaluation des politiques publiques repose sur cinq questions principales liées à la « pertinence »,

Annexe 1

Extraits de règlements européens relatifs aux mesures agri-environnementales

Le précurseur : l'Article 19 du règlement européen socio-structurel n° 797/85 (modifié en 1987) :
« En vue de contribuer à l'introduction ou au maintien des pratiques de production agricole qui soient compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et des ressources naturelles ou avec les exigences du maintien de l'espace naturel et du paysage, et de contribuer ainsi à l'adaptation et à l'orientation des productions agricoles selon les besoins des marchés et en tenant compte des pertes de revenu agricole qui en résultent, les États membres peuvent introduire un régime d'aides spécifique dans des zones particulièrement sensibles de ces points de vue ».

Le texte actuel : l'article premier du règlement n° 2078/92 du Conseil européen du 30 juin 1992 :
« Il est institué un régime communautaire d'aides [cofinancées par le FEOGA, section « garantie »] afin :
– d'accompagner les changements prévus dans le contexte des organisations communes de marchés,
– de contribuer à la réalisation des objectifs des politiques communautaires en matière agricole et d'environnement,
– de contribuer à offrir aux agriculteurs un revenu approprié.

Ce régime communautaire est destiné à :

- a) favoriser l'utilisation de pratiques de production agricole portant sur une diminution des effets polluants de l'agriculture, ce qui contribue également, par une réduction de la production, à un meilleur équilibre des marchés ;
- b) favoriser une extensification favorable à l'environnement des productions végétales et de l'élevage de bovins et ovins, y compris la reconversion de terres arables en herbages extensifs ;
- c) favoriser une exploitation des terres agricoles prenant en compte la protection et l'amélioration de l'environnement, de l'espace naturel, du paysage, des ressources naturelles, des sols et la diversité génétique ;
- d) encourager l'entretien des terres agricoles et forestières abandonnées là où cela s'avère nécessaire pour des raisons écologiques, de risques naturels ou d'incendie, et prévenir de ce fait les risques liés au dépeuplement des régions agricoles ;
- e) encourager le retrait des terres agricoles à long terme à des fins liées à l'environnement ;
- f) encourager la gestion des terres pour l'accès du public et les loisirs ;
- g) favoriser la sensibilisation et la formation des agriculteurs en matière de production agricole compatible avec les exigences de la protection de l'environnement et l'entretien de l'espace naturel ».

Contribution à l'évaluation des mesures agri-environnementales...

Annexe 2. – État cumulé de souscription des contrats agri-environnement (hors « prime à l'herbe » et hors PDD). Synthèse nationale à la fin du 4^e trimestre 1996. *Source : CNASEA (établi le 18 mars 1997)*

Mesures agri-environnementales	Affectation budgétaire			Souscriptions reçues			
	Budgets 1996 (en milliers de Francs) (y compris abondements)			Nombre dossiers	Quantité (ha,UGB)	Montant annuel (en kF)	% Montant souscrits/budgets
	Crédits nationaux		Union Européenne				
	État	Autres					
Retrait à long terme - protection des eaux (ha)	1 103	611	1 737	23	128	576	17 %
Reconversion des terres arables (ha)	23 313	954	24 342	1 918	11 018	22 443	46 %
Réduction des intrants (ha)	30 781	630	31 533	2 283	53 483	55 259	88 %
Reconversion à l'agriculture biologique (ha)	22 990	1 582	28 353	1 661	37 638	32 307	61 %
Diminution du chargement du cheptel (UGB)	25 332	1 042	26 403	1 157	20 587	30 258	57 %
Protection des races menacées (UGB)	2 960	579	3 736	1 699	11 303	4 259	59 %
Retrait à long terme - gestion faune/flore (ha)	645	446	1 103	62	230	824	38 %
Opérations locales et autres priorités régionales (ha)	137 569	27 486	163 063	23 630	478 956	224 752	68 %
Total	244 693	33 330	280 270	32 433	-	370 678	66 %

la « cohérence », « l'efficacité », « l'efficience » et « l'impact » de la politique (encadré 2).

Cet article précise la nature des contributions que les travaux du *Cemagref* peuvent apporter à l'évaluation des MAE. Les exemples proposés concernent : le suivi-évaluation de quatre opérations « Article 19 » en zones en déprise (travaux réalisés avec le soutien de la DERF et de la DNP), le programme de recherche « Agriculture Demain » dans le Parc national des Écrins (soutenu par les ministères de la Recherche et de l'Agriculture), l'estimation technico-économique des surcoûts résultant des pratiques préconisées pour les exploitations agricoles et l'analyse des conditions d'élaboration et de déroulement des opérations locales agri-environnement (en réponse à une demande de la DEPSE)³.

Mais, au préalable, il nous paraît utile de rappeler quelles questions soulève la mise en œuvre des MAE sur le terrain.

Les MAE à l'épreuve du terrain : de nombreuses questions

La figure 1 représente les relations d'usages entre un espace (rural) et une société (locale). Ces relations s'expriment notamment au travers de l'impact spatial d'exploitations agricoles : leurs pratiques s'exercent sur différents milieux ; ces pratiques sont articulées et organisées au sein de l'exploitation.

3. Les exemples décrits se limitent aux actions dans lesquelles la division Agricultures et milieux montagnards est impliquée, en liaison avec d'autres équipes. Ils ne prétendent donc pas donner une image exhaustive des travaux du *Cemagref* sur les MAE (voir notamment les travaux des équipes de Clermont-Ferrand sur les PDD et sur la « prime à l'herbe », et de Bordeaux en appui à l'évaluation du programme régional Aquitaine). Ne sera pas abordé non plus le projet de recherches européen en cours, intitulé « améliorer les politiques agri-environnementales par simulation des processus cognitifs des agriculteurs et des acteurs institutionnels » (FAIR-IMAGES), qui associe notamment trois équipes du *Cemagref* (Élevages et territoires à Clermont, AMM à Grenoble et le Laboratoire d'ingénierie des systèmes complexes, coordonnateur du projet).

Encadré 2

Principales questions auxquelles l'évaluation des politiques publiques cherche à répondre :

- *la pertinence* : les objectifs explicitement fixés à la politique sont-ils adaptés au problème de société qu'elle vise à traiter ?
- *la cohérence* : les moyens de la politique (dispositifs institutionnels et réglementaires), les ressources qui lui sont affectées et le système d'acteurs sont-ils cohérents avec les objectifs fixés ?
- *l'efficacité* : les résultats obtenus grâce à la politique (ses « effets propres ») sont-ils conformes à ses objectifs ?
- *l'efficience* : les résultats obtenus sont-ils à la mesure des ressources mobilisées ?
- *l'impact* : quelles sont les conséquences globales de la politique pour la société, en tenant compte des effets non explicitement compris dans les objectifs ?

cf. *L'évaluation des politiques publiques. Dossier élaboré par le Conseil scientifique de l'évaluation. Commissariat général du Plan, janvier 1995.*

Nous nous joignons au courant de recherches développé par l'Enseignement supérieur agronomique et l'INRA sur l'approche globale de l'exploitation agricole : l'exploitation agricole est ainsi conçue comme un système, dans lequel l'unité de production et la famille sont imbriquées de façon indissociable. Ce système est finalisé, piloté par l'agriculteur (et le groupe familial), et largement ouvert sur l'extérieur.

L'extérieur, c'est notamment l'environnement socio-économique, sorte de boîte noire multiforme, qui exerce lui-même un impact sur les milieux (qui

sont l'objet d'usages multiples) et exprime différentes attentes par rapport à cet espace ou à ces milieux (figure 1).

Le principe de la mesure agri-environnementale est apparemment simple : une incitation financière provoque directement un changement de pratique, qui doit conduire à une évolution du milieu plus conforme aux attentes de la société et doit induire également une viabilité économique de l'exploitation (figure 2).

Mais cette simplicité apparente conduit à de nombreuses questions et à une grande complexité (figure 3) :

- on connaît mal, en fait, les effets des pratiques préconisées sur les milieux, car peu de références scientifiques sont encore disponibles ;

- ces milieux évoluent aussi en fonction d'autres facteurs que l'on n'a pas toujours identifiés et qui peuvent s'avérer déterminants, et même contradictoires, par rapport aux pratiques préconisées ;

- la modification d'une pratique se répercute sur les autres pratiques et peut modifier l'ensemble du système d'exploitation et en compromettre la viabilité ;

- ce système d'exploitation est lui-même très sensible à l'évolution du contexte socio-économique et l'incitation agri-environnementale n'est qu'un

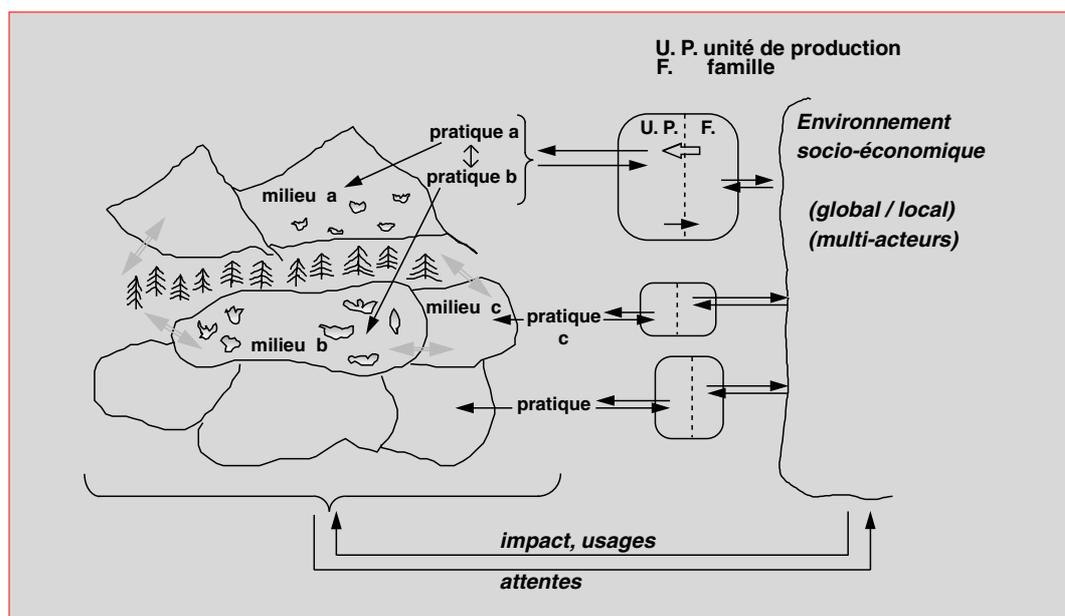
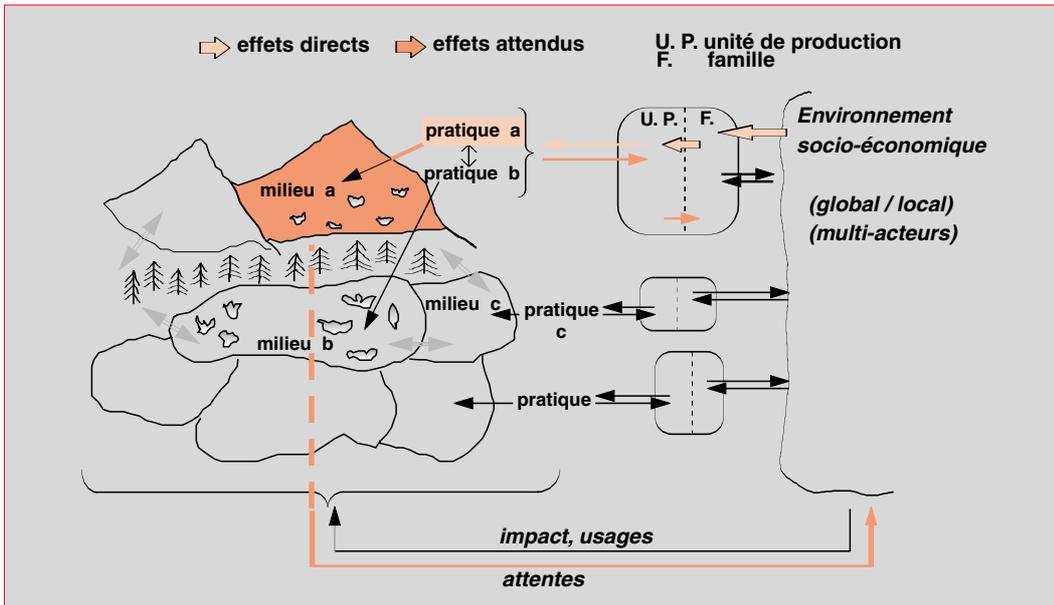


Figure 1. – Relations entre espace rural et activités humaines.



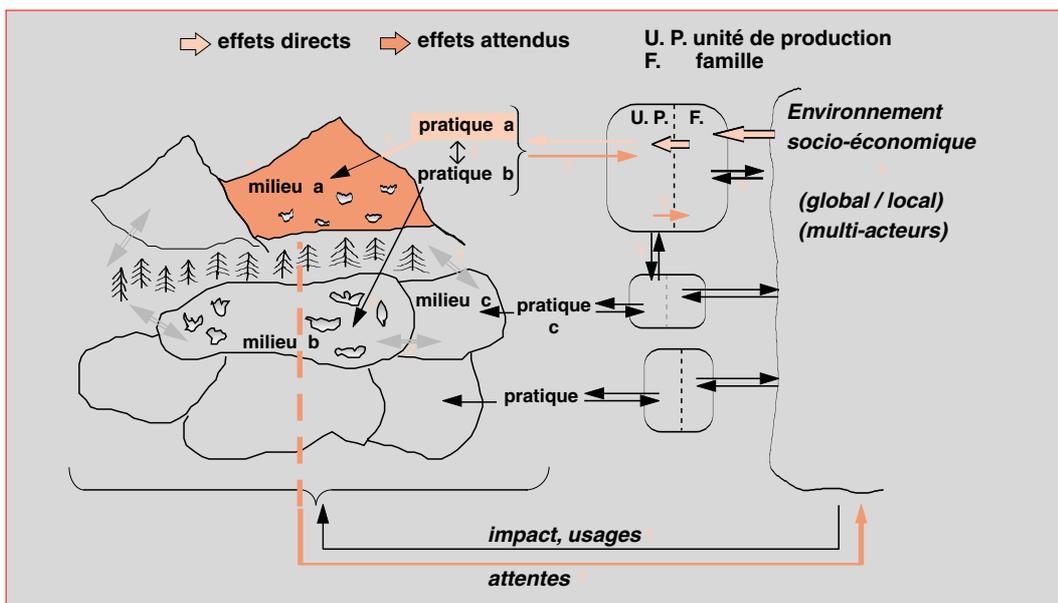
◀ Figure 2. – Principe des mesures agri-environnementales.

facteur parmi d'autres. Les raisons qui poussent un agriculteur à signer un contrat ou à le refuser ne sont pas aisément détectables (Chémery et Mallein, 1996) ;

- on connaît mal l'importance et l'impact des autres usages sur les milieux ;
- les attentes par rapport à ces milieux ne sont pas toujours clairement exprimées et varient selon les acteurs ou les usagers ;

– en outre, l'exploitation et le milieu considéré ne sont pas isolés des autres milieux et du tissu d'exploitations local : il y a interdépendances, complémentarités, concurrence...

Et que dire si la mesure agri-environnementale porte non pas sur un milieu bien identifié, mais, comme c'est le cas le plus fréquent, sur une mosaïque de milieux et sur une échelle spatiale correspondant au cadre d'intervention de plusieurs



◀ Figure 3. – ... Questions... interactions.

4. Pour la mise en œuvre de démarches de suivi-évaluation par les acteurs locaux eux-mêmes, le Cemagref a proposé des méthodes de suivis simplifiés, qui ont notamment été présentées lors du séminaire organisé en décembre 1992 à Saint-Anthème (63), réunissant près de 70 participants.

exploitations, certaines signant le contrat, d'autres non. Comme l'ont montré Steyaert *et al.*, (1995) dans les marais de l'Ouest, en s'inspirant des travaux de Deffontaines et Lardon (1994), il y a rarement adéquation entre « l'espace de la question », « l'espace de la mesure » et « l'espace d'intervention » de l'exploitation agricole.

A ces problèmes d'échelles spatiales se superposent des échelles de temps différentes : la MAE prévue pour une durée de cinq ans, peut avoir des conséquences sensibles sur le fonctionnement des exploitations, mais les effets des pratiques sur les milieux ne sont pas toujours perceptibles sur un tel pas de temps, somme toute assez restreint.

Exemples de démarches

■ Suivi-évaluation d'opérations « article 19 » dans des zones « en déprise »

Notre première démarche a été, à partir de 1992, le suivi d'opérations expérimentales « Article 19 ». Nos observations portent sur quatre zones en déprise, présentant une diversité d'enjeux : entretien de pare-feux par le pâturage dans le Var, relance pastorale en Ariège et en Lozère, objectif paysager dans le Sud du Jura.

Une esquisse méthodologique de suivi a été construite, à partir d'échanges avec des équipes de l'INRA engagées dans un travail similaire sur les zones humides (Chevallier *et al.*, 1992 ; Capillon et David, 1993) et au vu des premiers dossiers de candidature en zones en déprise. Sur la base des impacts potentiels estimés *a priori*, nous avons défini quatre grands domaines d'investigations :

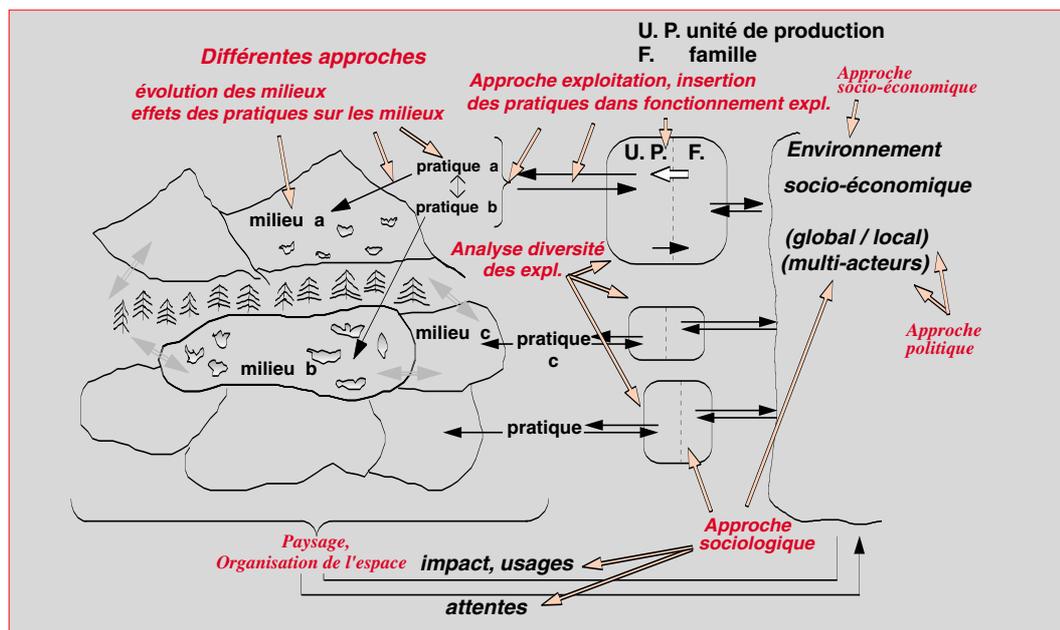
effets sur les espèces et les biotopes, effets sur l'espace et les paysages, effets sur l'agriculture, effets sur la société locale (tableau 1). Des suivis spécifiques ont ainsi été mis en place dans chacun de ces domaines, en déclinant pour chaque thème des méthodes adaptées au contexte et aux enjeux locaux (Véron, 1992)⁴.

Les suivis consacrés à l'environnement portent, par exemple, sur la modification des milieux (avifaune, évolution de la végétation et de sa qualité pastorale, maîtrise des ligneux) et sur les transformations de l'espace (en y intégrant une entrée paysage et organisation de l'espace). Le volet exploitations met l'accent sur l'analyse des pratiques et leur insertion au sein du système d'exploitation et sur l'évolution du tissu d'exploitations, tandis que le volet socio-économique comporte une dimension sociologique et politique (figure 4). Cette juxtaposition d'approches nous est apparue nécessaire pour éclairer certains aspects, mais l'enjeu de ce suivi est bien de croiser ces différents regards portés sur la zone d'application de « l'Article 19 », afin de mettre en évidence des interactions et de renvoyer des questions aux différentes entrées thématiques : ainsi, par exemple, poser la question de l'impact paysager renvoie inévitablement à l'organisation de l'espace, à la dynamique des ligneux et aux pratiques agro-pastorales, donc aux exploitations agricoles, et à l'approche sociologique (quelles attentes et représentations par rapport au paysage).

Pour conduire ces différentes approches, un partenariat a été développé en interne au Cemagref (compétences AMM en agro-écologie et en économie et fonctionnement des exploitations, DTM

Tableau 1. – Suivi de « l'Article 19 » en zones en déprise : domaines d'investigation et thèmes abordés. ►

Espèces et biotopes	Espace et paysage	Exploitations agricoles	Société
« Objets » remarquables	Cohérence spatiale	Adoption des pratiques préconisées	Contexte socio-économique
Ressource agro-pastorale	Maîtrise du risque	Intégration des pratiques dans les systèmes d'exploitations	Insertion « article 19 » dans les politiques
Contrôle des ligneux	Paysage	Transformation du tissu d'exploitations	Appropriation sociale



◀ Figure 4. – Suivi « Article 19 » en zones en déprise. Différentes approches.

en socio-économie, EPM sur le paysage) et en externe : INRA unité éco-développement Avignon, Institut national agronomique Paris-Grignon (sociologie rurale), services pastoraux (CERPAM, fédération pastorale de l'Ariège)...

Ce suivi d'opérations « article 19 », prévu pour analyser les évolutions sur une période de cinq ans, contribue à une évaluation « chemin faisant ». Il permettra de dégager des enseignements, de nature qualitative, en termes « d'efficacité » et « d'impact ».

Au plan de l'efficacité, nous serons en mesure, grâce aux suivis mis en place, de donner des indications sur la conformité des résultats obtenus avec les objectifs initiaux : pour les exploitations agricoles ayant signé un contrat « article 19 », en essayant de cerner leurs motivations et en appréciant la viabilité du système de production mis en place, et, dans une certaine mesure, au plan environnemental, même si les difficultés liées aux échelles (espace, temps) impliqueront d'être prudents dans les avis qui seront émis (encadré 3).

En termes d'impact, nous pourrions mettre en évidence certains effets induits localement par la mise en place de la MAE. On peut déjà mentionner les exemples suivants. Ainsi, des effets sur la qualité écologique des milieux concernés ont pu être décelés, même si l'objectif initial était plus ciblé : dans le Var, l'objectif de lutte contre les ris-

ques d'incendie par le pâturage s'accompagne d'un enrichissement de la biodiversité, comme l'ont mis en évidence des études scientifiques réalisées dans différents domaines (coprophages, entomofaune, hétéroptères, avifaune et végétation). De même, en Ariège, opération où est affiché un objectif paysager, le suivi ornithologique paraît indiquer l'intérêt des actions pour le maintien d'un espace ouvert. Signalons aussi que ces suivis permettront d'amorcer une collecte de références sur les milieux où sont appliqués des contrats agri-environnement : le plus souvent, en effet, dans les zones en déprise, ni les milieux concernés, ni leurs réactions aux pratiques préconisées n'ont fait véritablement l'objet de recherches (Véron, 1994a). Sur un autre plan, nous avons déjà souligné les risques de transfert d'usage pour une même exploitation entre parcelles primées au titre de l'Article 19 et parcelles non contractualisées (Véron, 1994b ; Dobremez, 1996). Et le suivi sociologique par enquêtes permettra d'apprécier les modalités d'appropriation de la préoccupation environnementale par les acteurs locaux, qu'ils soient agriculteurs ou non.

■ *Suivi des MAE dans le Parc national des Écrins*

L'intérêt de ce programme réside notamment dans le partenariat (figure 5). Dans ce programme, auquel le Cemagref a apporté un appui méthodo-

logique, il y a tout d'abord un interlocuteur bien identifié, le Parc des Écrins, dont la mission est de préserver la qualité écologique des milieux concernés (alpages, prairies de fauche d'altitude), ce qui offre une certaine garantie sur la pérennité des actions mises en place. Grâce à des références scientifiques acquises de longue date, le Parc est à même de fixer des objectifs environnementaux pour les milieux et de suivre leur évolution sur le long terme. Deux organismes techniques sont associés (service élevage de la chambre d'Agriculture des Hautes-Alpes et CERPAM), en collaboration avec le

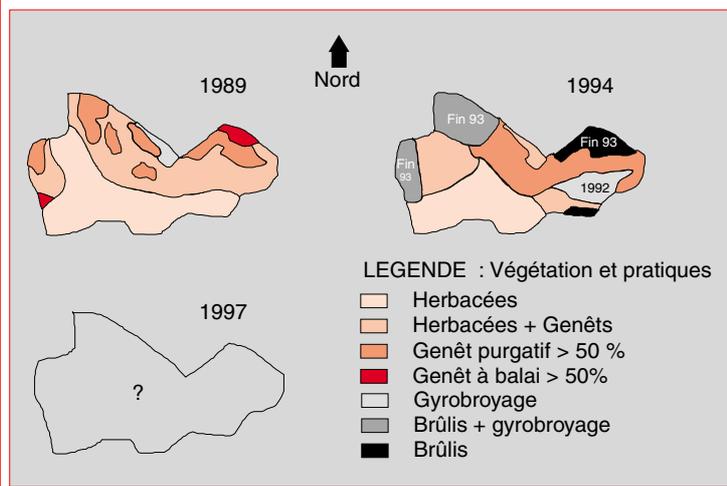
Cemagref, et peuvent exprimer en termes d'itinéraires techniques ces objectifs et les traduire en « pratiques » adaptées aux objectifs des exploitations.

Les contributions de ce programme de recherche à l'évaluation des MAE porteront également sur l'efficacité et l'impact de cette politique. Ainsi, dès la première année de suivi, nous avons mis en évidence la nécessité d'ajuster le contenu des premiers contrats d'alpage signés directement entre le Parc et les éleveurs, de façon à mieux concilier objectifs écologiques et contraintes inhérentes au fonctionnement des systèmes d'exploitations et au mode de gardiennage (Dobremez *et al*, 1996). Parallèlement, le suivi sociologique en cours (enquêtes auprès d'éleveurs, de bergers et d'acteurs institutionnels) indique notamment que les éleveurs réfléchissent sur la portée de ces MAE et sur les modes de gestion qu'ils induisent (Ripert, 1995). Enfin, l'étude sur les systèmes d'élevage dans le Parc des Écrins réalisée par le *Cemagref* (Ernoul *et al*, 1996) permettra de préciser quels sont les éleveurs qui ont été les plus réceptifs à ces MAE (et, indirectement, dans quelles régions l'animation a été la plus efficiente).

Encadré 3

En Lozère, l'objectif est de maîtriser l'extension des ligneux bas, principalement des genêts, par diverses pratiques de pâturage, éventuellement précédées d'actions de réouverture du milieu (gyrobroyage, feu contrôlé). L'un des volets du dispositif de suivi consiste à étudier l'efficacité des pratiques mises en oeuvre pour atteindre l'objectif fixé, sachant que cette question n'a pas fait l'objet par le passé d'études précises. Une carte de l'état initial de la végétation (1989) a été réalisée à l'aide d'une photographie aérienne agrandie. Depuis le début du contrat conclu pour une durée de cinq ans (1992-1997 dans le cas présenté), cette carte est périodiquement mise à jour par des visites de terrain et complétée par le report des actions de réouverture du milieu. L'ensemble des documents ainsi obtenus est ensuite mis en relation avec le calendrier d'utilisation du parc par les animaux (dates de passage et chargement), afin d'apprécier l'impact respectif du pâturage et des actions de réouverture en fonction de l'état de la végétation.

Exemple de suivi parcellaire de l'impact du cahier des charges sur l'évolution de la végétation en Lozère (d'après A. Dorée)
échelle approximative : 1/2 500^e

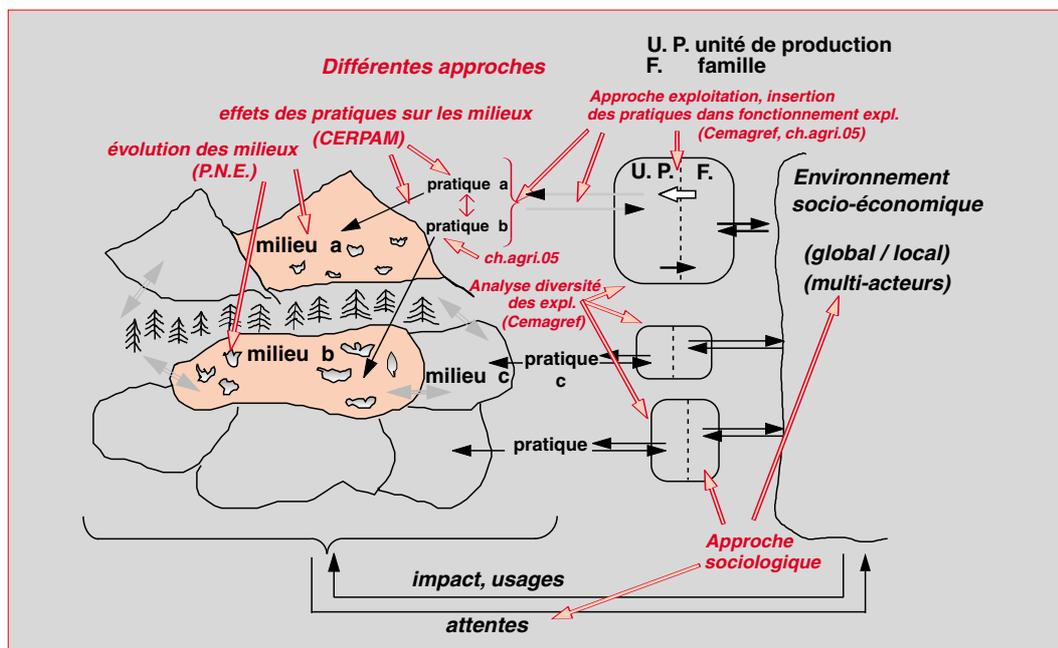


■ Conditions d'élaboration et de suivi des opérations locales agri-environnement

Dans le cadre du programme d'appui à la DEPSE, deux types de travaux sont en cours : d'une part une appréciation, à partir d'entretiens auprès d'experts locaux, des conditions d'élaboration et de déroulement des opérations locales agri-environnement, d'autre part l'estimation des surcoûts qui sont inscrits dans les cahiers des charges agri-environnementaux.

Ces travaux sont réalisés par cinq équipes du *Cemagref* : « Agriculture et forêt méditerranéennes » (Aix-en-Provence), « Agriculture et dynamique de l'espace rural » (Bordeaux), « Élevages et territoires » (Clermont-Ferrand), « Gestion des effluents d'élevage et des déchets municipaux » (Rennes), « Agricultures et milieux montagnards » (Grenoble) qui assure la coordination.

L'expertise du *Cemagref* porte sur environ 65 dossiers d'opérations locales, à partir d'enquêtes auprès de deux ou trois experts locaux impliqués dans l'élaboration ou le suivi de l'opération (DRAF, DIREN, DDAF, chambres d'agriculture, ADASEA, Parcs...).



◀ Figure 5. – Programme Agriculture Demain dans le Parc national des Écrins.

Ces enquêtes sont basées sur un canevas d'entretien abordant les aspects suivants : le montage, le partenariat et la problématique de l'opération ; les enjeux environnementaux (de quelle nature sont-ils ? A partir de quelles réflexions préalables ont-ils été définis ? Les mesures visent-elles une protection ou une restauration des milieux ? Sur quelles références s'est-on appuyé pour définir les contraintes imposées dans les cahiers des charges ?) ; le zonage (sur quelles bases ont été définis le périmètre et la zone d'application des mesures ?) ; les pratiques préconisées (sur quelles bases ont-elles été définies et comment a été justifié le surcoût subi par les agriculteurs ? Y a-t-il eu un état des lieux des exploitations agricoles et de leurs pratiques, préalable au lancement de l'opération ?) ; les modalités d'animation et de suivi-évaluation de l'opération, les actions d'accompagnement ; les difficultés éventuelles rencontrées dans l'application des mesures agri-environnementales sur le terrain.

Certes, la consultation d'experts locaux, directement impliqués dans la phase d'élaboration des dossiers agri-environnement, pose *a priori* le problème de l'objectivité de leur avis. Mais, à l'issue de ces entretiens, notre contribution devrait toutefois pouvoir s'exprimer en terme de « pertinence » : les investigations préalables et l'état des lieux apparaissent-ils suffisamment étayés ? Les

objectifs fixés dans le cadre de l'opération locale sont-ils bien en concordance avec cet état des lieux ? Les enseignements dégagés seront présentés sous forme de synthèse et de propositions à portée générale, notre rôle n'étant pas de porter un jugement sur une opération précise (c'est l'objet de la mission d'audit confiée au conseil général du GREF pour les opérations arrivant à terme et sollicitant une reconduction).

Une synthèse spécifique, effectuée à partir des opérations locales situées en montagne, contribuera en outre à l'évaluation de la politique Montagne, actuellement en cours d'examen par le Conseil scientifique de l'évaluation.

■ Estimation technico-économique des « surcoûts »

Sous l'appellation « surcoûts », on entend ici les pertes, manques à gagner, coûts et contraintes supplémentaires subis par les agriculteurs signant un contrat agri-environnement. Réaliser une telle estimation consiste à chercher à mesurer pour les exploitations agricoles le « surcoût » résultant du respect des contraintes du cahier des charges auquel elles ont souscrit. Ce « surcoût » est mesuré en référence à des pratiques agricoles alternatives (en général plus intensives) auxquelles pourrait effectivement avoir recours la même exploitation n'ayant pas souscrit de contrat.

Dans la convention passée avec le MAPA, il est demandé au Cemagref de réaliser une analyse comparative de différents cahiers des charges afin de permettre une première approche de ces coûts économiques : approche relative des cahiers des charges entre eux par la comparaison des niveaux d'aide proposés pour un même type de pratique (ou de contrainte) ; approche technico-économique, par un premier chiffrage à dire d'experts, du coût de ces pratiques ou contraintes.

L'expertise sera différente selon les pratiques concernées. Elle sera basée, soit sur des devis (CUMA, entreprises...) ou sur l'estimation du temps passé par l'agriculteur pour des contraintes impliquant des travaux supplémentaires, soit sur des comparaisons de marges brutes ou de budgets partiels (ce qui suppose de disposer de références technico-économiques adaptées) pour des contraintes impliquant une modification des modes de conduite.

Les limites de ce travail d'expertise doivent être précisées :

– l'expertise des cahiers des charges correspond avant tout à une analyse de dossiers. Ces dossiers, élaborés au plan local, doivent faire ensuite l'objet d'un agrément au plan régional, puis par la Commission européenne (pour obtenir un co-financement). Il faut donc s'attendre à certains biais éventuels dans le contenu de ces dossiers : « habillage », argumentation orientée et sélective, niveau de prime déterminé en fonction des plafonds prédéfinis par le ministère...

Il s'agit donc d'une évaluation de type *ex ante*, portant sur les modes d'élaboration des dossiers et non d'une étude d'impact. C'est une contribution en terme de « cohérence » qui sera apportée pour le montage de dossiers futurs, les estimations des surcoûts pouvant constituer une référence pour estimer les ressources qu'il faudra affecter à l'opération ;

5. Dans les documents que le Cemagref établira, les estimations chiffrées des surcoûts seront précédées d'un avertissement indiquant que les estimations avancées constituent des ordres de grandeur plausibles, compte tenu de la méthodologie et des hypothèses adoptées (qui seront bien précisées dans chaque cas), mais qu'elles ne peuvent pas prétendre refléter toute la diversité des situations locales. En conséquence, pour l'élaboration de dossiers à l'échelle locale, il est tout à fait envisageable de proposer des niveaux de surcoûts différents en les étayant sur une démarche spécifique et/ou des références précises.

– l'aide agri-environnement versée directement à l'agriculteur prend la forme d'une prime par hectare souscrit (voire par UGB dans le cas des mesures d'extensification par agrandissement). Ce système normatif paraît *a priori* peu adapté à la prise en compte de la diversité des exploitations et des milieux⁵ ;

– Quel point de vue adopter ? La nature du travail demandé mérite d'être replacée par rapport aux méthodes économiques utilisées pour l'évaluation des biens environnementaux. Pour l'analyse des cahiers des charges, il est clair que l'on se place du point de vue du producteur et non du point de vue de la société (ou de la demande du consommateur en biens environnementaux). Ainsi, l'analyse portera sur les (sur)coûts de production et non sur le « consentement à payer » les aménités environnementales produites par l'agriculteur.

C'est le principe même des mesures agri-environnementales, qui introduisent un régime d'aides spécifiques pour contribuer à « l'introduction ou au maintien de pratiques de production agricole qui soient compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et des ressources naturelles ou avec les exigences du maintien de l'espace naturel et du paysage [...], en tenant compte des pertes de revenu agricole qui en résultent » (annexe 1).

L'évaluation demandée s'inscrit donc dans une logique de compensation de surcoûts subis par le producteur. L'estimation des surcoûts conduit en contrepartie à fixer un niveau d'aide directe à l'agriculteur. Or, comme l'indique la DEPSE dans la convention passée avec le Cemagref, « une telle démarche ne présuppose aucunement que le « juste prix » de rémunération de la contrainte doive être égal à l'écart économique constaté (surcoût mesuré en référence à des pratiques agricoles alternatives moins respectueuses de l'environnement), les services de la Commission [européenne], comme ceux du ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation, admettent un certain effet incitatif du dispositif ».

Mais s'agit-il alors d'un simple « effet incitatif » ou d'un début de reconnaissance d'un service rendu à la société et d'une amorce de rémunération d'une aménité ? Cette question mérite d'être posée (même si les travaux qui seront conduits n'y répondront pas), car ces mesures agri-environnementales peuvent préfigurer des formes plus « durables » d'adap-

tation des exploitations. A condition toutefois, comme le souligne J. Cavailhès, chef du département économie et sociologie rurales à l'INRA⁶, que l'on sorte d'une logique de compensation, qui ne peut être que provisoire, et que l'on s'oriente vers la rémunération des aménités environnementales co-produites par les exploitations agricoles.

En conclusion, nous avons souhaité clarifier la nature des contributions que les travaux cités en exemple pourront apporter à l'évaluation des MAE. Dans ce domaine, les attentes sont fortes et les demandes de plus en plus pressantes. Nous devons certes en être bien conscients, mais aussi être vigilants pour éviter des effets d'annonce, alors que les résultats ne sont pas encore acquis. Il est important de souligner, à ce propos, le soutien, dans la durée, que les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement accordent sur ce thème. Cette durée est en effet impérative car il faut laisser aux milieux le temps « d'exprimer » leurs réactions suite aux pratiques préconisées et vérifier aussi la viabilité de ces pratiques au regard des objectifs des exploitations, au-delà de la phase transitoire de mise en œuvre. L'exemple des travaux de débroussaillage illustre clairement ce propos : un défrichage d'ouverture du milieu n'aura aucun effet à moyen terme, s'il n'est pas suivi d'opérations

annuelles d'entretien et d'une pression de pâturage suffisante, qui doivent donc être intégrées dans le fonctionnement des exploitations.

Enfin, nous signalerons l'aspect essentiel des conditions d'élaboration, d'animation et d'accompagnement de ces opérations agri-environnement. Les suivis d'opérations « article 19 », l'exemple du Parc national des Écrins et les entretiens auprès d'experts locaux révèlent que les MAE rencontrent un écho favorable dans les secteurs où les enjeux et les objectifs de gestion des milieux ont été clairement explicités et débattus avec les éleveurs, considérés comme de véritables partenaires. Ceux-ci sont alors en mesure de devenir une force de proposition pour concilier objectifs écologiques et gestion rationnelle de l'exploitation. Il est significatif que bon nombre d'agriculteurs souhaitent désormais que s'instaurent des contrôles efficaces pour s'assurer du respect des engagements et que des suivis évaluent les résultats des actions, de façon à rendre crédibles ces opérations agri-environnement et à démontrer le service que les agriculteurs peuvent rendre pour l'environnement.

Plus largement, ces travaux dépassent le cadre strict des mesures agri-environnementales et cherchent à améliorer la compréhension des relations agriculture-environnement. □

6. Intervention au séminaire INRA-Cemagref sur « aménités co-produites par l'agriculture et économie de l'environnement ». Parent (63), 26-27.10.1995.

Sigles principaux

ADASEA : Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles

AMM : Agricultures et milieux montagnards (Cemagref)

CERPAM : Centre d'Études et de Réalisations Pastorales Alpes-Méditerranée

CNASEA : Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles

CUMA : Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole

DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

DEPSE : Direction des Exploitations, de la Politique Sociale et de l'Emploi (ministère de l'Agriculture)

DERF : Direction de l'Espace Rural et de la Forêt (ministère de l'Agriculture)

DIREN : Direction Régionale de l'Environnement

DNP : Direction de la Nature et des Paysages (ministère de l'Environnement)

DRAF : Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt

DTM : Développement des Territoires Montagnards (Cemagref)

EPM : Ecosystèmes et Paysages Montagnards (Cemagref)

FEOGA : Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricoles

INRA : Institut National de la Recherche Agronomique

MAE : Mesure agri-environnementale

MAPA : Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation

PAC : Politique Agricole Commune

SAU : Superficie Agricole Utilisée

UGB : Unité de Gros Bétail

Résumé

Cet article vise à préciser la contribution à l'évaluation des mesures agri-environnementales que pourront apporter les travaux suivants, pilotés par la Division « Agricultures et milieux montagnards » du Cemagref : suivi de quatre opérations « Article 19 » en zones en déprise, programme de recherche conduit dans le Parc National des Ecrins, estimation technico-économique des surcoûts résultant des pratiques préconisées pour les exploitations agricoles, analyse des conditions d'élaboration et de déroulement des opérations locales agri-environnement.

Abstract

This paper defines the contribution to an evaluation of agri-environmental schemes that could be made by the following projects organised by Cemagref's «Agricultures et milieux montagnards» division: surveying four "Article 19" schemes in areas of agricultural decline, research program organised by the «Parc national des Ecrins», techno-economic assessment of the additional costs arising from recommended farm practices, analysis of the development and implementation conditions of the French local agri-environmental schemes.

Bibliographie

- BESSIN, P., CROSNIER, G., 1993. Agriculture et environnement en Allemagne : l'exemple du Bade-Wurtemberg, ENGREF, CNASEA, Paris.
- CAPILLON, A., DAVID, G., 1993. Gestion agricole de l'espace et environnement : OGAF-Environnement et types d'exploitations en marais poitevin des Deux-Sèvres, *Cahiers Agricultures* 1993 ; 2 : 116-30.
- CHÉMERY, J.-B., MALLEIN, P., 1996. Agriculteurs et environnement : y aller ou pas ? *Travaux et innovations*, n° 25, février 1996, 51-55.
- CHEVALLIER, C., PÉRICHON, C., ROCAMORA, G., TERRISSE, J., 1992. Protocole d'évaluation scientifique sur les OGAF Environnement en biotopes humides, Application aux marais de l'Ouest. INRA-SAD Saint-Laurent de la Prée, Ligue pour la protection des oiseaux Rochefort, 31 p. + annexes.
- DEFFONTAINES, J.-P., LARDON, S., 1994. Itinéraires cartographiques et développement, *Collection Espaces ruraux*, INRA éd. Paris, 136 p.
- DOBREMEZ, L., 1996. Voies d'adaptation des exploitations agricoles de montagne, *Aménagement et Nature*, n° 120, hiver 1995-96, 75-85.
- DOBREMEZ, L., ERNOULT, C., QUIBLIER, M., COUSSY, J.-L., 1996. Conséquences des mesures agri-environnement sur les exploitations agricoles dans le Parc national des Écrins (Programme Agriculture Demain - *Rapport d'étape*). Cemagref AMM Grenoble, CERPAM Gap, Chambre d'Agriculture des Hautes-Alpes Gap, avril 1996, 13 p. + annexes.
- ERNOULT, C., DOBREMEZ, L., COUSSY J.-L., 1996. Les systèmes d'élevage dans le Parc National des Écrins, Cemagref Grenoble, Chambre d'agriculture des Hautes-Alpes Gap, décembre 1996, 32 p. + annexes.
- LEBRUN, V., 1979. Une méthode d'étude du système de production au niveau de l'exploitation agricole, *Fourrages*, n° 79, septembre 1979, 3-35.
- Programme Interdisciplinaire de Recherche Environnement (Comité Systèmes Ruraux), 1995. Agriculture, protection de l'environnement et recomposition des systèmes ruraux : les enjeux de l'Article 19. *Rapport final* - CNRS-GEODE Toulouse, CNRS-GRMSE Nanterre, INRA-Ecodéveloppement Avignon, INRA-STEPE Ivry-sur-Seine, août 1995, 665 p.
- RIPERT, B., 1995. Suivi sociologique des mesures agri-environnementales dans le Parc national des Écrins, *document de travail*, 42 p.
- SALVI, I., 1992. Agriculture et environnement au Royaume-Uni, enseignements pour la France, ENGREF, CNASEA, Paris, 78 p. + annexes.

STEYAERT, P., PÉRICHON, C., HAVET, A., KERNEÏS, E., 1995. Typologies spatialisées d'exploitations agricoles, de systèmes techniques et de milieux : comment aider les acteurs à négocier des cahiers des charges agri-environnementaux. INRA-SAD Saint-Laurent de la Prée et Paris-Grignon, communication aux Rencontres Internationales « la cartographie pour la gestion des espaces naturels », Saint-Etienne, 13-17 novembre 1995 (à paraître dans les actes du colloque).

VÉRON, F. (coord.), 1992. Article 19 dans les zones en déprise, Méthodes pour un suivi, Cemagref INERM, ENP Grenoble, PEA Clermont-Ferrand, INRA-SAD Avignon, mai 1992, 71 p.

VÉRON, F., 1994a. L'application de l'Article 19 en montagne, Premiers enseignements, Communication au Salon d'Aménagement de la Montagne, Grenoble, avril 1994.

VÉRON, F., 1994b. La lutte contre la déprise agricole en montagne. Communication au colloque « Rencontres européennes : Agriculture et Environnement : à la recherche d'un second souffle », CEDRE, LcA Europe et Stratégie, Niort, 27-28 octobre 1994.

VÉRON, F., 1996. Le paysage dans les mesures agri-environnement. *Montagnes méditerranéennes*, n° 4, 49-52